

Message du Comité d'agglomération  
au Conseil d'agglomération

**Message en vue de  
la libération du crédit d'étude du  
Projet d'agglomération de cinquième génération (PA5),  
respectivement du  
Plan directeur régional d'agglomération (PDA)**

## Sommaire

I. Contexte général .....	1
1.1 Informations du Comité.....	1
1.2 Avantages liés à l'élaboration d'un PA5.....	1
1.2.1 Disposer d'une vision globale et cohérente de l'espace fonctionnel de l'agglomération .....	1
1.2.2 Obtenir un soutien fédéral pour les mesures infrastructurelles à l'horizon 2028-2032.....	2
II. Contenu du PA5, respectivement du PDR.....	3
2.1 Contexte.....	3
2.1.1 Planifications directrices régionales (PDR, PA et PDCant) .....	3
2.1.2 Contenus liants du PA5 .....	4
2.2 Chapitres du projet et enjeux.....	5
2.2.1 Analyse de la situation et des tendances .....	5
2.2.2 Vision et stratégies .....	5
2.2.3 Mesures.....	5
III. Gouvernance.....	6
3.1 Un PA5 porté par les organes de l'Agglomération .....	6
3.2 Intégration de nouvelles communes au PA5.....	6
3.2.1 Contrats de prestations et engagement des communes .....	6
3.2.2 Représentation des communes dans un organe de suivi du PA5 .....	6
3.3 Une démarche soutenue par l'État de Fribourg et les préfectures .....	6
IV. Organisation du projet : calendrier et procédure de validation.....	6
V. Budget des travaux .....	8
5.1 Montant initialement budgété.....	8
5.2 Estimation des coûts des travaux pour le PA5.....	8
5.3 Cofinancement cantonal .....	8
5.4 Prestations externes et internes .....	8
5.4.1 Prestations externes.....	8
5.4.2 Prestations internes.....	9
5.5 Répartition des coûts du PA5 : contrats de prestations et engagement des communes .....	9
VI. Proposition à l'intention du Conseil d'agglomération .....	10

## Annexes

- Annexe 1 : projet d'arrêté, partie « mobilité »
- Annexe 2 : projet d'arrêté, partie « aménagement »

**Glossaire :**

*Toutes les abréviations sont en italique dans le document.*

<b>Abrév.</b>	<b>Définition</b>
Agglomération	Agglomération de Fribourg (institution) en tant qu'organe politique (législatif et exécutif) doté d'un bureau administratif et technique
ARE	Office fédéral du développement territorial
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
DAEM	Dicastère de l'aménagement, de l'environnement et de la mobilité de l'Agglomération de Fribourg
DPTA	Directives fédérales pour le programme en faveur du trafic d'agglomération
LAgg	loi sur les agglomérations de l'Etat de Fribourg (RSF 140.2)
LATeC	loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1) de l'Etat de Fribourg
LMob	loi sur la mobilité de l'Etat de Fribourg
MOCA	Monitoring et controlling des projets d'agglomération (indicateurs)
OPTA	Ordonnance du DETEC concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération (RS 725.116.214)
PA	projet-s d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg (PA1, PA2, PA3, PA4)
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
PA5	Projet d'agglomération de cinquième génération de l'Agglomération de Fribourg
PA6	Projet d'agglomération de sixième génération de l'Agglomération de Fribourg
PDCant	Plan directeur cantonal
PDR	Plan directeur régional
PDR-Sarine	Plan directeur régional du district de la Sarine
PDR-Singine	Plan directeur régional du district de la Singine
PDR-Lac	Plan directeur régional du district du Lac
Statuts	Statuts de l'Agglomération de Fribourg
TP	transport public

## **21 - 2021-2026 : Message en vue de la libération du crédit d'étude du Projet d'agglomération de cinquième génération (PA5), respectivement du Plan directeur régional d'agglomération (PDA)**

---

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

### **I. Contexte général**

#### **1.1 Informations du Comité**

Le *Comité d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après Comité)* a jugé de l'opportunité de déposer un *Projet d'agglomération de cinquième génération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après PA5)* sur la base d'une pesée des intérêts détaillée. Il relève que l'élaboration de cette génération de projet est marquée par un contexte institutionnel mouvant, qui apporte son lot d'incertitudes tant du point de vue de sa gouvernance que de son financement. Le calendrier des *projets d'agglomération (ci-après PA)* est fixé à l'échelle nationale et ne coïncide pas avec le calendrier prévu pour la réforme institutionnelle. Il s'agit donc de trouver des solutions pragmatiques, afin de permettre l'élaboration et l'adoption de ce projet de territoire dans les délais impartis.

Les éléments de contexte précités n'enlèvent en rien l'intérêt politique, technique et financier de se lancer dans les travaux d'un *PA5*. En effet, les avantages de disposer d'une vision cohérente du territoire à une échelle élargie et de pouvoir bénéficier d'un soutien financier pour la réalisation des mesures infrastructurelles indispensables demeurent incontestables. En effet, le *PA5* est l'unique occasion de bénéficier d'un cofinancement fédéral pour des mesures infrastructurelles réalisées dans la période 2028-2032. Il permettra également d'opérer pour la première fois sur l'espace fonctionnel de l'agglomération fribourgeoise.

#### **1.2 Avantages liés à l'élaboration d'un PA5**

##### 1.2.1 Disposer d'une vision globale et cohérente de l'espace fonctionnel de l'agglomération

Dans une vision cohérente et intégrée du territoire, les systèmes de transport et le développement urbain sont étroitement liés. En effet, les nouvelles offres de transport accélèrent la croissance urbaine et, inversement, le développement urbain génère des déplacements et, par conséquent, une sollicitation accrue des infrastructures. Ces mécanismes d'influence dépassent les frontières administratives actuelles de *l'Agglomération de Fribourg (ci-après Agglomération)*. Le périmètre de l'espace fonctionnel statistique de l'agglomération fribourgeoise est défini, en prenant notamment en compte les flux pendulaires, par *l'Office fédéral du développement territorial (ci-après ARE)* (voir la figure1).

Dans son rapport d'évaluation du *Projet d'agglomération de quatrième génération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après PA4)*, la Confédération a salué le fait que le diagnostic territorial avait été réalisé sur l'espace fonctionnel de l'agglomération fribourgeoise. Elle note qu'il est opportun de poursuivre le travail relatif aux stratégies et aux mesures sur ce périmètre élargi, afin d'obtenir les résultats escomptés.

Afin de répondre pleinement aux exigences fédérales, le travail à entreprendre pour l'élaboration du PA5 est principalement de deux natures :

- d'une part, il s'agit de poursuivre les stratégies et mesures initiées dans les générations précédentes bien reçues par l'ARE, tout en approfondissant ponctuellement certaines thématiques ;
- d'autre part, il s'agit d'étendre le périmètre du PA5, afin de disposer d'une véritable vision cohérente et intégrée de l'espace fonctionnel de l'agglomération fribourgeoise. Ce projet a pour but de comprendre les dynamiques territoriales et de proposer des réponses pratiques à des problématiques, telles que la génération de trafic et la répartition modale, la priorisation des secteurs de développement, le développement d'espaces de nature et de loisirs, etc.

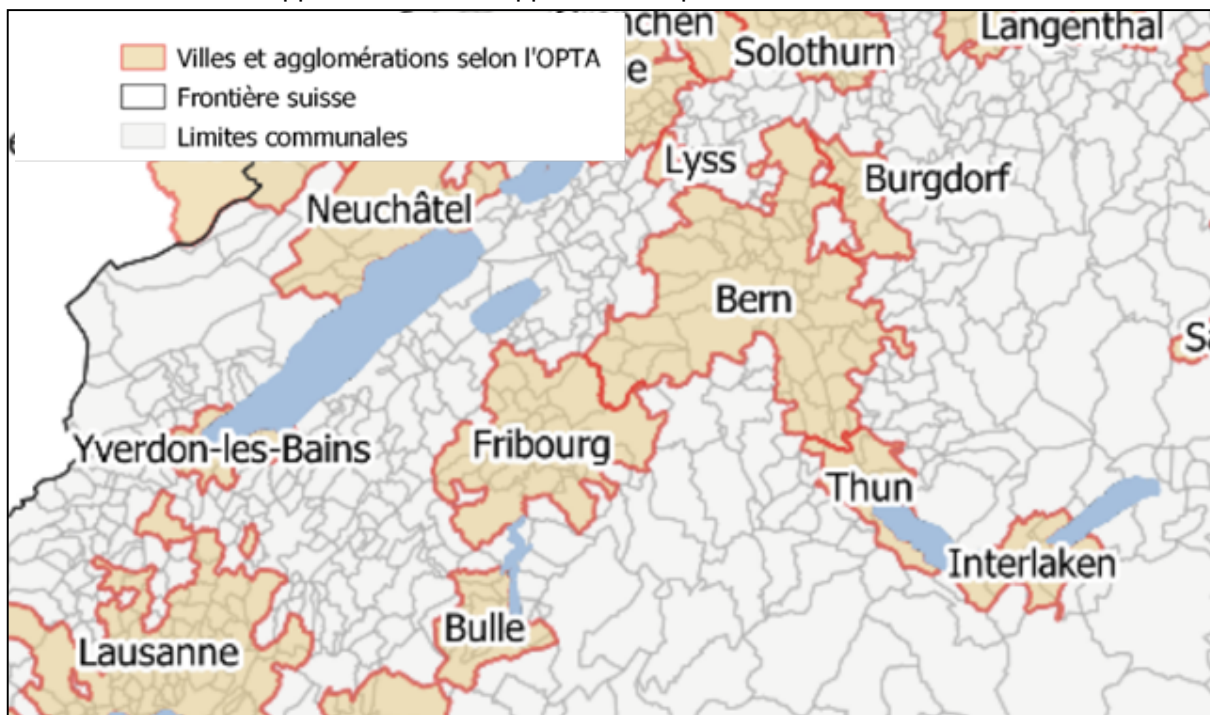


Figure 1 : villes et agglomérations selon l'OPTA.

Source : DPTA, février 2023, p. 5

### 1.2.2 Obtenir un soutien fédéral pour les mesures infrastructurelles à l'horizon 2028-2032

Le soutien du Conseil fédéral, respectivement des Chambres fédérales, dont ont bénéficié les PA des générations précédentes plaide en faveur de l'élaboration d'un PA5. En effet, parallèlement au soutien financier de plusieurs mesures du PA4 pour un montant d'environ 40 millions de francs (prix 'octobre 2020', hors TVA et hors renchérissement), le Conseil fédéral a également retenu plusieurs mesures en priorité B pour un montant de près de 12 millions de francs de cofinancement (prix 'octobre 2020', hors TVA et hors renchérissement) (pour davantage d'informations, voir le [rapport d'examen de la Confédération](#)). Ces montants, aujourd'hui indicatifs, ne pourront être libérés que si l'Agglomération les justifie et les précise dans un PA ultérieur. L'expérience montre que seule une petite partie des projets, qui seront finalement inscrits dans la prochaine génération de PA, sont identifiés en horizon B dans le PA antérieur. Dans les faits, le Comité constate que le cofinancement perçu peut doubler par rapport à ce qui avait été anticipé dans la génération de PA précédente<sup>1</sup>. Il relève également que certaines mesures sont non

<sup>1</sup> Le *Projet d'agglomération de deuxième génération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après PA2)* avait anticipé un cofinancement fédéral à hauteur de 18 millions de francs pour les mesures de la prochaine génération (inscrites en priorité B dans le PA2), alors que les mesures A du *Projet d'agglomération de troisième génération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après PA3)* ont finalement bénéficié d'un cofinancement fédéral de près de 38 millions de francs (subventionnement fédéral de 35% pour les mesures infrastructurelles retenues en priorité A du PA3). De façon similaire, le PA3 avait anticipé un cofinancement fédéral d'environ 17 millions de francs pour les mesures de la prochaine génération (inscrites en priorité B dans le PA3), alors que les mesures A du PA4 ont finalement bénéficié d'un cofinancement fédéral de 43 millions de francs (subventionnement fédéral de 35 % pour les mesures infrastructurelles retenues en priorité A du PA4).

spécialisées et bénéficient à toute la collectivité. Par exemple, le PA4 a permis de recevoir un cofinancement fédéral important pour la décarbonisation du matériel roulant (bus). À noter finalement que les mesures infrastructurelles bénéficient également d'un cofinancement cantonal, qui peut atteindre 50 % du solde des dépenses totales. Ces contributions cumulées représentent donc un allègement des charges financières important pour les communes, dont les mesures infrastructurelles sont retenues dans les PA.

En donnant la possibilité d'inscrire des mesures dans un périmètre plus vaste, le PA5 permet également d'inscrire de nouvelles mesures, qui pourront bénéficier d'un cofinancement fédéral. Renoncer à un PA5 signifie renoncer à un cofinancement fédéral pour les mesures infrastructurelles dans un horizon allant de 2028 à 2032 (voir la figure 2). Un *Projet d'agglomération de sixième génération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après PA6)* peut inscrire des mesures qui se réaliseront au-delà de 2032.

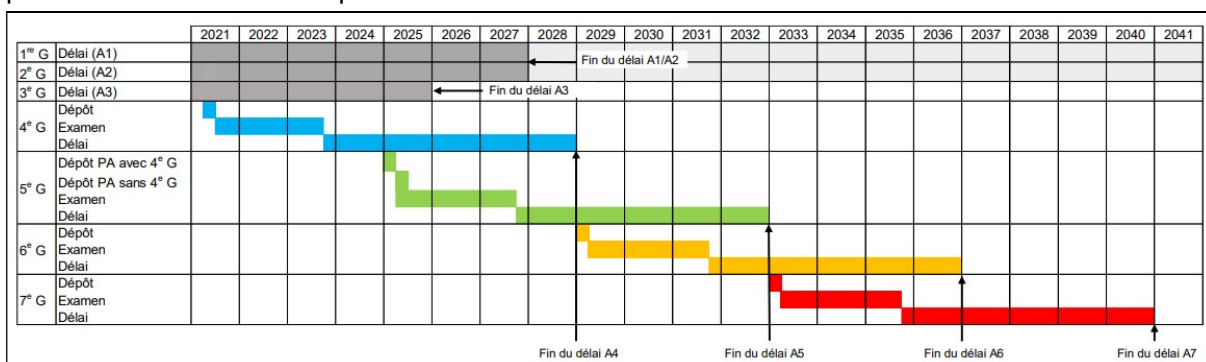


Figure 2 : périodes prévues pour les projets d'agglomération et délai fixé pour le début de l'exécution  
Source : DPTA, février 2023, p. 24

Conformément aux *Directives fédérales pour le programme en faveur du trafic d'agglomération (ci-après DPTA)*, le *Comité* veillera naturellement à ce que les mesures soient suffisamment abouties, pour pouvoir être inscrites dans le PA5. Afin de garantir une mise en œuvre des projets dans l'horizon qui leur est attribué par le PA, des études ou des avant-projets doivent exister pour ces mesures.

En effet, l'état de la mise en œuvre des mesures des PA des générations précédentes est pris en considération dans l'évaluation des PA. Le *Comité* relève également que les critères d'évaluation et le niveau d'exigences en vue d'obtenir un soutien financier de la Confédération augmentent au fil des générations de projets.

## II. Contenu du PA5, respectivement du PDR

### 2.1 Contexte

#### 2.1.1 Planifications directrices régionales (PDR, PA et PDCant)

Le *Comité* rappelle que la planification régionale est un échelon intermédiaire entre les échelles communale (plans d'aménagement locaux) et cantonale (*Plan directeur cantonal [ci-après PDCant]*). Elle définit des objectifs servant de cadre à l'aménagement local. Un plan directeur est un instrument central en matière d'aménagement régional, qui a pour but de coordonner les activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire. Il détermine le développement souhaité et définit les mesures nécessaires en matière d'urbanisation, de mobilité, de gestion de l'espace naturel et des ressources. Un plan directeur engage les autorités, pour lesquelles il a force obligatoire, mais il n'est en revanche pas contraignant pour les particuliers. Selon l'article 27 de la *loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après LATeC)*, les PA sont considérés, dans la mesure où ils concernent l'aménagement du territoire, comme des plans directeurs régionaux.

Les PA se différencient cependant des *plans directeurs régionaux (ci-après PDR)* élaborés à l'échelle des districts (*Plan directeur régional du district de la Sarine [ci-après PDR-Sarine]*, *Plan directeur régional du district de la Singine [ci-après PDR-Singine]*, *Plan directeur régional du district du Lac [ci-après PDR-Lac]*, etc.). Si les deux planifications (PDR et PA) disposent d'une base légale commune fixée par le droit cantonal (LATeC), les PA doivent en plus se conformer aux

directives élaborées par la Confédération (*DPTA*). Il s'agit de directives précises et contraignantes en matière de coordination de l'urbanisation et des transports, qui doivent être observées pour obtenir un cofinancement des mesures qui leur sont associées. Les *PA* de toutes les agglomérations suisses se partagent un fonds unique. Dès lors, il existe une forme de compétition et les meilleurs projets sont susceptibles de recevoir un cofinancement supérieur.

Les planifications susmentionnées doivent être cohérentes. Cependant, elles disposent de granulométries distinctes et se complètent les unes par rapport aux autres. Le *PDCant* donne les bases générales contraignantes, les *PDR* de district viennent préciser certains éléments à l'échelle régionale pour des compétences-clés qui leur sont attribuées (territoire d'urbanisation, zones d'activités). Le *PA* vient principalement préciser les règles du jeu pour les questions de coordination entre urbanisation et transport. Il complète également les stratégies par un catalogue des mesures. Lorsque le *PA* identifie un besoin d'action non réglé par un autre instrument, il peut être plus restrictif (mais pas plus « souple ») que la planification supérieure. Le cas contraire : aucun besoin d'action supplémentaire n'est identifié, puisque la thématique est suffisamment traitée dans un autre instrument, le *PA* se réfère à la planification supérieure sans ajouter de contenu liant.

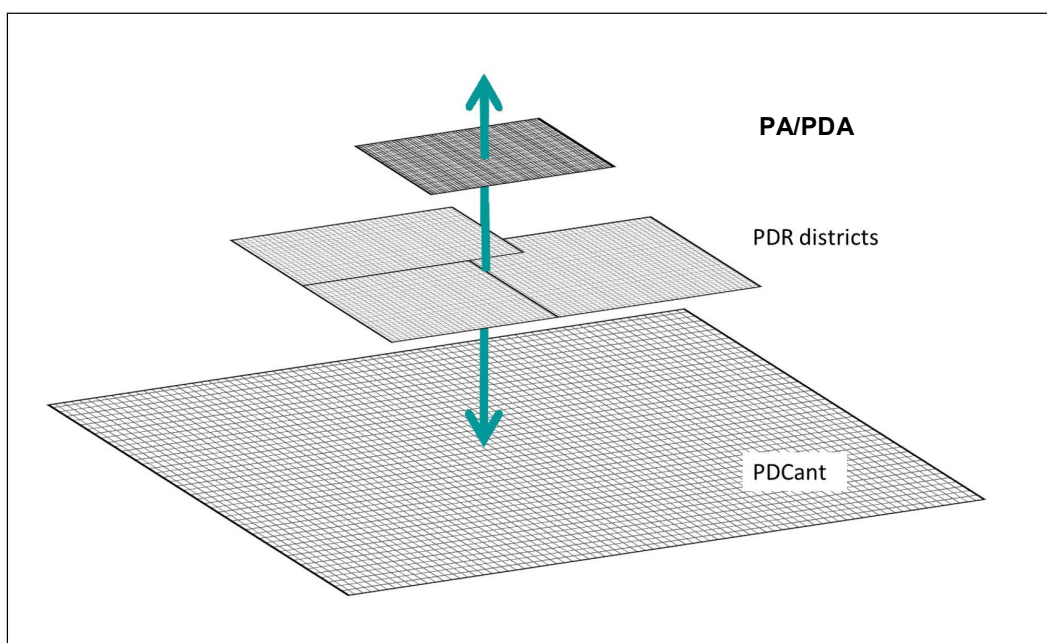


Figure 3 : imbrication des planifications directrices dans le canton de Fribourg  
Source : Agglomération

### 2.1.2 Contenus liants du PA5

Le *PA5* pourra se baser sur les *PDR-Sarine*, *PDR-Singine* et *PDR-Lac*, en complément au *PDCant*, comme dispositifs généraux ayant un effet sur le territoire. Les dispositions inscrites dans le *PA5* devront cependant être plus précises et plus ambitieuses, afin de répondre aux directives fédérales dans le domaine de l'urbanisation, des transports, ainsi que de la nature et du paysage.

Le *Comité* insiste néanmoins sur le fait que le *PA5* s'inscrit dans la continuité des *PA* des générations précédentes. La vision générale du projet doit être conservée. Elle doit, d'une part, capitaliser sur les points forts des projets des générations précédentes, afin de continuer à développer une planification allant dans le sens d'une meilleure coordination entre mobilité et aménagement, et, d'autre part, palier aux points faibles du *PA4* identifiés par la Confédération. Ainsi, l'élément principal du *PA5* consistera à étendre cette vision, ainsi que les stratégies de développement territorial afférentes, à un nombre plus important de communes tout en tenant compte de leurs spécificités. Le second point d'amélioration nécessaire consiste à approfondir quelques thématiques-clés, à l'instar de la stratégie de développement des *transports publics (ci-après TP)* et celle des secteurs de développement, conformément aux remarques formulées par l'*ARE*.

Le *Comité* indique que des adaptations pourraient être nécessaires en fonction de l'évolution encore possible des communes, qui intégreront effectivement le périmètre de la future association de communes de l'agglomération fribourgeoise, au sens de la *loi cantonale sur les agglomérations (ci-après LAgg)*. En effet, le *PA5* n'aura d'effet contraignant que pour les *communes membres de l'Agglomération de Fribourg (ci-après communes membres)* et celles qui s'engageront par contrat.

## 2.2 Chapitres du projet et enjeux

Les travaux du *PA5* s'échelonneront sur les années 2023-2025.

### 2.2.1 Analyse de la situation et des tendances

La première étape du projet, le diagnostic, consiste à consolider les connaissances du territoire en les actualisant ou en les complétant. Cette analyse se réalise sur l'ensemble de l'espace fonctionnel de l'agglomération fribourgeoise, tel que défini par la Confédération. La matière regroupée par cette étape est de plusieurs sources. Premièrement, les *PA* des générations précédentes constituent une précieuse base de données à partir de laquelle le projet peut se construire pour les dix *communes membres* du périmètre institutionnel. Deuxièmement, les *PDR-Sarine*, *PDR-Singine* et *PDR-Lac* fournissent des informations à propos de l'aménagement du territoire pour un périmètre plus large. Ces données permettent de disposer de connaissances générales en matière d'urbanisation et de mobilité, mais des analyses supplémentaires sont nécessaires pour répondre aux attentes de l'*ARE*. Finalement, un travail conséquent consistera à apporter de l'homogénéité et du liant aux informations, qui proviendront de ces différentes sources.

### 2.2.2 Vision et stratégies

L'élaboration de la vision, des besoins d'action et des stratégies correspond à la deuxième étape du projet. Il s'agit d'élaborer une vision commune à vingt ans pour l'agglomération fribourgeoise, en tirant parti des conclusions apportées dans la première étape. Les stratégies du *PA4* sont précises et ont été jugées positivement par l'*ARE*. Celles-ci pourront donc être largement conservées pour le périmètre des dix *communes membres* du centre cantonal. Certaines thématiques doivent cependant être approfondies ponctuellement. Apporter une vision d'ensemble cohérente et élaborer les stratégies afin de la mettre en œuvre sur un périmètre élargi constitue un des défis techniques principaux de l'élaboration du *PA5*.

### 2.2.3 Mesures

La troisième et dernière étape vise à traduire les stratégies en lignes d'action concrètes : les mesures. L'objectif est de doter le *PA5* de mesures ciblées, précises, chiffrées et localisées. Par rapport au *PA4*, un effort supplémentaire doit être réalisé, afin d'inscrire des mesures liées aux projets de développement urbain. En effet, les exigences par rapport à ce point ont été largement complétées dans les directives fédérales. La thématique des plateformes multimodales a également été précisée dans les directives et doit donc être approfondie en conséquence dans cette génération de projet.

#### Mesures efficaces

Les mesures doivent non seulement être efficaces, mais également efficaces, soit des mesures qui permettent d'obtenir le résultat escompté en consentant à des coûts limités. Il s'agit d'une exigence de la Confédération qui veille à la justesse des mesures et à l'allocation de leurs ressources financières. Le *Comité* partage cette préoccupation et portera, dès lors, une attention particulière aux mesures à inscrire dans le *PA5*.

#### Mesures prêtes à être réalisées

Enfin, les mesures des générations précédentes doivent être évaluées du point de vue de leur mise en œuvre, respectivement être priorisées. En effet, l'analyse de l'état des lieux de la mise en œuvre des mesures doit être intégrée dans le *PA* et former un tout cohérent avec les nouvelles mesures proposées. Le *Comité* souligne qu'il s'agira alors de réaliser cette pesée des intérêts avec les communes et l'État de Fribourg, afin de s'assurer que les maîtres d'ouvrage (communes et État de Fribourg) disposent des ressources pour réaliser les mesures qu'ils souhaitent inscrire, tant sur le plan financier que sur le plan des ressources humaines. Il s'agit finalement de vérifier que les mesures disposent d'un degré de maturité suffisant, c'est-à-dire de disposer de l'ensemble



des études de base ou des avant-projets nécessaires, afin d'être mises en œuvre à l'horizon de réalisation imposé par la Confédération.

### III. Gouvernance

#### 3.1 Un PA5 porté par les organes de l'Agglomération

L'institution actuelle et ses organes seront porteurs du PA5. Cela concerne le pilotage, la libération du crédit d'étude, l'adoption du plan directeur d'agglomération ainsi que le dépôt du PA5 à la Confédération, en juin 2025. Le calendrier prévisionnel pour la conduite de la transformation de la corporation de droit public « Agglomération de Fribourg » se prolongera selon toute vraisemblance au-delà de cette échéance. Ainsi, les organes de la future agglomération (au sens de la LAgg) ne seront pas encore constitués au moment de l'adoption et du dépôt du PA5 à la Confédération. Le Gouvernement cantonal a publié le 9 décembre 2020 l'ordonnance coordonnant le passage de l'ancienne à la nouvelle loi sur les agglomérations (RSF 140.21) (ci-après ordonnance RSF 140.21). Jusqu'au moment où les communes comprises dans le périmètre fixé par le Conseil d'État se sont constituées en une association dotée de statuts, c'est l'ancien droit qui s'applique. L'Agglomération, dans son organisation actuelle, peut donc poursuivre ses activités aussi longtemps qu'aucune autre entité n'est en mesure de reprendre les tâches d'intérêt régional qu'elle exerce jusqu'à présent<sup>2</sup>.

#### 3.2 Intégration de nouvelles communes au PA5

##### 3.2.1 Contrats de prestations et engagement des communes

Contrairement aux générations précédentes, le PA5 portera sur un périmètre plus large que celui de l'institution actuelle. Conformément à l'esprit de la nouvelle LAgg, le Comité a souhaité, avec l'appui des districts concernés, donner la possibilité de participer aux communes tierces qui le souhaitent. Le périmètre de projet devra cependant demeurer cohérent.

Concrètement, les communes, qui souhaitent participer au PA5, devront s'engager, sur une base contractuelle, à collaborer à l'élaboration du projet de concert avec l'Agglomération. Cette façon de procéder n'est pas inédite. Certaines communes singinoises s'engagent, en effet, dans les projets d'agglomération bernois sur la base de contrats.

S'il est clair que seules les communes, qui s'engagent dans le PA5, pourront bénéficier des avantages de la planification, les modalités exactes de ces contrats seront quant à elles définies ultérieurement.

##### 3.2.2 Représentation des communes dans un organe de suivi du PA5

Le Comité entend mettre sur pied un organe stratégique de suivi de l'élaboration du PA5. Cet organe intégrera de façon équilibrée l'ensemble des communes participant au PA5, à savoir les communes membres de l'institution actuelle et celles qui se seraient engagées contractuellement à y participer. Conformément à l'article 3 de la LAgg, l'État de Fribourg sera également représenté dans cet organe.

#### 3.3 Une démarche soutenue par l'État de Fribourg et les préfectures

L'Agglomération peut compter sur un soutien de l'État de Fribourg et des préfectures pour l'élaboration du PA5. En effet, les organes précités sont favorables à l'élaboration d'un PA5 et à sa réalisation sur un périmètre élargi. Ainsi, la préfecture de la Sarine prendra notamment le rôle de coordinatrice par rapport à l'intégration des nouvelles communes au PA5.

### IV. Organisation du projet : calendrier et procédure de validation

Selon les DPTA, le PA5 doit être déposé auprès de la Confédération au plus tard en juin 2025. Ce délai est impératif. Le Comité rappelle que le PA étant également un PDR au sens de la LATeC, il doit suivre la procédure d'approbation cantonale ad hoc. Le calendrier est donc

---

<sup>2</sup> Le Comité renvoie à sa réponse à la question concernant l'avenir de l'Agglomération de Fribourg (Quest\_Leg2016-2021\_2020\_025) inscrit à l'ordre du jour de la séance du Conseil du 25 mai 2023.

extrêmement contraint. La phase d'élaboration durera un peu plus de six mois, c'est-à-dire moins que les phases successives de validations politiques (exécutif, législatif), les examens des services cantonaux (examen préalable, examen final) et la consultation publique, qui nécessiteront près d'une année.

Compte tenu du délai impératif de transmission du projet à la Confédération, le *Comité* relève qu'il n'est pas possible de lier l'élaboration du projet à la démarche institutionnelle en cours pour définir les contours exacts de la nouvelle association de communes, qui est sensée à terme porter les futurs *PA*. Par rapport aux échéances précitées, il est impératif de débiter le travail technique lié au projet dès à présent et de trouver des solutions pragmatiques par rapport à son portage politique et son financement (uniquement lié aux coûts d'élaboration du projet).

	2023												2024												2025					
	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6				
Conseil: libération crédit																														
Elaboration du PA5 1ère version (PA5 V1)																														
Conseil: libération PA5 V1 pour consultation publique																														
Consultation publique																														
Examen préalable des services cantonaux																														
Rapport de Consultation publique																														
Reprise du projet, élaboration du PA5 2e version (PA5 V2)																														
Organe législatif: adoption du PA5 V2																														
Examen final du PA5 V2 et approbation																														
Reprise du PA5 aux conditions d'approbations (PA5 V3)																														
Dépôt à l'ARE																														

Figure 4 : calendrier intentionnel du PA5, validations successives du *Conseil* et des services cantonaux  
Source : Agglomération

La phase préparatoire du *PA5* comporte le lancement, la préparation, la rédaction du cahier des charges et l'attribution des mandats. Cette étape va débiter au printemps 2023.

L'élaboration du *PA5* (*PA5 V1*) débiter dès la libération des montants nécessaires. Cette première version sera soumise au *Conseil d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après Conseil)* durant le premier semestre de l'année 2024. Le *Conseil* devra autoriser, conformément aux *Statuts de l'Agglomération de Fribourg (ci-après Statuts)*, la mise en consultation publique de cette première version et sa transmission pour examen préalable auprès des services cantonaux. À noter que le *Conseil* a la possibilité d'amender le *PA5*.

La phase de consultation publique se déroulera durant le deuxième trimestre 2024. Elle portera sur les aspects liants du *PA5*. Les directions et les services cantonaux procéderont, durant cette même période, à un examen préalable du *PA5* (la procédure déterminante pour l'adoption et l'approbation des *PA* est fixée par la *LATeC*).

Au terme de la consultation publique, le *Comité* élaborera un rapport dans lequel il se positionnera sur les observations et les propositions qui auront été émises. Il appartiendra également au *Comité* de décider si les observations des conseils communaux doivent être considérées et traitées comme des divergences majeures au sens de la législation cantonale. Un travail similaire devra être mené, afin de prendre en compte des remarques des services cantonaux. L'intégration des adaptations décidées par le *Comité*, suite à la consultation publique et à l'examen préalable, constituera la deuxième version du *PA5* (*V2*).

Le *Conseil* adoptera le *PA5* à la fin de l'année 2024. A ce stade, seuls des amendements mineurs peuvent encore être apportés par l'organe législatif. L'intégration de ces dernières modifications permettra de finaliser le document.

La version finale du *PA5* sera transmise au Conseil d'État, qui procédera à l'approbation du *PA5* au titre de plan directeur d'agglomération. *L'Agglomération* devra éventuellement adapter le *PA5* aux conditions d'approbations données par le Conseil d'État, afin de remettre le projet en juin 2025 à l'ARE.

## V. Budget des travaux

### 5.1 Montant initialement budgété

Le *Comité*, statutairement en charge de l'élaboration de la planification directrice régionale (article 21 des *Statuts*), a formellement pris la décision d'inscrire au budget d'investissement 2023 les travaux du *PA5*, lors de la séance du 15 septembre 2022.

Le budget d'investissement 2023 de l'*Agglomération* prévoit une enveloppe financière d'un montant maximal de 1,3 million de francs, afin d'effectuer l'ensemble des travaux en lien avec le dépôt, en juin 2025, d'un *PA* validé. Le *Comité* précise qu'il procèdera, comme il l'avait fait pour les *PA* de générations précédentes, en répartissant à parts égales, ces montants dans les deux rubriques concernées du budget d'investissement (mobilité et aménagement).

### 5.2 Estimation des coûts des travaux pour le PA5

Le *Comité* a estimé l'enveloppe financière nécessaire à l'élaboration du *PA5* en tirant les enseignements des *PA* précédents. Il tient premièrement à souligner que le document du *PA4* est très complet et offre une excellente base pour le *PA5*. Ainsi, peu d'éléments devront être nouvellement développés. Cependant, l'élargissement conséquent du périmètre de projet implique tout de même des travaux importants.

Les montants à allouer pour le *PA5* sont estimés en fonction du montant global du *PA4*. Le *Comité* relève que l'équipe technique au sein de l'administration dispose des compétences et de l'expérience nécessaires pour internaliser une partie du travail d'élaboration du *PA*. Des prestations de mandataires spécialisés sont néanmoins utiles, afin d'établir des analyses de base ou de disposer des compétences pointues dans certains domaines. Le paragraphe suivant détaille les prestations mandatées par catégorie.

### 5.3 Cofinancement cantonal

L'article 177 de la *Loi cantonale sur la mobilité (ci-après LMob)* prévoit que l'État de Fribourg participe aux coûts d'élaboration des *PA* à raison de 30 % des coûts totaux, jusqu'à un montant maximal de CHF 300'000, par période de planification.

### 5.4 Prestations externes et internes

#### 5.4.1 Prestations externes

Le *Comité* a estimé les coûts mandatés en vue de l'élaboration et de la production d'un *PA5* à CHF 690'000. La multiplication des catégories rendant l'exercice d'estimation complexe, le *Comité* a privilégié une répartition des coûts entre l'élaboration des contenus du projet et la réalisation des documents finaux du *PA5* de la façon suivante :

<b>Mandats d'élaboration des contenus du PA5</b>	<b>Coûts CHF</b>
Mandats communs à toutes les thématiques Soutien cartographique, analyse <i>MOCA</i> et expert externe	146'500
Mandats Urbanisation	160'000
Mandats Mobilité	105'000
Mandats Nature & Paysage	68'500
<b>Total</b>	<b>480'000</b>

<b>Mandats de finalisation des documents du PA5</b>	<b>Coûts CHF</b>
Mandats communs à toutes les thématiques Traduction, graphisme, impression, etc.	210'000
<b>Total</b>	<b>210'000</b>

#### 5.4.2 Prestations internes

Le *Comité* a également estimé la charge de travail, que représentent la conception, l'élaboration et le suivi des mandataires du *PA5* à un total de CHF 500'000. Cette charge est absorbée par les collaborateurs du *Dicastère de l'aménagement, de l'environnement et de la mobilité de l'Agglomération de Fribourg (ci-après DAEM)*, sous la supervision du Secrétaire général de l'Agglomération.

<b>Prestations internes liées à l'élaboration du PA5</b>	<b>Coûts CHF</b>
Mandats communs à toutes les thématiques	500'000
<b>Total</b>	<b>500'000</b>

Le montant global à consentir pour l'élaboration d'un *PA5* s'élève donc à un montant global de CHF 1'190'000, soit inférieur au montant de 1,3 million de francs qui avait été budgété par le *Comité*. Ce montant englobe l'ensemble des coûts d'élaboration du projet et de son catalogue de mesures, y compris l'accompagnement des communes. Une des particularités de l'agglomération fribourgeoise réside en outre dans son caractère bilingue, ce qui occasionne des coûts spécifiques supplémentaires d'environ 10 à 15 % des coûts externes.

Le *Comité* relève que seules les prestations externes, d'un montant CHF 690'000, font l'objet de la libération du crédit d'étude par le *Conseil*.

#### 5.5 Répartition des coûts du PA5 : contrats de prestations et engagement des communes

Contrairement aux générations précédentes, le *PA5* portera sur un périmètre plus large que celui de l'institution actuelle. Les communes, qui souhaitent participer au *PA5*, devront s'engager, sur une base contractuelle, à participer financièrement aux frais d'élaboration du projet. Le *Comité* rappelle que cette façon de procéder a déjà fait ses preuves ailleurs dans le canton (voir le chapitre III. Gouvernance).

Le montant global lié à l'élaboration du *PA5* doit ainsi être supporté de façon équitable entre les communes qui s'engagent dans le projet indépendamment de leur statut. Dans les faits, les communes s'engagent sur un modèle unique de contrat qui repose sur une répartition financière au prorata du nombre d'habitant-e-s. Il s'agit du système qui prévaut jusqu'à présent entre les *communes membres* de l'institution actuelle.

Les coûts liés à la mise en œuvre des mesures infrastructurelles seront, quant à eux, supportés par les communes, déduction faite des contributions fédérales et cantonales obtenues dans le cadre du *PA5*. Cette approche permet de garantir la visibilité financière des investissements à prévoir pour les communes concernées et facilitera le traitement administratif des demandes de financement, qui seront traitées de manière identique pour toutes les communes qui participeront au projet. Les mesures, qui concernent la conduite d'études ou d'actions de promotion principalement dans le domaine de l'urbanisation et du paysage, resteront quant à elles à charge de l'organisme porteur du projet.

Les contributions fédérales oscillent en effet entre 30 et 45 % du coût de l'infrastructure en fonction de l'évaluation de la qualité générale de la planification. Quant à la participation cantonale, elle peut atteindre 50 % du solde des dépenses totales, sous réserve de la disponibilité budgétaire correspondante. Ces contributions représentent donc un allègement important des charges financières pour les communes, dont les mesures infrastructurelles sont éligibles en priorité A du *PA5* (soit un horizon de réalisation entre les années 2028 et 2032). En comparant le montant à consentir pour les coûts d'élaboration et les subventions fédérales qu'un projet d'agglomération peut percevoir pour ses mesures, le constat est très largement favorable à l'élaboration d'un *PA* (dans le cadre du *PA4*, la subvention fédérale spécifique aux mesures infrastructurelles en priorité A est 85 fois plus élevée que le montant consenti par les communes pour l'élaboration du projet<sup>3</sup>).

---

<sup>3</sup> Les *communes membres* ont dû consentir à un coût d'élaboration du *PA4* de CHF 505'178. La subvention fédérale pour les mesures infrastructurelles retenues en priorité A dans le *PA4* s'élève à CHF 43'080'000. Il s'agit donc d'un montant 85 fois plus élevé. À noter que le cofinancement cantonal prévu pour les mesures de mobilité n'a pas été intégré, car il n'est pas encore connu avec précision à ce stade, ce dernier viendra encore renforcer ce ratio.

## VI. Proposition à l'intention du Conseil d'agglomération

Le *Comité* propose au *Conseil* d'accepter les projets d'arrêtés annexés au présent message.

---

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

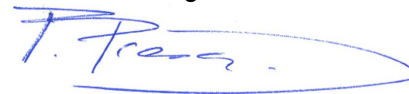
Au nom du Comité d'agglomération  
de l'Agglomération de Fribourg

Le Président



René Schneuwly

Le Secrétaire général



Félicien Frossard

LE CONSEIL D'AGGLOMERATION DE L'AGGLOMERATION DE FRIBOURG

v u :

- la loi du 21 août 2020 sur les agglomérations (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 le 13 septembre 2018 et révisés le 16 décembre 2021 par le Conseil d'agglomération, ainsi qu'approuvés le 20 juin 2022 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<sup>er</sup> décembre 2009 (ReLATec ; RSF 710.11),

considérant :

- le message n° 12 du Comité d'agglomération du 13 octobre 2022,
- le message n° 21 du Comité d'agglomération du 4 mai 2023,
- le préavis de la Commission financière,
- le préavis de la Commission de l'aménagement, de la mobilité et de l'environnement,

arrête :

**Article premier**

<sup>1</sup> Le Comité d'agglomération est autorisé à engager, sous la rubrique 6340.5290.28, un crédit d'étude d'un montant de CHF 345'000 pour la partie « mobilité » du Projet d'agglomération de cinquième génération, respectivement du Plan directeur de l'Agglomération de Fribourg.

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

Fribourg, le 25 mai 2023

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

Le Président

Le Secrétaire général

Jacques Dietrich

Félicien Frossard

LE CONSEIL D'AGGLOMERATION DE L'AGGLOMERATION DE FRIBOURG

v u :

- la loi du 21 août 2020 sur les agglomérations (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 le 13 septembre 2018 et révisés le 16 décembre 2021 par le Conseil d'agglomération, ainsi qu'approuvés le 20 juin 2022 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<sup>er</sup> décembre 2009 (ReLATec ; RSF 710.11),

considérant :

- le message n° 12 du Comité d'agglomération du 13 octobre 2022,
- le message n° 21 du Comité d'agglomération du 4 mai 2023,
- le préavis de la Commission financière,
- le préavis de la Commission de l'aménagement, de la mobilité et de l'environnement,

arrête :

**Article premier**

<sup>1</sup> Le Comité d'agglomération est autorisé à engager un crédit d'étude, sous la rubrique 7900.5290.28, d'un montant de CHF 345'000 pour la partie « aménagement du territoire » du Projet d'agglomération de cinquième génération, respectivement du Plan directeur de l'Agglomération de Fribourg.

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

Fribourg, le 25 mai 2023

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

Le Président

Le Secrétaire général

Jacques Dietrich

Félicien Frossard