Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Mandat Wicht Jean-Daniel / Schneuwly André / Aebischer Susanne / Gobet Nadine / de Weck Antoinette / Bonny David / Grandgirard Pierre-André / Collaud Romain / Boschung Bruno / Wüthrich Peter **2021-GC-97**

Soutien cantonal concret et déterminé au projet de couverture autoroutière dans le secteur Chamblioux–Bertigny

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 25 juin 2021, les signataires demandent au Conseil d'Etat de :

> s'engager à soutenir financièrement le projet à la hauteur de son importance pour le développement économique, urbanistique et qualitatif du centre cantonal, mais au minimum à 50 % de son coût ;

> de veiller à ce que les intérêts de la population de tout le canton soient défendus dans toutes leurs dimensions, économiques, environnementales et sociales pour que le secteur Chamblioux–Bertigny devienne un pôle d'attractivité pour tout le canton.

Les mandats d'études parallèles menés en 2019 et 2020 montrent que la couverture autoroutière permettrait le développement d'une zone d'activités mixte, le développement d'un pôle de santé pour le canton ainsi que la densification et la requalification de zones très conséquentes sur le territoire des communes de Givisiez, Granges-Paccot, Villars-sur-Glâne et Fribourg. Ces projets contribueraient au développement économique du centre cantonal et par conséquent du canton dans son ensemble.

Les signataires craignent néanmoins que, sans un soutien concret de l'Etat en faveur de la couverture autoroutière, le canton et les communes ne réussissent pas à réaliser ce projet d'avenir pour le centre cantonal. Or, il importe, selon eux, que le canton reconnaisse le potentiel de ce projet de couverture autoroutière à sa juste valeur et pas seulement au titre d'avance sur le financement des études tel que formulé dans le message accompagnant le Décret 2018-DAEC-187.

Les signataires proposent au Conseil d'Etat de prévoir le financement de la moitié des coûts de construction de la couverture autoroutière mais au maximum 75 millions de francs afin que ce nouveau secteur fasse office de vitrine du dynamisme du canton en matière d'urbanisation durable.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Contexte général du projet Chamblioux–Bertigny

Le Conseil d'Etat partage l'appréciation des signataires quant à l'avancée du projet Chamblioux–Bertigny dont le plein potentiel urbanistique pourra se déployer grâce à la réalisation d'une couverture autoroutière.

En 2019 et 2020, sept équipes pluridisciplinaires, de Suisse et d'Europe, ont participé aux mandats d'études parallèles (MEP). Les propositions finales, d'une grande richesse, présentées par les équipes participantes, ont été évaluées par un Collège qui réunissait, en plus d'expert-e-s des différentes disciplines concernées (urbanisme, paysage, mobilité mais aussi économie, développement durable), tous les partenaires du projet, à savoir les communes concernées (Givisiez, Granges-Paccot, Ville de Fribourg, Villars-sur-Glâne) et les propriétaires institutionnels (Bourgeoisie de la Ville de Fribourg et TPF). Les orientations retenues par le Collège d'expert-e-s s'articulent en quatre grands axes thématiques (paysage, urbanisation, mobilité et mise en œuvre) déclinés ensuite en objectifs-clés et principes.

En termes d'urbanisation, le Collège d'expert-e-s a identifié l'émergence de deux pôles majeurs de développement urbain voués à se singulariser par leur rattachement à des contextes urbains distincts. Au nord, l'accent est mis sur le renforcement de quartiers mixtes en lien avec les polarités de la Chassotte et de la gare de Givisiez. Compte tenu des opportunités d'aménagement et de la surface gagnée sur l'autoroute, le rapport invite à la création d'un nouveau pôle urbain à même de reconnecter et dynamiser les quartiers de Fribourg-Jura, Givisiez et Granges-Paccot.

Au sud-ouest, il est proposé de s'appuyer sur le projet de reconstruction de l'hôpital cantonal comme moteur de la création d'un pôle santé et activités en synergie avec la zone d'activités de Moncor. Le rapport confirme en outre le bien-fondé d'une relocalisation du nouvel hôpital à proximité de l'ancien et reconnaît une implantation privilégiée à mi-pente des terrains de Bertigny dans le souci d'une juste insertion paysagère et de la nécessaire préservation du chemin de crête arboré.

En matière paysagère, la proposition de créer un grand espace vert préservant la biodiversité et liant les formations naturelles fribourgeoises typiques de la ville qui prend place entre collines et méandres de la rivière est une des propositions majeures commune à la plupart des équipes. Le rapport formule comme objectifs-clés de planification la pérennisation d'une continuité paysagère et la constitution d'un parc d'agglomération dont la vision n'a pas encore été étudiée de manière plus approfondie.

Quant à la mobilité, il conviendra de désenclaver le secteur et de l'intégrer à la planification du réseau de transports de l'agglomération.

Les MEP ont par ailleurs confirmé le bien-fondé de la couverture d'autoroute sur une longueur à affiner au travers des études à suivre intégrant les enjeux techniques de couverture mais également les enjeux paysagers, urbanistiques et environnementaux.

Dans ce sens, la décision du Conseil d'Etat du 28 juin 2021 d'adjuger les études d'avant-projet et de projet de couverture de l'autoroute au groupement multidisciplinaire d'ingénieurs SIBI constitue une nouvelle étape majeure et le véritable lancement de la planification concrète d'un des plus importants ouvrages de génie civil menés dans le canton depuis plusieurs années.

Premier jalon du développement urbain et de l'aménagement de ce territoire trans-communal, la planification de la couverture d'autoroute N12 dans le secteur Chamblioux–Bertigny peut maintenant commencer, en parallèle à l'établissement d'un accord financier entre les principaux partenaires concernés pour la deuxième phase des travaux. Selon le calendrier prévisionnel du projet, une mise à l'enquête publique pourrait avoir lieu au second semestre 2023. En l'absence de

difficultés majeures, les travaux pourraient débuter à l'hiver 2026/2027 et, dès lors, une mise en service de l'ouvrage à l'horizon 2029 est envisageable.

2. Intérêt cantonal

Par sa nature même, le projet de couverture d'autoroute constitue une mesure d'amélioration de la qualité de vie des quartiers environnants, et indirectement aussi de l'ensemble de l'espace urbain du centre du canton. L'enfouissement de l'ouvrage routier va permettre de supprimer les nuisances sonores et visuelles et de réduire la pollution de l'air, inscrivant ainsi pleinement cette réalisation dans la stratégie de développement durable de l'Etat de Fribourg (ODD 3 – Bonne santé et bien-être). Il faut aussi relever que le comblement de cette césure territoriale offrira des conditions d'aménagement totalement renouvelées, en ligne avec l'ODD 11 – Villes et communautés durables de la stratégie cantonale. La réunion de zones d'affectation communales disparates est l'occasion de reconsidérer le système de mobilité globale de cette portion d'agglomération par la promotion d'une mobilité durable (cible 11.2) et de mettre en œuvre les objectifs de renforcement d'une urbanisation durable (cible 11.3), dans ses dimensions tant écologique et économique que sociale.

En outre, le volume et la durée inhabituels des travaux doivent donner lieu à des collaborations et des partenariats avec les hautes écoles portant sur des thèmes de recherche et développement tels que l'utilisation de matériaux recyclés, l'emploi de ciments performants, la promotion de procédés de construction innovants ou la gestion durable des sols et terres de chantier. Tant en phase de planification et de construction qu'au vu du potentiel de développement qu'il générera, le projet de couverture pourra révéler la vocation de ce secteur situé au cœur de l'agglomération à émerger comme pôle urbain majeur, possible moteur d'économie durable à l'échelle du Canton pour les prochaines décennies. Les retombées de ce projet en termes de dynamisme économique, scientifique et écologique bénéficieront à l'ensemble du Canton.

3. Financement de la couverture autoroutière

Conformément au 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 Chamblioux–Bertigny (ROF 2019_034) et à la clé de répartition, les partenaires publics et institutionnels, dont le canton, ont accepté de prendre le risque d'avancer les montants pour les études. L'Etat de Fribourg s'est engagé à hauteur de 50 % si ses partenaires, à savoir les quatre communes concernées, la Bourgeoisie de la Ville de Fribourg et les TPF, en faisaient de même. Par convention du 3 mai 2019, le financement des frais d'études a été entériné.

Le Bureau exécutif du COPIL du secteur Chamblioux–Bertigny (BEX) a institué un groupe de travail (GT) qui a été chargé de se pencher sur les aspects économiques et financiers du projet et de lui faire des propositions.

3.1. Détermination des coûts approximatifs de la couverture

Tout d'abord, il a été procédé à une comparaison d'autres projets de couvertures autoroutières en Suisse, à savoir les projets d'Altendorf (SZ), de l'Olma Messen (SG) et de Westside-Brünnen (BE). Le coût des travaux dans ces projets se situe aux alentours de 100 000 francs le mètre linéaire, pour les parts de projets dans lesquels aucune construction n'est réalisée sur la couverture elle-même. L'exemple de Westside-Brünnen fait ressortir un coût de construction nettement plus élevé pour la portion d'autoroute sur laquelle a été construite le centre commercial et de loisirs. Ces chiffres sont également en rapport avec les montants indiqués dans le rapport technique de l'étude préliminaire

de faisabilité réalisée en 2017 par le bureau IUB Engineering SA à Givisiez qui indique un coût de l'ordre de 144 millions de francs pour une couverture d'une longueur de 1250 m. Comme ce rapport se limite à une étude préliminaire/étude de faisabilité et le degré de précision doit être considéré à une valeur de ±30 % à ±50 %, selon les postes du budget.

L'analyse du coût de la couverture menée par le groupe de travail tient uniquement compte des principaux investissements et aménagements qui sont directement en lien ou la conséquence directe de la réalisation de la couverture autoroutière.

A la suite des MEP, le BEX a également validé que les études de la couverture devaient tenir compte d'une longueur d'environ 1100 m (soit entre 1000 m et 1250 m), mais tout en s'approchant le plus possible de la longueur maximale techniquement possible sans ventilateurs d'extraction des fumées (à savoir : 1250 m) afin de contenir les coûts. Les positions exactes d'entrée et de sortie de l'ouvrage devront encore être précisées dans le cadre des études en cours.

En regard des éléments relevés précédemment, lors de sa séance du 26 novembre 2020, le BEX a admis un montant d'investissement de l'ordre de 150 millions de francs comme base de calcul acceptée par les partenaires, soit un coût de l'ordre d'environ 120 000 francs le mètre linéaire.

Conformément à la convention passée le 22 décembre 2017 entre l'Office fédéral des routes (OFROU) et le canton, l'OFROU participera, au titre de l'assainissement contre le bruit, à hauteur de 33,07 millions de francs TTC, versé à l'achèvement des travaux.

Il en résulte les investissements suivants (en mios de francs) :

	1100 m	**1250 m**
Investissements bruts	132	150
Participation de l'OFROU	(33)	(33)
Investissements nets à financer	**99**	**117**

Il a été tenu compte d'un coût de 120 000 francs par mètre linéaire.

3.2. Analyses financières

Les premières analyses financières réalisées en juillet 2018, sur la base des informations alors disponibles, considéraient une exemption totale de la taxe cantonale sur la plus-value concernant le projet Chamblioux–Bertigny. Cette approche permettait d'envisager que le solde du financement pourrait être apporté par des fonds privés par l'augmentation de la valeur des parcelles jouxtant la couverture.

Toutefois, les derniers développements du projet et les analyses plus fines menées depuis, notamment l'utilisation de la méthode de calcul « par incidence foncière[1] » aboutissent à des résultats moins favorables qu'en 2018. Cela s'explique d'une part en raison du resserrement du périmètre considéré, d'autre part en raison des valeurs retenues plus défensives (indice d'utilisation du sol moins élevé, pondération plus importante des portions de terrain non-valorisables, aménagements, équipements, etc.). Par ailleurs, dans l'intervalle, un assujettissement à la taxe

[1] Prix du terrain rapporté à la surface brute de plancher

cantonale sur la plus-value est devenu au moins pour une grande partie incontournable, en particulier il semble acquis que certaines réalisations prévues dans le projet ne pourront pas bénéficier des exemptions prévues par la loi, ce qui ne permettra plus de financer la couverture autoroutière par les seuls fonds privés.

En l'état et en l'absence de disposition légale permettant de réaffecter le produit de la taxe directement à des projets d'intérêt public liés à sa perception, il semble donc impossible d'éviter un assujettissement à la taxe sur la plus-value en cas de changement d'affectation des zones et elle diminuera d'autant le montant que l'on pourrait exiger ou négocier avec les propriétaires des parcelles.

Premier constat : même en retenant les valeurs les plus hautes (indice d'utilisation du sol de 1.5 et contribution des propriétaires des parcelles bénéficiant des mesures d'aménagement de 500 fr./m^2 SBP), les montants obtenus par valorisation foncière ne permettent pas de financer 100 % de l'investissement, retranchée aussi la participation de l'OFROU.

Deuxième constat : si l'on cherchait à faire porter l'investissement exclusivement par les propriétaires des parcelles bénéficiant des mesures d'aménagement, il faudrait prélever environ 600 fr./m^2 SBP, ce qui paraît peu réaliste et difficile à attendre de leur part.

Si cette valorisation foncière des parcelles bénéficiant des mesures d'aménagement devait pouvoir être mise en place, elle permettrait théoriquement de couvrir entre 25 % et 75 % de l'investissement, selon les valeurs d'aménagement qui seront effectivement retenues.

3.3. Possibilités de financement

3.3.1. « Taxe Chamblioux » et assujettissement volontaire

Sur cette base, il a été réfléchi s'il ne pouvait pas être introduit une taxe spécifique au projet, dite « taxe Chamblioux », qui assujettirait les propriétaires sis dans le périmètre du projet. Plus particulièrement de savoir si elle pouvait être imposée ou si elle devait être négociée avec les propriétaires des parcelles.

Pour que cette taxe spécifique puisse être perçue, elle devrait entrer dans un cadre juridique formel et énoncer les conditions d'assujettissement, être validée par le Grand Conseil et respecter les principes fiscaux. Le chemin paraît long et son approbation difficile à réaliser, même à moyen terme. Néanmoins, le Conseil d'Etat propose de poursuivre les réflexions sur cette piste, quand bien même cette solution pourrait reporter la mise en œuvre du mandat 2014-GC-145 « Couverture d'une portion d'autoroute pour le secteur Chamblioux–Bertigny » que lui a confié le Grand Conseil en mars 2015.

Quant à la solution d'un assujettissement volontaire et négocié regroupant tout ou partie des propriétaires des parcelles sises dans le périmètre, cette démarche semble également longue, complexe et son issue demeurera aléatoire et conditionnée aux perspectives de profit ou de rendement de ces derniers. Il sera également difficile de respecter une égalité de traitement entre les propriétaires fonciers institutionnels (communes partenaires, Bourgeoisie, TPF, etc.) et ceux qui possèdent un bien unique pas forcément dévolu à du rendement. Enfin, cette démarche devrait impérativement se faire en accord avec les autorités communales concernées, car ce sont ces dernières qui devraient modifier leur PAL pour atteindre l'objectif visé dans les conventions

négociées. Ces procédures d'aménagement seront également longues et sujettes à de complexes procédures de recours.

3.3.2. Plus-values foncières et participations communales

Le canton estime que les communes concernées, qui profiteront des nouvelles possibilités d'affectation et dont les habitant-e-s bénéficieront fortement de l'amélioration de leur qualité de vie, doivent prendre leurs responsabilités dans une part importante de ce financement. Il en va de même pour les autres collectivités et institutions publiques ou semi-publiques qui participent au projet d'ensemble, notamment en tant que propriétaires fonciers (privés) et qui, contrairement aux propriétaires privés, peuvent s'engager financièrement sur des temporalités dépassant les conditions usuelles pour des investissements immobiliers.

Il conviendra donc de s'assurer d'une participation appropriée des bénéficiaires de la couverture que sont les communes sur lesquelles les terrains sont situés puisque leur potentiel bâti s'en trouvera largement étendu, avec à la clé des avantages directs, en termes d'aménagement mais également financiers. Les communes concernées devront dès lors logiquement intervenir financièrement pour appuyer le financement du projet, sous une forme et dans une densité qui reste à définir.

Le Conseil d'Etat est donc d'avis que ce n'est que de manière subsidiaire que l'Etat, respectivement le canton, y trouvera aussi son compte, par un renforcement, certes relatif, du centre cantonal, avec d'éventuelles possibilités favorables en lien avec la politique sanitaire. Par conséquent, le Conseil d'Etat estime que l'engagement des deniers publics du contribuable fribourgeois ne peut pas précéder celui des autres contributeurs mentionnés plus haut.

3.4. Mécanismes de financement

L'analyse des autres couvertures autoroutières a permis de faire ressortir une autre piste qui pourrait s'avérer intéressante pour le projet Chamblioux–Bertigny, à savoir l'utilisation de droits de superficie (DDP) que pourraient accorder des propriétaires de parcelles à des investisseurs voulant développer des projets sur le site, mais aussi à une éventuelle structure commune pour la gestion du projet et dans laquelle tous les propriétaires pourraient être intégrés.

Ce mécanisme a par exemple été exploité à Altendorf (SZ) où un promoteur privé (la SUVA) a obtenu un DDP pour développer son projet d'habitations. Dans ce cas précis, le montant encaissé a permis de financer les coûts d'entretien et frais d'exploitation de l'ouvrage couvert, mais pas les coûts de construction, assumés quant à eux par l'OFROU, le Canton et la commune.

Dans le cadre de ses travaux, le BEX a formellement abordé les partenaires au projet concernés au titre de propriétaires fonciers pour déterminer si une entrée en matière était possible quant à la création d'une structure juridique regroupant l'ensemble des parcelles concernées (à l'exemple du CIG). Si certains se sont montrés favorables à cette option, d'autres ont répondu ne pas être opposés, mais que de plus amples informations et détails quant à la mise en œuvre d'une telle entité devaient être précisés au préalable (notamment les conditions de gouvernance, de réattribution des droits à bâtir, du maintien de l'exploitation des surfaces construites ou encore de rétractation). Les travaux du BEX se poursuivront ces prochains mois dans cette optique.

En l'état, et en l'absence d'une solution solide quant à la manière de structurer l'opération, tant la forme que l'intensité d'une potentielle intervention de l'Etat ne peuvent être définies.

4. Conclusion

Au vu de ces éléments, le Conseil d'Etat estime que son engagement doit rester subsidiaire et complémentaire aux sources de financement évoquées plus haut, à savoir les propriétaires et les communes. Le Conseil d'Etat répète sa volonté de favoriser la réalisation de cet important ouvrage. Il estime toutefois qu'à l'heure actuelle, fixer un engagement quantifié de la part de l'Etat est prématuré et serait quelque peu arbitraire. S'il est déterminant pour le projet que l'Etat appuie le financement de ce projet, il existe pour l'heure beaucoup trop d'incertitudes pour en figer d'ores et déjà les contours. Les études en cours et à venir devront permettre de mieux cerner les enjeux financiers et définir les besoins de soutien potentiels que l'Etat pourrait fournir, en coordination avec l'ensemble des acteurs concernés. En conséquence, le Conseil d'Etat recommande au Grand Conseil de rejeter ce mandat.

12 octobre 2021