

Message du Comité d'agglomération
au Conseil d'agglomération

**Message en vue de
la libération du crédit d'étude
pour l'élaboration d'une vision globale
de l'axe Marly-Pérolles (PA3/3U.01.02)**

Sommaire

I.	Généralités.....	1
II.	Le concept territorial du PA3 et la stratégie de densification par axe	1
III.	Choix de l'axe et description du projet	3
IV.	Finances	6
V.	Proposition à l'intention du Conseil d'agglomération	7

Annexe

- Projet d'arrêté, partie « élaboration d'une vision globale d'un axe du PA3 (axe Marly-Pérolles) »

Glossaire :

Toutes les abréviations sont en italique dans le document.

Agglomération	Agglomération de Fribourg en tant qu'organe politique (législatif et exécutif) doté d'un bureau administratif et technique
agglomération	Territoire de l'agglomération fribourgeoise
Comité	Comité d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg
Conseil	Conseil d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LATeC	Loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions
MIC	Marly Innovation Center
PA	Projet d'agglomération
PA2	Projet d'agglomération de deuxième génération de l'Agglomération de Fribourg
PA3	Projet d'agglomération de troisième génération de l'Agglomération de Fribourg
PAC	Plan d'affectation cantonal
PAD	Plan d'aménagement de détail
PAL	Plan d'aménagement local
PDA	Plan directeur régional de l'Agglomération de Fribourg
RCU	Règlement communal d'urbanisme
RMP	Règlement sur les marchés publics (RSF 122.91.11)
TIM	Transports individuels motorisés / Trafic individuel motorisé

10 - 2016-2021 : Message en vue de la libération du crédit d'étude pour l'élaboration d'une vision globale de l'axe Marly-Pérolles (PA3/3U.01.02)

Selon le concept territorial du Projet d'agglomération de troisième génération (ci-après PA3), les six axes fonctionnels (bassins versants) identifiés constituent les unités appropriées pour développer les stratégies et mesures nécessaires pour la densification, en coordination avec la mobilité, la nature et le paysage. Sur la base du budget d'investissement adopté le 12 octobre 2016, le Comité d'agglomération (ci-après Comité) invite le Conseil d'agglomération (ci-après Conseil) à libérer un montant global de CHF 130'000 pour mener à bien une étude permettant l'élaboration d'une vision globale de l'axe Marly-Pérolles.

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

I. Généralités

Le PA3, qui est également considéré comme un plan directeur régional selon l'article 27 alinéa 1 de la *loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après LATeC)*, a été approuvé par le Conseil d'Etat le 5 décembre 2016.

La stratégie d'urbanisation du PA3 a été fortement influencée par le nouveau cadre légal représenté par la *loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ci-après LAT)* partiellement révisée. Conformément aux exigences de la LAT, la stratégie d'urbanisation du PA3 a pour but de répartir la croissance estimée à l'horizon 2030, sur un territoire limité, avec la volonté de contenir l'étalement urbain et de renforcer la densification et la restructuration du tissu bâti existant.

Le PA3 fixe le cadre stratégique général ainsi que les lignes directrices à suivre en matière de densification. Toutefois, il est nécessaire de procéder à l'analyse de la densification, sous l'angle spatial, quantitatif et qualitatif, à une échelle adaptée qui est celle des axes fonctionnels concrétisant le concept territorial du PA3. Cette volonté est clairement exprimée dans le paquet de mesures urbanisation 3U.01 « Coordination du développement urbanistique par axe » qui exprime la nécessité de lancer des études approfondies sur les six axes.

C'est donc pour les raisons susmentionnées que le Comité souhaite lancer, en 2017, une première étude pour l'élaboration d'une vision globale de l'axe Marly-Pérolles.

II. Le concept territorial du PA3 et la stratégie de densification par axe

Le PA3 et son concept territorial

Le PA3 fixe un concept territorial permettant la spatialisation des objectifs stratégiques du projet. Ce concept territorial a évolué, depuis le Projet d'agglomération de deuxième génération (ci-après PA2), vers une agglomération bipolaire, formée par le centre cantonal et le centre régional de la Singine, avec des axes fonctionnels qui intègrent également les communes de la couronne. Ces axes sont à considérer comme des bassins versants pour le développement de l'urbanisation, de la mobilité ainsi que de la nature et du paysage.

Le centre cantonal est structuré en cinq axes, allant des communes de la couronne vers le centre-ville et s'arrêtant dans le secteur de la gare de Fribourg qui représente un véritable pivot multifonctionnel. Düdingen forme un centre régional intégré avec le centre cantonal et bénéficie de bonnes liaisons avec ce dernier.

Une approche urbanistique par axe est donc proposée par le PA3, avec un traitement intégré et coordonné de chaque domaine (urbanisation, mobilité ainsi que nature et paysage) indépendamment des limites communales. En effet, les défis liés à l'accueil de 16'000 à 28'000 habitants et 24'000 emplois supplémentaires, le surcroît de déplacements qu'ils génèrent et le maintien de la qualité de vie et de l'environnement, exigent des actions qui dépassent les possibilités d'action d'une seule commune. Le recours à une stratégie de développement urbanistique par axe garantit un aménagement concerté indépendamment des frontières administratives. Ces bassins versants ou espaces fonctionnels constituent, en effet, les unités appropriées pour développer et coordonner les stratégies sectorielles et les mesures nécessaires, que ce soit par exemple pour la densification, la planification des transports ou la promotion de la biodiversité.

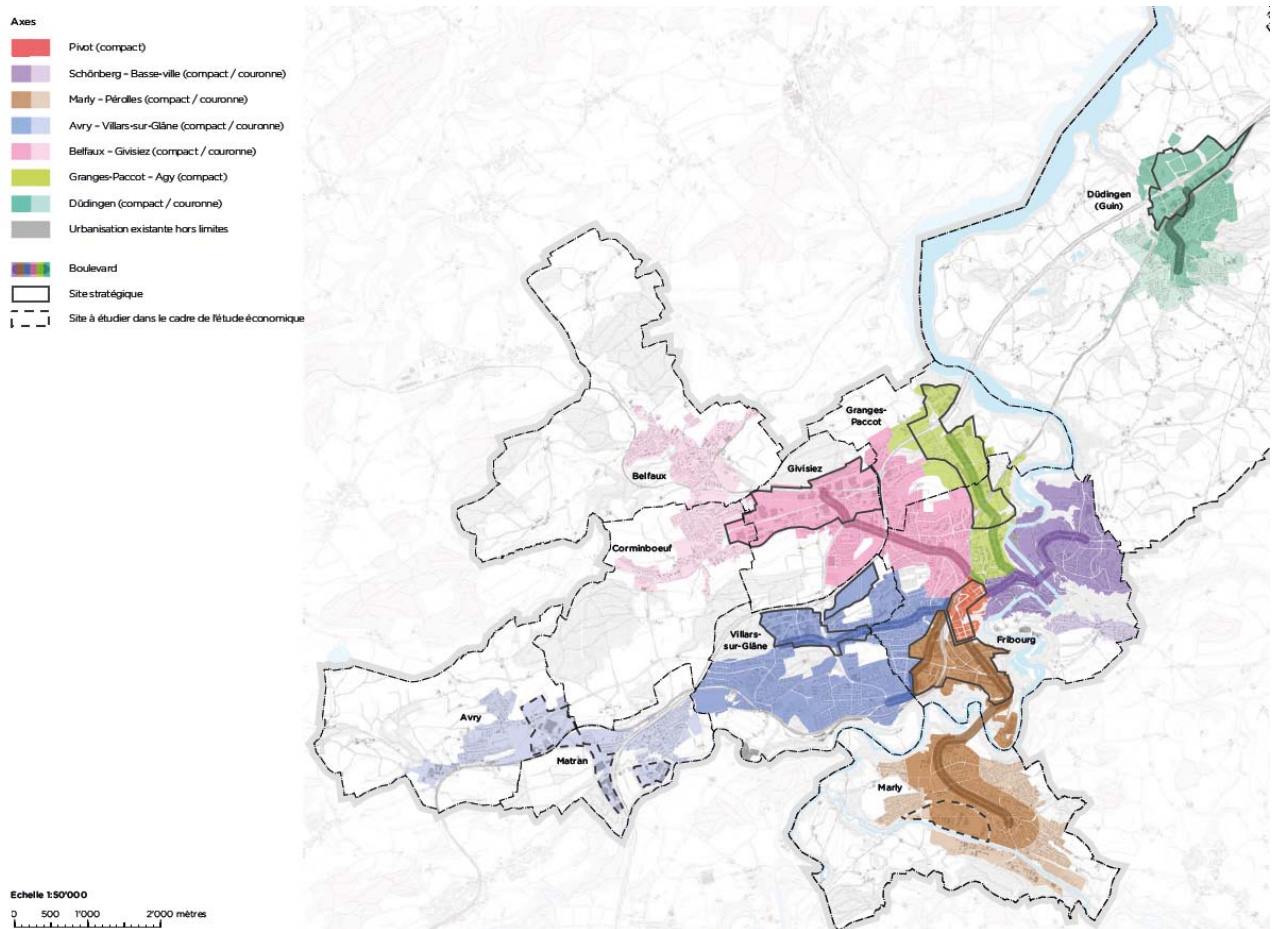


Figure 1 : Concept territorial du PA3

Dans le concept territorial, les axes sont organisés autour des boulevards qui en constituent les colonnes vertébrales au niveau du fonctionnement, de l'organisation et de la perception. Ils représentent également les axes de transit principaux pour la circulation de tous les modes de transport. Les boulevards définissent les limites de l'agglomération compacte, secteur caractérisé par une densité plus forte et un caractère plus urbain. Ces boulevards doivent renforcer le caractère urbain et l'identité des lieux. Dans une optique d'augmentation de la qualité urbaine, chaque boulevard doit intégrer, de manière coordonnée, le fonctionnement du système de transport, la concentration des fonctions urbaines, les espaces publics ainsi que les éléments de nature et paysage.

Les études à lancer sur les axes

Au niveau de la planification directrice régionale, force est de constater que la planification des infrastructures liées à la mobilité est déjà bien avancée, alors que celle en lien avec le développement urbain vers l'intérieur est encore lacunaire. Des études de base approfondies (identification détaillée des potentiels de densification et stratégie coordonnée d'urbanisation) font encore défaut. Il convient notamment de définir de quelle manière *l'agglomération fribourgeoise (ci-après agglomération)* pourra être restructurée et densifiée vers l'intérieur. Pour cette raison, *l'Agglomération de Fribourg (ci-après Agglomération)* doit lancer des études pour appréhender la spatialisation des possibilités de densifier. Cette démarche doit être effectuée pour chaque axe

identifié par le concept territorial du PA3, conformément au paquet de mesures urbanisation 3U.01 « Coordination du développement urbanistique par axe ». Cette démarche s'inscrit en complément des études menées à différents niveaux par les communes en vue de la révision de leur *plan d'aménagement local* (ci-après PAL).

L'étude complète de l'axe sera structurée en trois phases : concept de développement, plan de mesures ainsi que concept d'exploitation et d'aménagement du boulevard. L'explication de ces trois phases sera détaillée dans le chapitre consacré à la description du projet pour l'élaboration d'une vision globale de l'axe Marly-Pérolles (chapitre III du présent message). Ces études de base permettront d'approfondir la stratégie de densification du PA3. Les conclusions des études, en termes de potentiel de densification, seront reprises dans les prochains projets d'agglomération et influenceront par ce biais les projets de révision des PAL.

III. Choix de l'axe et description du projet

Justification du choix de l'axe

Le *Comité* souhaite procéder au lancement d'une première étude complète sur un axe en 2017. Il s'agira d'un premier projet pilote qui devra par la suite permettre d'étendre les réflexions sur la densification à l'échelle de l'agglomération.

Afin de choisir l'axe, certains critères ont été analysés. Premièrement, l'état d'avancement de la révision des PAL des communes se trouvant dans le même axe. En effet, les potentiels de densification identifiés dans l'étude menée sur l'axe devront être repris dans la planification communale afin de déployer une force contraignante pour les administrés. Pour cette raison, nous considérons que les communes qui se trouvent dans une phase précoce de la révision de leur PAL auront la possibilité d'y intégrer les conclusions de l'étude.

Un deuxième facteur est représenté par les projets de requalification actuellement en cours dans les axes et le long des boulevards. Pour rappel, ces boulevards constituent les colonnes vertébrales, au niveau du fonctionnement, de l'organisation et de la perception des axes et méritent donc une planification ad hoc. Il est donc important d'identifier les projets de réaménagement et d'assurer une coordination de ces projets avec les réflexions qui seront menées sur les boulevards dans le cadre de l'étude.

Sur la base de ces critères, le *Comité* propose de lancer une première étude sur l'axe Marly-Pérolles. Les processus de révision des deux communes concernées (Fribourg et Marly) sont dans une phase qui permet l'intégration des conclusions de l'étude menée sur l'axe Marly-Pérolles (examen préalable en automne 2016 pour le PAL de Fribourg et programme de révision en automne 2016 pour le PAL de Marly).

En ce qui concerne les projets en cours, il faut mentionner le *plan d'affectation cantonal* (ci-après PAC) Bluefactory ainsi que les réflexions menées par la Ville de Fribourg en vue de la requalification du site de la Pisciculture. A Marly, deux secteurs longeant le boulevard de la route de Fribourg font l'objet d'un *plan d'aménagement de détail* (ci-après PAD) : il s'agit des PAD du Parc des Falaises et du Marly Innovation Center (MIC). De plus, la route de Fribourg à Marly est concernée par un projet de requalification permettant la création d'une voie de bus et le réaménagement de plusieurs carrefours. Il faudra donc tenir compte de ces projets en les intégrant dans les différentes phases de l'étude.

Description du projet et résultats escomptés

Comme nous l'avons dit précédemment, l'étude faisant l'objet du présent message s'articule en trois phases. Elle vise essentiellement à identifier et valoriser le développement vers l'intérieur tout en tenant compte des études de base déjà réalisées dans les différentes communes. Il s'agit en premier lieu de compiler les données existantes et de combler les éventuelles lacunes constatées avec pour objectif de pouvoir analyser de manière fine le potentiel de développement vers l'intérieur à l'échelle de l'agglomération. Les objectifs ainsi que les résultats escomptés pour chacune des trois phases de l'étude concernant l'axe Marly-Pérolles sont résumés ci-dessous :

A. Concept de développement de l'axe

En l'absence d'études de base relatives à une planification urbanistique qui soit cohérente avec la vision régionale fixée dans le PA3, il est nécessaire de définir les éléments quantitatifs et qualitatifs pour la densification à l'échelle de l'axe Marly-Pérolles.

L'idée est de mettre en place une vision globale du développement par axe sous forme d'un concept intégrant l'urbanisation, la mobilité ainsi que la nature et le paysage. Il est important de souligner que les études ou projets déjà menés par les communes de Fribourg et Marly seront intégrés au concept du développement de l'axe.

Le concept de développement de l'axe traitera notamment les éléments suivants :

- analyse quantitative de la capacité d'accueil (potentiel en habitant et emplois à l'intérieur de l'axe) : sur la base de l'étude Raum+ lancée par l'Agglomération en 2014, il faudra préciser la capacité d'accueil à l'intérieur des zones à bâtir (secteurs libres de constructions, secteurs construits/en densification, secteurs en extension) situées dans l'axe. Dans les secteurs construits, il s'agira de voir si le potentiel de construction maximal inscrit dans le *règlement communal d'urbanisme (ci-après RCU)* est entièrement exploité ;

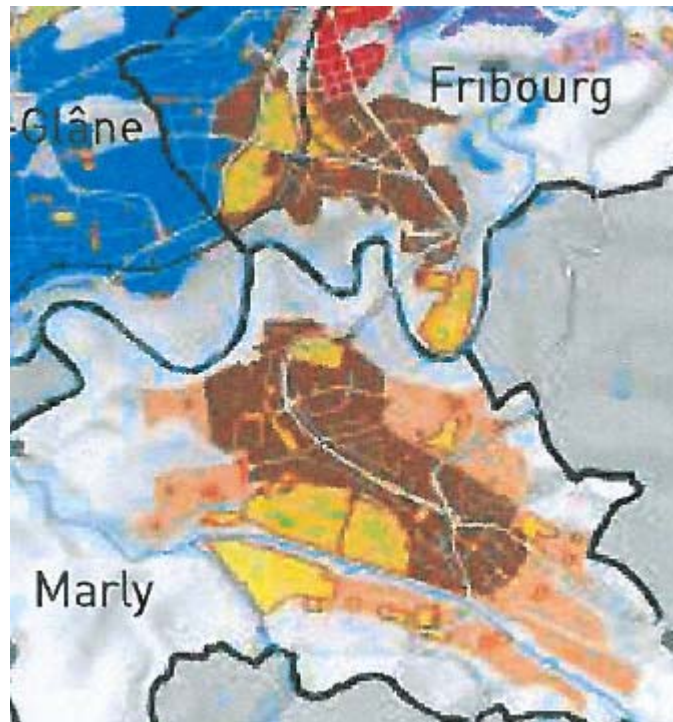


Figure 2 : identification des réserves de surfaces en zones à bâtir selon la méthode Raum+ à l'intérieur de l'axe Marly-Pérolles

- analyse des obstacles et des contraintes d'urbanisation qui limitent le potentiel de densification : l'analyse de la capacité d'accueil devra aussi tenir compte des obstacles qui empêchent la densification d'une zone ainsi que des contraintes urbanistiques qui limitent les possibilités de densifier (contraintes environnementales, contraintes patrimoniales, etc.). Une attention particulière devra être portée au patrimoine culturel bâti, lequel devra faire l'objet d'un état des lieux complet afin de contextualiser les possibilités de densification, tant sous l'angle spatial que qualitatif ;
- identification des secteurs propices à la densification et spatialisation du potentiel de densification : à l'intérieur de ces secteurs, il faudra fixer les objectifs quantitatifs de densification, sans perdre de vue que les zones à bâtir (zones résidentielles, mixtes et d'activités) dans le même axe devront atteindre une densité moyenne de 110 habitants-emplois pour pouvoir respecter les objectifs du PA3. Dans les secteurs propices à la densification, il faudra également déterminer des objectifs permettant d'assurer la mixité fonctionnelle et sociale ;
- réflexions qualitatives concernant la densification : sur la base de l'analyse de la structure et de la morphologie des quartiers situés dans l'axe, il s'agira de faire des recommandations concernant la forme urbaine adaptée aux secteurs qui feront l'objet d'un processus de densification. L'analyse qualitative sera élargie aux espaces publics ainsi qu'aux centralités. Pour les espaces publics, il faudra aussi fixer des objectifs de requalification uniformes tout au long de l'axe sous forme de recommandation ;

- établissement d'un scénario de développement pour les 15 prochaines années et d'une stratégie de densification y relative : le scénario de développement et la stratégie de densification seront élaborés sur la base des travaux décrits ci-dessus. Le scénario de développement ainsi que la stratégie de densification à l'intérieur de l'axe seront coordonnés avec les autres stratégies sectorielles du PA3 (mobilité ainsi que nature et paysage). L'accessibilité tous modes confondus aux secteurs à densifier ainsi que la qualité paysagère devront en effet être assurées.

Produit final :

- aperçu cartographique de la capacité d'accueil et des contraintes urbanistiques qui limitent le potentiel de densification. Plans et rapport détaillant la stratégie de densification ainsi que le scénario de développement pour les 15 prochaines années.

B. Plan de mesures de l'axe

Sur la base du concept de développement de l'axe, l'objectif principal de la deuxième phase de l'étude sera l'établissement un plan « coordonné » des mesures comprenant toutes les mesures du *Projet d'agglomération (ci-après PA)* classées de manière temporelle et spatiale en fonction des interdépendances. La création de ce plan des mesures pour l'axe Marly-Pérolles se fera sur la base de la planification des mesures actuellement en cours dans les deux communes concernées et aura comme effet de fournir, à l'Agglomération ainsi qu'aux communes de Fribourg et Marly, une base consolidée et coordonnée entre les deux communes pour la mise en œuvre des mesures d'urbanisation, de mobilité, de la nature et du paysage.

Concrètement, il s'agira, en fonction de la stratégie de densification définie dans le concept de développement de l'axe (phase 1), de planifier la mise en œuvre des mesures. Cela signifie qu'en fonction des objectifs quantitatifs ainsi que qualitatifs de densification et de mixité fixés à l'intérieur d'un secteur géographique délimité, il faudra programmer les mesures du PA à concrétiser. Un classement des mesures sera également fait selon un critère temporel permettant d'identifier l'ordre chronologique des mesures à réaliser. Ce plan des mesures devra constituer un instrument dynamique dont la mise à jour devra être assurée.

Produit final :

- plan avec localisation et priorisation des mesures du PA à réaliser à l'intérieur de l'axe et identification des interdépendances. Rapport permettant d'identifier les « paquets de mesures » du PA à mettre en œuvre à l'intérieur de l'axe ainsi que l'ordre séquentiel.

C. Concept d'exploitation et d'aménagement du boulevard

Les boulevards à l'intérieur de l'axe Marly-Pérolles sont représentés par :

- le boulevard qui s'étend de la rue Louis d'Affry jusqu'à la route de la Glâne en passant par l'avenue du Midi à Fribourg ;
- le boulevard qui s'étend du boulevard de Pérolles à Fribourg jusqu'à la route de Fribourg à Marly.

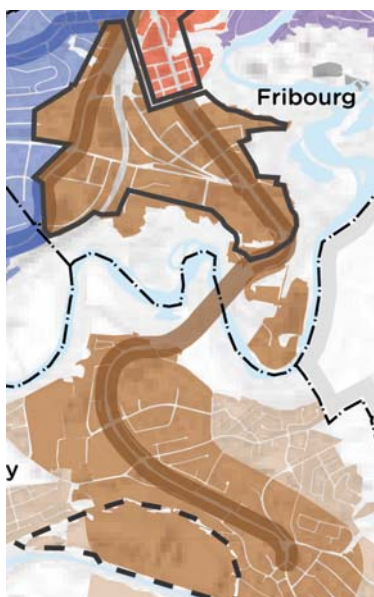


Figure 3 : les deux boulevards à l'intérieur de l'axe Marly-Pérolles (en brun foncé sur l'image)

Comme nous l'avons souligné précédemment, les boulevards constituent la colonne vertébrale du fonctionnement et de l'organisation de l'axe fonctionnel ainsi que la voie de circulation principale pour tous les modes de transport. Ces boulevards doivent donc être réaménagés et réorientés d'un espace réservé uniquement à la circulation du *transport individuel motorisé (ci-après TIM)* vers un espace convivial où cohabitent tous les usagers de la route.

Les aspects relatifs à la mobilité constituent, ainsi, un élément à considérer parmi d'autres, tels que les fronts bâtis, la forme de l'urbanisation, la qualité des espaces publics ou encore les éléments naturels et d'arborisation.

Le concept d'exploitation et d'aménagement des boulevards devra se baser sur les deux premières phases de l'étude (concept de développement et plan des mesures) et devra permettre de définir des recommandations concernant les éléments suivants :

- la gestion de la circulation tous modes confondus selon la stratégie sectorielle de mobilité, le profil type routier et les mesures de mobilité y relatives. Comme nous l'avons souligné précédemment, ces réflexions sont déjà en cours dans la commune de Marly et se concrétisent sous forme d'un projet de requalification de la route de Fribourg. Les éléments du projet seront donc repris dans cette phase de l'étude concernant les boulevards ;
- la concentration des fonctions urbaines, les secteurs de densification accrue, l'espace rue, le front bâti, la forme de l'urbanisation et les éléments paysagers (plantations, mobilier urbain, éclairage, etc.).

Produit final :

- plan et rapport décrivant les recommandations concernant la requalification de l'espace rue et du front bâti longeant les boulevards.

Phases et calendrier

<i>Phases</i>	<i>Calendrier</i>
Cahier des charges, appel d'offres et adjudication mandat d'étude	mai-juin 2017
Concept de développement de l'axe	juillet-septembre 2017
Plan de mesures de l'axe	octobre-novembre 2017
Concept d'exploitation et d'aménagement des boulevards	décembre 2017-mars 2018

Mandat

Le mandat à attribuer tiendra compte des études déjà menées dans les communes et des compléments éventuels à y apporter pour répondre aux objectifs de l'étude. Selon l'appréciation effective du travail à fournir, le mandat pourra être confié à des mandataires distincts en fonction des différentes phases de l'étude. Le montant du ou des mandats à octroyer permet une attribution de gré à gré (article 41 du *règlement sur les marchés publics (ci-après RMP)* ; RSF122.91.11).

Le pilotage de l'étude sur l'axe Marly-Pérolles (et de ses trois phases), ainsi que sa coordination globale, sera assuré par l'*Agglomération*. Les deux communes concernées seront fortement intégrées à la définition exacte du projet et participeront à son élaboration ainsi qu'à sa consolidation politique dans le cadre du travail qui sera mené au sein du Groupe technique et du Comité de pilotage.

IV. Finances

Coûts

Le coût total sur deux ans (2017 et 2018) pour l'élaboration d'une vision globale de l'axe Marly-Pérolles s'élève à **CHF 130'000**.

Financement

Selon la nouvelle directive concernant le subventionnement des mesures du *Plan directeur de l'Agglomération de Fribourg (ci-après PDA)*, les études liées aux mesures du volet urbanisation du plan directeur régional sont entièrement financées par l'*Agglomération* (article 1 et article 4 alinéa 1 lettre e de la Directive sur le subventionnement des mesures du *PDA de l'Agglomération*).

L'étude pour l'élaboration d'une vision globale de l'axe Marly-Pérolles constitue la mesure d'urbanisation 3U.01.02 « axe Marly-Pérolles » inscrite dans le paquet de mesures 3U.01 « Coordination du développement par axe » du PA3.

Ce paquet de mesures préconise le lancement d'une étude pour chacun des six axes répertoriés par le concept territorial du PA3. Lors de l'élaboration du PA3, le bureau mandaté (Archam et Partenaires SA) pour le volet « aménagement du territoire » a procédé à une estimation sommaire des coûts des mesures d'urbanisation. Sur cette base, un montant de **CHF 130'000** a été inscrit au budget d'investissement 2017 afin de permettre le lancement d'une étude sur l'axe « Marly-Pérolles ».

En conclusion, le *Comité* propose au *Conseil* de libérer l'intégralité du montant de **CHF 130'000** inscrit dans la rubrique 790.509.16 « concept vision globale d'un axe PA3 - densification et urbanisation » du budget d'investissement 2017.

Le *Comité* entend financer cet investissement de CHF 130'000 par emprunt bancaire. Celui-ci doit être amorti au taux légal de 15%, équivalant à un montant de CHF 19'500 par année.

L'estimation des intérêts à prévoir se fonde sur l'hypothèse d'un emprunt conclu à un taux de 2%. Sur cette base, la charge d'intérêt totale est estimée à CHF 13'085.70, correspondant à un intérêt annuel moyen de CHF 1'454. Sous réserve de l'acceptation du présent objet par le *Conseil*, cet investissement sera porté à la rubrique 790.509.16 du budget d'investissement 2017.

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

Le *Comité* propose, au *Conseil*, de libérer le crédit d'étude pour l'élaboration d'une vision globale de l'axe Marly-Pérolles selon le projet d'arrêté annexé au présent message.

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

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

Le Président :



René Schneuwly

Le Secrétaire général :



Félicien Frossard

AGGLOMERATION DE FRIBOURG
AGGLOMERATION FREIBURG

LE CONSEIL D'AGGLOMERATION DE L'AGGLOMERATION DE FRIBOURG

vu :

- la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations,
- les Statuts de l'Agglomération de Fribourg du 1^{er} juin 2008,
- la loi du 25 septembre 1980 sur les communes et son règlement d'exécution du 28 décembre 1981,
- la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions et son règlement d'exécution du 1^{er} décembre 2009,
- le Plan directeur de l'Agglomération de Fribourg adopté par le Conseil d'agglomération le 13 octobre 2016 et approuvé par le Conseil d'Etat le 5 décembre 2016,

considérant :

- le message n°2 du 15 septembre 2016 en vue de l'adoption du budget 2017,
- le message n°3 du 15 septembre 2016 en vue de l'adoption du Projet d'agglomération de troisième génération,
- le message n°6 du 15 septembre 2016 relatif à la Directive sur le subventionnement des mesures du Projet d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg,
- le préavis de la Commission financière,
- le préavis de la Commission de l'aménagement, de la mobilité et de l'environnement,

arrête :

Article premier

¹ Le Comité d'agglomération est autorisé à engager, sous la rubrique 790.509.16 du budget d'investissement, un crédit d'étude d'un montant de CHF 130'000 pour l'élaboration d'une vision globale d'un axe du Projet d'agglomération de troisième génération (axe Marly-Pérolles).

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

Fribourg, 18 mai 2017

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

Le Président :

Le Secrétaire général :

Dominique Rhême

Félicien Frossard