



MESSAGE AU CONSEIL GÉNÉRAL

relatif à un crédit d'étude concernant la zone d'activités de Bertigny-Ouest

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers généraux,

Le Conseil communal a l'avantage de soumettre à votre examen et à votre approbation le message relatif au financement d'une étude relative à la zone d'activités de Bertigny-Ouest.

I. INTRODUCTION

La concrétisation d'une zone d'activités à Bertigny-Ouest fait partie depuis de nombreuses années des priorités de l'aménagement du territoire de notre commune. Cette volonté a été reprise dans différents plans directeurs régionaux et cantonaux. Quant à la couverture de l'autoroute N12 dans le secteur de Chamblieux, l'idée refait surface à intervalles plus ou moins réguliers depuis les années 80, d'autant plus que ce secteur doit impérativement être assaini au bruit par l'OFROU. Afin de disposer d'éléments pertinents sur le potentiel de la zone de Bertigny-Ouest, le Conseil communal souhaite réaliser une étude spécifique sur ce secteur.

II. ÉTAT DES LIEUX DU SECTEUR

Projet d'aménagement routier

Depuis le classement en zone à bâtir de la première partie des terrains en 1994, la mise en valeur de la zone d'activités de Bertigny dépend de l'accès routier qui reste à construire. La commune réclame cet accès depuis de nombreuses années. Elle avait mandaté avec d'autres communes des études préliminaires afin de faire avancer le dossier. Ces études ont débouché sur la constitution par le canton d'un comité de pilotage « Jonction autoroutière Fribourg-Sud ». Ces travaux ont abouti à un projet de route qui devrait être mis à l'enquête publique au printemps 2019.



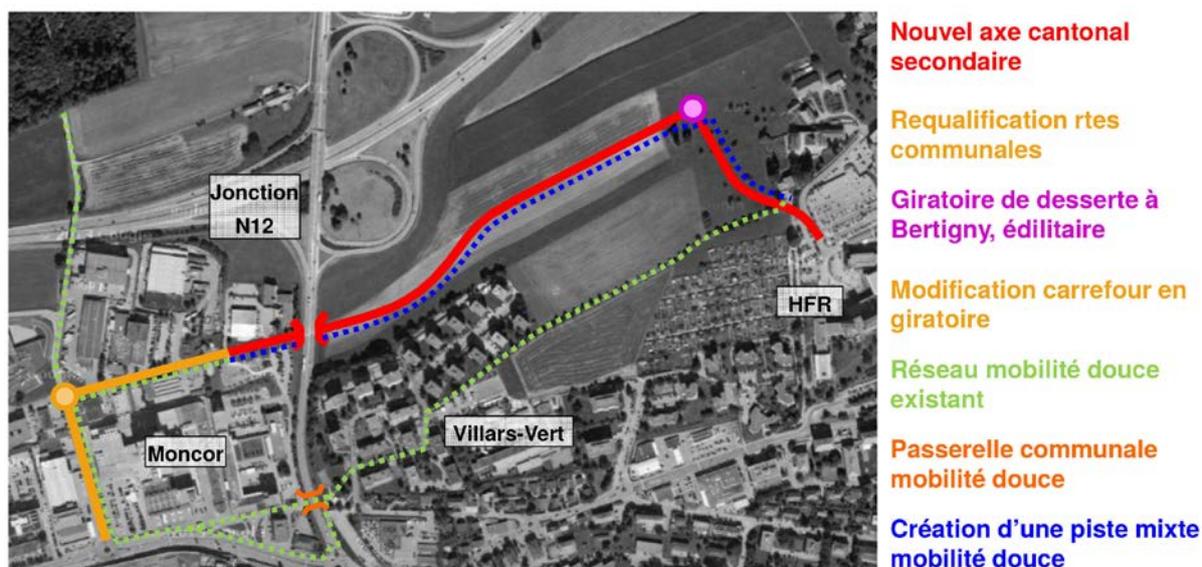


Figure 1. Projet de route d'accès à la zone de Bertigny-Ouest et au HFR (novembre 2017, mise à l'enquête annoncée pour le printemps 2019)

Planification locale et régionale

La Commune prévoit de conserver la zone de Bertigny-Ouest comme secteur stratégique pour l'accueil d'entreprises à haute valeur ajoutée. C'est dans cet esprit que la Commune a mis à l'enquête publique la révision générale de son Plan d'aménagement local (PAL). La vocation de ces terrains a été confirmée tant dans le Plan directeur d'agglomération de 2^e et 3^e génération (PDA) que dans le Plan directeur cantonal (PDCant) adopté le 2 octobre 2018 par le Conseil d'État. Ces outils de planification lient le canton et les communes.

Plan directeur cantonal (PDCant)

Le PDCant mis en consultation en novembre 2017 définissait le secteur de Bertigny-Ouest comme "zone d'activités d'importance cantonale", dont les objectifs étaient, entre autres, de garantir une offre suffisante, différenciée, attractive et bien localisée de terrains affectés aux zones d'activités et de contribuer au renforcement du centre cantonal et des centres régionaux en matière d'emplois qualifiés.

De plus, Bertigny-Ouest faisait partie des secteurs stratégiques réservés aux entreprises industrielles ou de services à forte valeur ajoutée. Dans la version adoptée en octobre 2018, Bertigny-Ouest a été transféré en « secteurs stratégiques urbains ». Auparavant réservée aux entreprises industrielles ou de services à forte valeur ajoutée, ils pourraient accueillir tout type d'entreprises et même du logement, puisqu'une mixité est désormais autorisée.

La fiche P0102 du PDCant indique que les atouts du périmètre sont : une extension prévue au plan d'aménagement local de Villars-sur-Glâne, une visibilité directe depuis l'autoroute, une accessibilité routière à l'autoroute A12, sans traversée de localité et une part importante des terrains en mains d'une organisation proche d'une collectivité publique.

III. DESCRIPTIF

A. Tranchée couverte et développement urbanistique

Le 22 décembre 2017, le Conseil d'État annonce¹ avoir signé une convention avec l'OFROU portant la construction de la couverture autoroutière de Chamblieux. L'OFROU s'engage à participer au projet à hauteur de 33 millions de francs, soit le montant prévu pour la

¹ <https://www.fr.ch/daec/territoire-amenagement-et-constructions/permis-et-autorisations/chamblieux-bertigny-letat-de-fribourg-et-lofrou-signent-la-convention-pour-la-construction-de-la-couverture-autoroutiere>

construction de parois anti-bruit. Le Conseil d'État explique que la construction de la couverture autoroutière permettra le développement d'un quartier durable Chamblieux-Bertigny, stratégique pour l'ensemble du canton. Il ajoute dans son communiqué de presse que "ce quartier pourrait accueillir entre 20 000 et 30 000 nouveaux habitants".

Le Conseil d'État a publié en date du 29 janvier 2019 un message accompagnant le projet de décret relatif à l'ouverture d'un crédit d'engagement pour le financement des études concernant la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur Chamblieux-Bertigny².



Figure 1 Extrait de la carte nationale (1 :25'000) – Couverture de Chamblieux

Si, à ses débuts, le projet de couverture de l'autoroute était essentiellement un projet de construction d'un ouvrage d'art destiné à protéger contre le bruit sur le tronçon Granges-Paccot – Chassotte, il est devenu avant tout un projet d'aménagement du territoire avec la volonté de réaliser une couverture de 1400 mètres allant jusqu'à la sortie d'autoroute Fribourg-Sud et l'intégration de tous les terrains adjacents dans le périmètre du projet. Ces surfaces représentent environ 65 hectares, davantage si l'on ajoute le périmètre de l'Hôpital fribourgeois. Plus de la moitié se trouvent sur le territoire de la Commune de Villars-sur-Glâne.

² http://www.parlinfo.fr/ch/dl.php/fr/ax-5c5d18817a657/fr_de_MES_2018-DAEC-187_version_imprimerie.pdf

Le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil un crédit de 4 125 000 CHF pour le financement des études, à titre d'avance. Le point 8.2. *Clé de répartition et décaissements* précise qu'une clé de répartition portant sur le préfinancement des études est proposée : 50% supportés par l'État et 50% répartis entre les autres collectivités publiques ou institutionnelles, au prorata de leur emprise foncière. La Commune de Villars-sur-Glâne n'étant pas propriétaire de foncier dans le périmètre considéré, une participation forfaitaire de 100 000 francs est proposée. L'Etat de Fribourg prendra à sa charge la moitié des coûts d'études, soit 4 125 000 francs. Les montants nécessaires aux études seront avancés, puis récupérés lors de phases ultérieures du projet, dans le cadre de la valorisation des terrains concernés. Ce même modèle s'applique par analogie à tous les partenaires.

Total arrondi par partenaire	%	CHF
Etat	0.5	4'125'000
Fribourg	0.029697	245'000
Givisiez	0.1321212	1'090'000
Granges-Paccot	0.0284848	235'000
Villars-sur-Glâne	0.0121212	100'000
Bourgeoisie	0.2727273	2'250'000
TPF	0.0248485	205'000
	1	8'250'000

À ce sujet, le Conseil d'État indique que la mixité, tant des affectations que des habitants et utilisateurs, est le thème récurrent de ces nouveaux développements. Elle pourra ainsi servir de ligne directrice dans l'élaboration du programme d'aménagement. On envisage dès lors la formulation d'un projet comportant une part prépondérante de logements pour une moindre part de surfaces d'activités et d'équipements publics en relation au volume d'urbanisation.

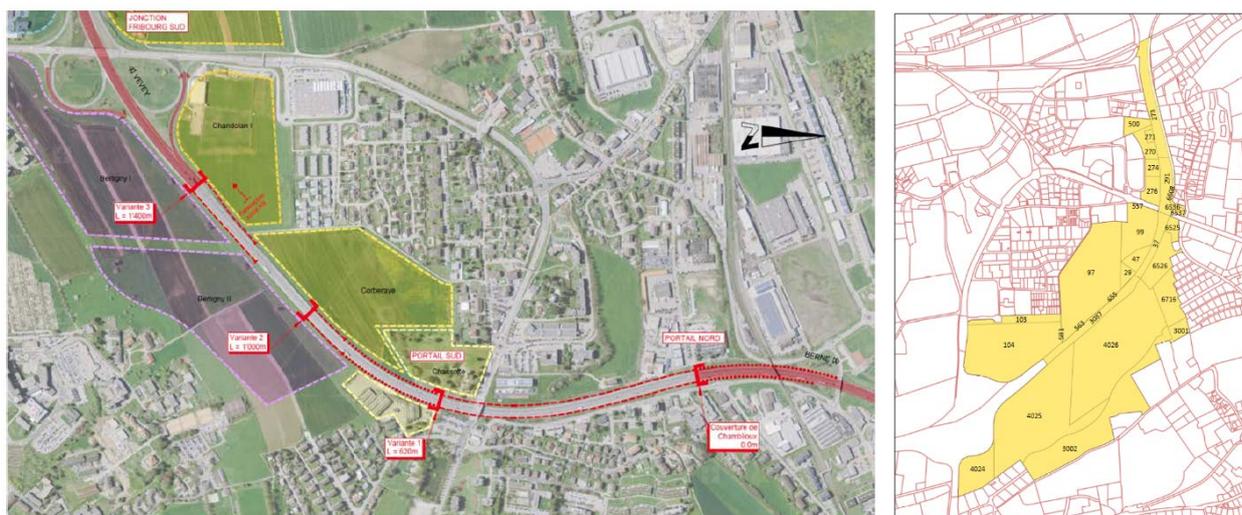


Figure 3 Synthèse des options étudiées sur le tronçon de Chambloux – Couverture de diverses longueurs

Ainsi, la synthèse du message contient les éléments suivants :

1. Le secteur Chambloux–Bertigny–Corberayes–Chandolan recèle un potentiel d'aménagement et de valorisation hors-pair.
2. La plus-value générée par une mise en zone des terrains est susceptible de couvrir les coûts de réalisation de la tranchée couverte dès lors que la densité moyenne d'urbanisation égale ou dépasse un indice d'utilisation de 1,5 à 2,0 selon la part d'incidence foncière considérée.
3. La problématique du trafic (TIM et TP) et de la mobilité multimodale en général devra faire l'objet d'une mise à jour rapportée à l'ensemble de la zone concernée par les futurs développements.
4. Par ses dimensions géographique et chronologique, ce projet représente un très grand défi de coordination, tant au niveau des procédures à mener que des entités territoriales, politiques et institutionnelles (à l'exemple de l'HFR) à fédérer pour assurer le bon avancement du dossier.

Position du Conseil communal

La Commune de Villars-sur-Glâne n'est pas en soi opposée à un projet de couverture de l'autoroute et partage la volonté d'urbaniser de manière durable les terrains adjacents. Elle estime cependant que le projet tel qu'il est articulé aujourd'hui requiert encore des ajustements pour correspondre aux critères d'un aménagement du territoire durable et pour assurer à la Commune son implication dans l'ensemble du processus.

Aménagement du territoire

- Les critères qui seront utilisés pour déterminer la longueur de la couverture ne sont pas connus à ce stade. Pour la Commune, la longueur de la couverture ne saurait être déterminée avant d'avoir défini les affectations du sol souhaitées, en fonction de nos besoins. En effet, l'intérêt de couvrir certains tronçons n'est pas le même s'il s'agit de construire du logement ou d'aménager une zone d'activités.
- Aucune analyse des besoins en termes d'affectations (activités, logements, zones mixtes, zones d'intérêt général) n'a été effectuée à l'échelle de l'agglomération, du Grand Fribourg et du district. Or l'esprit de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire préconise justement de sortir d'une approche purement locale pour intégrer une réflexion d'ordre régionale. Aucune mention n'est faite si une telle analyse aura lieu.
- Le message énumère de grands principes d'aménagement du territoire et de durabilité (développement vers l'intérieur, densification, mobilité douce, accès aux transports publics, construction durable) hors de toute contextualisation. Il convient cependant de replacer ces principes dans les scénarios d'évolution du Grand Fribourg, faute de quoi les conclusions de ces travaux de planification ne sauraient représenter une base décisionnelle sérieuse pour les développements ultérieurs du secteur.

Besoin de logements

- Le message ne contient aucune réflexion quant à l'impact du projet sur les autres développements prévus dans l'Agglo. Il n'est pas clair comment celui-ci s'articule dans le temps avec les autres secteurs en densification. À ce titre, le potentiel de croissance de l'Agglo est déjà de plusieurs dizaines de milliers d'habitants.
- En l'état, le projet d'urbanisation a pour vocation principale de générer une plus-value foncière sur les terrains du périmètre concerné, afin de financer la couverture de l'autoroute. Cette approche purement financière conduira inéluctablement à construire le plus de logements possible, étant entendu qu'il s'agit de l'affectation la plus rentable. Une telle approche se fera au détriment de l'accueil d'entreprises. Pour l'heure il s'agit donc davantage d'une stratégie de financement de la couverture que d'une réelle politique d'aménagement du territoire.

Développement économique du Grand Fribourg

- La zone d'activités de Bertigny-Ouest est la plus attractive de l'agglomération pour l'implantation d'entreprises à haute valeur ajoutée, également en raison de la proximité de la sortie autoroutière. En l'état, son éventuelle suppression n'est accompagnée d'aucune réflexion sur le développement économique du Grand Fribourg et de ses besoins. Il est à noter que la promotion économique cantonale ne participe pas activement à l'élaboration du projet. Le message ne fait aucune référence à la politique foncière active, élément essentiel du programme de législation cantonale.

Infrastructures

- Les surfaces susceptibles de générer une plus-value sont largement surestimées. Il n'est pas tenu compte des routes, des espaces publics, des infrastructures scolaires et de l'espace nécessaire aux entreprises incompatibles avec le logement. La commune a déjà eu l'occasion de réfléchir à l'implantation de logements et d'un hôtel dans la zone d'activités de Moncor et fait l'expérience.

- Le financement des infrastructures publiques incombera à la Commune. A ce titre, le Conseil d'Etat indique qu'il est peut-être à craindre que les communes ne prévoient pas à temps les infrastructures et équipements nécessaires à l'accueil des nouveaux habitants par ex. écoles, crèches, TP³. Villars-sur-Glâne a déjà dimensionné ses infrastructures scolaires en anticipant la construction d'un quartier durable au Croset, situé proche des infrastructures de transport (RER) et sur la TransAgglo. La Commune ne souhaite donc pas se voir imposer la construction de logements et par conséquent d'une école supplémentaire dans d'autres secteurs de son territoire.

Financement des études

- Le Canton refuse d'investir dans le centre cantonal et se contente de financer les études à titre d'avance seulement. Il s'agit d'une contradiction avec sa volonté affichée de favoriser un centre cantonal fort.

Gouvernance du projet

- A l'heure de rédiger ce message, aucune organisation formelle tenant compte des prérogatives de la commune de Villars-sur-Glâne en tant qu'autorité d'aménagement du territoire n'a été mis en place.
- Des études portant sur des montages financiers et juridiques ont actuellement lieu sans que le Conseil communal ne soit informé du cahier des charges de ces études ni de leur finalité.
- La Commune estime que la structure de projet doit tenir compte des dispositions légales réglant les compétences en matière d'aménagement du territoire et inclure tant la Commune que l'Agglomération de Fribourg à des échelons décisionnels.
- Le secteur stratégique de Chamblieux-Bertigny nécessite une planification avec une vision d'ensemble et une consolidation politique de la part de tous les acteurs concernés (Agglomération, communes, canton) ainsi que l'intégration des propriétaires fonciers. Cette planification doit permettre de prendre en compte l'ensemble des enjeux du périmètre du site, afin d'en assurer l'intégration dans les objectifs et la vision globale définie par le PA3 de l'Agglomération de Fribourg, amené à évoluer en PA4 à l'horizon 2020. Faute de gouvernance adéquate, un tel projet est voué à l'échec.

Conclusion

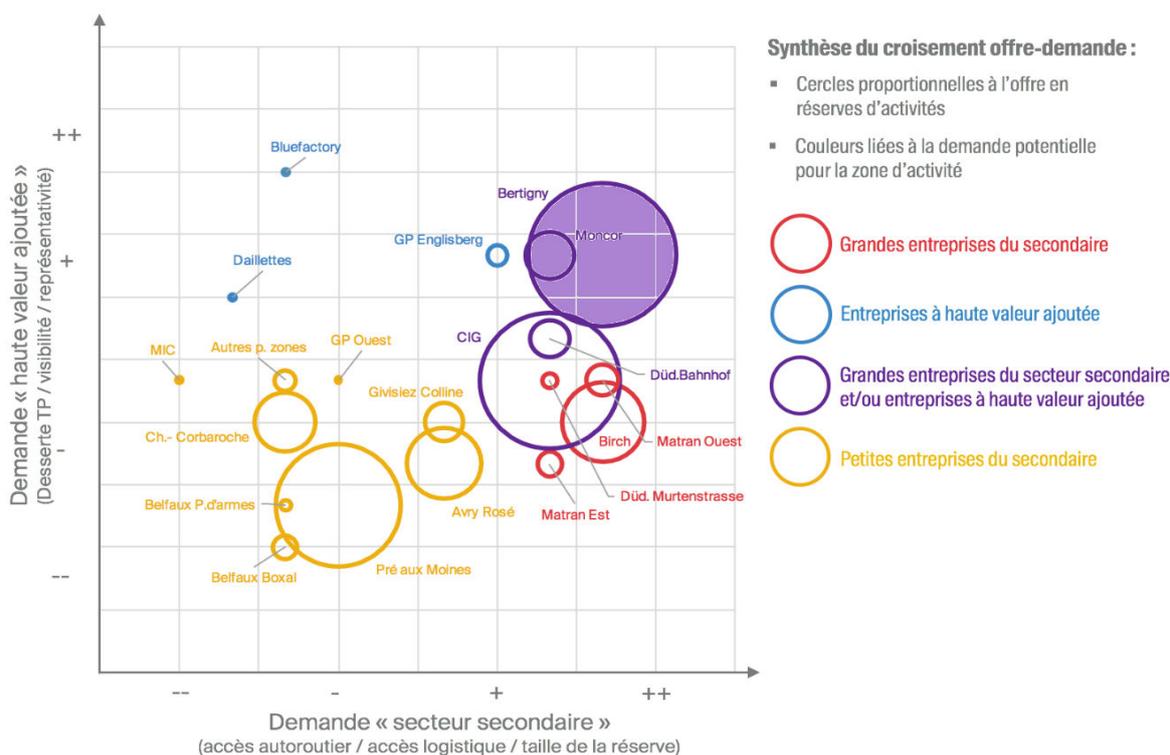
Le Conseil communal considère la couverture Chamblieux-Bertigny comme une infrastructure stratégique pour la gestion de notre territoire. Elle ne doit pas être une fin en soi, elle doit servir d'outil pour un développement optimal et durable du Grand Fribourg, qu'il s'agisse de logements, d'infrastructures publiques ou d'emplois. Dans ce contexte, avant de participer d'une quelconque façon au financement des études sur la couverture projetée de l'autoroute et sur l'urbanisation du périmètre, le Conseil communal est d'avis qu'il convient de procéder à une étude complémentaire portant sur le potentiel d'attractivité de la zone de Bertigny-Ouest.

B. Etude complémentaire EcoTerr

L'Agglomération de Fribourg a mandaté le bureau WuestPartner pour réaliser une étude sur les zones d'activités de l'Agglomération de Fribourg. Les auteurs de l'étude sont arrivés à la conclusion que les terrains de Bertigny étaient les plus attractifs pour l'accueil de grandes entreprises du secteur secondaire et d'entreprises à haute valeur ajoutée.

³ <http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax->

[5c5d18813fd37/fr_B21_rapport_tranchee_couverte_developpement_urbain.pdf](http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-5c5d18813fd37/fr_B21_rapport_tranchee_couverte_developpement_urbain.pdf) Point 3.1



Sur cette base, en complément à l'étude EcoTerr, le Conseil communal souhaite approfondir les études relatives aux terrains de Bertigny-Ouest, afin d'en préciser l'attractivité pour le développement économique du Grand Fribourg, puisque celle-ci pourrait être remise en question dans le cadre du projet Chamblieux-Bertigny.

L'étude devra notamment s'intéresser à l'offre en zones d'activités en Suisse, afin d'évaluer l'attractivité des terrains de Bertigny-Ouest sur ce marché et donc le potentiel d'accueil d'entreprises à haute valeur ajoutée.

Elle devra également confronter les perspectives de développement du Grand Fribourg et du district de la Sarine, en termes d'emplois et de démographie. Il sera important d'identifier les grands projets de développement (localisation et nombre de logements) et d'analyser la pertinence des scénarios de développement prévus à Bertigny (logement vs activités). Elle devra tenir compte de la diminution constante des surfaces en zones d'activités dans notre canton et devra finalement évaluer l'attrait des zones mixtes pour les entreprises, en fonction du scénario préconisé par le canton.

Afin de disposer d'éléments consolidés sur l'attractivité de la zone d'activités de Bertigny dans le cadre de l'élaboration du PA4 et des études relatives au projet Chamblieux-Bertigny, le Conseil communal vous invite à approuver un crédit de 35'000 CHF.

Les coûts de l'étude sont basés sur une estimation. Ils feront l'objet d'un appel d'offre après l'approbation par le Conseil général.

IV. FINANCEMENT

Un montant de CHF 300'000.– figure au budget des investissements sous chiffre 620.501.97.

V. CHARGES FINANCIÈRES

Demande de crédit TTC	CHF	35'000.00
Amortissement de 15% sur CHF 35'000.– selon l'article 53 du Règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes	CHF	5'250.00
Intérêts de 2% sur CHF 35'000.–	<u>CHF</u>	<u>700.00</u>
Total des charges financières annuelles	CHF	5'950.00
		=====

VI. PROPOSITION

Vu les enjeux de développement des zones d'activités pour l'économie du Grand Fribourg, le Conseil communal vous invite à valider le crédit d'étude relatif à la zone d'activités de Bertigny-Ouest.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers généraux, à l'assurance de notre parfaite considération.

Le Conseiller communal
Responsable du dicastère de l'aménagement du territoire, mobilité et environnement


Bruno Marmier

Approuvé par le Conseil communal
dans sa séance du 18 février 2019

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le Secrétaire


Emmanuel Roulin



La Syndique


Erika Schnyder