

Message du Comité d'agglomération
au Conseil d'agglomération

**Message concernant l'adoption
du Projet d'agglomération de quatrième génération de
l'Agglomération de Fribourg (PA4)**

Sommaire

I.	Généralités	1
II.	La consultation publique	2
III.	Le Rapport de consultation	3
IV.	Principales modifications apportées au document	3
V.	Les divergences majeures	5
VI.	Les éléments d'évaluation du projet.....	6
VII.	Suite du processus	10
VIII.	Proposition à l'intention du Conseil d'agglomération	11

Annexe

- Projet d'arrêté

Glossaire :

Toutes les abréviations sont en italique dans le document.

Abréviation	Définition
Agglomération	Agglomération de Fribourg (institution) en tant qu'organe politique (législatif et exécutif) doté d'un bureau administratif et technique
agglomération fribourgeoise	agglomération fribourgeoise (territoire)
ARE	Office fédéral du développement territorial
CAME	Commission d'aménagement, de mobilité et d'environnement de l'Agglomération de Fribourg
Comité	Comité d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg
communes membres	communes membres de l'Agglomération de Fribourg
Conseil	Conseil d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg
Directive	Directive sur le subventionnement des mesures du Plan directeur de l'Agglomération de Fribourg
DPTA	directives fédérales pour le programme en faveur du trafic d'agglomération
FORTA	Fonds fédéral pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
LR	loi sur les routes (RSF 741.1) de l'Etat de Fribourg
MOCA	Monitoring et controlling des projets d'agglomération (indicateurs)
normes VSS	normes en matière de route et de transport
NP	Nature & Paysage
PA2	Projet d'agglomération de deuxième génération de l'Agglomération de Fribourg
PA3	Projet d'agglomération de troisième génération de l'Agglomération de Fribourg
PA4	Projet d'agglomération de quatrième génération de l'Agglomération de Fribourg
PDCant	Plan directeur cantonal
Statuts	Statuts de l'Agglomération de Fribourg
TP	transport public
TransAgglo	TransAgglo, axe de mobilité douce traversant l'agglomération fribourgeoise.

52 - 2016-2021 : Message concernant l'adoption du Projet d'agglomération de quatrième génération de l'Agglomération de Fribourg (PA4)

Le *Projet d'agglomération de quatrième génération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après PA4)*, adapté sur la base de la consultation publique qui s'est déroulée du 9 octobre 2020 au 8 janvier 2021, doit être transmis pour évaluation à l'*Office fédéral du développement territorial (ci-après ARE)* avant le 15 septembre 2021. Il doit, conformément aux *Statuts de l'Agglomération de Fribourg (ci-après Statuts)*, être préalablement adopté par le *Conseil d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après Conseil)*.

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

I. Généralités

Structure

La version du *PA4*, qui vous est soumise, présente une structure identique à celle envoyée en consultation publique. Elle reprend les différents modules dont le contenu est défini dans les nouvelles *directives fédérales pour le programme en faveur du trafic d'agglomération du 13 février 2020 (ci-après DPTA)*.

Le Rapport du *PA4* expose, de manière synthétique, sous forme de textes et de cartes, les options choisies à travers la définition d'objectifs et de concepts territoriaux propres à chaque domaine thématique (mobilité, urbanisation, paysage, environnement). Ce document présente également les éléments qui déploient un effet liant pour les autorités chargées de la mise en œuvre du projet en tant qu'élément de la planification directrice régionale. Le catalogue des mesures présente, quant à lui, les fiches, qui ont une visée plus opérationnelle et qui détaillent les réalisations nécessaires en vue de la mise en œuvre des stratégies sectorielles. Les annexes regroupent, quant à elles, plusieurs cartes et documents d'appui qui peuvent servir pour la bonne compréhension du projet.

Les trois catégories de documents susmentionnés ont fait l'objet d'adaptations suite aux remarques évoquées dans le cadre de l'examen préalable cantonal et de la consultation publique (chapitres 4 à 7). Plusieurs modifications découlent également de la procédure de règlement des divergences majeures menée par la commission compétente (chapitre 7). Plusieurs chapitres exigés par les autorités fédérales en vue de l'évaluation technique du projet ont, en outre, été complétés ou ajoutés afin de répondre aux conditions émises par l'administration fédérale (chapitre 1, 2, 3 et 8).

Portée juridique

Le projet d'agglomération a valeur de planification directrice régionale selon les articles 27ss de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1, LATeC) de l'Etat de Fribourg. Par conséquent, dès son approbation, le projet d'agglomération lie les autorités cantonales, les autorités communales et les régions voisines. Les communes ont ainsi notamment l'obligation d'adapter leur plan d'aménagement local (PAL) en conséquence.

Les éléments du Rapport du *PA4*, qui déploient un effet liant pour les autorités, sont signalés graphiquement par un liseré grisé. Pour chaque stratégie, les contenus liants sont énumérés sous forme de principaux généraux et concrétisés par un tableau de mise en œuvre qui répertorie les tâches associées. Ce dernier mentionne également les instances responsables et concernées par la tâche en question et, le cas échéant, l'instrument permettant de la mettre en œuvre. Lorsque la mise en œuvre d'une stratégie implique un changement de la base légale au niveau communal, un délai général

d'adaptation de trois ans prévaut depuis l'adoption du projet par le *Conseil*. Les éléments spatialisés sur la carte de synthèse déploient également un effet liant pour les autorités à l'exclusion de toutes les autres cartes présentées dans le Rapport du *PA4* et en annexe si aucun renvoi explicite n'est formulé à ce propos dans le contenu liant des stratégies correspondantes.

Dans les fiches de mesure, les contenus liants pour les autorités, que sont les objectifs de la mesure, l'entité responsable de la mise en œuvre et celle responsable de la coordination sont mises en exergue par un liseré rougeâtre. Les autres éléments sont des données exigées par l'*ARE* dans le cadre des *DPTA* mais ne lient pas les autorités communales, régionales et cantonales.

II. La consultation publique

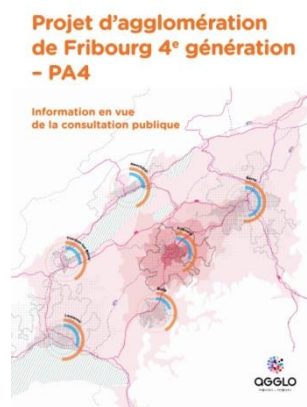
1. Cadre légal

Le *Conseil* a, conformément aux *Statuts*, autorisé en date du 8 octobre 2020, la mise en consultation publique du *PA4*. En tant que plan directeur régional, le *PA4* a donc fait l'objet d'une consultation publique dont la durée est fixée par la loi à deux mois pour les organes intéressés et les particuliers, les communes disposant d'un mois supplémentaire. La consultation publique s'est ainsi déroulée du 9 octobre 2020 au 8 décembre 2020, respectivement jusqu'au 8 janvier 2021 pour les communes.

Parallèlement, le projet a fait l'objet d'un examen préalable de la part des services cantonaux du 9 octobre 2020 au 8 janvier 2021.

2. Information sur le projet

Parallèlement à la consultation publique, une séance publique d'information bilingue a été organisée par le *Comité d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après Comité)*. Elle s'est tenue le 15 octobre 2020, à la salle de la Grenette à Fribourg. Elle a rassemblé plus d'une centaine de personnes. A cette occasion, une plaquette d'information a été distribuée au public venu s'informer. Celle-ci est par ailleurs, comme le projet lui-même, accessible depuis une page spécialement dédiée sur le site internet de l'*Agglomération de Fribourg (ci-après Agglomération)* (www.agglo-fr.ch). Cette brochure de vulgarisation fait état des principaux enjeux du *PA4* et présente, de manière succincte, la procédure relative à son adoption et son approbation.



3. Participation de la population et des autorités

La participation des particuliers et des associations à la consultation publique a été importante puisqu'une trentaine de prises de position et plus de 200 observations ont été dénombrées. Le *Comité* tient à remercier celles et ceux qui se sont exprimés. Aux côtés des collectivités publiques, ce sont principalement les associations actives dans les thématiques traitées par le *PA4* ainsi que les milieux économiques qui ont pris part à la consultation.

Les différents services cantonaux ont également procédé à l'examen préalable du *PA4* et ont transmis leurs remarques respectives par écrit au début du mois de janvier 2021. Le préavis de synthèse préparé par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions de l'État de Fribourg (DAEC) a été, quant à lui, envoyé au *Comité* en date du 20 janvier 2021. Ce document a servi de fil conducteur aux adaptations du projet qui ont été discutées au début de l'année avec les différents services de l'Etat de Fribourg.

III. Le Rapport de consultation

1. Généralités

Le *Comité* a pris connaissance des observations faites par les personnes ou instances ayant participé à la consultation publique. Il a déterminé, sur la base du *Rapport de consultation publique (ci-après Rapport de consultation)*, les réponses à apporter aux différentes remarques formulées ainsi que les adaptations nécessaires en vue d'optimiser le projet. Il a également déterminé sur cette base si certaines observations formulées par les communes devaient être considérées et traitées comme des divergences majeures au sens du droit cantonal. Ces divergences majeures font l'objet d'un traitement particulier dont la nature est exposée dans un chapitre distinct de ce message (chapitre 5). Le *Comité* a formellement validé le *Rapport de consultation* lors de sa séance 11 février 2021.

Le *Rapport de consultation* a fait l'objet d'une communication publique. Il est téléchargeable depuis la page dédiée du site internet de l'Agglomération (<https://www.agglo-fr.ch/article/le-pa4-bien-accueilli-lors-de-sa-mise-en-consultation-publique-350296>). Un lien correspondant a été en outre indiqué aux membres du *Conseil* dans l'ordre du jour de la séance du *Conseil* consacrée à l'adoption du PA4 (<https://www.agglo-fr.ch/article/seance-du-conseil-daggglomeration-du-1er-avril-2021-350294>).

2. Contenu

Le *Rapport de consultation* mentionne, de manière exhaustive et sous forme de tableau, toutes les remarques et observations exprimées lors de la consultation publique du PA4. Il est structuré de manière thématique et apporte des réponses circonstanciées aux remarques formulées par les différents intervenants en les classant en groupes distincts selon que la remarque entraîne ou non une modification du projet, qu'elle relève de la compétence d'une autre instance ou, encore, qu'elle doit faire l'objet d'une planification distincte du projet d'agglomération.

Les remarques exprimées dans le cadre de la consultation publique sont généralement positives et tendent à saluer la démarche largement concertée qui a caractérisée le projet. De nombreux retours ont également salué la qualité générale du dossier. Certains intervenants ont toutefois regretté que la version du document mise en consultation publique ne contienne qu'une estimation du coût des mesures prévues. Les premières estimations présentées dans le cadre de la consultation publique ont pu être, dans l'intervalle, complétées par le biais d'avant-projets réalisés en étroite collaboration avec les communes concernées. Il en découle une précision accrue en matière de coûts et une maturité des mesures supérieure à celle des précédents projets d'agglomération. Le message présente ainsi une vision consolidée des impacts financiers du projet en vue de son adoption par le législatif (chapitre 6).

Sur la base du *Rapport de consultation*, le *Comité* a procédé à plusieurs compléments et modifications entre la version du projet mise en consultation et celle soumise au législatif. L'intégralité des éléments intégrés au projet dans le cadre de la consultation publique sont présentés dans le *Rapport de consultation*. Les modifications majeures apportées sont toutefois brièvement évoquées ci-après (chapitre 5).

IV. Principales modifications apportées au document

Plusieurs modifications et compléments ont été apportés suite à la consultation publique et à l'examen préalable réalisé par les services cantonaux. Suivant les recommandations émises, une attention particulière a été portée à la présentation graphique et à la formulation des parties liantes.

Les principales modifications au niveau thématique sont, quant à elles, brièvement résumées ci-après.

Coordination avec les plans directeurs de districts en cours d'élaboration

Le *Comité* a pris acte des remarques des services cantonaux, des districts et de certaines communes quant aux thématiques à traiter dans le cadre des projets d'agglomération et des plans directeurs de districts qui ont tous deux valeurs de plans directeur régionaux au sens du droit cantonal. Une rencontre a été organisée entre toutes les parties prenantes de manière à clarifier la situation qui résulte notamment de l'entrée en vigueur du nouveau plan directeur cantonal. Dans ce contexte, il a été rappelé que la nature même des projets d'agglomération nécessite de disposer d'un territoire d'urbanisation aux contours clairement délimités en vue d'assurer la nécessaire coordination avec le développement des transports. Cet aspect étant préservé, le *Comité* a décidé de limiter la portée de certains chapitres afin de préserver une marge de manœuvre au niveau des districts, en particulier dans le domaine des zones d'activités et du tourisme.

Le domaine des zones d'activités (stratégie U7) fait pour la première fois l'objet d'une analyse spécifique dans le cadre d'un projet d'agglomération. La section dédiée à cette thématique, dans le cadre du chapitre relatif à l'urbanisation, a toutefois été recentrée sur les aspects qui sont déterminants pour l'analyse du projet par la Confédération suisse, soit en premier lieu les aspects liés à la mobilité ainsi qu'à la qualité urbanistique et paysagère des zones d'activités. Les aspects surfaciques liés aux zones d'activités et leur typologie au sens du *Plan directeur cantonal (ci-après PDCant)* ont ainsi été revus et nuancés par rapport à la version du projet mise en consultation publique. En ce qui concerne l'optimisation et les éventuelles extensions de ces dernières, il est ainsi renvoyé aux travaux actuellement en cours en ce qui concerne la gestion des zones d'activités dans les différents districts.

Le domaine du tourisme (chapitre 7.3), qui était exclusivement traité sous l'angle territorial, a quant à lui été intégré dans la stratégie *Nature et paysage (ci-après NP)* du projet. Les défis en matière de mise en valeur et d'accessibilité de ces espaces sont en effet largement identiques dans la mesure où les attraits touristiques sont intimement liés au grand paysage dans *l'agglomération fribourgeoise*, qui s'agisse de la Basse-ville ou des abords du lac de Schiffenen. Les aspects de marketing territorial seront, quant à eux, évoqués dans le cadre des plans directeurs de district si tant est que ce thème fasse l'objet d'un traitement approfondi dans ces derniers.

Sites stratégiques d'agglomération (stratégie U5)

La thématique des sites stratégiques d'agglomération a fait l'objet de plusieurs approfondissements depuis la consultation publique tant du point de vue de sa portée que du point de vue de son contenu. Les réflexions en la matière ont été étendues aux sites stratégiques destinés aux activités qui sont déjà identifiés dans le cadre du *PDCant* en plus des sites dont le potentiel de développement en termes de nouveaux habitants est considéré comme important dans le *PA4*. La stratégie retenue quant à la localisation des sites a été ajustée avec l'Etat de Fribourg et les communes concernées de même que les instruments qui permettront à *l'Agglomération* d'assurer une coordination optimale du développement de l'urbanisation et des transports. Cette coordination est d'autant plus importante que ces espaces qui sont sensés accueillir une part substantielle de la croissance démographique attendue et doivent, de ce fait, faire l'objet d'une attention soutenue.

Développement des transports publics (stratégie M1)

Les stratégies relatives à la mobilité, dont celles relative aux *transports publics (ci-après TP)*, ont pour principal objectif de continuer à renforcer les infrastructures existantes pour que la croissance démographique attendue n'entraîne pas une augmentation du trafic individuel motorisé (TIM). Certaines associations ont exprimé leur souhait d'établir des mesures plus fortes en matière de report modal. Cependant, les objectifs fixés sont déjà ambitieux et peuvent à court et moyen terme être relevés moyennant une augmentation de l'offre et de la cadence, ainsi qu'en offrant de nouvelles dessertes. D'éventuelles infrastructures lourdes font actuellement l'objet de réflexions et pourront être actionnées dans le cadre d'un projet d'agglomération ultérieur si la croissance démographique attendue devait se confirmer à l'horizon 2032.

La stratégie en matière de *TP* s'inscrit ainsi dans la continuité de ce qui prévaut dans le *Projet d'agglomération de troisième génération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après PA3)*. Le document mis en consultation en reprenait les principes généraux sans détailler les travaux actuellement en cours concernant le développement du réseau. Dans l'intervalle, plusieurs planifications et groupes de travail internes à *l'Agglomération* ont toutefois pu finaliser leurs travaux, dont les résultats sont désormais intégrés au projet. Le *PA4* présente désormais une image directrice idéale à long terme (2040) du réseau de bus et vision du réseau de bus à moyen terme (2026). Cette dernière tient notamment compte de la capacité financière des différentes collectivités et des planifications urbaines en cours. Des mesures correspondantes viennent compléter ce dispositif. Les objectifs de report modal, qui portent notamment sur une utilisation accrue des *TP*, sont ainsi concrétisés et « étapisés », à l'image de ce qui prévaut pour les autres modes de transport.

Anthropologisation des espaces naturels (Stratégie NP4)

Suite aux remarques de plusieurs associations de défense de l'environnement, le caractère anthropique de certaines stratégies relatives aux espaces ouverts a été revu de manière à concilier au mieux les besoins de la population et de la nature. La stratégie développée pour la *NP* encourage ainsi le maintien et le développement des parcs urbains de haute qualité à l'intérieur du tissu bâti dense et vise une complémentarité des espaces ouverts : du parc urbain au vaste espace naturel et de loisirs d'agglomération. L'intégration transversale de la thématique de la biodiversité, qui fait pour la première fois l'objet d'un traitement spécifique dans le *PA4*, a été renforcée au sein de ces différents types d'espaces, tout en tenant compte de leurs fonctions et caractéristiques propres.

Environnement (chapitre 7.4)

La thématique de l'environnement a été mise à jour en fonction des derniers chiffres disponibles depuis la consultation publique, notamment en matière de pollution atmosphérique et sonore. Les objectifs à atteindre en matière énergétique, qui correspondent aux ambitions fixées à l'échelle cantonale, ont été précisés et des éléments complémentaires relatifs à la protection contre les accidents majeurs ont été ajoutés au chapitre à la demande des services cantonaux concernés. Ce chapitre, considérablement renforcé par rapport aux précédents projets d'agglomération, devrait rencontrer un écho favorable auprès des services fédéraux en charge de l'analyse des projets.

V. Les divergences majeures

1. Notion

La notion de divergence majeure découle de la législation cantonale (par analogie avec l'article 12 du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.11, ReLATEC) de l'Etat de Fribourg). On parle de divergence majeure en présence d'une divergence d'opinion entre le *Comité* et une commune sur des éléments stratégiques liants de la planification directrice régionale. Ne peuvent pas être considérées comme des divergences majeures les propositions émanant de communes qui viseraient une remise en cause de la législation d'ordre supérieur. On pense notamment au droit fédéral ou cantonal, mais également à la planification directrice ou à la planification sectorielle.

2. Divergences identifiées

Sur la base du *Rapport de consultation*, le *Comité* avait identifié plusieurs divergences majeures concernant toute la stratégie développée dans le *PA4* en matière de stationnement. Dans les détails, les désaccords identifiés portaient sur les points suivants :

- stationnement sur le domaine public, désaccord sur la gestion du stationnement proposé (Villars-sur-Glâne),
- stationnement privé lié au logement, désaccord sur les coefficients de satisfaction des besoins proposés (Villars-sur-Glâne, Givisiez et Fribourg).

Conformément à la procédure prévue en la matière, le *Comité* a transmis le traitement de ces divergences majeures à la *Commission d'aménagement, de mobilité et d'environnement de l'Agglomération de Fribourg (ci-après CAME)*, laquelle a examiné les remarques formulées lors de plusieurs séances, notamment lors de séances bilatérales avec les communes concernées. Pour chaque divergence majeure, un procès-verbal a été établi. Il reflète la position de la *CAME* au sujet de la divergence, dont le traitement lui a été délégué, ainsi que les solutions esquissées lors desdites séances.

3. Décision du Comité

Lors de l'examen final du Rapport du *PA4* le 11 février 2021, le *Comité* a pris connaissance des propositions de la *CAME* concernant les divergences majeures qu'il avait préalablement identifiées. Il s'est rallié à un compromis proposé par la *CAME* et a pris la décision de modifier le contenu du Rapport du *PA4* concernant la politique de stationnement dans le sens proposé. Il a, ainsi, intégré les modifications proposées directement dans les documents soumis à l'adoption du législatif, lesquels reflètent par conséquent les solutions trouvées auxquelles les communes concernées ont dans l'intervalle également souscrites. Le *Comité* remercie les membres de la *CAME* pour leur engagement en faveur du projet.

Stationnement sur le domaine public

Les règles en la matière ont été précisées par rapport à la version mise en consultation publique. La gestion du stationnement sur le domaine public imposée dans le cadre du projet d'agglomération n'implique pas nécessairement une tarification au sens monétaire mais peut tout aussi bien consister, en fonction des circonstances locales, en une simple limitation de la durée du stationnement. L'objectif principal est ici de prévenir le phénomène des voitures ventouses déposées par des pendulaires et de garantir la qualité de l'espace public.

Stationnement sur le domaine privé lié au logement

Les règles en la matière ont été revues dans le sens d'une plus grande souplesse par rapport à la version envoyée en consultation. Le *Comité* renonce ainsi à fixer une fourchette de satisfaction plus restrictive que celle proposée par les *normes VSS* au profit de principes généraux en ce qui concerne le dimensionnement du stationnement à implémenter dans les règlements communaux. Il s'agit notamment de promouvoir une harmonisation du nombre de places à créer pour les nouvelles constructions en fonction de la qualité de desserte par les *TP*. La réglementation initialement imaginée est proposée sous forme de recommandation. Dès lors, les communes, qui souhaitent aller plus loin que les *normes VSS*, peuvent le faire, notamment lors de la construction d'écoquartiers.

Stationnement sur le domaine privé lié aux activités

Les règles en la matière prévoyaient un renforcement des coefficients de satisfaction plus restrictifs que ceux des *normes VSS* imposés par le *PA3*. Constatant que nombre de communes n'avaient pas encore adaptés leur réglementation communale aux dispositions de ce dernier, le *Comité* a renoncé à un nouveau durcissement dans le *PA4*. Il propose, dès lors, un maintien des dispositions actuelles dans le domaine du stationnement lié aux activités.

VI. Les éléments d'évaluation du projet

1. Généralités

Plusieurs chapitres exigés par les autorités fédérales en vue de l'évaluation technique du projet ont été remodelés ou ajoutés au Rapport du *PA4* en sus de ceux présentés dans le cadre de la consultation publique.

- le chapitre 3 présente de manière qualitative l'état de la mise en œuvre du *Projet d'agglomération de deuxième génération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après PA2)* et du *PA3*. Il met en perspective les tableaux de suivi exigés par la Confédération pour chaque mesure ayant été intégrée dans l'Accord sur les prestations relatif au *PA2* ou au *PA3* ;

- le chapitre 8 vise à introduire le catalogue des fiches de mesures du *PA4*. Il fournit plusieurs explications sur la typologie des mesures proposées et sur leur portée pour les collectivités appelées à les mettre en œuvre. Le catalogue de mesure présenté dans la version en consultation publique a, quant à lui, été complété et ajusté à la lumière de la coordination effectuée avec les maîtres d'ouvrage, notamment au niveau des coûts (chapitres 8.1 à 8.3)

Les éléments du Rapport du *PA4* qui ont fait l'objet de compléments visent principalement à démontrer la conformité de la planification proposée aux exigences de base des projets d'agglomération. Ces différents chapitres ou partie de chapitre n'ayant pas de portée sur le concept territorial proposé dans le cadre du *PA4*, ils n'ont pas fait l'objet de la consultation publique mais font partie intégrante du projet et sont explicités plus en détail ci-après.

2. Catalogue de mesures finalisé

Contexte

Le *PA4* prévoit des mesures infrastructurelles qui sont précisément calibrées tant au niveau temporel que financier. Les exigences de la Confédération concernant les délais de mise en œuvre des mesures tendent en effet à se renforcer au fil des générations de projet. Dans le cadre du *PA4*, les mesures définies comme prioritaires (catégorie A) doivent impérativement être réalisées dans un délai de quatre ans et trois mois à compter de la libération des crédits correspondant par le Parlement fédéral (horizon 2024-2028).

Lors de la mise en consultation publique, les fiches présentaient sommairement la description, l'opportunité et la responsabilité de la mise en œuvre des mesures proposées. Une première évaluation en termes de priorisation et de coûts était également présentée. Dans l'intervalle, l'*Agglomération* a mené un important travail en collaboration avec les communes de manière à s'assurer de la faisabilité technique et financière des mesures proposées pour une réalisation dans le délai prévu. Les communes, qui sont également maîtres d'ouvrage, ont ainsi été invitées à remettre des études préalables pour chaque fiche de mesure priorisée en catégorie A du *PA4*.

Cette démarche permet de s'assurer de la maturité des projets présentés et de la précision du chiffrage correspondant. Les données relatives à l'impact financier du projet ont ainsi pu être complétées en tenant compte de la capacité financière des collectivités publiques et de la limite d'endettement de l'*Agglomération*.

Priorisation

La priorité de chaque mesure du projet est indiquée sur la fiche de mesure correspondante. Les mesures du projet d'agglomération sont classées en fonction de trois priorités de réalisation. Celles-ci sont à répartir dans trois listes A, B et C. Pour le *PA4*, les mesures de la liste A sollicitent une libération des moyens pour la période 2024-2028, les mesures de la liste B vraisemblablement pour la période 2028-2032 et les mesures de la liste C ultérieurement. Cette priorisation est impérative, non seulement pour les mesures pour lesquelles un cofinancement fédéral est demandé (domaine de la mobilité), mais aussi pour la première fois pour les mesures non cofinancées (domaines de l'urbanisation et du paysage). Dans ces deux derniers domaines, les formulations ouvertes retenues dans les fiches de mesures devraient permettre de mettre en œuvre les projets avec une relative flexibilité quant à l'horizon de mise en œuvre indiqué.

Coûts

Le coût des mesures a été défini d'un commun accord avec les communes-sites. Pour la première fois, l'évaluation repose sur des études préalables permettant une estimation relativement précise des coûts pour les mesures de priorité A. Afin de garantir une approche uniforme sur l'ensemble du périmètre de l'*agglomération fribourgeoise*, une méthodologie reposant sur des critères généraux et abstraits a été établie. Elle se fondait, d'une part, sur les exigences fédérales liées à certains types d'ouvrages et, d'autre part, sur l'expérience accumulée par les techniciens. Une fois les données récoltées, l'*Agglomération* a procédé à un lissage afin de corriger les différences d'interprétation quant à la manière de calculer les coûts pour un même type d'objet. Le coût des mesures revêt une certaine importance dès lors que le subventionnement de l'*Agglomération* est garanti uniquement jusqu'à concurrence du

montant prévu dans le *PA4*. Un éventuel dépassement est donc à charge de la commune-site, respectivement du maître d'ouvrage.

Les coûts mentionnés dans les fiches représentent l'entier du prix de la mesure hors taxe, y compris les éventuelles participations des pouvoirs publics ou de tiers. Un cofinancement fédéral est envisageable pour les mesures infrastructurelles liées au trafic d'agglomération définies comme prioritaires dans le projet et qui ont fait l'objet d'une évaluation positive de la part de la Confédération. Les mesures éligibles font l'objet d'un contrat qui garantit le cofinancement fédéral. Selon les informations à disposition, l'Accord sur les prestations relatif aux mesures du *PA4* sera signé par la Confédération en 2023. Au niveau cantonal, un subventionnement de certaines mesures est envisageable dans le cadre de l'aide aux communautés régionales de transports ou sur la base de la *loi sur les routes (RSF 741.1) de l'Etat de Fribourg (ci-après LR)*, en fonction des caractéristiques du projet. Le montant de ces contributions est déterminé peu avant la réalisation du projet sur la base de conventions annuelles qui dépendent du financement à disposition. Une contribution financière des propriétaires fonciers peut également être envisagée dès lors qu'ils retirent un avantage direct de la mesure en cause.

Une fois les participations de tiers retranchées, la charge financière effective pour l'*Agglomération* dépend, quant à elle, du taux de subventionnement appliqué pour les différentes mesures. Ce taux est défini dans la *Directive sur le subventionnement des mesures du Plan directeur de l'Agglomération de Fribourg (ci-après Directive)*, dont la nouvelle version est également soumise à l'approbation du législatif.

3. Impacts financiers du projet

L'un des principaux objectifs des projets d'agglomération est l'obtention d'un cofinancement fédéral pour les mesures infrastructurelles destinées au trafic d'agglomération définies comme prioritaires. La qualité générale du projet présenté conditionne l'ampleur du cofinancement fédéral qui peut en pratique varier entre 0 et 40 %. Le montant exact de cette participation est évalué en fonction de la cohérence du projet, eu égard à l'objectif de coordonner le développement de l'urbanisation et des transports. Pour ce faire, la Confédération se base sur les mesures classées en priorité A et B. Les projections relatives aux impacts financiers du *PA4* se fondent sur une approche prudente et tablent sur une participation fédérale aux mesures infrastructurelles destinées au trafic d'agglomération de l'ordre de 35 %, soit une participation identique à celle dont a bénéficié l'*Agglomération* pour le *PA3*.

Seules les mesures, classées en priorité A et dont le rapport coût-efficacité est jugé satisfaisant par les autorités fédérales, sont susceptibles de bénéficier d'un cofinancement fédéral. Les mesures relatives au domaine de l'urbanisation et de la nature sont prises en compte dans l'évaluation globale du projet mais ne peuvent pas bénéficier d'un soutien fédéral. La ventilation des coûts entre les mesures de catégorie 1 (qui peuvent bénéficier d'un cofinancement fédéral) et les mesures de catégorie 2 (qui ne peuvent pas y prétendre) ainsi que les coûts totaux du projet par domaine thématique sont présentés dans le tableau suivant. Il s'agit de coûts bruts totaux qui incluent les éventuelles contributions publiques et participations de tiers.

	A	B	C	TOTAL
Urbanisation	1'350'000	0	0	1'350'000
Mobilité	104'293'567	38'889'020	355'936'000 ¹	499'118'587
Paysage	40'782'000	2'300'000	0	43'082'000
TOTAL	146'425'567	41'189'020	355'936'000	
Mesures imputables au fond FORTA				103'600'767
Coût du projet selon l'ARE				143'739'787
Part nette à charge de l'Agglomération				53'181'105
Cofinancement fédéral				36'260'268

Les mesures imputables au fonds d'infrastructures sont constituées uniquement de mesures de mobilité prioritaires en A. Certaines mesures de mobilité ne sont toutefois pas imputables à ce fonds, telles que les mesures de promotion, certaines mesures-études. Ce montant constitue le montant subventionnable par la Confédération, soit l'ensemble des mesures qui peuvent prétendre à un cofinancement fédéral.

Les projets d'agglomération sont évalués sur leur rapport coût-utilité. C'est la qualité de ce rapport qui va définir le taux de cofinancement fédéral attribué au projet. Les directives d'élaboration du PA4 indiquent que les coûts d'un projet d'agglomération correspondent aux coûts de l'ensemble des mesures classées en priorité A ou B par la Confédération dans l'Accord sur les prestations. D'expérience, les mesures retenues sont les mesures de mobilité et les mesure d'urbanisation.

La part nette à charge de l'Agglomération est une estimation prudente de l'investissement financier de l'Agglomération. Elle se base sur un taux de cofinancement fédéral de 35 %, et ne prend en compte ni les participations de l'Etat de Fribourg aux projets au titre de la LR, ni les éventuels subventionnements cantonaux via la loi sur les transports (RSF 780.1, LTr) de l'Etat de Fribourg. Le subventionnement intégral des TransAgglos, des mesures forfaitaires de TP et de gestion du trafic, comme le propose la nouvelle Directive de subventionnement, est, quant à lui, pris en compte.

Le cofinancement fédéral est calculé sur la base du montant imputable au Fonds fédéral pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (ci-avant FORTA) décrit ci-dessus. Comme pour l'ensemble de ce message, le calcul prend une hypothèse d'un taux de cofinancement à 35 %

De manière générale, il est relevé que le coût global du PA4 est à la baisse comparativement aux projets d'agglomération précédents. Le travail de sélection des mesures, ainsi que les exigences relatives au niveau de maturité des mesures ont permis d'aboutir un à catalogue de mesures particulièrement efficient. Ce catalogue intègre des projets communaux qui ont une portée régionale, les infrastructures relatives au développement du réseau de bus, dont l'Agglomération est commanditaire, et un important développement des équipements structurants en faveur de la mobilité douce.

Indépendamment d'un éventuel cofinancement fédéral, l'Agglomération s'engage à cofinancer l'entier des mesures prévues par le projet dès lors qu'elles sont toutes jugées d'intérêt régional et font l'objet d'une priorisation en catégorie A. Le montant de la subvention est de 50 % du coût de la mesure tel qu'évalué dans le PA4, déduction faite des participations de tiers. Cette approche reprend les principes de base du PA2 et du PA3. Une subvention de 100 % est toutefois considérée pour certaines mesures stratégiques exhaustivement énumérées dans la Directive. L'impact financier des modalités de subventionnement proposées, notamment sous l'angle de la limite d'endettement, est présenté dans le cadre du message relatif à la Directive soumis au législatif parallèlement à l'adoption du PA4 (Message n° 53 de la législature 2016-2021).

¹ Une partie significative de ce montant est due à la couverture autoroutière de la N12 dont la réalisation est étudiée dans le cadre du projet Chamblieux-Bertigny.

4. Etat de la mise en œuvre du PA2 et du PA3

La Confédération demande un état de la mise en œuvre des mesures issues des projets de générations précédentes dans le cadre du PA4. Cet état des lieux prend la forme d'une argumentation qualitative présentée dans le chapitre correspondant du Rapport du PA4 et de tableaux de mises en œuvre qui figurent dans les annexes du Rapport du PA4. Avec l'écoulement du temps, le contrôle de la cohérence du contenu et des mesures tend à gagner en importance car il faut pouvoir comprendre comment les mesures sont liées entre elles au fil des différentes générations de projets.

En ce qui concerne l'*Agglomération*, cet examen porte essentiellement sur la mise en œuvre des mesures du PA2 et du PA3. Le compte-rendu de mise en œuvre indique que la majorité des mesures de priorité A du PA2 avancent en vue d'un début de réalisation d'ici 2022. Pour les mesures du PA3, leur mise en œuvre est autorisée par la Confédération depuis le mois d'octobre 2020, ce qui explique leur très faible taux de mise en œuvre.

Bien que l'état de mise en œuvre corresponde en moyenne à ce qui se passe au niveau national, il est vraisemblable que cela ne soit pas suffisant pour satisfaire les critères de mise en œuvre souhaités par la Confédération. En effet, si la mise en œuvre des mesures des PA2 et PA3 est en bonne voie, il est à regretter que celle-ci ait mis du temps à démarrer. Les critères d'évaluation utilisés pour l'examen de la mise en œuvre du PA4 ne sont toutefois pas connus à ce stade, il n'est donc pas possible d'anticiper l'impact de la mise en œuvre sur l'évaluation globale du projet.

5. Contrôle des effets

Le contrôle des effets se base sur un système d'indicateurs qui renseignent sur l'évolution des transports et de l'urbanisation dans l'*agglomération fribourgeoise*. Les indicateurs du *Monitoring et controlling des projets d'agglomération (ci-après MOCA)* doivent permettre aux autorités fédérales de vérifier les objectifs définis dans les différentes stratégies sectorielles. Les quatre indicateurs exigés pour juger des effets du projet sont les suivants : répartition modale, accidents, habitants par niveau de qualité de desserte par les TP ainsi qu'emplois par niveau de qualité de desserte par les TP.

Dans le Rapport du PA4, l'évolution des indicateurs MOCA sera présentée dans les chapitres relatifs à l'analyse de l'état de la mise en œuvre (chapitre 3), de la situation et des tendances (chapitre 4), ainsi que dans les différentes stratégies sectorielles concernées (chapitre 7). Ces données techniques seront ajoutées au rapport sur la base des éléments politiquement validés par le *Conseil*. Sur la base de ces indicateurs, la Confédération pourra mesurer les effets déployés par les projets d'agglomération précédents ainsi que ceux escomptés dans le cadre du PA4. Sur la base des données actualisées mises à disposition par l'ARE, des objectifs quantitatifs et qualitatifs seront ainsi formulés afin de permettre un contrôle des effets du projet à long terme. En partant de l'état actuel, le PA4 formulera plusieurs objectifs à atteindre d'ici 2040. La Confédération contrôlera le respect de ces objectifs dans le cadre de son évaluation des projets d'agglomération ultérieurs.

VII. Suite du processus

1. Séance d'information

Le *Comité* a décidé d'organiser, sur le modèle des séances d'information publique, une rencontre afin d'exposer les principaux enjeux du projet aux représentants politiques de l'*Agglomération* et de ses *communes membres*. Selon les éléments déjà communiqués, cette séance se déroulera le 17 mars 2021 à Forum Fribourg. Le choix s'est porté sur une séance en présentiel qui favorisera un échange direct ; la configuration des lieux permettant par ailleurs de satisfaire à toutes les exigences sanitaires actuelles.

La séance d'information aura pour principal objectif d'exposer les options stratégiques retenues pour le projet aux responsables politiques qui ont pris leur fonction lors du changement de législature dans les communes. Les membres du *Conseil*, qui statueront sur le projet dans leur ancienne composition, sont eux aussi invités à échanger directement avec les techniciens ayant élaboré le projet en amont de la

séance prévue le 1^{er} avril 2021. Il s'agira notamment de présenter, à cette occasion, les modifications apportées au document mis en consultation publique à l'automne dernier et de répondre aux interrogations qui seraient susceptibles de se poser.

2. Approbation cantonale et transmission

La Confédération exige que le projet d'agglomération soit formellement validé par les autorités cantonales. Le *PA4* doit donc faire l'objet d'une approbation qui prend la forme d'un arrêté du Conseil d'Etat du canton de Fribourg. L'arrêté d'approbation et les éventuelles conditions, qui seront formulées, seront donc des éléments déterminants pour le dépôt dans les formes et les délais prescrits du *PA4* en tant que projet d'agglomération auprès de la Confédération. Une lettre commune, signée du Conseil d'Etat et du *Comité* transmettra officiellement ce document aux offices fédéraux avant le 15 septembre 2021.

Le *PA4* sera également soumis à un examen final cantonal en qualité de plan directeur régional. Une fois approuvé par le Conseil d'Etat, le *PA4* abrogera formellement le *PA3* en tant que plan directeur régional. La réalisation et le financement des mesures prévues par le *PA2* et le *PA3* en tant que projet d'agglomération restent toutefois assurés selon les conditions établies par la *Directive*.

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

Le *Comité* propose au *Conseil* d'adopter le Projet d'agglomération de quatrième génération de l'Agglomération de Fribourg (*PA4*) selon le projet d'arrêté annexé.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil d'agglomération, l'expression de nos meilleures salutations.

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

Le Président



René Schneuwly

Le Secrétaire général



Félicien Frossard

AGGLOMERATION DE FRIBOURG
AGGLOMERATION FREIBURG

LE CONSEIL D'AGGLOMERATION DE L'AGGLOMERATION DE FRIBOURG

v u :

- la loi du 21 août 2020 sur les agglomérations de l'Etat de Fribourg (LAgg ; RSF 140.2),
- la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) et son règlement d'exécution du 28 décembre 1981 (ReLCo ; RSF 140.11),
- les Statuts de l'Agglomération de Fribourg adoptés par le Conseil d'agglomération le 13 septembre 2018 et approuvés le 24 juin 2019 par le Conseil d'Etat,
- la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC ; RSF 710.1) et son règlement d'exécution du 1^{er} décembre 2009 (ReLATEC ; RSF 710.11),

considérant :

- le message n° 44 du 27 août 2020 du Comité d'agglomération,
- le message n° 52 du 25 février 2021 du Comité d'agglomération,
- le rapport de consultation du 25 février 2021
- le préavis de la Commission de l'aménagement, de la mobilité et de l'environnement,

arrête :

Article premier

Le Conseil d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg adopte le projet d'agglomération de quatrième génération de l'Agglomération de Fribourg (PA4).

Article second

¹ Le PA4 est transmis au Conseil d'Etat du canton de Fribourg pour examen final et pour approbation.

² Il est transmis à l'Office fédéral du développement territorial (ARE) pour évaluation.

Fribourg, le 1^{er} avril 2021

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

Le Président

Le Secrétaire général

Urs Hauswirth

Félicien Frossard