



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

Motion Markus Bapst / André Schneuwly  
**Révision de la loi sur les agglomérations**

2015-GC-134

### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 13 octobre 2015, les députés Markus Bapst et André Schneuwly demande une révision de la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg ; RSF 140.2). Les motionnaires se basent notamment sur les constats du rapport 2014-DIAF-99 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2013-GC-69 concernant l'Agglomération, ses avantages et ses coûts, du 9 juin 2015 et souhaitent voir en particulier traiter une extension du périmètre de l'Agglomération comportant un noyau central et une région périphérique élargie ainsi qu'une adaptation individuelle des tâches aux besoins des communes membres.

Les motionnaires constatent qu'un agrandissement de l'Agglomération de Fribourg est nécessaire, notamment afin d'assurer le succès des prochains programmes d'agglomération, et leur financement fédéral. L'objectif doit être à leurs yeux de tendre vers le périmètre d'agglomération tel que défini par l'Office fédéral de la statistique. Les motionnaires notent qu'à moyen terme, la fusion du Grand Fribourg, en concentrant la population dans une commune centre, entraînerait un déséquilibre de l'Agglomération de Fribourg, déséquilibre rendant nécessaire une extension de cette dernière.

Les auteurs de la motion estiment en outre que la situation de la commune de Düdingen, seule commune germanophone de l'Agglomération de Fribourg, n'est pas satisfaisant pour assurer le développement d'une agglomération bilingue. A leurs yeux, l'intégration d'autres communes germanophones renforcerait l'agglomération. Ils suggèrent notamment que l'association de communes Region Sense puisse jouer un rôle en la matière.

Les motionnaires estiment que les communes centres souhaiteraient étendre les tâches assumées par l'Agglomération de Fribourg, alors que d'autres communes s'y opposent. Selon eux, les communes d'un périmètre étendu devraient impérativement participer aux tâches d'aménagement du territoire et de mobilité. Les autres tâches pourraient être acquises par les communes de la ceinture aux communes centres, comme par exemple l'offre culturelle.

Les auteurs de la motion estiment enfin que l'organisation de l'Agglomération de Fribourg, notamment le rôle des préfets, devrait être adaptée.

### II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de rappeler l'importance de l'Agglomération de Fribourg dans le renforcement du centre cantonal, notamment dans son rapport sur le postulat 2013-GC-69 des députés André Schneuwly et Markus Bapst concernant l'Agglomération, ses avantages et ses coûts. Dans ce même rapport, il soulignait en outre le rôle de pionnier qu'a joué le canton de

Fribourg en matière de développement des agglomérations, en se dotant, dès 1995, d'une loi sur les agglomérations (loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations, LAgg ; RSF 140.2).

Depuis sa constitution en 2008, l'Agglomération de Fribourg a réalisé un important travail, notamment en matière d'aménagement du territoire et de mobilité. Le soutien par la Confédération du projet d'agglomération de 2<sup>ème</sup> génération (PA2) à hauteur de 40% en est un exemple parlant. De manière générale, la collaboration des communes membres entre elles et l'élaboration de projets communs sont un élément important pour développer des prestations et des infrastructures sur un territoire plus cohérent que le seul territoire communal.

Le Conseil d'Etat partage toutefois avec les motionnaires la volonté de voir croître le périmètre de l'Agglomération de Fribourg. Comme il le soulignait dans son rapport 2014-DIAF-99, cette extension devrait permettre à l'Agglomération de Fribourg d'approcher le périmètre de l'agglomération statistique telle que définit par l'Office fédéral de la statistique. Cette extension est par ailleurs appelée de ses vœux par la Confédération, qui a indiqué à plusieurs reprises que la petitesse du périmètre actuel constituait une faiblesse des projets d'agglomération présentés par l'Agglomération de Fribourg, faiblesse qui pourrait entraîner une diminution de la contribution fédérale pour les prochaines générations de PA.

En parallèle à cette extension du périmètre de l'Agglomération, le Conseil d'Etat estime en outre que l'Agglomération doit également renforcer son fonctionnement, notamment en prenant en charge de nouvelles tâches.

Le Conseil d'Etat constate toutefois que les objectifs d'extension du périmètre de l'Agglomération et de renforcement de son fonctionnement pourraient s'avérer contradictoires : une augmentation des tâches déléguées à l'Agglomération risque par exemple 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.

Il insiste à cette fin sur la nécessité de coordonner les travaux de révision de la LAgg et ceux en vue de la fusion du Grand Fribourg. Il apparaît en effet que la fusion du Grand Fribourg permettrait de répondre en partie aux préoccupations des motionnaires : le « noyau » de l'Agglomération de Fribourg serait ainsi constitué de la seule commune du Grand Fribourg. Une « agglomération » dont la forme devrait encore être définie, devrait ensuite englober le Grand Fribourg et un vaste territoire tendant à couvrir le périmètre de l'agglomération statistique.

Le Conseil d'Etat rappelle que cette coordination indispensable entre la fusion du Grand Fribourg et l'extension de l'Agglomération de Fribourg était déjà appelée de ses vœux par le Préfet de la Sarine dans son plan de fusions du district de la Sarine du 28 mars 2013 ainsi que par la DIAF qui a mis en place un groupe de travail consacré à la coordination entre l'Agglomération et les fusions de communes.

Le Conseil d'Etat estime ainsi pertinent d'examiner les pistes proposées par les motionnaires, notamment la constitution d'un noyau de communes à la collaboration renforcée, devant à terme constituer le Grand Fribourg, et une ceinture élargie de communes partie prenantes de l'agglomération. Il remarque toutefois que la solidarité entre les communes membres d'une agglomération, quel que soit leur statut, est un élément essentiel pour le bon fonctionnement de celle-ci, et son développement. Il n'est pas souhaitable de mettre en place un système purement « à

la carte », où les communes ne contribueraient qu'à la simple hauteur des prestations dont elles estimeraient bénéficier sur leur propre territoire. L'essence même de l'agglomération implique une mutualisation de certains moyens afin de réaliser des projets, notamment en matière d'infrastructures, là où les utilisent les usagers. Le Conseil d'Etat remarque à titre d'exemple que les infrastructures de transports publics réalisées sur le territoire des communes de l'agglomération compacte bénéficient également aux usagers des communes actuellement hors de l'Agglomération de Fribourg. Il n'est pas souhaitable qu'une modification de la LAgg tende à favoriser un comportement de « passager clandestin » au détriment d'une allocation optimale des ressources publiques.

Comme annoncé dans son rapport, le Conseil d'Etat rappelle que la DIAF, en collaboration avec la Préfecture de la Sarine, a mis sur pied une organisation de projet destinée à revoir la LAgg. Les travaux préparatoires sont en cours, et un projet de modification de la LAgg devrait pouvoir être finalisé dans le courant de l'année. Celui-ci tiendra naturellement compte des propositions des motionnaires. A vue de ces considérations, le Conseil d'Etat propose l'acceptation de la présente motion.

*29 février 2016*