



Rapport 2014-DIAF-99

9 juin 2015

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2013-GC-69¹ Schneuwly André/Bapst Markus concernant l'Agglomération, ses avantages et ses coûts

Le rapport que nous avons l'honneur de vous soumettre comprend les points suivants:

1. Introduction	2
<hr/>	
2. Généralités	2
2.1. Les agglomérations en Suisse	3
2.1.1. Bases légales	3
2.1.2. L'agglomération statistique	3
2.1.3. La politique fédérale des agglomérations	4
2.1.4. Structures et organisations des agglomérations en Suisse	5
2.2. Les agglomérations dans le canton de Fribourg	6
2.2.1. La loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg)	6
2.2.2. Etat des lieux	6
<hr/>	
3. Périmètre(s) de l'Agglomération de Fribourg	7
3.1. Périmètre statistique	7
3.2. Périmètre institutionnel	9
3.3. Conclusion	9
<hr/>	
4. Gouvernance	9
4.1. Organes de l'agglomération et tâches selon la LAgg	9
4.2. Comparaison avec les associations de communes et au sein de l'Agglomération de Fribourg	9
4.2.1. Exécutif	9
4.2.2. Légititatif	10
4.2.3. Droits populaires	10
4.2.4. Tâches	10
4.2.5. Rôle du Préfet	11
4.2.6. Conclusions	11
4.3. Relations entre l'Agglomération de Fribourg et l'Etat	11
4.3.1. Etat actuel	11
4.3.2. Bilan	11
<hr/>	
5. Aménagement du territoire et mobilité	11
<hr/>	
6. Finances	12
6.1. Clés de répartition actuelles	12
6.2. Bilan et perspectives	13
<hr/>	
7. Bilinguisme	13
7.1. Actuel	13
7.2. Bilan et perspectives	13

¹ Déposé et développé le 18 septembre 2013, BGC octobre 2013 p. 2060; réponse du Conseil d'Etat le 21 janvier 2014, BGC février 2014 pp. 365ss, pris en considération le 20 février 2014, BGC février 2014 pp. 71ss.

8. Considérations conclusives	14
8.1. Evaluation de la LAgg par rapport à ses objectifs initiaux	14
8.2. Evaluation de la LAgg par rapport à la politique actuelle des agglomérations	14
8.3. Objectifs	14
8.3.1 Extension du périmètre	14
8.3.2 Optimisation du fonctionnement	15
8.4 Conclusion	16

Annexe	17
---------------	-----------

1. Introduction

Par postulat déposé et développé le 18 septembre 2013 (*BGC octobre 2013, p. 2060*), les députés André Schneuwly et Markus Bapst ont demandé au Gouvernement de faire le point sur la situation des agglomérations dans le canton, particulièrement celle de l'Agglomération de Fribourg. Les auteurs du postulat relèvent le très important travail déjà réalisé à ce jour par les organes de l'Agglomération de Fribourg, notamment dans le cadre de la conception des deux projets d'agglomération (PA) déposés auprès de la Confédération. Ils estiment que la forme actuelle de l'agglomération est problématique, et que le coût de son appareil administratif augmente chaque année. Ils relèvent en outre l'évolution particulière de l'Agglomération de Fribourg, en lien avec les projets de fusions communales réunissant des communes membres de l'Agglomération et des communes non-membres. Les auteurs demandent ainsi au Conseil d'Etat de présenter un rapport indiquant de manière générale s'il estime que la loi sur les agglomérations a satisfait ses attentes avec la création de l'Agglomération de Fribourg. Ils souhaitent en outre savoir si le Conseil d'Etat estime qu'il y a, ou non, doublon en matière d'aménagement du territoire entre le canton et l'Agglomération, et quelle est sa position concernant la situation particulière de la commune de Düdingen, membre d'une association de communes ayant des buts en partie similaires à l'Agglomération (Region Sense) et réfléchissant à une éventuelle sortie de l'Agglomération. Ils demandent également que le Conseil d'Etat se prononce sur la question du bilinguisme au sein de l'Agglomération de Fribourg, ainsi que sur la collaboration entre cette dernière et le canton. Ils suggèrent pour finir qu'une association de communes serait plus aisément gérable qu'une agglomération.

Dans sa réponse du 21 janvier 2014, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil d'accepter le postulat. Il relevait notamment que l'évolution de la politique fédérale en la matière, les expériences réalisées par l'Agglomération de Fribourg depuis sa constitution en 2008 ainsi que les évolutions à venir (fusions de communes, mise en œuvre du PA2, ...) rendaient tout à fait pertinente la réalisation d'une étude sur le sujet.

Le 20 février 2014, le Grand Conseil a accepté le postulat par 71 voix contre 12 (3 abstentions) et ainsi demandé au Conseil d'Etat de rédiger un rapport sur la question.

Un groupe de travail a été constitué sous la responsabilité de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF). Ce groupe comptait notamment des représentants de la Préfecture de la Sarine, du Service des communes, du Service de l'aménagement et des constructions, du Service de la mobilité ainsi qu'une représentante de l'Agglomération de Fribourg en la personne de sa directrice de l'époque. Le projet de rapport a en outre été soumis au Préfet de la Singine pour avis. La DIAF a par ailleurs mandaté M. Pierre-Alain Rumley, professeur à l'Université de Neuchâtel et ancien Directeur de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) pour rédiger un rapport sur l'évaluation des problèmes spécifiques à l'Agglomération de Fribourg, les différents modèles d'agglomération connus en Suisse et les pistes d'amélioration envisageables.

2. Généralités

Les zones urbaines de la Suisse revêtent une importance particulière comme moteurs de l'activité économique du pays et comme lieu de vie. Ainsi, en 2012, selon l'Office fédéral de la statistique (OFS), 84% de la population suisse vivait dans des communes à caractère urbain, qui couvraient 41% du territoire¹.

Les zones urbaines sont en outre confrontées à des défis particuliers (extension de l'urbanisation, polarisation croissante, suburbanisation...). L'une des conséquences de ces défis est la non-concordance toujours plus grande entre les limites des structures territoriales (communes, cantons...) – dont les dernières réformes d'importance datent du XIX^e siècle – et les espaces dans lesquels se déroulent les activités économiques et sociales.

Les habitants, les travailleurs et les consommateurs tendent en effet à exercer leurs activités sans tenir compte des frontières politiques. Cet écart grandissant entre le cercle des

¹ OFS, «Nouvelle définition statistique des agglomérations et des villes 2012 – 5,9 millions de personnes vivent dans les agglomérations», communiqué de presse du 18.12.2014

décideurs/payeurs (citoyennes/contribuables) et celui des usagers implique une double conséquence¹:

1. Certains services publics profitent, par effet de débordements, aux habitants d'une autre collectivité publique, habitants qui ne participent pas au financement de ces services. Ce phénomène du «passager clandestin» amène une mauvaise allocation des ressources et rend problématiques la mise à disposition et le financement des infrastructures et des services.
2. La mobilité des personnes résultant de l'organisation urbaine (phénomène de sub- et de périurbanisation) crée des problèmes en particulier dans les domaines des transports et de l'environnement. Ces problèmes exigent d'être considérés à l'échelle du territoire régional.

2.1. Les agglomérations en Suisse

2.1.1. Bases légales

La notion d'agglomération figure à l'article 50 al. 3 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), qui oblige la Confédération à «prendre en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions de montage». L'article 86 al. 3bis Cst. prévoit en outre que la Confédération affecte la moitié du produit net de l'impôt à la consommation sur les carburants et le produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales notamment aux mesures destinées à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations. Les actes normatifs fédéraux qui traitent directement des agglomérations restent toutefois muets sur la définition de celles-ci².

Une définition des agglomérations est publiée par l'OFS. Dans le cadre des trois premières générations de projet d'agglomération, l'ARE a utilisé ses données tirées de la statistique de l'année 2000. Jusqu'à présent, cette définition a servi de base à la désignation par le Conseil fédéral des villes et agglomérations ayant droit à des contributions destinées aux infrastructures de transports (art. 17b de la loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin; RS 725.116.2), qui concrétise l'article 86 Cst.). C'est donc finalement dans l'annexe 4 de l'Ordonnance concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier (OUMin; RS 725.116.21) que le Conseil fédéral précise les agglomérations reconnues, correspondant aux agglomérations identifiées par l'OFS en 2000. La définition des agglomérations a été entièrement revue en 2014 dans le cadre du projet AggloSuisse (2.1.2 ci-dessous).

2.1.2. L'agglomération statistique

La première définition statistique des agglomérations en Suisse date de 1930. Elle a été modifiée au fil du XX^e siècle, notamment en raison de l'extension des zones urbaines. Jusqu'en décembre 2014, la notion statistique retenue par la Confédération se basait sur une définition de 1980 (légèrement remaniée en 1990), et les chiffres du recensement de 2000³. La Suisse comptait alors 50 agglomérations et 5 villes isolées, regroupant 979 des 2896 communes du pays.

Une agglomération devait remplir les conditions suivantes:

- a) former un ensemble d'au minimum 20 000 habitants, grâce à la réunion des territoires de plusieurs communes adjacentes.
- b) posséder une zone centrale formée d'une commune-centre et, suivant le cas, d'autres communes offrant chacune 2000 emplois au minimum ainsi que 85 emplois (personnes occupées dans la commune) sur 100 personnes actives occupées domiciliées dans la commune. En outre, ces communes devaient soit former une zone bâtie continue avec la commune-centre ou avoir une frontière commune avec elle, soit y envoyer travailler au minimum 1/6 de leur population active occupée.
- c) une commune n'appartenant pas à la zone centrale était rattachée à l'agglomération
 - si au minimum 1/6 de sa population active occupée résidante travaillait dans la zone centrale définie précédemment et
 - si au minimum trois des cinq conditions figurant ci-dessous étaient remplies:
 1. lien de continuité de la zone bâtie avec la commune-centre de l'agglomération. Les zones non bâties (terres agricoles ou forêts) ne devaient pas dépasser deux cents mètres.
 2. la densité combinée habitants/emplois par hectare de surface urbanisée et agricole (sans les alpages) devait être supérieure à 10.
 3. la croissance démographique au cours de la décennie écoulée devait être supérieure de plus de dix points par rapport à la moyenne nationale. (Ce critère n'était valable que pour les communes qui ne faisaient pas encore partie d'une agglomération; pour les autres, il était considéré comme acquis indépendamment du taux atteint).
 4. au minimum 1/3 de la population active occupée résidante devait travailler dans la zone centrale. Les communes jouxtant deux agglomérations remplissaient également ce critère si 40% au moins de leur population active occupée résidante travaillait dans les deux zones centrales, dont au minimum 1/6 dans chacune des deux.

¹ Conseil fédéral, *Politique des agglomérations de la confédération* (2001), p. 24

² TANQUEREL Thierry, «Le cadre institutionnel des agglomérations en Suisse», in TANQUEREL Thierry et BELLANGER François, *Les agglomérations*, Schulthess, Genève, 2015, p. 10

³ SCHULER Martin, DESSEMONTET Pierre et JOYE Dominique, *Les niveaux géographiques de la Suisse*, OFS, Neuchâtel, 2005

5. la proportion de personnes résidantes travaillant dans le secteur primaire ne devait pas dépasser le double de la moyenne nationale.

Le 18 décembre 2014, l'OFS a publié une nouvelle définition des espaces urbains suisses¹. Les centres d'agglomération sont déterminés en tenant compte de la densité de la population, des emplois et des nuitées hôtelières. Les couronnes d'agglomération sont ensuite déterminées en fonction du flux des pendulaires vers le centre: une commune appartient à une couronne d'agglomération sur au moins 33.33% de sa population occupée effectue des déplacements pendulaires vers un centre d'agglomération. Sur la base des chiffres 2012, la Suisse compte donc 49 agglomérations, regroupant 1099 communes pour 73% de la population du pays.

A noter que cette définition de l'OFS n'a aucune portée légale. Elle est également plus pointue que la précédente définition, de sorte que la Confédération devra analyser dans quelle mesure elle pourra s'en servir de base pour réviser l'annexe 4 de l'OUMin et donc le rôle qu'elle tiendra dans l'évaluation des projets d'agglomération des prochaines générations. Il semble toutefois acquis que la nouvelle définition de l'OFS n'aura aucune incidence sur l'évaluation des projets d'agglomération de 3^e génération.

2.1.3. La politique fédérale des agglomérations

Stratégies principales

Le Conseil fédéral a adopté la politique des agglomérations de la Confédération en 2001, sur la base d'un rapport établi par l'Office fédéral de l'aménagement du territoire (devenu depuis l'Office fédéral du développement territorial, ARE) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)². Sur la base des constats décrits ci-dessus, le Conseil fédéral a approuvé cinq stratégies principales:

1. Meilleure prise en compte des besoins particuliers de l'espace urbain dans les activités de la Confédération.
2. Meilleure collaboration verticale entre Confédération, cantons, villes et communes.
3. Incitation à une meilleure collaboration horizontale à l'intérieur des agglomérations et entre elles.
4. Intégration du réseau des villes et agglomérations suisses dans le réseau des villes européennes.
5. Sensibilisation de la population et des milieux politiques à la réalité urbaine de la Suisse.

Plusieurs mesures ont été réalisées, notamment la création de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) ou le lancement d'une série de «projets-modèles» d'agglomération

et l'élaboration d'un nouvel instrument: le projet d'agglomération (PA).

Le 18 février 2015, le Conseil fédéral a publié sa nouvelle politique des agglomérations. Dans ce rapport³, il constate que la politique des agglomérations menée par la Confédération depuis 2001 est sur la bonne voie, sans avoir pour autant atteint son but. La principale lacune relevée porte sur la place centrale accordée au thème de l'urbanisation et des transports, qui s'écarte ainsi d'une politique globale des agglomérations. La politique fédérale des agglomérations s'articule désormais autour de six thématiques stratégiques:

1. Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel;
2. Coordination de l'urbanisation et des transports;
3. Urbanisme durable et développement des espaces ouverts;
4. Renforcement de la cohésion sociale;
5. Renforcer la compétitivité;
6. Financement et compensation des charges spéciales et des charges de centre.

Financement des projets d'agglomération

Un tournant majeur a été franchi avec la création de la loi sur le fonds d'infrastructure (LFInfr) en 2008: le volet «transports et urbanisation» des PA a ainsi été doté d'un instrument de financement, donnant ainsi une importance prépondérante aux PA, et particulièrement à leur dimension de coordination entre transports et urbanisation. La LFInfr prévoit d'allouer sur 20 ans un montant de 6 milliards de francs à l'amélioration des infrastructures de transports dans les villes et dans les agglomérations. Lorsqu'elles répondent aux critères fédéraux, les mesures d'un PA sont financées entre 30% et 50% par des contributions fédérales. Un premier montant de 2,56 milliards a été débloqué dès 2006, pour des projets urgents. Par arrêté du 21 septembre 2010, l'Assemblée fédérale a libéré 1,51 milliard de francs pour les PA à partir de 2011. La libération des crédits intervient par étapes quadriennales, chaque étape constituant une «génération» de PA. Un montant de 1,68 milliard est destiné aux PA2, approuvés par la Confédération en 2014.

Le Fonds d'infrastructure étant limité dans le temps (2027), une solution pour pérenniser le financement du trafic d'agglomération est esquissée par la création d'un fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Le Conseil fédéral a transmis le message pour la création de ce fonds aux Chambres fédérales en 2015. Ce projet devrait être voté par le peuple à l'horizon 2018–2019. Il est à noter qu'une partie des infrastructures ferroviaires étaient financées par le biais trafic d'agglomération. Depuis la création du fonds

¹ *L'espace à caractère urbain 2012*, OFS, Neuchâtel, 2012

² Conseil fédéral, *Politique des agglomérations de la confédération* (2001). Voir également ARE et SECO, *Evaluation et suite de la politique fédérale des agglomérations de la Confédération - Rapport à l'intention du Conseil fédéral*, 2011

³ Conseil fédéral suisse (2015): Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération, Rapport du 18 février 2015. Berne

d'infrastructure ferroviaire (FIF) en 2016, le trafic d'agglomération est libéré de ces dépenses spécifiques.

La Confédération a en revanche échoué à donner aux PA un ancrage légal, avec l'échec du projet de loi sur le développement territorial abandonné durant la consultation en 2009. Ce projet pourrait être repris dans une prochaine révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Dans leur évaluation en 2011, l'ARE et le SECO remarquent que ce financement a eu un effet très positif, tous les cantons s'occupant ainsi de politique d'agglomération. Ils constatent toutefois qu'une majorité d'entre eux se borne aux exigences minimales de la Confédération pour le financement du trafic d'agglomération. Les projets d'agglomération, conçus initialement comme devant couvrir de vastes domaines concernés par la problématique de l'urbanisation, se sont ainsi focalisés sur ces seuls aspects.

2.1.4. Structures et organisations des agglomérations en Suisse

Etat des lieux

Les formes données aux agglomérations en Suisse sont extrêmement variées. A ce jour, selon les analyses du Professeur Pierre-Alain Rumley, il n'existe pas de vue d'ensemble de la situation à l'échelle nationale. Il convient toutefois de constater que les agglomérations adoptent des formes intermédiaires entre deux formes juridiques «extrêmes»: la forme contractuelle ou associative et la forme institutionnelle¹. En Suisse, seuls quatre cantons ont prévu une forme institutionnelle propre pour les agglomérations: les cantons de Vaud (art. 128g et 128h de la loi vaudoise du 28 février 1956 sur les communes), du Jura (art 135ss. de la loi jurassienne du 9 novembre 1978 sur les communes), de Berne (art. 137 à 158a de la loi bernoise du 16 mars 1998 sur les communes, RSB 170.11, qui prévoit la création de conférences régionales. Ces dispositions ne sont toutefois pas spécifiquement destinées aux communes urbaines) et le canton de Fribourg (loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations, LAgg; RSF 140.2). Fribourg est ainsi le seul canton à disposer d'une loi spécifiquement consacrée aux agglomérations.

Dans la pratique, seules cinq agglomérations sont constituées sur la base de ces dispositions légales: le Syndicat d'agglomération de Delémont, les conférences régionales Berne-Mittelland, Oberland-Ost et Emmental ainsi que l'Agglomération de Fribourg. Dans le canton de Vaud, les agglomérations existantes ont opté pour d'autres formes.

Il convient toutefois de noter qu'au sens juridique, l'association de communes selon les articles 109ss de la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1) est une forme de collaboration institutionnelle, et non associative

au sens des articles 60ss du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210).

Recommandations de la Conférence tripartite des agglomérations

Si la Confédération n'impose aucune structure particulière pour l'organisme responsable du dépôt d'un PA, elle a constaté dès l'origine de sa politique l'importance de donner aux agglomérations des structures fortes. Le Conseil fédéral remarquait ainsi:

«Ces expériences [menées dans les pays européens] montrent qu'il est important de doter une zone urbaine d'une structure juridique propre et de lui attribuer certaines tâches assumées seule ou en collaboration avec les communes appartenant au même périmètre. En ce qui concerne l'organisation de ces institutions, quelques grandes lignes peuvent être tirées des expériences européennes: volonté et initiative locales; participation de la population; élections des délégués aussi directe que possible; délégation de tâches liées à l'aménagement du territoire, aux transports, aux équipements [...], à la protection de l'environnement, aux loisirs, aux infrastructures [...], et aux hôpitaux; possibilité d'application forcée des décisions; indépendance financière.»²

Le Conseil fédéral a par ailleurs placé en tête des thématiques stratégiques de sa politique des agglomérations 2016+ la «Gouvernance politique dans l'espace fonctionnel».

En 2004, la CTA a publié un rapport complet sur les formes de collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, ainsi que des recommandations. La CTA distingue deux formes de collaboration, selon leurs constitutions juridiques: les modèles à structure horizontale (à caractère généralement facultatif et résultant d'un processus de négociation entre communes) et ceux à structure verticale (basés sur des principes ancrés dans le droit supérieur, plus contraignants pour les communes concernées). La CTA présente en outre les «solutions extrêmes» que peuvent prendre ces formes de collaboration, de la fusion de l'ensemble des communes du périmètre pour la forme horizontale à l'institution d'un niveau institutionnel supplémentaire (doté d'un territoire fixe, d'une souveraineté fiscale et d'autorités élues démocratiquement).

¹ TANQUEREL Thierry, op. cit., p. 36ss

² Conseil fédéral, *Politique des agglomérations de la confédération* (2001), pp. 24 et 25

	Solution maximale	Approche moins radicale
à structure horizontale	Création d'une grande commune	Collaboration intercommunale facultative – politique sectorielle – politique transsectorielle
à structure verticale	Création d'un niveau institutionnel supplémentaire (quatrième, voire cinquième)	Autres modèles (< sans quatrième niveau >) – politique sectorielle – politique transsectorielle

CTA (éd.): Collaboration horizontale et verticale dans les agglomérations, Berne 2004, p. 43

Les recommandations de la CTA tendent à favoriser la forme de collaboration verticale, car «compte tenu des grandes oppositions d'intérêts dans les agglomérations, il ne faut plus s'attendre à ce que la collaboration horizontale, c'est-à-dire facultative, puisse encore contribuer grandement à résoudre les problèmes»¹. De manière générale, la CTA constate qu'en Suisse, faute de réunir une majorité politique, les «solutions extrêmes» ne semblent pas envisageables à moyen terme. Elle préconise donc l'élaboration de modèles de collaboration pragmatiques, mais ancrés dans le droit supérieur (cantonal).

2.2. Les agglomérations dans le canton de Fribourg

2.2.1. La loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg)

La loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg; RSF 140.2) faisait suite à plusieurs interventions parlementaires visant à donner à la collaboration intercommunale une nouvelle forme, notamment autour de la Ville de Fribourg. Le Conseil d'Etat constatait dans son message N° 222 accompagnant le projet de loi sur les agglomérations² que: «en l'absence d'une structure juridique propre à l'agglomération, dotée du pouvoir décisionnel et revêtue de la légitimité démocratique, la collaboration intercommunale dans les régions urbaines est globalement insuffisante». Dans son intervention devant le Grand Conseil, Monsieur le Conseiller d'Etat Urs Schwalter, alors Directeur de l'Intérieur et rapporteur du Gouvernement, précisait les objectifs du projet de loi, soit:

1. Elargir et renforcer la collaboration intercommunale;
2. Donner plus d'efficacité et de rapidité à l'action des groupements de communes;
3. Améliorer la transparence et le contrôle démocratique de la collaboration intercommunale.

L'agglomération était alors conçue comme un complément aux formes de collaborations intercommunales mises à disposition des communes par la LCo. Elle constituait alors une alternative à la conférence régionale, à l'entente intercommunale et à l'association de communes.

2.2.2. Etat des lieux

Le canton de Fribourg ne compte qu'une seule agglomération au sens de la LAgg: l'Agglomération de Fribourg. L'OFS recense en 2014 quant à lui six agglomérations statistiques comprenant dans leur aire d'influence des communes fribourgeoises (voir 3.1 ci-dessous):

- > L'Agglomération de Fribourg
- > L'Agglomération de Bulle
- > L'Agglomération de Berne
- > L'Agglomération de Vevey-Montreux
- > L'Agglomération de Lausanne
- > L'Agglomération d'Yverdon-les-Bains

Enfin, trois entités comprenant des communes fribourgeoises ont, sous des formes juridiques variables, déposé au moins un projet d'agglomération auprès de la Confédération depuis l'introduction de cet instrument en 2001. Il s'agit, outre l'Agglomération de Fribourg, de Mobul (agglomération bulloise) et de Rivelac (agglomération de Vevey-Montreux).

L'Agglomération de Fribourg

Historique

Conformément à l'article 3 al. 1 LAgg, le Conseil d'Etat a déterminé le périmètre provisoire de l'Agglomération de Fribourg par arrêté du 4 juillet 2000 (voir 3.2 ci-dessous pour l'évolution du périmètre institutionnel). L'Assemblée constitutive a siégé de 2002 à 2008 afin d'élaborer un projet de statuts de l'Agglomération de Fribourg. Après approbation par le Conseil d'Etat, ceux-ci ont été soumis au vote des citoyens des communes comprises dans le périmètre retenu par les statuts. Ces derniers ont été acceptés le 1^{er} juin 2008 par la majorité des citoyens votants (72,5% de oui) et une majorité de communes (9 communes sur 10, les citoyens de la commune de Düdingen refusant les statuts par 61% de non).

Le 21 décembre 2007 a été remis à la Confédération le Plan directeur d'agglomération de Fribourg (projet d'agglomération de 1^{re} génération, PA1). Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a proposé au Parlement fédéral de ne pas cofinancer les mesures planifiées en raison de l'impact jugé trop faible du PA1 (rapport coût-utilité). A noter toutefois que le projet Poya, compris dans le PA1, a été considéré par la Confédération comme projet urgent, et cofinancé à ce titre.

Le 28 décembre 2011, l'Agglomération de Fribourg a transmis à la Confédération son projet d'agglomération de 2^e génération (PA2). Sur la base de l'impact du PA2, la Confédération a décidé de cofinancer les mesures présentées à hauteur de 40%, soit le taux maximal.

¹ Op. cit., p. 43

² BGC Mai 1995, pp. 684ss.

Forme juridique

L'Agglomération de Fribourg est la seule corporation de droit public constituée conformément aux dispositions de la LAgg. Elle constitue par ailleurs une communauté régionale des transports au sens de la loi sur les transports du 20 septembre 1994 (LTr; RSF 780.1).

Mobul

Historique

L'association de communes Mobul a été fondée en 2006. Elle réunissait alors les communes de Bulle, Morlon et Riaz et lançait des études relatives au Plan régional des transports. En 2007, elle a accueilli les communes de Le Pâquier et de Vuadens, et a débuté les travaux d'élaboration du projet d'agglomération de 1^{re} génération, déposé le 31 décembre 2007. Sur la base du rapport d'évaluation de l'ARE, ce projet d'agglomération a obtenu un cofinancement fédéral avec un taux de 35%. Mobul a en revanche choisi de ne pas déposer de projet d'agglomération de 2^e génération.

Forme juridique

L'Association de communes Mobul est une association de communes à buts multiples au sens de la LCo, réunissant les communes de Bulle, Morlon, Le Pâquier, Riaz et Vuadens. Elle constitue par ailleurs une communauté régionale des transports au sens de la LTr.

Rivelac

Historique

Le projet d'agglomération Rivelac a été annoncé à la Confédération en décembre 2007. Il se dénommait alors «projet d'agglomération Vevey-Montreux». Dès 2009, l'ensemble du périmètre de l'agglomération statistique a été intégré à la pré-étude, y compris les communes fribourgeoises d'Attalens, Bossonnens, Châtel-St-Denis et Remaufens. Pour des questions de cohérence territoriale, la commune de Granges a également été prise en compte, bien que ne faisant pas partie du périmètre selon l'OFS. Au terme de la pré-étude, les communes d'Attalens, Bossonnens, Granges et Remaufens ont choisi de ne pas intégrer le projet d'agglomération. Châtel-St-Denis est donc la seule commune fribourgeoise ayant participé aux travaux en vue de présenter le projet d'agglomération.

En décembre 2011, un projet d'agglomération a été déposé à l'ARE. En raison de l'impact jugé trop faible du projet d'agglomération, l'ARE a toutefois proposé aux Chambres fédérales de ne pas cofinancer les mesures proposées.

Forme juridique

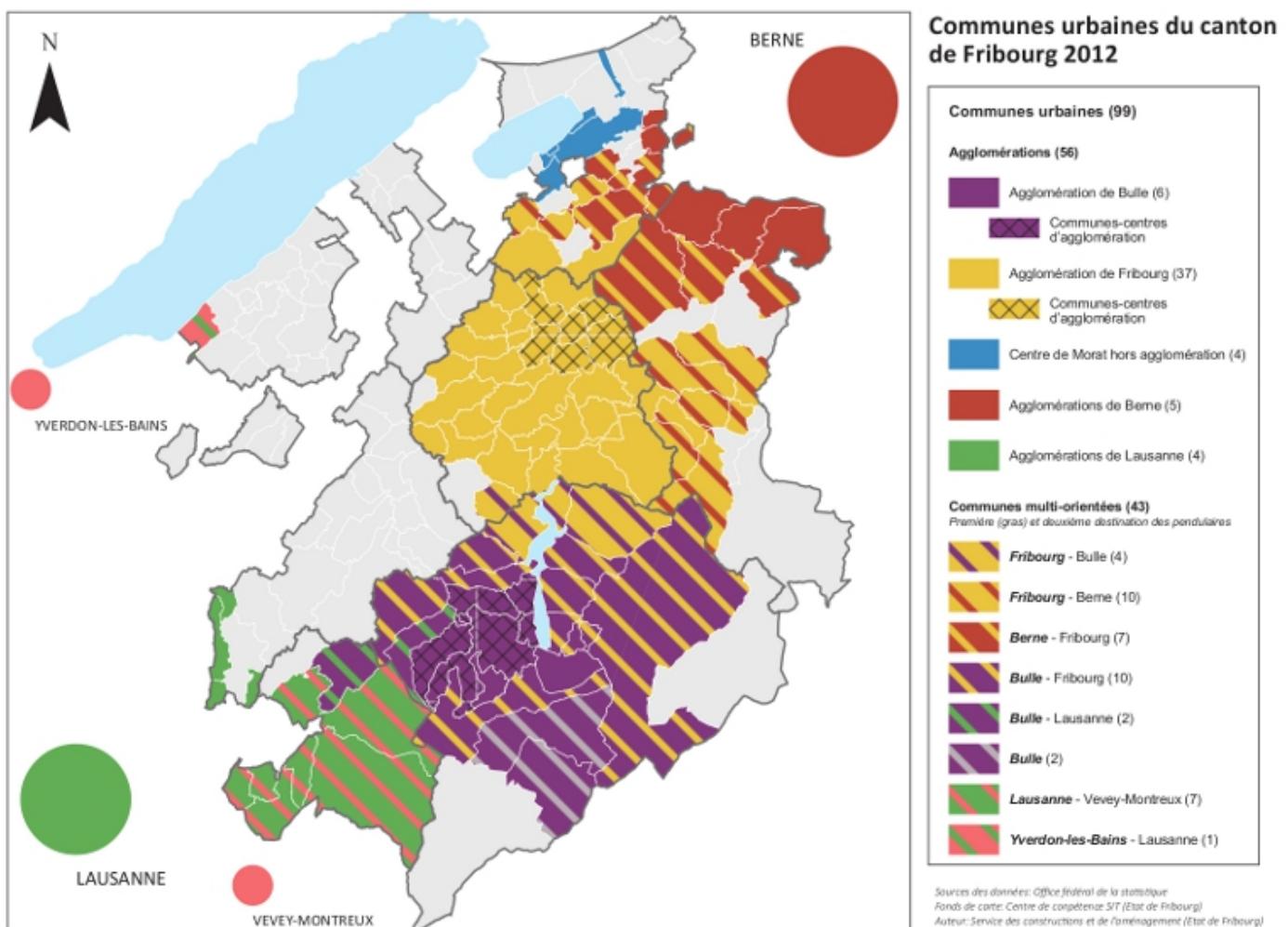
Le projet d'agglomération Rivelac est fondé sur une convention passée entre les cantons de Vaud et de Fribourg et les communes concernées de Blonay, Chardonne, Corseaux, Corsier-sur-Vevey, Jongny, La Tour-de-Peilz, Montreux, Saint-Légier-La Chiésaz, Vevey, Veytaux, Châtel-St-Denis, Noville, Rennaz, Roche et Villeneuve.

3. Périmètre(s) de l'Agglomération de Fribourg

Comme il ressort du point 2.2 ci-dessus, il importe de distinguer les périmètres statistique et institutionnel de l'agglomération de Fribourg. Le périmètre statistique, fixé par l'OFS, détermine un espace relationnel, essentiellement basé sur les flux pendulaires entre communes (2.2.2 ci-dessus). Le périmètre institutionnel désigne quant à lui le territoire des communes membres de la corporation de droit public constituée conformément à la LAgg.

3.1. Périmètre statistique

L'Office fédéral de la statistique (OFS) a présenté en décembre 2014 la nouvelle statistique des espaces à caractère urbain, ceci afin de rendre compte des structures urbaines actuelles de la Suisse sur le plan statistique. Les espaces fonctionnels sont en premier lieu définis sur la base des mouvements de pendulaires entre les communes. Il est ainsi possible de classer chaque commune suisse dans une catégorie, en se fondant sur des critères morphologiques et fonctionnels uniformes. La période de référence des données est l'année 2012, remplaçant celle de 2000. En plus de différents types de communes à l'intérieur des agglomérations, des «communes multiorientées» sont désormais définies. Celles-ci peuvent s'orienter vers plusieurs centres d'agglomération en fonction des destinations de leurs pendulaires.



Les principales modifications en 2014 pour l'agglomération de Fribourg sont les suivantes:

- > Depuis 2012, l'agglomération de Fribourg compte 37 communes. Si l'on prend en considération la nouvelle catégorie spatiale («communes multi-orientées»), 68 communes au total sont actuellement fonctionnellement rattachées à l'agglomération de Fribourg. Cinq communes fribourgeoises font désormais partie de l'agglomération de Berne: Gempenach et Ulmiz (district du Lac) ainsi que Bösingen, Ueberstorf et Wünnewil-Flamatt (district de la Singine). Les communes de Bösingen et Wünnewil-Flamatt faisaient déjà partie de l'agglomération de Berne en 2000. La commune de Ueberstorf s'y est ajoutée en 2012.
- > Il existe désormais 17 «communes multi-orientées» tournées à la fois vers les agglomérations de Berne et de Fribourg en raison de leurs mouvements de pendulaires:
 - Les communes de Gurmels, Jeuss, Kleinbösingen, Salvenach (district du Lac), Düdingen, Heitenried et Schmitten (district de la Singine) sont prioritairement orientées vers l'agglomération de Berne.
 - Les communes de Cressier, Villarepos, Wallenried, (district du Lac), Alterswil, Brünisried, Giffers, Plasselb, Rechthalten, St. Silvester, St. Ursen et Schmitten

(district de la Singine) sont prioritairement orientées vers l'agglomération de Fribourg.

- > 14 communes multi-orientées sont simultanément orientées vers les agglomérations de Fribourg et de Bulle en raison de leurs mouvements de pendulaires:
 - Les communes de Pont-en-Ogoz, Pont-la-Ville, La Roche (district de la Gruyère) et Vuisternens-en-Ogoz (district de la Sarine) sont prioritairement orientées vers l'agglomération de Fribourg.
 - Les communes gruériennes de Botterens, Châtel-sur-Montsalvens, Corbières, Crésuz, Gruyères, Hauteville, Marsens, Sâles, Sorens et Val-de-Charmey sont prioritairement orientées vers l'agglomération de Bulle.
- > L'agglomération de Bulle compte quant à elle 6 communes. Avec les communes multi-orientées, dont celles mentionnées ci-dessus, 24 communes lui sont fonctionnellement rattachées.

Dans l'ensemble, la part de communes à caractère urbain dans le canton continue de croître. La population de l'agglomération fribourgeoise (communes à l'intérieur de l'agglomération et 31 communes multi-orientées) atteint environ 144 000 habitants. Près de 50% des habitants du canton

vivent donc dans l'agglomération de Fribourg ou dans des communes comprises dans son aire d'influence. Son développement revêt ainsi une importance essentielle pour celui du canton en général.

Conséquence de la délimitation de l'OFS

Les définitions statistiques 2000 et 2012 de l'OFS n'ont pas de caractère juridiquement contraignant. Elles sont utilisées, pour des raisons statistiques, pour définir les espaces urbains en Suisse et visent à mesurer l'urbanisation en tant que phénomène fondamental d'organisation de l'espace. La principale conséquence de la définition de l'OFS jusqu'ici était son utilisation, par la Confédération, comme base pour déterminer le périmètre des programmes d'agglomération et pour prendre des mesures dans le cadre de la Nouvelle Politique Régionale (NPR). Seules les communes situées à l'intérieur du périmètre OFS peuvent bénéficier d'un financement du trafic d'agglomération. Les projets d'agglomération institutionnels peuvent toutefois comprendre un périmètre plus restreint que celui déterminé par l'OFS. C'est le cas en ce qui concerne l'agglomération de Fribourg.

3.2. Périmètre institutionnel

En 1999, des citoyens des communes de Belfaux, Corminboeuf, Fribourg, Marly et Villars-sur-Glâne ont demandé, selon les formes prévues par l'article 3 al. 1 LAgg, la constitution d'une agglomération regroupant la Ville de Fribourg et les communes avoisinantes. Par arrêté du 4 juillet 2000, le Conseil d'Etat, après avoir consulté les communes concernées, a déterminé le périmètre provisoire de l'agglomération, dans lequel il a inscrit les communes de Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Villars-sur-Glâne, Düdingen, Tafers, Belfaux, Corminboeuf et Grolley.

Le 8 juin 2006, l'Assemblée constitutive a accepté l'adhésion des communes d'Avry et Matran, à la demande de ces dernières. Le 15 mai 2007, elle a accepté la sortie du périmètre provisoire de la commune de Grolley, puis, le 19 février 2008, celle de la commune de Tafers. Le périmètre institutionnel de l'Agglomération de Fribourg est resté inchangé depuis, et compte donc actuellement les 10 communes d'Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne.

3.3. Conclusion

Comme il ressort des points 3.1 et 3.2 ci-dessus, les périmètres de l'agglomération de Fribourg au sens statistique et au sens institutionnel sont différents. L'évolution de la définition des agglomérations par l'OFS tend par ailleurs à accroître la dichotomie entre les deux périmètres, l'Agglomération de Fribourg au sens institutionnel étant considérablement plus réduite que le périmètre fonctionnel défini nota-

ment par le flux des pendulaires. Une trop grande différence entre ces deux périmètres pourrait poser certains problèmes de gouvernance, et entraver la mise en œuvre de politiques publiques à l'échelle d'un territoire optimal. Elle risquerait par ailleurs à terme de peser sur l'évaluation par la Confédération des prochains PA de l'Agglomération de Fribourg (voir 8.3.1 ci-dessous). Une extension de l'agglomération institutionnelle serait donc souhaitable. Elle pourrait s'appuyer, le cas échéant sur les critères utilisés par l'OFS dans sa propre définition des agglomérations.

4. Gouvernance

4.1. Organes de l'agglomération et tâches selon la LAgg

La LAgg fixe les organes obligatoires de l'agglomération (art. 16 al. 1), soit:

1. Le corps électoral;
2. Le conseil d'agglomération;
3. Le comité d'agglomération;
4. La commission financière.

Elle prévoit en outre que l'agglomération se substitue aux communes pour les tâches qui lui sont dévolues par les statuts (art. 11 al. 2).

4.2. Comparaison avec les associations de communes et au sein de l'Agglomération de Fribourg

L'agglomération au sens de la LAgg est un complément aux autres formes de collaboration intercommunale prévue par la LCo (2.1 ci-dessus). Or lesdites formes de collaboration, notamment l'association de communes, ont connu depuis une vingtaine d'années d'importantes modifications, essentiellement lors des modifications de la LCo du 4 mai 1995 (collaboration intercommunale) et du 16 mars 2006 (introduction de l'association de communes à buts multiples). Les différences essentielles entre les dispositions de la LCo (version précédant le 16 mars 2006 et version actuelle intégrant la modification¹ entrant en vigueur le 1^{er} juillet 2015) et celles de la LAgg sont énumérées dans un tableau annexé au présent rapport.

4.2.1. Exécutif

Le Comité de direction d'une association de communes est composé d'un président et d'au moins deux autres membres,

¹ La loi du 7 octobre 2014 modifiant la législation en matière de droits politiques (adaptations diverses) (ROF 2014_077) modifie également l'article 123a al. 1 LCo en supprimant la lettre d, car l'initiative en matière de participations au sens de l'article 121 al. 2 LCo n'a pas d'utilité pratique. Cette modification entre en vigueur le 1er juillet 2015.

élus par l'assemblée des délégués (art. 118 LCo). Le comité d'agglomération est quant à lui composé d'au moins cinq membres qui élisent leurs président et vice-président (art. 22 LAgg). Ses membres sont élus par le Conseil d'agglomération, les statuts de l'agglomération peuvent toutefois prévoir l'élection populaire (art. 23 LAgg).

Les statuts de l'Agglomération de Fribourg prévoient l'élection des membres du Comité d'Agglomération par le Conseil d'Agglomération, parmi ses membres (art. 18 al. 1), pour une durée de cinq ans (art. 18 al. 4). Chaque commune compte un membre au Comité d'Agglomération, la commune de Fribourg dispose de deux sièges supplémentaires (art. 18 al. 2).

4.2.2. Légititatif

Les membres de l'assemblée des délégués d'une association de communes sont désignés par les conseils communaux (art. 115 LCo), à la différence des membres du conseil d'agglomération, élus par les assemblées communales ou les conseils généraux (art. 20 al. 2 LAgg). Tout comme pour l'élection des membres du comité d'agglomération, les statuts de l'agglomération peuvent toutefois prévoir l'élection populaire. Les délégués au sein d'une association de communes sont par ailleurs tenus de se référer à l'avis du conseil communal qui les y a désignés (art. 115 al. 4 LCo), contrairement aux membres du conseil d'agglomération.

Les statuts de l'Agglomération de Fribourg prévoient l'élection des membres du Conseil d'Agglomération par les assemblées communales ou les conseils généraux. En principe, au moins deux membres par commune sont membres du conseil communal (art. 13 al. 2). Chaque commune a droit à au moins trois conseillers, chaque tranche entière de 2 500 habitants donne droit à un conseiller supplémentaire (art. 12 al. 2).

4.2.3. Droits populaires

L'agglomération et l'association de communes connaissent toutes deux l'initiative (respectivement art. 28 LAgg et art. 123a LCo), le référendum facultatif (art. 30 LAgg et art. 123d LCo) et le référendum obligatoire (art. 29 LAgg et 123e LCo). L'exercice de ces droits populaires connaît toutefois des règles différentes:

Initiative. Le dixième des citoyens actifs de l'agglomération ou de l'association de communes peuvent présenter une initiative, portant sur une dépense, un cautionnement, un règlement de portée générale ou une modification des statuts. La LAgg prévoit en outre la possibilité pour les conseils communaux d'un tiers des communes membres de l'agglomération de présenter une initiative.

Référendum facultatif. Un référendum facultatif peut être demandé par un dixième des citoyens d'une association de communes ou d'une agglomération. Il peut en outre être

demandé par un quart des conseils communaux des communes membres d'une association, et par un tiers des conseils communaux des communes membres d'une agglomération. Le référendum facultatif peut porter sur une dépense nette supérieure au montant fixé dans les statuts d'une association ou d'une agglomération, sur un cautionnement ou sur un règlement de portée générale. La LAgg élargit le champ du référendum facultatif à une modification des statuts de l'agglomération, l'admission d'une nouvelle commune et la dissolution de l'agglomération.

Référendum obligatoire. Le référendum obligatoire ne peut porter, dans les associations de communes, que sur une dépense dépassant le montant fixé dans les statuts. Outre ce référendum financier, l'agglomération connaît quant à elle un référendum obligatoire pour l'ajout de nouvelles tâches (voir 4.2.4 infra).

4.2.4. Tâches

Avant sa modification du 16 mars 2006, la loi sur les communes exigeait des tâches connexes pour les associations de communes. Cette obligation a été abrogée par l'entrée en vigueur de la modification de 2006, qui mettait en œuvre l'article 134 de la nouvelle Constitution cantonale. Depuis lors, les associations de communes peuvent être chargées de tâches non-connexes, comme les agglomérations depuis l'entrée en vigueur de la LAgg. S'agissant de l'ajout d'une nouvelle tâche, il exige dans les associations de communes une unanimousité de ces dernières lors de la révision statutaire (art. 113 al. 2). La LAgg prévoit quant à elle un référendum obligatoire, une nouvelle tâche devant être acceptée par toutes les communes et une majorité des votants. A noter que l'unanimité des communes pour l'introduction d'une nouvelle tâche n'a été introduite qu'en 2007 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008). Auparavant, l'article 29 LAgg ne prévoyait qu'une majorité des communes et des votants.

Les statuts de l'Agglomération de Fribourg chargent cette dernière des tâches d'intérêt régional suivantes (art. 3 al. 1):

1. L'aménagement du territoire;
2. La mobilité;
3. La protection de l'environnement;
4. La promotion économique;
5. La promotion touristique;
6. La promotion des activités culturelles.

L'Agglomération de Fribourg favorise en outre la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales et encourage le bilinguisme (art. 3 al. 3).

4.2.5. Rôle du Préfet

L'une des différences majeures entre les associations de communes et les agglomérations réside dans le rôle qu'y peut ou peuvent jouer le ou les préfets. La LCo ne prévoit aucune limite à la participation du préfet aux organes des associations intercommunales. Les préfets sont ainsi très régulièrement désignés par les assemblées des délégués pour présider les associations de communes.

A l'inverse, l'article 36 al. 2 LAgg interdit aux préfets d'être membres du conseil d'agglomération ou du comité d'agglomération. Le Conseil d'Etat justifiait dans son message cette exclusion par la volonté d'assurer la pleine autonomie de l'agglomération et d'éviter une surcharge des préfets au détriment des autres communes du district.

4.2.6. Conclusions

Le Conseil d'Etat constate que la grande liberté laissée par la LAgg aux agglomérations pour s'organiser permet à celles-ci d'opter pour une agglomération très proche de l'association de communes définie par la LCo. Il remarque toutefois que cette proximité n'est qu'une des nombreuses possibilités offertes par la LAgg, qui autorise des formes bien plus novatrices en matière de collaboration, notamment quant au mode de désignation des membres des organes de l'agglomération. En reprenant la catégorisation adoptée par la CTA (2.1.4 ci-dessus), il est possible de considérer l'agglomération telle que fixée par la LAgg comme une forme de collaboration verticale plus forte que l'association de communes, eu égard à la détermination par le Conseil d'Etat du périmètre provisoire (art. 3 al. 1 LAgg) et la possibilité de prévoir l'élection populaire pour les membres du Conseil d'agglomération (art. 20 al. 2) et du Comité d'agglomération (art. 23 al. 2).

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que, pour les aspects pour lesquels la LAgg accorde une large liberté aux agglomérations, l'Agglomération de Fribourg a opté dans ses statuts pour des solutions proches de celles prévues par les associations de communes – notamment en renonçant à la possibilité d'élection populaire pour les membres de ses organes. Cette décision a été confirmée par le Conseil d'Agglomération le 9 octobre 2014, avec le rejet d'une motion visant à introduire une élection du Comité d'Agglomération au scrutin populaire à cercle unique.

Le Conseil d'Etat constate ainsi que l'évolution de la LCo en matière de collaboration intercommunale, en accentuant la proximité entre l'association de communes et l'agglomération, nécessite de clarifier les spécificités respectives de ces modes de collaboration. Il conviendra d'examiner dans quelle mesure une adaptation de la LAgg permettrait le développement d'une agglomération plus forte, clairement distincte de l'association de communes et exploitant au mieux les principales innovations introduites par la LAgg (8.3.2 ci-dessous).

4.3. Relations entre l'Agglomération de Fribourg et l'Etat

4.3.1. Etat actuel

Lors de la séance du Conseil d'Etat du 18 août 2009, la responsabilité de la politique fédérale des agglomérations a été attribuée à la DAEC. Le coordinateur de la politique des agglomérations est rattaché à son Secrétariat général. Il est chargé de la coordination autant à l'interne de l'Administration cantonale qu'avec les offices fédéraux et les agglomérations.

Par ailleurs, la délégation du Conseil d'Etat pour les infrastructures, présidée par le Directeur AEC et composée du Directeur EE et de la Directrice IAF rencontre régulièrement une délégation du Comité de l'Agglomération de Fribourg, notamment pour les questions relatives aux transports d'agglomération ou la mise en œuvre du projet d'agglomération.

4.3.2. Bilan

Le bon accueil par la Confédération du projet d'agglomération de 2^e génération de l'Agglomération de Fribourg, ainsi que sa mise en œuvre démontre le bon fonctionnement des relations entre l'Etat et l'Agglomération de Fribourg, ainsi d'ailleurs qu'avec celle de Bulle (Mobul).

L'expérience de ces dernières années a toutefois permis de constater que le traitement de questions institutionnelles (fonctionnement de l'agglomération, financement, mise en œuvre de la LAgg) nécessitait un accompagnement centré également sur ce volet. A l'occasion d'un changement de titulaire du poste de coordinateur de la politique des agglomérations au printemps 2015, le cahier des charges de ce dernier a été modifié par la DAEC, d'entente avec la DIAF, afin de prévoir des activités en lien avec cette dimension. Par ailleurs, à la demande de l'Agglomération de Fribourg, une première séance entre une délégation de son Comité et la délégation du Conseil d'Etat pour les structures territoriales – présidée par la Directrice IAF et composée des Directeurs SJ et FIN – a eu lieu le 2 avril 2015.

5. Aménagement du territoire et mobilité

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

Lors de l'approbation des plans régionaux, le canton s'assure que ces derniers ne se contredisent pas, et qu'ils sont conformes aux instruments de planification d'ordre supérieur, notamment au plan directeur cantonal. Pour répondre aux exigences fédérales, le contenu minimum exigé par la Confédération est intégré au plan directeur cantonal en collaboration avec les agglomérations porteuses des projets d'agglomération. Le fait que la LATeC a donné un caractère de plan directeur régional au projet d'agglomération permet une intégration moins développée que dans certains cantons qui ne donnent pas de valeur contraignante aux projets d'agglomérations. Il est à relever que dans de nombreux cantons, c'est le canton qui établit les projets d'agglomération et non les communes concernées.

Le Conseil d'Etat constate que les statuts de l'Agglomération de Fribourg prévoient que l'Agglomération planifie la politique régionale de l'aménagement, coordonne les plans d'aménagement local des communes membres et collabore avec les communes et les régions limitrophes pour la coordination de leurs plans d'aménagement respectifs, notamment (art. 43 des statuts). Les communes membres restent toutefois compétentes pour l'établissement de leur plan d'aménagement local ou les éventuels plans d'aménagement de détail.

S'agissant plus spécifiquement de la place de la commune de Düdingen, le Conseil d'Etat constate qu'elle est à la fois centre régional avec la commune de Tafers pour le district de la Singine, et membre de l'Agglomération de Fribourg tant du point de vue institutionnel que statistique. Cela justifie aux yeux du Conseil d'Etat cette double appartenance, d'ailleurs prévue par l'article 24 al. 2 LATeC. De manière générale, le Conseil d'Etat estime que la commune de Düdingen est une pièce importante du centre cantonal, tant du point de vue statistique que démographique ou historique. Sa double appartenance à l'Agglomération de Fribourg et à la Region Sense est à ses yeux la traduction institutionnelle pertinente de son rôle de pont entre ces deux régions, et de son importance pour le centre cantonal.

S'agissant de la mobilité, le Conseil d'Etat rappelle que l'Agglomération de Fribourg – comme Mobul – est une communauté régionale de transport au sens des articles 17 et suivants de la loi du 20 septembre 1994 sur les transports (RSF 180.1). A ce titre, elle commande des prestations de transport public (trafic d'agglomération) qui sont cofinancées par l'Etat à hauteur de 57,5% (art. 41 de la loi sur les transports), à condition que le taux de couverture des lignes concernées atteigne 20% (après un moratoire de trois ans pour les nouvelles lignes). Un plafond à cette participation étatique est fixé chaque année dans le cadre budgétaire. Les agglomérations, comme le reste du territoire cantonal, peuvent en outre compter des lignes du trafic régional voyageur au sens de la loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV; RS 745.1. Ces lignes sont financées à 55% par la Confédération, le solde étant financé par l'Etat (55%) et les communes (45%).

La Confédération conditionne là aussi son financement à un taux de couverture de 10 ou 20% selon les types de lignes, et fixe un plafond, appelé quote-part.

6. Finances

6.1. Clés de répartition actuelles

Les articles 26 let. i et 32 al. 1 LAgg exigent que les statuts de l'agglomération déterminent notamment les «critères déterminant les contributions des communes». L'article 32 al. 2 autorise le recours à des critères différents en fonction des tâches concernées. Pour l'Agglomération de Fribourg, ces critères sont fixés aux articles 36 («répartition des charges de fonctionnement») et 47 («répartition des charges d'exploitation) des statuts. Les frais de fonctionnement (y compris les frais financiers) sont répartis entre les communes membres en fonction de la population légale de chacune d'entre elle (art. 36). Quant aux frais relatifs à l'exploitation des transports publics, ils sont répartis selon les critères suivants:

- > 5% en fonction de la population légale;
- > 5% en fonction du nombre d'emplois;
- > 5% en fonction du nombre de voitures de tourisme;
- > 5% en fonction de l'aire de bâtiment et de l'aire industrielle;
- > 80% en fonction de la qualité de la desserte urbaine.

Les articles 53 et 56 al. 2 des statuts de l'Agglomération de Fribourg prévoient en outre que la participation est réduite pour les communes membres d'autres organismes chargés respectivement de la promotion économique et de la promotion touristique. A ce jour, seule la commune de Düdingen bénéficie d'une telle réduction. Celle-ci s'élève à 52 528 francs au budget 2015, soit environ 8% de sa participation totale (671 329 francs pour 2015), montant réparti entre les neuf autres communes membres de l'Agglomération.

Selon les comptes 2014 de l'Agglomération de Fribourg, approuvés par le Conseil d'Agglomération le 30 avril 2015, la participation de chaque commune membre de l'Agglomération s'élevait ainsi à:

	Participation 2014 (CHF)	Participation par habitant (population légale au 31.12.2013) (CHF/habitant)
Avry	215 566	116.8
Belfaux	233 124	77.9
Corminbœuf	243 040	111.5
Düdingen	587 395	76.4
Fribourg	7 953 791	212.2
Givisiez	487 806	155.1
Granges-Paccot	486 968	157.0

	Participation 2014 (CHF)	Participation par habitant (population légale au 31.12.2013) (CHF/habitant)
Marly	903 916	114.1
Matran	184 563	117.7
Villars-sur- Glâne	2 163 469	179.4

Le Conseil d'Etat constate que la charge financière par habitant que représente l'Agglomération de Fribourg varie considérablement en fonction de la desserte en transports publics urbains. Ainsi, les communes incluses dans la zone tarifaire Frimobil 10 (Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly et Villars-sur-Glâne) représentent à elles seules près de 90% de la participation des communes au budget de l'Agglomération de Fribourg (11 995 950 francs sur 13 459 638 francs).

6.2. Bilan et perspectives

Comme le relevait le Conseil d'Etat dans sa réponse au postulat, les avantages d'une appartenance à l'Agglomération de Fribourg sont difficilement chiffrables, et donc difficilement comparables aux montants de la participation de chaque commune au financement de l'Agglomération. Il n'est ainsi pas opportun de comparer ces montants aux seules infrastructures réalisées avec l'aide de l'Agglomération, par exemple dans le cadre de la mise en œuvre du projet d'agglomération, sur le territoire de chaque commune. La raison d'être de l'agglomération est justement de permettre de planifier à un niveau supérieur, plus proche du territoire fonctionnel, des infrastructures à même de contribuer au développement et à la qualité de vie sur l'ensemble du territoire de l'agglomération.

Le Conseil d'Etat est conscient de la charge qui pèse sur les autorités communales dans le cadre des collaborations intercommunales. S'agissant en particulier de la question de la charge financière consécutive à la double appartenance à l'Agglomération de Fribourg et à la Région Sense, le Conseil d'Etat constate que la participation financière à l'Agglomération de communes membres d'autres organismes de promotion économique et de promotion touristique est réduite (respectivement art. 53 et 56 al. 2 des Statuts de l'Agglomération de Fribourg). Le Conseil d'Etat note que la commune de Düdingen est la seule commune membre de l'Agglomération à appartenir à un autre organisme de promotion touristique et/ou de promotion économique, et donc la seule à bénéficier de cette réduction, dont le montant est réparti entre les neuf autres communes membres de l'Agglomération.

Le Conseil d'Etat relève par ailleurs que la DIAF a mis sur pied un groupe de travail, réunissant des représentants de l'Agglomération, de la Préfecture de la Sarine et des communes afin d'examiner particulièrement la question des fusions impliquant à la fois des communes membres et non-

membres de l'Agglomération. Ce groupe a notamment examiné les clés de répartition de la participation financière des communes à l'Agglomération de Fribourg. Plusieurs pistes ont été proposées aux communes et à l'Agglomération de Fribourg pour atténuer, pérennément ou temporairement, l'impact financier d'une fusion réunissant communes membres et communes non-membres: moratoire sur la participation aux charges des transports d'agglomération, introduction d'un modèle à deux cercles... Ces résultats ont été communiqués aux partenaires concernés, afin qu'ils soient en mesure de parvenir ensemble à une entente dans le cadre des négociations précédant l'aboutissement d'un projet de fusion.

7. Bilinguisme

7.1. Actuel

Le bilinguisme de l'Agglomération de Fribourg correspond à une réalité statistique: au sein des 10 communes composant l'Agglomération de Fribourg, 44 152 habitants sont francophones (64%), 16 940 germanophones (24%)¹.

Formellement, le bilinguisme de l'Agglomération de Fribourg est ancré à l'article 7 de ses statuts, qui stipule:

¹ Les membres des organes et des commissions de l'agglomération s'expriment en français ou en allemand.

² Les documents à l'intention du public et des communes sont rédigés dans les deux langues.

³ Les relations entre un(e) citoyen(ne) et les services de l'agglomération se déroulent en français ou en allemand selon la langue de l'intéressé.

Les coûts de traduction annuels représentent environ 32 000 francs (comptes 2013).

7.2. Bilan et perspectives

Le bilinguisme un atout considérable pour l'Agglomération de Fribourg. Sur les 49 agglomérations que compte la Suisse, seules trois sont plurilingues: l'agglomération de Bâle, celle de Bienne et celle de Fribourg.

A l'image du bilinguisme cantonal, le Conseil d'Etat estime que cette spécificité est un atout tant pour le développement économique que pour ses aspects culturels ou sociaux. Il constate en outre que ce bilinguisme constitue un élément fort de l'identité de l'Agglomération de Fribourg, élément qui lui permet de se distinguer de l'Agglomération de Berne. Cet aspect, entre autres, permet de pondérer l'évolution statistique de cette dernière, qui tend à comprendre dans son périmètre toujours plus de communes fribourgeoises.

¹ Chiffres 2000, date du dernier recensement disponible

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que le bilinguisme de l'Agglomération de Fribourg ne repose pas sur la seule commune de Düdingen. En effet, 17% des habitants des neuf autres communes de l'Agglomération de Fribourg sont germanophones (70% de francophones).

8. Considérations conclusives

8.1. Evaluation de la LAgg par rapport à ses objectifs initiaux

Les interventions parlementaires ayant abouti à l'adoption de la LAgg visaient d'abord à trouver une solution à l'augmentation des charges pesant sur les centres urbains, notamment en matière de transports. La LAgg a permis d'atténuer ce phénomène, en créant un cadre de collaboration intercommunale et en répartissant la charge financière sur de nouvelles bases. Cette nouvelle structure a en outre permis d'élaborer des projets d'agglomération et de planifier la réalisation d'infrastructures par-delà les limites administratives communales, optimisant ainsi l'allocation des ressources.

Le Conseil d'Etat constate toutefois que la règle exigeant une unanimité des communes pour l'ajout de nouvelles tâches a freiné l'extension «qualitative» de l'Agglomération de Fribourg, certaines tâches restant du seul ressort des communes, alors même que leur périmètre fonctionnel exige une importante collaboration et un financement intercommunaux. On peut à ce titre citer en exemple le domaine des infrastructures sportives régionales, de l'énergie...

8.2. Evaluation de la LAgg par rapport à la politique actuelle des agglomérations

Elaborée plusieurs années avant la définition par le Conseil fédéral de sa propre politique des agglomérations, la LAgg a toutefois permis à l'Agglomération de Fribourg de bénéficier de manière optimale du système d'encouragement mis en place par la Confédération.

Avant même l'adoption des statuts de l'Agglomération de Fribourg, l'Assemblée constitutive avait ainsi confié le mandat d'élaborer un projet d'agglomération conforme aux attentes de la Confédération à la Communauté urbaine des transports de l'agglomération fribourgeoise (CUTAF) dès janvier 2004.

Si le projet d'agglomération de 1^{re} génération n'a pas obtenu d'aide fédérale, le Conseil d'Etat rappelle que le projet du Pont de la Poya, qui en faisait partie, a pu, lui, bénéficier d'une subvention fédérale en tant que projet urgent.

S'agissant de la structure découlant de la LAgg, le Conseil d'Etat remarque que le caractère pionnier et novateur de la LAgg a été et est toujours relevé, tant par la Confédération que par la CTA. Dès l'élaboration de sa politique des agglomérations en 2001, le Conseil fédéral relevait ainsi:

«L'ensemble des difficultés mentionnées liées à la mise en place d'organes de coopération au niveau régional [divergences d'intérêts entre les communes concernées, modifications nécessaires dans la répartition des compétences, difficultés à associer les acteurs locaux dans une réflexion partenariale...] est renforcé par le fait qu'aujourd'hui, en Suisse, ce type de démarche est nouveau pour les zones urbaines. Pour l'instant [en 2001], la seule initiative concrétisée allant dans ce sens est la loi sur les agglomérations du canton de Fribourg». ¹

Dans la nouvelle mouture de la politique des agglomérations de la Confédération, publiée en février 2015, la LAgg est à nouveau citée comme exemple de communauté d'intérêt dans les territoires fonctionnels².

En fondant un organe spécifique aux agglomérations, la LAgg offre en outre une réponse à l'une des lacunes de la politique des agglomérations de la Confédération, relevée notamment dans le rapport de l'ARE et du SECO en 2011: «La prépondérance des projets d'agglomération engendre une concentration sur les thèmes de l'urbanisation et des transports qui s'écarte d'une politique globale des agglomérations»³. Les tâches confiées par les communes membres à l'Agglomération de Fribourg permettent d'élargir les domaines planifiés à un niveau intercommunal. Elles contribuent à l'élaboration d'un projet d'agglomération cohérent au-delà des seules dimensions de l'urbanisation et des transports. Cet aspect de l'Agglomération de Fribourg, rendu possible par la LAgg, ne doit pas être affaibli, au contraire. Il convient en outre de noter qu'un projet d'agglomération global devra être élaboré en parallèle à un projet urbain/sociétal à l'échelle du Grand Fribourg, comme base à une collaboration intercommunale renforcée et en vue d'une fusion intercommunale.

8.3. Objectifs

8.3.1. Extension du périmètre

L'importance d'un maintien voire d'un élargissement du périmètre de l'Agglomération, a déjà été relevée par le Conseil d'Etat dans sa réponse du 21 janvier 2014 au postulat. Cette importance a, depuis, été soulignée à plusieurs reprises par les instances fédérales. Le DETEC relevait ainsi, dans son rapport d'examen du PA2 du 26 février 2014: «Le projet d'agglomération se limitant à un périmètre restreint tant au niveau conceptionnel qu'en termes de mesures concrètes, des développements considérables restent possibles à l'intérieur du périmètre OFS de l'agglomération» ou encore: «Afin d'éviter des effets non souhaités en dehors du périmètre et de remettre en discussion les effets positifs du projet d'agglomération, la

¹ Conseil fédéral, Politique des agglomérations de la confédération (2001), p. 25

² Conseil fédéral, Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération (2015), p. 33

³ ARE et SECO, *Evaluation et suite de la politique fédérale des agglomérations de la Confédération – Rapport à l'intention du Conseil fédéral*, 2011, p. 5

réduction du périmètre de l'agglomération actuellement en discussion [dans le cadre du vote consultatif organisé par la commune de Düdingen le 8 février 2014] devrait être évitée».

De même, les *Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de la 3^e génération* adoptées par le DETEC le 16 février 2015, stipulent que «toutes les communes du périmètre statistique ne doivent pas nécessairement faire partie intégrante du projet. Toutefois, si une partie de l'agglomération [statistique] n'est pas incluse dans le périmètre du projet, la Confédération pourra considérer cela comme un point faible du projet lors de l'évaluation.».

De manière plus générale, le Conseil d'Etat constate que la raison d'être des agglomérations repose sur le constat d'un décalage entre espace d'action (relationnel) et espace de décision (institutionnel) (voir 2 et 3.3 ci-dessus). Une différence trop importante entre le territoire relationnel et le territoire institutionnel s'oppose au principe de l'équivalence fiscale (le cercle des payeurs ne correspond pas au cercle des bénéficiaires) et entraîne une allocation non-optimale des ressources. Elle constitue un obstacle à l'élaboration de politiques publiques efficientes. Dans ses recommandations, la CTA préconisait ainsi, dès 2004, que «la grandeur du périmètre doit être déterminée (dans le cadre de ce qui est politiquement faisable) en partant avant tout de considérations d'ordre fonctionnel»¹.

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs que cette situation est de nature à inciter les communes périphériques et leurs habitants à adopter un comportement de «passagers clandestins». Par définition, le périmètre fonctionnel correspond au territoire dont les habitants bénéficient des infrastructures et prestations délivrées par les communes centres, y compris celles développées par l'Agglomération (institutionnelle) de Fribourg. Les communes qui ne font pas partie de cette dernière, tout en étant comprises dans le périmètre fonctionnel, bénéficient de ces avantages, sans avoir à les financer. Deux phénomènes vont, dans les années à venir, contribuer encore à augmenter cette non-équivalence fiscale: d'une part la concrétisation des mesures du PA2, qui favorisera l'attractivité du périmètre de l'Agglomération, et la concentration toujours plus grande des emplois dans les communes centres.

Le Conseil d'Etat estime donc opportun, sur la base du préavis du DETEC pour les projets d'agglomération, d'envisager une extension du périmètre fonctionnel pris en compte afin de maximiser les opportunités de soutien fédéral. Cette extension, qui est prioritairement du ressort de l'Agglomération et qui peut se faire selon différents modèles comme par exemple ceux évoqués ci-dessous (8.4), nécessitera de trouver un équilibre entre respect de l'autonomie des communes périphériques et incitation à la collaboration pour un développement de l'attractivité économique et de la qualité

de vie de l'ensemble de la région et du canton. L'équilibre trouvé en 2008 a permis la constitution de l'Agglomération de Fribourg. L'évolution de la situation ces dernières années, et celle à venir, impose l'élaboration d'un nouvel équilibre, en collaboration avec les communes concernées.

Le Conseil d'Etat constate par ailleurs qu'une extension du périmètre de l'Agglomération de Fribourg n'aurait pas de conséquence inéluctable sur la participation de l'Etat au trafic d'agglomération. Comme rappelé ci-dessus (point 5), une extension du périmètre de l'Agglomération de Fribourg ne signifierait pas automatiquement le passage des lignes de transports voyageurs du statut de transport régional à celui de transport d'agglomération. Les règles de financement resteraient ainsi identiques, quel que soit le périmètre pris en compte. Le Conseil d'Etat rappelle en outre qu'un plafond à sa participation au trafic d'agglomération est fixé annuellement par voie budgétaire.

8.3.2. Optimisation du fonctionnement

La comparaison entre l'association de communes selon la LCo et l'agglomération selon la LAgg montre que l'évolution des possibilités en matière de collaborations intercommunales a fortement rapproché les deux solutions. Ce constat est renforcé par le fait que l'Agglomération de Fribourg, seul exemple d'une agglomération au sens de la LAgg, a choisi dans ses statuts un fonctionnement proche de celui des associations de communes, sans faire usage de la grande liberté laissée par la LAgg, notamment en matière d'élection populaire des organes de l'Agglomération. Ainsi, rien n'indique qu'une Agglomération de Fribourg organisée selon la forme de l'association de communes au sens de la LCo serait plus légère et permettrait une meilleure gouvernance.

Le Conseil d'Etat constate en outre que le droit cantonal en matière d'agglomérations est régulièrement cité en exemple au niveau fédéral, et constitue régulièrement un objectif à atteindre pour donner une assise forte aux agglomérations toujours en cours de consolidation institutionnelle.

Force est en outre de constater que les principales innovations offertes par la LAgg, notamment au niveau du mode de désignation des organes de l'agglomération, n'ont pas été choisies par l'Agglomération de Fribourg lors de l'élaboration de ses statuts. Le Conseil d'Etat rappelle à ce titre que dans son message accompagnant le projet de LAgg, il constatait déjà que la liberté laissée aux agglomérations de renoncer à l'élection populaire n'était qu'une «étape vers le but à atteindre, qui reste l'élection populaire, seule à même d'assurer une pleine légitimité aux conseillers d'agglomération».

Le Conseil d'Etat estime par ailleurs que le rôle du ou des préfet(s) au sein des agglomérations au sens de la LAgg doit être revu. L'interdiction qui leur est faite d'être membres du conseil d'agglomération et du comité d'agglomération n'est

¹ Conférence tripartite des agglomérations, op. cit., p. 84

pas favorable à la coordination entre le développement de l'agglomération et celle, consécutive, de l'ensemble des districts concernés, et du canton en général. L'importance du développement des zones urbaines pour l'ensemble du canton nécessite un engagement renforcé du ou des préfet(s) dans le fonctionnement des agglomérations, qui sont appelées à jouer un rôle essentiel pour le développement de tout le canton.

De manière plus générale, cette disposition de la LAgg peut s'avérer en contradiction avec le rôle de susciter la collaboration régionale et de favoriser la coopération intercommunale donné aux préfets par la LCo ainsi que la législation spéciale. Il sied ainsi que rappeler que ces législations confient au préfet plusieurs outils pour assumer son rôle de promoteur de la collaboration régionale, par exemple prévue à l'article 15 al. 1 de la loi du 20 novembre 1975 sur les préfets (RSF 122.3.1). Il convient de citer notamment la compétence de convoquer une conférence régionale (art. 107^{bis} LCo) ou celle de prêter son concours pour la constitution et la gestion de communautés régionales d'aménagement (art. 25 al. 2 et art. 35 al. 3 de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions, LATeC; RSF 710.1).

Le Conseil d'Etat estime en outre que la règle de l'unanimité pour l'ajout de nouvelles tâches, introduite en 2007, doit faire l'objet d'un examen approfondi. Si cette règle a sans doute permis une meilleure acceptation de l'Agglomération de Fribourg par certains communes membres, force est de constater qu'elle entrave la dynamique souhaitée vers une politique globale à l'échelle de l'agglomération. Elle contribue par ailleurs à atténuer la spécificité de l'agglomération par rapport à l'association de communes, alors même que les agglomérations sont confrontées à des problématiques spécifiques, qui appellent des formes de collaborations elles aussi spécifiques.

Enfin, le Conseil d'Etat estime qu'il conviendrait d'examiner l'option d'un élargissement du cercle électoral de la Ville de Fribourg à un périmètre plus vaste, correspondant par exemple à l'agglomération compacte, afin de tenir compte de la spécificité des problématiques rencontrées sur ce territoire.

8.4. Conclusion

Le Conseil d'Etat constate que les objectifs d'extension du périmètre de l'Agglomération et de renforcement de son fonctionnement peuvent s'avérer contradictoires: une augmentation des tâches déléguées à l'Agglomération risque de renforcer le rejet de certaines communes, s'opposant ainsi à l'extension du périmètre de l'Agglomération. Le Conseil d'Etat estime donc nécessaire de travailler à des modèles alternatifs à une «simple» extension de l'Agglomération institutionnelle telle qu'elle existe aujourd'hui. Au vu des constats ci-dessus, deux axes d'action se dessinent:

1. le renforcement d'une Agglomération institutionnelle limitée aux communes centres, comprenant, à tout le moins, les communes comprises dans le périmètre de fusion du Grand Fribourg tel que retenu par le Préfet de la Sarine et approuvé par le Conseil d'Etat le 28 mai 2013, voire les communes actuellement membres de l'Agglomération de Fribourg. Cette Agglomération devrait être renforcée, notamment au niveau de son assise démocratique ou des tâches prises en charge (8.3.2 ci-dessus) ;
2. la mise en place d'une «agglomération» plus vaste, comprenant l'Agglomération décrite ci-dessus, qui prendrait en charge les tâches idoines (essentiellement l'aménagement du territoire et la mobilité). Les modalités de mise en place de cette entité doivent faire l'objet d'analyses et de discussions, en partenariat avec l'Agglomération de Fribourg et les communes concernées. Plusieurs modèles concurrents ou complémentaires devront être examinés. A titre d'exemple, on peut citer:
 - a. Introduction d'un modèle permettant de proposer une gradation de la participation financière des communes, notamment en fonction des tâches déléguées comprises dans le périmètre fonctionnel de l'agglomération.
 - b. Développement des contrats de prestations entre l'Agglomération de Fribourg et les communes ou les régions périphériques, dans un certain nombre de domaines;
 - c. Création d'une association régionale intégrant l'Agglomération de Fribourg et d'autres communes (régions) limitrophes.

Il apparaît ainsi nécessaire de mener une réflexion dans les meilleurs délais sur certaines lacunes de la LAgg que l'expérience de l'Agglomération de Fribourg a mises au jour. A ce stade, le Conseil d'Etat estime ainsi nécessaire d'examiner à tout le moins:

- > Le rôle du préfet ou des préfets dans les organes de l'agglomération;
- > Le mode de désignation des membres des organes de l'agglomération;
- > Les règles de modification des statuts de l'agglomération en ce qui concerne les tâches déléguées par les communes.

Le Conseil d'Etat remarque que les conclusions du présent rapport rejoignent en grande partie les «démarches d'accompagnement» suggérées par le Préfet de la Sarine dans son plan de fusions du district de la Sarine du 28 mars 2013. Ce dernier proposait alors notamment «que des réformes institutionnelles et structurelles de l'Agglomération soient entreprises, notamment quant à la composition et le mode d'élection de ses organes» et «qu'une réflexion approfondie, basée sur les critères objectifs de la Confédération, ait lieu à propos de la taille du territoire de l'Agglomération».

Le Conseil d'Etat souligne que la DIAF, en collaboration avec la Préfecture de la Sarine, a d'ores et déjà mis en place une organisation de projet destinée à revoir la LAgg, en coordination étroite avec le groupe chargé de la mise en œuvre de la motion 2014-GC-16 «Loi sur la fusion du centre cantonal (LFCC) – un centre cantonal fort pour un canton fort». Ces travaux pourront notamment s'appuyer sur le rapport du Préfet de la Sarine de 2010, dont les conclusions rejoignaient en partie les conclusions du présent rapport. En parallèle à ces travaux, la collaboration avec l'Agglomération de Fribourg sera renforcée, afin d'examiner avec elle les possibilités d'optimisation de son fonctionnement via des modifications de ses statuts, dans le cadre de la LAgg actuelle.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport.

Annexe

- > Tableau comparatif des dispositions relatives aux associations de communes (LCo) et aux agglomérations (LAGg)
- > Rapport relatif à la poursuite de la politique d'agglomération dans le canton de Fribourg du Professeur Pierre-Alain Rumley