



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Bernadette Mäder-Brülhart

2014-CE-325

### **Appartenance des communes de Schmitten, Bösingen et Wünnewil-Flamatt aux agglomérations de Fribourg et de Berne**

#### **I. Question**

Les Freiburger Nachrichten du 12 décembre 2014 citaient les paroles suivantes, prononcées par le préfet de la Singine : « je peux m'imaginer que tout le district de la Singine soit intégré au périmètre de l'agglomération de Fribourg, mais sans les communes de Wünnewil-Flamatt, Schmitten et Bösingen, qui appartiennent à l'agglomération de Berne ».

Selon le communiqué de presse du Conseil d'Etat, les indications suivantes étaient données par le même journal en date du 16 février 2012 : « A la suite des négociations menées par le Gouvernement fribourgeois avec le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco), la situation est désormais différente. Les trois communes singinoises ne sont plus rattachées à l'agglomération de Berne et entrent maintenant dans le champ d'application de la Nouvelle Politique Régionale du canton de Fribourg ».

Les questions suivantes sont adressées au Conseil d'Etat :

1. L'affectation des trois communes depuis 2012 a-t-elle à nouveau été modifiée ? a.
2. Est-il juste de supposer que les trois communes ont été mises en lien avec l'agglomération de Berne uniquement en ce qui concerne des enquêtes nationales périodiques sur les transports et autres enquêtes semblables ?
3. Quelles sont les conséquences, à moyen et long termes, de l'appartenance à telle ou telle agglomération (si celle-ci a des conséquences) pour le canton de Fribourg, le district de la Singine et les communes elles-mêmes ?
4. Les trois communes ont-elles la possibilité ou de réelles chances de pouvoir présenter des projets et de profiter ainsi de la Nouvelle Politique Régionale (NPR) du canton de Fribourg ?
5. Les communes ont-elles été informées de l'avis du gouvernement cantonal ?

*23 décembre 2014*

## II. Réponse du Conseil d'Etat

### Remarques générales

Le Conseil d'Etat a pris connaissance des questions susmentionnées concernant les communes évoquées et tente d'y répondre de manière concise.

### *Définition des agglomérations et espaces à caractère urbain 2012 (OFS)*

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 celles de 2000.

En plus de différents types de communes à l'intérieur des agglomérations, des « communes multi-orientées » sont désormais définies. Celles-ci peuvent s'orienter vers plusieurs centres d'agglomération en fonction des trajets de leurs pendulaires.

Les principales modifications en 2014 pour le canton de Fribourg sont les suivantes :

- > Depuis 2012, l'agglomération de Fribourg compte 36 communes. Si l'on prend en considération la nouvelle catégorie spatiale (« communes multi-orientées »), 67 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 Bösingén, Ueberstorf et Wünnewil-Flamatt (district de la Singine). Les communes de Bösingén 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, Kleinbösingén, 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.

La nouvelle définition OFS 2012 attribue d'un point de vue statistique plus de communes fribourgeoises à l'agglomération de Berne qu'en 2000. 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. Presque 50 % des habitants du canton vivent donc dans l'agglomération de Fribourg.

### ***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 programmes 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.

### ***Programmes d'agglomération***

Outre la définition statistique OFS, il existe un autre cadre important pour les agglomérations du canton de Fribourg : en vertu de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg), des communes peuvent favoriser leur collaboration au niveau institutionnel à l'intérieur d'une agglomération et dans le sens d'une collectivité de droit public.

Ces agglomérations visent une planification coordonnée du milieu bâti, du paysage et des transports dans les lieux urbains. Les moyens financiers profitent à la coordination des transports publics, du trafic motorisé individuel et de la mobilité à pied et à bicyclette.

Les « programmes d'agglomération » sont cofinancés par la Confédération. L'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire dans le trafic routier est utilisé pour cela (LUMin et OUMin). Les communes qui peuvent bénéficier de telles mesures sont listées dans l'annexe 4 de l'OUMin. De plus, un nouveau fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) doit être créé dès 2018 pour des projets dans les agglomérations.

Tant que cette annexe 4 de l'OUMin reste inchangée, la nouvelle définition de l'agglomération 2012 de l'OFS n'aura aucune conséquence sur les programmes d'agglomération.

Les communes d'Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düringen, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne prennent part au programme d'agglomération de Fribourg.

L'agglomération de Berne possède aussi un programme d'agglomération Transport et urbanisation (Verkehr und Siedlung) 2<sup>e</sup> génération (2015-2018). Celui-ci a été prévu comme concept global de transport et d'urbanisation Berne-Mittelland afin de cofinancer des mesures en termes de transport et d'urbanisation. Jusqu'ici, aucune commune du canton de Fribourg n'y participe.

### ***Nouvelle Politique Régionale (NPR)***

Les communes perçoivent, sous certaines conditions, un soutien dans le cadre de la Nouvelle Politique Régionale (NPR). Celle-ci encourage des initiatives, projets et programmes ainsi que des projets d'infrastructure destinés à renforcer l'innovation, la création de valeur et la compétitivité et orientés en priorité sur les régions rurales et de montagne. Les communes situées dans de grandes agglomérations (par exemple Berne) en sont en principe exclues.

La question de savoir dans quelle mesure les conditions pour le financement de mesures via la NPR peuvent être adaptées à la nouvelle définition des agglomérations 2012 de l'OFS reste ouverte.

### ***Plans directeurs régionaux***

Le Conseil d'Etat souligne que les critères d'agglomération susmentionnés ne sont pas les seuls utilisés pour fixer la politique publique du canton de Fribourg, en particulier dans les domaines de l'utilisation du sol et de la mobilité.

Il mentionne ici en particulier l'élaboration du nouveau plan directeur régional urbanisation, transport et énergie Singine 2030 par les communes du district de la Singine. Ce plan reflète une vision d'ensemble cohérente au niveau régional, d'un point de vue spatial et fonctionnel, indépendamment du fait que les communes appartiennent ou pas à une agglomération sur le plan statistique. Le plan directeur régional Singine 2014 a été accepté par le Conseil d'Etat le 11 juin 2014.

Dans ce contexte, on peut imaginer que certaines communes soient membres de plusieurs espaces géographiques. La commune de Düringen en est un bon exemple : elle est incluse dans le programme d'agglomération de Fribourg – les programmes d'agglomération sont aussi considérés comme des plans directeurs régionaux selon l'article 27 LATeC pour autant qu'ils concernent l'aménagement du territoire – tout en étant représentée dans le plan directeur régional de la Singine.

### **Réponses aux questions posées**

#### *1. L'affectation des trois communes depuis 2012 a-t-elle à nouveau été modifiée ?*

Les communes de Bösingen et Wünnewil-Flamatt font partie de l'agglomération de Berne selon la définition statistique OFS 2000 et 2012. Schmitten y était encore rattachée pour l'année 2000 mais est considérée depuis 2012 comme « commune multi-orientée », dirigée à la fois vers les agglomérations de Berne et de Fribourg en raison de ses flux de pendulaires.

#### *2. Est-il juste de supposer que les trois communes ont été mises en lien avec l'agglomération de Berne uniquement en ce qui concerne des enquêtes nationales périodiques sur les transports et autres enquêtes semblables ?*

La définition des agglomérations de l'OFS n'a aucun caractère juridiquement contraignant. Comme indiqué plus haut, elle est utilisée à des fins purement statistiques pour définir l'urbanisation en tant que phénomène fondamental d'organisation spatiale. Statistiquement, les trois communes fribourgeoises de Bösingen, Schmitten et Wünnewil-Flamatt sont considérées par la Confédération comme faisant partie de l'agglomération de Berne. Elles ne prennent cependant pas part au programme d'agglomération de Berne, programme qui se limite au territoire du canton de Berne. Au niveau institutionnel, les trois communes ne sont pas non plus, à l'heure actuelle, membres de l'agglomération de Fribourg.

Le Conseil d'Etat a à plusieurs reprises rappelé l'importance d'un élargissement du périmètre d'agglomération institutionnel pour s'aligner sur la délimitation de l'OFS, notamment eu égard à l'évaluation par la Confédération de futurs projets d'agglomération. Les réflexions à ce sujet, menées en commun avec les préfets et en particulier ceux de la Sarine et de la Singine, sont exposées dans le cadre de sa réponse au postulat 2013-GC-69 des députés au Grand Conseil

André Schneuwly et Markus Bapst « Point de situation sur l'Agglomération – Avantages et coûts ». Elles seront prochainement développées dans le cadre du rapport sur le postulat.

3. *Quelles sont les conséquences, à moyen et long termes, de l'appartenance à telle ou telle agglomération (si celle-ci à des conséquences) pour le canton de Fribourg, le district de la Singine et les communes elles-mêmes ?*

Il revient à la Confédération de se prononcer sur une éventuelle participation des trois communes au programme d'agglomération de Berne et sur un financement dans le cadre de l'OUMin et du FORTA. On ne sait pas encore si, ni dans quelle mesure, la Confédération s'appuiera sur la nouvelle délimitation OFS 2012. Le canton n'a pratiquement aucune influence sur cette décision. Tant qu'aucune modification n'intervient quant à la définition des agglomérations, les règles actuelles restent en vigueur.

La deuxième étape de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) est actuellement en cours. En cas d'acceptation du projet de loi sans modification, tel qu'il se présente dans la procédure de consultation en cours, le nouveau plan directeur cantonal devra également s'en occuper. Il présentera en particulier une stratégie du Conseil d'Etat concernant la future collaboration dans les espaces fonctionnels entre les cantons de Berne et de Fribourg.

4. *Les trois communes ont-elles la possibilité ou de réelles chances de pouvoir présenter des projets et de profiter ainsi de la Nouvelle Politique Régionale (NPR) du canton de Fribourg ?*

A l'origine et dans la première période NPR 2008–2011, les 3 communes singinoises étaient exclues du périmètre NPR. Pour la période 2012–2015, une demande d'extension du périmètre d'application de la NPR dans le cadre du nouveau programme de mise en œuvre a été présentée au Seco. Suite à cette demande, les 3 communes ont été intégrées dans le périmètre NPR pour la durée de la convention-programme. Les motifs donnés pour cette intégration ont été les suivants :

- > Les communes concernées faisaient partie du périmètre LIM.
- > Ces communes assument un rôle moteur pour le développement de la Basse Singine, d'autant plus que cette région bénéficie d'un potentiel de développement avantageux grâce à la proximité de la ligne ferroviaire Fribourg–Berne et de l'axe autoroutier A12.
- > Selon le plan directeur cantonal, il s'agit d'une région prioritaire.

Dans le cas des communes de Wünnewil-Flamatt, Schmitten et Bösinggen, une convention-programme a été conclue entre la Direction de l'économie et de l'emploi DEE et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR concernant le programme de mise en œuvre de la Nouvelle Politique Régionale 2012–2015. Les trois communes sont explicitement intégrées dans le champ d'action de la NPR (chap.3 périmètre d'application). Elles peuvent ainsi bénéficier, sur la période 2012–2015, de mesures et du financement de celles-ci dans le cadre de la convention-programme. Pour la période suivante (2016–2019), aucune décision n'a encore été prise.

*5. Les communes ont-elles été informées de l'avis du gouvernement cantonal ?*

Différentes mesures possibles et leurs effets ont été discutés dans le cadre d'un échange d'informations entre des représentants des communes du district de la Singine, de la Conférence régionale Berne-Mittelland, de Region Sense ainsi que du Service des constructions et de l'aménagement SeCA.

Il a été décidé que les communes clarifient dans un premier temps entre elles si elles sont intéressées à collaborer dans le cadre du programme d'agglomération de Berne, puis contactent le canton pour discuter d'éventuelles démarches ultérieures.

*24 février 2015*