

Message du Comité d'agglomération  
au Conseil d'agglomération

**Message en vue de  
la libération du crédit d'étude  
pour la définition du potentiel de développement urbain  
par axe (PA3/3U.01)**

## Sommaire

I. Généralités .....	1
II. Rappel du concept territorial du PA3 et de la stratégie de densification par axe .....	2
III. Description du projet .....	3
IV. Finances.....	5
V. Proposition à l'intention du Conseil d'agglomération.....	5

## Annexe

- Projet d'arrêté

---

## **Glossaire :**

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

Agglomération	Agglomération de Fribourg (institution) en tant qu'organe politique (législatif et exécutif) doté d'un bureau administratif et technique
agglomération	agglomération fribourgeoise (territoire de l'Agglomération de Fribourg qui est composé des dix communes membres)
Comité	Comité d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg
Conseil	Conseil d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg
Directive sur le subventionnement des mesures du PDA	Directive sur le subventionnement des mesures du Plan directeur de l'Agglomération de Fribourg, approuvée le 12 octobre 2016 par le Conseil d'agglomération
LAT	loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RS 700)
PA2	Projet d'agglomération de deuxième génération de l'Agglomération de Fribourg
PA3	Projet d'agglomération de troisième génération de l'Agglomération de Fribourg
PAL	plan d'aménagement local
PDA	Plan directeur régional d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg

## **27 - 2016-2021 : Message en vue de la libération du crédit d'étude pour la définition du potentiel de développement urbain par axe (PA3/3U.01)**

---

Selon le concept territorial du *Projet d'agglomération de troisième génération de l'Agglomération de Fribourg (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 les différents domaines de planification. Pour rappel, lors de sa séance du 18 mai 2017, le *Conseil d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après Conseil)* avait libéré CHF 130'000 pour la première étude de ce type. Les résultats de cette étude pilote sur l'axe Marly-Pérolles sont actuellement en cours de consolidation. Cette étude a déjà permis le développement de la méthodologie et du savoir-faire nécessaires pour ce type d'études et, grâce aux connaissances acquises, *l'Agglomération de Fribourg (ci-après Agglomération)* est maintenant en mesure de lancer les analyses des cinq axes restants. L'expérience acquise au travers de la première étude permet de prévoir un coût par axe inférieur au montant initialement envisagé. C'est dans ce contexte que le *Comité d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après Comité)*, par le présent message, propose au *Conseil* de libérer la somme CHF 200'000 pour pouvoir entreprendre l'ensemble des analyses sur les cinq axes restant à étudier.

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

### **I. Généralités**

#### ***Le développement vers l'intérieur***

Le *PA3* 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 ; RS 700)* 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. Cet objectif, connu sous l'expression de développement vers l'intérieur, représente un important défi pour l'urbanisation et correspond à un des critères d'efficacité utilisés par la Confédération dans le cadre de l'évaluation des projets d'agglomération. A cette occasion, la Confédération a rendu attentif au fait que des améliorations supplémentaires pourraient encore être faites dans ce domaine. C'est dans ce contexte que le *Comité* souligne l'importance des études sur les potentiels urbains pour les prochains projets d'agglomération.

#### ***Le Projet d'agglomération de troisième génération (PA3)***

Le *PA3* fixe déjà un cadre stratégique général ainsi que les lignes directrices à suivre en matière de densification. Toutefois, il est nécessaire de procéder à l'analyse détaillée des possibilités de densification, sous l'angle spatial, quantitatif et qualitatif, à une échelle adaptée au niveau régional qui est celle des axes fonctionnels concrétisant le concept territorial du *PA3*. Cette volonté est clairement indiquée 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.

#### ***Une série d'études***

Pour rappel, le *Conseil* a voté la libération du crédit pour la première étude de ce type lors de sa séance du 18 mai 2017 (message n° 10). *L'Agglomération* a ainsi lancé en 2017 la première étude sur l'axe Marly-Pérolles, qui a été le pilote pour ce genre d'analyses. Le *Comité* peut déjà souligner que ce travail apporte des connaissances significatives, à la fois quantitatives et qualitatives, sur les

potentiels d'urbanisation existant dans les zones à bâtir. En particulier, la première étude sur l'axe Marly-Pérolles a permis de créer et de consolider la méthodologie et d'en tirer un savoir-faire.

Il s'agit maintenant d'étendre ces études à l'ensemble du territoire de l'*agglomération fribourgeoise (ci-après agglomération)*. Le Comité remarque que le travail à venir pourra être mené efficacement grâce aux connaissances développées lors de la première étude. Ainsi, une focalisation sur les éléments essentiels sera faite et une utilisation judicieuse des ressources internes et externes à l'administration sera mise en place. Ces efforts permettent d'envisager une baisse des coûts d'études par axe.

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

### Le concept territorial du PA3

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 de l'Agglomération de Fribourg (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.

Les défis liés à l'accueil potentiel d'habitants et d'emplois supplémentaires, le surcroît de déplacements qu'ils génèrent ainsi que le maintien de la qualité de vie et de l'environnement exigent des actions qui dépassent les possibilités d'une seule commune. Le recours à une stratégie de développement urbain 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 et les mesures à l'échelle régionale.

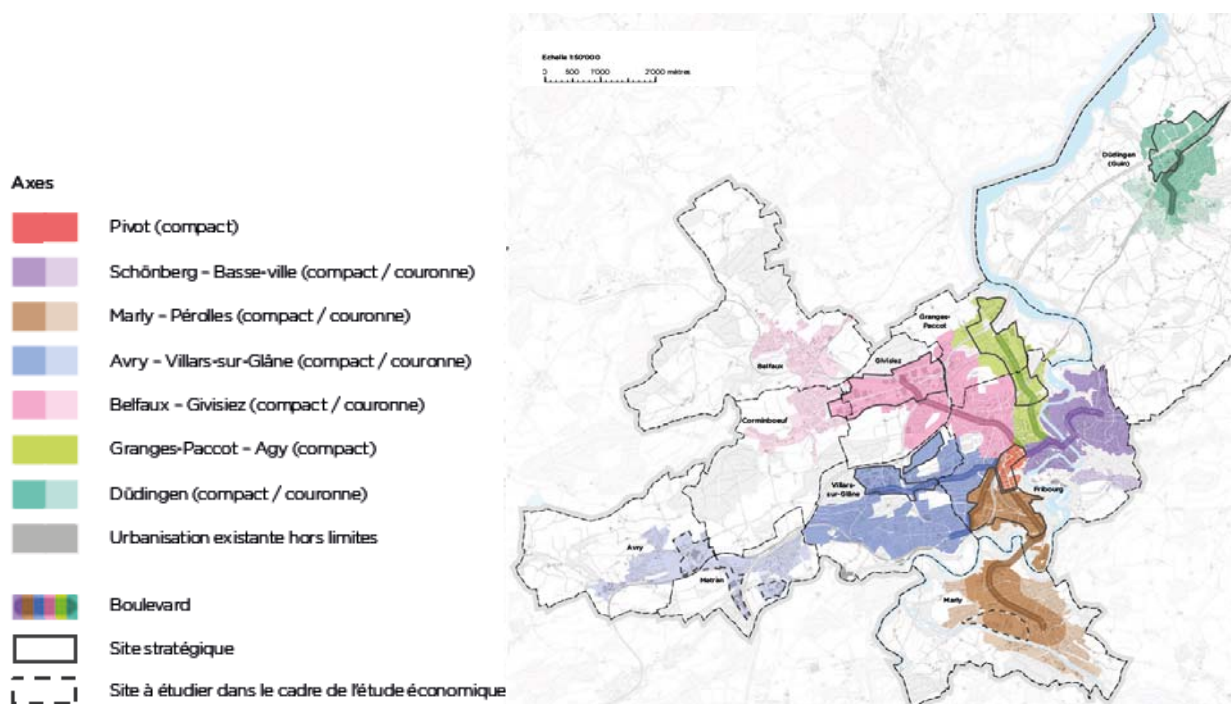


Figure 1 : concept territorial du PA3

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 des différents modes de transport. Les boulevards s'inscrivent dans l'agglomération compacte, secteur caractérisé par une densité plus forte et un caractère plus urbain.

### **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 font encore défaut. Il convient notamment de définir de quelle manière l'*agglomération* pourra être restructurée et densifiée vers l'intérieur. Pour cette raison, l'*Agglomération* doit lancer des réflexions sur la spatialisation des possibilités de densification. 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).

Ces études de base permettront d'approfondir la stratégie de densification. 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. Description du projet**

### **Des analyses quantitatives et qualitatives**

L'analyse quantitative des potentiels d'urbanisation de l'axe donne une vue d'ensemble précise de la situation des zones à bâtir. L'approche choisie compare l'état existant du tissu bâti et les densités prévues par les réglementations locales. Cette analyse permet de mettre en évidence les potentiels théoriques d'urbanisation et, ainsi, les densifications encore possibles. En outre, les analyses distinguent les potentiels en termes d'habitants et d'emplois.

Cette approche amène un niveau de détails élevé et supplémentaire aux données que l'*Agglomération* dispose déjà. Ainsi, les études relatives aux potentiels de densification des axes et la base de données Raum+ proposent des approches et des informations complémentaires.

### **Une approche complémentaire à Raum+**

La base de données Raum+, développée à l'*Agglomération* entre 2014 et 2016, se concentre sur les réserves, c'est-à-dire les surfaces non-bâties ainsi que les potentiels importants. Il faut souligner qu'un des avantages majeurs de cette méthode est la possibilité d'indiquer diverses informations sur la disponibilité et les obstacles à la mobilisation des réserves. De plus, la plateforme génère automatiquement une série de statistiques utiles et est hébergée sur un serveur, ce qui facilite l'accès aux données et leur interprétation. Néanmoins, Raum+ n'intègre que des surfaces de terrains et ne renvoie pas d'informations systématiques sur les densités.

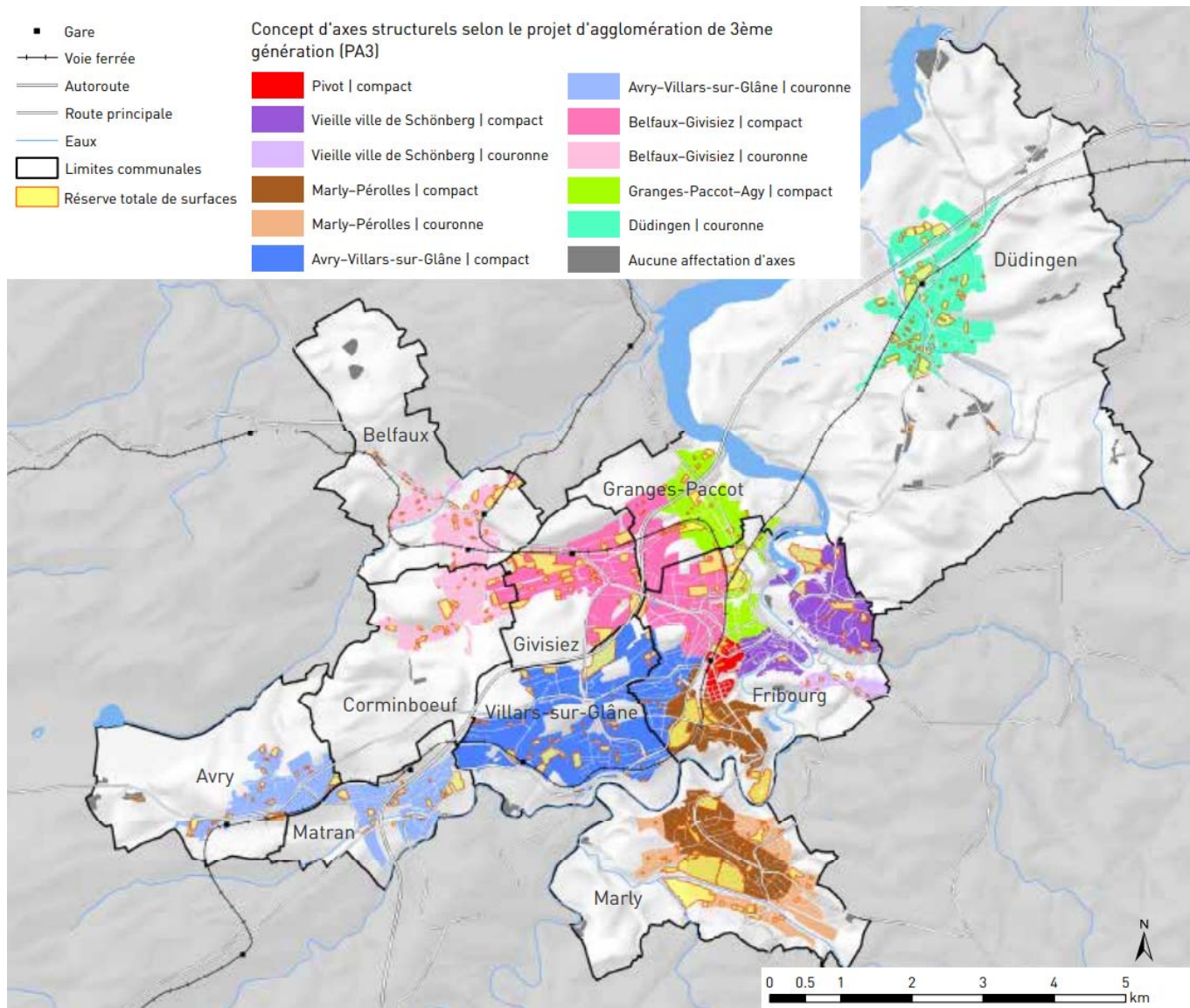
Les études actuellement menées apportent ainsi une dimension supplémentaire majeure. En effet, les analyses prennent en considération les réglementations locales, notamment en termes de densités et d'affectations. De plus, des données sont recueillies pour l'ensemble des parcelles en zones à bâtir, ce qui complète judicieusement les réserves Raum+.

### **Les aspects qualitatifs**

En plus des résultats quantitatifs, ces études développent une analyse qualitative des différents tissus urbains (boulevards urbains, centralité locale, ville mixte, etc.). L'*Agglomération* disposera pour la première fois d'une vue d'ensemble avec des éléments qualitatifs pour tout son territoire. En effet, dans le cadre de ces études, une série de caractéristiques (identités, ambiances, usages, etc.) est relevée afin de comprendre au mieux la diversité des réalités de l'urbanisation dans l'*agglomération*.

L'association de toutes les données disponibles sera une base solide pour la mise en place de politiques visant à une densification efficace et adaptée.





**Figure 2 : réserves de surfaces en zones à bâtir selon la méthode Raum+ à l'intérieur des axes fonctionnels**

### ***Un développement coordonné***

Les analyses quantitatives et qualitatives représentent une base solide pour répondre au défi du développement vers l'intérieur et au besoin de coordination des axes fonctionnels. En outre, cette approche permet de rassembler des données pouvant permettre le développement d'un monitoring, c'est-à-dire d'une connaissance régulière, du développement de l'urbanisation dans l'agglomération et, notamment, de la capacité d'accueil. Les informations de Raum+ et des études par axes seront donc une base à même de permettre de mieux répondre au niveau croissant d'exigences de la Confédération en matière de développement vers l'intérieur. En particulier, l'Agglomération sera en capacité de planifier des objectifs de densification à la fois précis et concrets tout en tenant compte des particularités urbaines variées et des éventuels obstacles à l'urbanisation. De plus, avec une vue d'ensemble du territoire, l'Agglomération pourra identifier les secteurs particulièrement propices à la densification.

### ***Des études de base utiles aux prochains projets d'agglomération***

Finalement, cette meilleure connaissance du territoire d'urbanisation rend possible une coordination intersectorielle des efforts de planification. Ces études permettront, par exemple, d'améliorer la planification des transports à moyen et long termes puisque les lieux potentiels d'accueil des futurs habitants et emplois seront mieux connus. De manière générale, la planification et les mesures des projets d'agglomérations gagneront en coordination et en pertinence. Les enseignements tirés permettront ainsi d'élaborer entre l'Agglomération et les communes une bonne coordination des mesures dans le cadre des projets d'agglomération à venir.

Les enseignements tirés de ces études apparaissent ainsi comme particulièrement pertinents en vue des prochaines générations de projets d'agglomération. Ces connaissances sont, en effet, un outil précieux pour répondre avec plus de justesse aux exigences et demandes croissantes faites par la Confédération dans le cadre des projets d'agglomération. Il s'agit notamment de donner un écho plus marqué à l'encouragement du développement vers l'intérieur, qui est un des critères d'efficacité utilisé par la Confédération pour évaluer le PA3. Afin de rendre possible une prise en compte rapide des résultats, il est prévu d'étudier les cinq axes restants sur les années 2019-2020.

## IV. Finances

### Coûts

Le coût total pour étudier les cinq axes restants est estimé à CHF 200'000.

### Financement

Selon la *Directive sur le subventionnement des mesures du Plan directeur de l'Agglomération de Fribourg, approuvée le 12 octobre 2016 par le Conseil d'agglomération (ci-après Directive sur le subventionnement des mesures du PDA)*, les études liées aux mesures du volet urbanisation du *Plan directeur régional d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg (ci-après PDA)* 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*).

La définition du potentiel de développement urbain par axe constitue le paquet de mesures 3U.01 « Coordination du développement par axe » du PA3. La première étude sur l'axe Marly-Pérolles a été entreprise en 2017 pour un montant de CHF 130'000. Suite aux connaissances acquises, il est ainsi estimé que le coût d'étude total pour l'ensemble des cinq axes restants s'élève à CHF 200'000. La baisse significative du coût par axe est rendue possible par le gain d'expérience issu de l'étude du premier axe. En particulier, une focalisation sur les éléments essentiels sera faite et une utilisation judicieuse des ressources internes et externes à l'administration sera mise en place.

En conclusion, le *Comité* propose au *Conseil* de libérer l'intégralité du montant de **CHF 200'000** inscrit dans la rubrique 790.509.16 « Concept vision globale des axes PA3 – phase 1 : potentiel de densification » du budget d'investissement 2019.

Le *Comité* entend financer cet investissement de CHF 200'000 par emprunt bancaire. Celui-ci doit être amorti au taux légal de 15 %, équivalant à un montant de CHF 30'000 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 18'091, correspondant à un intérêt annuel moyen de CHF 2'262. Sous réserve de l'acceptation du présent objet par le *Conseil*, cet investissement sera porté à la rubrique 790.509.16 « Concept vision globale des axes PA3 - phase 1 : potentiel de densification » du budget d'investissement 2019.

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

**Le *Comité* propose au *Conseil* de libérer le crédit d'étude pour la définition du potentiel de développement urbain par axe.**

---

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

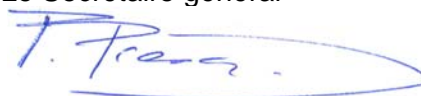
Au nom du Comité d'agglomération  
de l'Agglomération de Fribourg

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 (LAgg ; RSF 140.2),
- les Statuts de l'Agglomération de Fribourg du 1<sup>er</sup> juin 2008,
- la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) et son règlement d'exécution du 28 décembre 1981 (ReLCo ; RSF 140.11),
- la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire (LATec ; RSF 710.1) et les constructions et son règlement d'exécution du 1<sup>er</sup> décembre 2009 (ReLATec ; RSF 710.11),
- le Plan directeur régional d'agglomération 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 (PDA),

considérant:

- le message n°3 du Comité d'agglomération du 15 septembre 2016,
- le message n°24 du Comité d'agglomération du 13 septembre 2018,
- le message n°27 du Comité d'agglomération du 17 janvier 2019,
- le préavis de la Commission financière,
- le préavis de la Commission de l'aménagement, de la mobilité et de l'environnement,

arrête :

**Article premier**

<sup>1</sup> Le Comité d'agglomération est autorisé à engager, sous la rubrique 790.509.16 du budget d'investissement, un crédit d'étude d'un montant de CHF 200'000 pour l'élaboration d'une étude portant sur la définition du potentiel de développement urbain par axe selon la stratégie définie dans le Projet d'agglomération de troisième génération de l'Agglomération de Fribourg (PA3).

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

Fribourg, 28 février 2019

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

Le Président

Le Secrétaire général

Marc Lüthi

Félicien Frossard