

Message du Comité d'agglomération
au Conseil d'agglomération

**Message en vue de la libération
du crédit d'investissement pour la valorisation des
espaces verts de l'agglomération fribourgeoise
(liée à la stratégie NP4 du PA4 et la mesure 3NP.01 du PA3)**

Sommaire

| | | |
|------|-----------------------------------------------------------|---|
| I. | Contexte général..... | 1 |
| II. | Description du projet | 2 |
| III. | Coûts et financement | 4 |
| IV. | 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 fribourgeoise | agglomération fribourgeoise (territoire) |
| Comité | Comité d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg |
| communes membres | communes membres de l'Agglomération de Fribourg |
| Conseil | Conseil d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg |
| NP | Nature & Paysage |
| PA3 | Projet d'agglomération de troisième génération de l'Agglomération de Fribourg |
| PA4 | Projet d'agglomération de quatrième génération de l'Agglomération de Fribourg |
| PA5 | Projet d'agglomération de cinquième génération de l'Agglomération de Fribourg |

23 – 2021-2026 : Message en vue de la libération du crédit d'investissement pour la valorisation des espaces verts de l'agglomération fribourgeoise (liée à la stratégie NP4 du PA4 et la mesure 3NP.01 du PA3)

Sur la base du budget d'investissement 2023 adopté le 13 octobre 2022, le *Comité d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg (Comité)* invite le *Conseil d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg (Conseil)* à libérer un montant global de CHF 100'000 pour soutenir le projet de valorisation des espaces verts du réseau de l'*agglomération fribourgeoise* via la réalisation de démarches participatives et l'installation d'aménagements temporaires. Cette demande de libération de crédit s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie NP4 du *Projet d'agglomération de quatrième génération de l'Agglomération de Fribourg (PA4)* ainsi qu'en lien avec la mesure 3NP.01 du *Projet d'agglomération de troisième génération de l'Agglomération de Fribourg (PA3)*.

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

I. Contexte général

Conformément aux exigences de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700) partiellement révisée, la croissance doit se répartir sur un territoire limité pour contenir l'étalement urbain. Or, la volonté de densifier se heurte à celle de conserver les espaces ouverts¹. Les espaces ouverts compensent les surfaces bâties et, à ce titre, représentent un facteur important pour la qualité de vie et le bien-être dans les agglomérations. Ils remplissent de nombreuses fonctions sociales (lieux de jeu et de rencontre, pratique du sport, ressourcement, etc.) et contribuent à l'équilibre climatique en réduisant les îlots de chaleur urbains et la pollution atmosphérique ainsi qu'en renforçant la biodiversité en milieu urbain. Les espaces verts, tels que les parcs et les étendues de nature, sont des exemples d'espaces ouverts d'autant nécessaires à la population qu'à la faune et la flore. Dans ce contexte, les espaces ouverts sont essentiels pour permettre le développement et l'acceptation de l'urbanisation vers l'intérieur et pour concilier densification et qualité de vie dans les agglomérations.

Bien que le principe de densification urbaine évolue aujourd'hui vers un cadre légal qui inciterait à la sobriété foncière et à l'interdiction d'artificialisation des sols, la ville dense et compacte est souvent remise en question et même contestée par les habitant-e-s. En 2014, la sociologue et urbaniste Marie-Paule Thomas montrait la persistance d'une « aspiration résidentielle forte vers un habitat individuel peu dense hors du tissu des villes suivant le modèle de la villa quatre façades – unifamiliale avec jardin à l'encontre du paradigme de densification »². Sur ces dix dernières années, ce constat se vérifie encore. La ville de Fribourg continue de présenter un solde migratoire interne négatif,

¹ Un espace ouvert correspond à une portion de territoire non bâti située à l'intérieur d'une région urbaine ou d'une agglomération. Ils peuvent être des parcs, des squares, des jardins, des promenades, des places publiques, des rues piétonnes, des pistes cyclables, etc. Ils peuvent être aménagés ou non aménagés.

² Marie Paule Thomas (2014). Urbanisme et mode de vie – Enquête sur les choix résidentiels des familles suisses.

contrairement aux communes périphériques qui continuent de gagner des habitant-e-s³. Outre les explications d'ordre sociologique et économique, la présence d'un jardin et de « vert », autour et à proximité directe du logement, reste un argument majeur face auquel la présence de parcs publics au sein des villes ne semble pas suffire.

De plus, bien souvent, la planification et la gestion des espaces ouverts ne sont pas coordonnées et cela par un manque de vision globale. Du fait que la pression d'utilisation qui s'exerce sur eux et de la complexité des conflits d'utilisation, il est difficile de préserver ces espaces de manière intégrée.

Le volet *Nature & Paysage (NP)* des *PA3* et *PA4* cherche à apporter une solution aux différentes problématiques soulevées ci-dessus et auxquelles sont confrontés les espaces ouverts, tout particulièrement les espaces verts. Alors que la stratégie *NP4* du *PA4* entend préserver les parcs urbains ainsi que valoriser leurs qualités sociales et fonctionnelles tout en préservant leurs qualités écologiques et en promouvant la biodiversité, la mesure *3NP.01* propose, quant à elle, que l'*Agglomération de Fribourg (Agglomération)* élabore, en collaboration avec ses *communes membres*, un concept de valorisation du réseau d'espaces verts de l'*agglomération fribourgeoise*. La promotion d'espaces verts en quantité et qualité constitue donc l'objectif central de ce volet. Ce faisant, chaque espace présente des caractéristiques contrastées et une identité propre qu'il s'agit de valoriser, afin de développer une offre diversifiée, complémentaire et attrayante pour la population. Dans le but de mettre en œuvre les objectifs posés dans le cadre de la mesure *3NP.01*, l'étude « Réseau espaces verts » a été réalisée en 2020 par l'*Agglomération*. Cette étude a permis d'établir un concept de mise en réseau des espaces verts d'agglomération dans une perspective régionale. Plus spécifiquement, sur la base d'une analyse régionale de la trame des espaces verts, l'étude a posé les bases pour un aménagement coordonné de ces espaces dans une logique de réseau, tout en débouchant sur des principes directeurs d'aménagement. En outre, elle a également contribué à alimenter et soutenir les réflexions portées lors de l'élaboration du *PA4*, en matière de diagnostic et de stratégie. Finalement afin d'amorcer, d'orienter ou d'accompagner la réflexion communale vers des projets de valorisation concrets, quatre sites prioritaires⁴ ont fait l'objet d'une analyse approfondie. Cette dernière a permis d'identifier, pour les espaces retenus, leur potentiel d'aménagement en ce qui concerne leur accessibilité, leur qualité d'accueil et leur richesse en biodiversité.

Dans ce contexte et au vu du rôle stratégique que jouent les espaces verts d'agglomération dans l'amélioration de la qualité de vie des habitant-e-s, il convient de valoriser ces derniers, notamment sous l'angle de leur accessibilité, de leur accueil et de leur biodiversité, au moyen de démarches participatives et de réalisations concrètes sous la forme d'aménagements temporaires.

II. Description du projet

La valorisation d'espaces verts composant le réseau de l'*agglomération fribourgeoise* vise tout à la fois à renforcer leur attractivité, à affirmer leur vocation d'accueil et de confort d'usage, à concilier des usages anthropiques et écologiques, ainsi qu'à appuyer les composantes paysagères et la biodiversité des lieux par le truchement de réalisations concrètes.

En outre, le lancement de ce projet est à mettre en perspective avec les travaux initiés dans le cadre de l'élaboration des fiches de mesures relatives au volet *NP* du *Projet d'agglomération de cinquième génération de l'Agglomération de Fribourg (PA5)*. En effet, les enseignements pratiques tirés des démarches participatives permettront d'identifier des mesures d'aménagements définitifs à intégrer dans le *PA5*.

Phase du projet

S'appuyant sur les acquis du diagnostic et de la vision stratégique régionale, le projet vise à valoriser les espaces verts composant le réseau d'*agglomération* grâce à une méthodologie en deux phases.

³ Solde migratoire interne, 2021, Atlas statistique de la Suisse, www.atlas.bfs.admin.ch

⁴ Il s'agit des parcs urbains du Domino (Fribourg), du Thaddhäusheim (Düdingen), de l'étang du Jura (Fribourg) et de la place/parc du village (Marly).

1^{re} phase : démarches participatives

Cette première phase, reposant sur la réalisation de démarches participatives, doit contribuer à mettre en exergue des solutions concrètes d'aménagement des espaces verts de l'*agglomération fribourgeoise*, répondant aux besoins réels des usager-ère-s et capables d'être traduites sous la forme de projets d'exécution.

La réalisation de démarches participatives pour définir ces solutions concrètes d'aménagement est d'autant plus pertinente et nécessaire que la valorisation des espaces verts doit répondre aux besoins et attentes de celles et ceux qui les pratiquent. En mettant l'individu – son expertise d'usage, ses besoins et ses préoccupations – au cœur des projets et politiques publiques, les démarches participatives favorisent le dialogue, le débat et l'intelligence collective. En outre, les projets enrichis de l'avis et des idées des personnes directement concernées créent un élan positif et renforcent l'appropriation des résultats. En le rapprochant des personnes concernées, le projet se voit d'autant plus renforcé en optimisant les moyens par un ciblage plus pertinent et plus adapté aux attentes et besoins de la population. Grâce à ces démarches participatives, il est ainsi possible de comprendre les usages, respectivement les non-usages, d'un espace, de questionner leur temporalité et leur degré d'usage, ainsi que de comprendre leur fonctionnement qui a tendance à se complexifier.

Afin de tenir compte des spécificités locales et de toucher fidèlement le public-cible, chaque espace vert intégré au projet fera l'objet d'une démarche participative propre mais selon une méthodologie analogue pour l'ensemble des espaces concernés.

Sur la base du réseau d'espaces verts définis dans le *PA4* et complété dans le cadre de l'élaboration du *PA5*, l'*Agglomération*, en coordination avec ses *communes membres*, déterminera quels espaces verts feront l'objet d'une démarche participative. Si un intérêt fort est porté par les *communes membres* à participer au projet, l'*Agglomération* procédera à une sélection des espaces verts proposés selon une critériologie bien définie afin de respecter une juste répartition des ressources financières entre les deux phases du projet.

Ces démarches seront orchestrées par un mandataire disposant de compétence en la matière. Un groupe technique et de pilotage (Copil/Cotech), composé des représentants politiques et techniques de la commune concernée, du mandataire ainsi que de l'*Agglomération*, sera monté pour les communes souhaitant engager une démarche participative.

À l'issue de cette première phase de projet, le mandataire réalisera un rapport de synthèse pour chaque démarche participative réalisée. Il mettra en perspective les différentes étapes de la démarche, fera ressortir, pour chaque espace vert, les fonctions spécifiques que ces derniers revêtent pour le public-cible interrogé et proposera des solutions d'aménagement concrètes indiquées sous la forme de principes et d'un plan d'intention pouvant directement faire l'objet d'un projet d'exécution. Il est à noter que le rapport permettra également de consolider les travaux du volet *NP* du *PA5*.

Sur la base des principes et plan d'intention établis lors de la première phase du projet, les communes concernées décideront si elles souhaitent poursuivre dans la deuxième phase. Les communes prendront cette décision en fonction des espaces qu'elles jugent les plus pertinents à valoriser et des priorités définies en matière d'investissement.

2^e phase : aménagements temporaires

La seconde phase de projet consiste, sur la base des fonctions spécifiques et solutions d'aménagement concrètes identifiées pour chaque espace, à développer et réaliser un aménagement temporaire contribuant à valoriser les qualités singulières capables de renforcer l'attractivité de chaque site. Il est à noter que cette phase interviendra uniquement pour les communes qui souhaitent participer à la démarche.

En s'appuyant sur une approche dite tactique, les aménagements temporaires présentent les avantages d'une rapidité d'exécution, d'une économie de moyens et d'une possibilité de tester et adapter des solutions d'aménagement avant d'engager des travaux de plus grandes ampleurs. Par ailleurs, le caractère éphémère de ces aménagements contribue à stimuler les usages, à amplifier les échanges et à générer des pratiques à court terme dans une perspective de transformation spatiale à plus long terme. Finalement, ils sont considérés comme une étape d'enrichissement et/ou de valorisation programmatique d'un projet d'aménagement à venir.

Afin d'opérationnaliser cette phase, l'*Agglomération* s'appuiera sur la compétence d'un mandataire expert en matière de conception et réalisation d'aménagements temporaires. Une coordination fine avec les représentant-e-s politiques et techniques des communes concernées sera assurée grâce aux différents Copil/Cotech établis dans la première phase du projet.

A l'issue de la seconde phase, les aménagements transitoires ayant pris place au sein des espaces verts d'agglomération feront l'objet d'une évaluation, afin d'en ressortir les bénéfices et les inconvénients. Le retour d'expérience relatif à ces aménagements contribuera à alimenter la conception et le développement de projet d'aménagement définitif.

Pilotage

Le processus sera piloté par le *Comité* avec des groupes de travail (Copil/Cotech) regroupant les mandataires respectifs à chaque phase, l'*Agglomération* et ses *communes membres*. Ces dernières seront étroitement intégrées dans toutes les phases du projet, tant dans l'élaboration que dans sa consolidation politique dans le cadre des groupes Copil/Cotech.

Mandats

Les mandats à attribuer tiendront compte des études déjà menées dans les communes et des compléments éventuels à y apporter, afin de répondre aux objectifs du projet. Le montant à prévoir par site permet une attribution de gré à gré.

III. Coûts et financement

Le budget d'investissement 2023 de l'*Agglomération* prévoit un montant de CHF 100'000, afin de valoriser les espaces verts du réseau de l'*agglomération fribourgeoise* via la réalisation de démarches participatives et l'installation d'aménagements temporaires (rubrique 7900.5620.23). Sur cette base et dans le cadre du présent message, le *Comité* invite le *Conseil* à libérer un **crédit d'investissement global de CHF 100'000**.

Étant donné que le nombre d'espaces verts intégrés au projet doit encore être défini à l'heure de rédiger le présent message, le budget de fonctionnement 2024 de l'*Agglomération* prévoit un montant complémentaire de CHF 50'000 inscrit sous la rubrique 7900.5620.30, afin de compléter les ressources nécessaires à la réalisation de ce projet, sous l'angle de la matérialisation des aménagements temporaires.

Le crédit d'investissement global et le montant complémentaire inscrit au budget de fonctionnement 2024 constituent un montant plafond qui sera mobilisé en fonction des ressources financières nécessaires à la réalisation du projet. Il est à rappeler qu'en cas de fort intérêt porté par les *communes membres* à participer au projet, l'*Agglomération* se réserve le droit de procéder à une sélection des espaces verts à retenir, afin de respecter une juste répartition des ressources financières entre les deux phases du projet.

Incidences financières

Le *Comité* entend financer la dépense nette de CHF 100'000 (valeur 'octobre 2020', hors renchérissement et hors TVA) par emprunt bancaire. Celle-ci doit être amortie au taux légal de 10 %, équivalent à un montant de CHF 2'500 par année. Par hypothèse, il est tenu compte d'une utilisation totale du crédit en 2024, aboutissant à un début des amortissements dès 2025. À noter toutefois que l'amortissement pourra débiter une fois l'entier du crédit épuisé. L'estimation des intérêts à prévoir se fonde, quant à elle, sur l'hypothèse d'un emprunt conclu à un taux de 2 % pour les dix premières années de l'emprunt, respectivement de 4 % par la suite. Sur cette base, la charge d'intérêt total est estimée à CHF 10'397.50 correspondant à un intérêt annuel moyen de CHF 1'039.75. Sous réserve de l'acceptation du présent objet par le *Conseil*, cet investissement sera imputé à la rubrique 7900.5620.23 du budget d'investissement 2023.

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

Le Comité propose, au Conseil, d'adopter la libération du crédit d'investissement pour la valorisation des espaces verts du réseau de l'agglomération fribourgeoise selon le projet d'arrêté annexé au présent message.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil d'agglomération, l'expression de nos meilleures salutations.

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 21 août 2020 sur les agglomérations (LAgg ; RSF 140.2),
- l'ordonnance du 9 décembre 2020 coordonnant le passage de l'ancienne à la nouvelle loi sur les agglomérations (RSF 140.21),
- 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),
- les Statuts de l'Agglomération de Fribourg adoptés le 13 septembre 2018 et révisés le 16 décembre 2021 par le Conseil d'agglomération, ainsi qu'approuvés le 20 juin 2022 par le Conseil d'Etat,
- le Projet d'agglomération de troisième génération de l'Agglomération de Fribourg,
- le Projet d'agglomération de quatrième génération de l'Agglomération de Fribourg,
- le Plan directeur régional d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg adopté par le Conseil d'agglomération le 1^{er} avril 2021 et approuvé par le Conseil d'Etat le 24 août 2021 (PDA),
- la Directive sur le subventionnement des mesures du Plan directeur de l'Agglomération de Fribourg approuvé par le Conseil d'agglomération le 1^{er} avril 2021,

considérant :

- le message n°26 du Comité d'agglomération du 17 janvier 2019,
- le message n° 52 du Comité d'agglomération du 1^{er} avril 2021,
- le message n° 53 du Comité d'agglomération du 1^{er} avril 2021,
- le message n° 12 du Comité d'agglomération du 13 octobre 2022,
- le message n°23 du Comité d'agglomération du 14 septembre 2023.
- le préavis de la Commission financière,
- le préavis de la Commission d'aménagement, de mobilité et d'environnement,

arrête :

Article premier

¹ Le Comité d'agglomération est autorisé à engager un crédit d'investissement de CHF 100'000, sous la rubrique 7900.5290.23 du budget d'investissement 2023, pour le soutien au projet de valorisation des espaces verts du réseau de l'agglomération fribourgeoise via la réalisation de démarches participatives et l'installation d'aménagements temporaires.

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

Fribourg, le 12 octobre 2023

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

Le Président

Le Secrétaire général

Bernard Chassot

Félicien Frossard