



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Dafflon Hubert / Ducotterd Christian

2019-CE-8

Quel avenir pour la zone d'activités de Bertigny-Ouest ?

I. Question

Depuis de nombreuses années, le secteur d'activités de Bertigny-Ouest est identifié dans les différents outils d'aménagement du territoire et de promotion économique comme une zone stratégique d'importance cantonale. Le fait que les terrains sont propriété de la Bourgeoisie de la Ville de Fribourg, donc en mains proches des collectivités publiques, rend ces terrains particulièrement propices à la mise en œuvre d'une politique foncière active afin d'attirer de nouvelles entreprises sur sol fribourgeois.

La mise en consultation publique du nouveau plan directeur cantonal, le 6 novembre 2017, confirme la stratégie d'affecter ces terrains à l'activité économique.

Cependant, depuis plusieurs mois, les communications successives et ambiguës du Conseil d'Etat sèment le doute quant à l'affectation finale de ces terrains. Celles-ci font craindre que la volonté du canton ne soit plus de faire de la politique foncière active et de viser l'implantation de nouvelles sociétés, mais plutôt de garantir une mixité de la zone pour l'habitat et les activités économiques. L'accent étant avant tout et de toute évidence mis sur l'habitat au vu des récentes prises de position de la DAEC ci-après :

- > le 22 décembre 2017, par communiqué de presse¹, la DAEC annonce sa volonté de construire un quartier mixte durable de 20 000 à 30 000 nouveaux habitants.
- > le 11 juillet 2018, par communiqué de presse², la DAEC informe sur l'avancée du projet. Dans les FN³ du 12 juillet 2018, le Directeur de l'AEC répète sa volonté d'accueillir 20 à 30 000 nouveaux habitants alors que le Directeur des finances explique vouloir financer la couverture avec la plus-value sur les terrains adjacents.
- > dans La Liberté du 11 octobre 2018, alors que la commune de Villars-sur-Glâne exprime son inquiétude quant à la suppression éventuelle de la zone d'activités pour la remplacer par du logement, le Directeur de l'AEC s'exprime en ces termes : « les deux tiers des 150 000 emplois fribourgeois ne s'exercent pas en zones d'activités mais en zones mixtes, de villes ou de villages. Et, les trois quarts d'entre eux appartiennent au secteur tertiaire. Or, les acteurs de ce dernier n'aiment guère être situés à côté des usines du secondaire. Les sites d'activités dits urbains

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

² <https://www.fr.ch/daec/territoire-amenagement-et-constructions/permis-et-autorisations/le-comite-de-pilotage-prend-connaissance-des-prochaines-etapes-du-projet-chamblioux-bertigny>

³ <https://www.freiburger-nachrichten.ch/kanton/wichtig-fur-die-interessen-des-kantons>

doivent donc inclure une notion de mixité, comprenant une part d'habitat. C'est pourquoi le projet de couverture autoroutière Chamblieux-Bertigny s'inscrit dans cette logique-là ».

Parallèlement, le plan directeur cantonal, au cours de son élaboration, connaissait une évolution dans sa définition des zones d'activités, notamment en ce qui concerne les secteurs stratégiques, en introduisant une notion de secteurs stratégiques urbains. Il prévoyait entre autres critères :

- > **novembre 2017** : être destinés aux entreprises industrielles ou de services à forte valeur ajoutée ;
- > **juillet 2018** : être destinés aux entreprises industrielles ou de services à valeur ajoutée, à l'exception des secteurs stratégiques urbains, pour lesquels une mixité des activités est autorisée ;
- > **octobre 2018** : être destinés aux entreprises industrielles ou de services à valeur ajoutée, à l'exception des secteurs stratégiques urbains, pour lesquels une mixité est autorisée.

On constate non seulement un glissement en termes qualitatifs des entreprises pouvant être accueillies, mais également une modification du type de zone. En quelques mois, on est passé d'une zone stratégique destinée aux entreprises à haute valeur ajoutée à une zone mixte comme il en existe tant d'autres dans notre canton, pouvant même accueillir une majorité de logements et ne recelant dès lors plus aucun caractère stratégique pour le développement de notre économie cantonale.

Dans le même temps, l'étude EcoTerr⁴, réalisée par le bureau WüestPartner et mandatée par l'Agglomération de Fribourg, arrive à la conclusion que les terrains de Bertigny-Ouest sont les plus attractifs du Grand Fribourg, pouvant accueillir à la fois des grandes entreprises du secteur secondaire ou des entreprises à forte valeur ajoutée.

Nous sommes convaincus que la zone d'activités de Bertigny-Ouest, qui est la seule zone stratégique d'importance cantonale en Sarine-Campagne, doit être vouée aux activités à haute valeur ajoutée et être aussi une vitrine (au sens de la fiche P102 du plan directeur cantonal) depuis l'autoroute N12 au même titre que la zone d'activités bulloise et le secteur de Moncor de Villars-sur-Glâne. La couverture de l'autoroute est de ce fait inutile et contreproductive sur le secteur de Bertigny-Ouest.

Questions :

1. Est-ce que le Conseil d'Etat partage l'avis que le secteur de Bertigny, de par sa situation idéale, doit être uniquement et exclusivement voué à des activités secondaires et tertiaires à haute valeur ajoutée ?
2. Est-ce que la politique foncière active du canton sera mise en œuvre afin de faciliter la venue d'entreprises performantes et ainsi créer des emplois qualifiés pour la région et notre canton ?
3. Est-ce que le Conseil d'Etat partage l'avis que l'autoroute, sur le secteur de Bertigny, ne doit pas être couverte afin que la visibilité reste intacte sur le secteur d'activités, carte de visite de notre région ?

11 janvier 2019

⁴ https://www.agglo-fr.ch/fileadmin/user_upload/Fichiers_Agglomeration_mise_a_jour_des_le_14-06-05/Qui_sommes_nous_/Documentation/Doc_Mob_Amen/f_Ecoterr_20180508_Rapport_EcoTerr_vf.pdf

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le projet de développement urbain « Chamblieux-Bertigny », articulé autour de la couverture autoroutière, est un projet d'une ampleur inédite qui concerne l'Etat de Fribourg, les communes du périmètre, à savoir la Ville de Fribourg, les communes de Givisiez, Granges-Paccot et Villars-sur-Glâne, les propriétaires de parcelles sur le périmètre, notamment la Bourgeoisie de la Ville de Fribourg et les TPF. Il nécessite également une étroite coordination avec l'Agglomération de Fribourg. Les réflexions sur le potentiel d'un site de 60 hectares en plein centre cantonal concernent l'ensemble du canton et auront des répercussions sur une quantité d'intérêts parfois divergents voire contradictoires, qu'ils soient économiques, écologiques, financiers ou juridiques.

Le message 2018-DAEC-187 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études concernant la couverture de la N12 et le développement urbain dans le secteur Chamblieux-Bertigny détaille les partenaires impliqués, la démarche (participative) choisie et les grandes lignes en termes de vision qui guideront les premières études à effectuer.

Le plan directeur cantonal part de l'hypothèse, validée par le Grand Conseil, d'un accroissement démographique de 150 000 habitants à l'horizon 2050. Indépendamment du moment précis où interviendra cette hypothèse basée sur le scénario démographique élevé de l'Office fédéral de la statistique, le site de Chamblieux-Bertigny, identifié comme pôle de développement prioritaire, devra permettre au canton et aux communes de contribuer à relever ce défi démographique en absorbant par étapes au cours des 30 à 40 prochaines années une part importante de cette augmentation au centre du canton.

Par ailleurs, le plan directeur cantonal prévoit également d'accompagner la croissance démographique en offrant des places de travail de qualité en suffisance, Le site de Chamblieux-Bertigny, qui fait partie des sites stratégiques urbains de développement économique dans le plan directeur cantonal, devra également permettre au canton et aux communes de contribuer à relever ce défi.

Par sa situation au centre de l'agglomération fribourgeoise, ce projet de développement constitue une opportunité évidente de relever les défis posés par la nécessité de concilier la croissance démographique et les besoins qu'elle génère, notamment en termes de logement, d'emplois et de mobilité avec la qualité de vie que les Fribourgeoises et les Fribourgeois attendent du développement du canton.

Concernant précisément les secteurs stratégiques urbains mentionnés dans le préambule de la question, auquel appartient le site de Bertigny-Ouest, le Conseil d'Etat tient à corriger une erreur d'interprétation. Le plan directeur cantonal⁵ prévoit de manière générale pour les **secteurs stratégiques** qu'ils soient destinés aux entreprises industrielles ou de services à valeur ajoutée. Pour les **secteurs stratégiques urbains**, une *mixité* est autorisée. Ainsi, les terrains concernés pourraient potentiellement être utilisés en partie pour de l'activité et pour une autre à des fins d'habitation voire encore d'autres types d'affectations. La fiche précitée du plan directeur cantonal mentionne que cette mixité des affectations permet aux autorités concernées de définir une stratégie en fonction du développement envisagé dans le secteur. Elle ouvre ainsi la possibilité de penser à des

⁵ Fiche T104, « Typologie et dimensionnement des zones d'activités »

stratégies de développement de quartier conciliant emploi et/ou habitat et équipement public et permettant une vie sociale sur l'ensemble de la journée.

Le terme de mixité ne signifie pas une modification légalement contraignante du type de zone d'activités à zone mixte. En cela, le plan directeur cantonal ne crée aucune contrainte. Il laisse au contraire plus de marge de manœuvre aux autorités en charge de la planification sur des secteurs situés en milieu urbain et à forts enjeux urbanistiques.

Au final, la définition introduite n'a pour vocation à ce stade que d'orienter le développement économique des secteurs d'activités à vocation supra-cantonale dont le pilotage et la concrétisation restent de compétences des régions et des communes. Ces dernières, responsables de l'aménagement de leur territoire (art. 34 LATeC), peuvent engager si elles le souhaitent la procédure nécessaire afin de modifier l'affectation des terrains situés dans ces secteurs. La classification de la zone de Bertigny-Ouest comme zone d'activité cantonale et faisant partie d'un secteur stratégique reconnaît implicitement la qualité de ce site pour y développer des activités économiques offrant des emplois de qualité.

Il paraît dans ce contexte évident que la typologie des emplois pourrait ne pas être la même entre un projet basé dans une zone d'activités relativement isolée ou une zone d'activités qui avoisine une zone d'habitation de grande densité, voire comprise dans un concept de mixité qui peut envisager une intégration d'une partie des emplois dans un concept urbain.

Il paraît aussi important dans ce contexte de rappeler l'intérêt du secteur pour y développer un certain nombre d'emplois de qualité. Il est réaliste d'imaginer que la typologie de ces emplois puisse être influencée de manière positive par leur intégration dans un concept de plus grande ampleur et ambitieux en termes d'objectifs qualitatifs comme le projet Chamblieux-Bertigny.

Pour ce qui est des conclusions du rapport EcoTerr, commandité par l'Agglomération, le Conseil d'Etat tient simplement à souligner que d'autres secteurs aussi très intéressants pour les activités pourront être développés ces prochaines années. Une identification des secteurs d'activités au niveau du district, effectuée dans le cadre de travaux de planification à l'échelle régionale, ouvrira de nouveaux horizons que l'étude citée n'a pas pris en compte. Dans ce cadre, un diagnostic et une analyse fine des zones d'activités devra être faite à l'échelle du district. Pour une analyse détaillée de l'évolution des zones d'activités dans le canton, le Conseil d'Etat renvoie à la réponse à la question 2018-CE-201 Bruno Marmier – Toujours moins de zones d'activités, toujours plus de logements : que fait le Conseil d'Etat ?

1. Est-ce que le Conseil d'Etat partage l'avis que le secteur de Bertigny, de par sa situation idéale, doit être uniquement et exclusivement voué à des activités secondaires et tertiaires à haute valeur ajoutée ?

Le Conseil d'Etat considère que le secteur mentionné doit faire partie des études prospectives qui seront menées dès 2019 dans le cadre du projet Chamblieux-Bertigny. Ces études sur un périmètre élargi représentent une excellente opportunité de réfléchir à la meilleure manière d'envisager l'avenir des emplois dans le centre cantonal en termes quantitatifs mais aussi d'un point de vue de leur typologie.

Le secteur de Bertigny-Ouest fait partie d'un périmètre de réflexion plus vaste en termes de limites géographiques et de temporalité. Sortir le secteur des réflexions ou figer sa vocation à ce stade des réflexions ne permettrait pas de prendre en compte tout le potentiel du territoire concerné par le projet. Cela pourrait même conduire à des erreurs grossières de planification si les contraintes et atouts de ce secteur n'étaient pas pris en compte dans leur globalité et interactions avec les autres éléments du périmètre.

Il apparaît essentiel, à l'heure où la raréfaction foncière et la pression sur les prix des terrains touchent également les secteurs d'activités, notamment au cœur des agglomérations et en milieu bâti, de réfléchir à optimiser à l'avenir l'emplacement des activités économiques en fonction des besoins et de la typologie des entreprises. Dans ce contexte, il deviendra incontournable de repenser certains modèles d'activités pour se tourner par exemple vers des solutions issues des nouveaux modèles de gestion des zones d'activités (éco-parcs, bâtiments denses, mutualisation et partage des services) qui voient le jour dans de nombreux endroits en Suisse. Ces nouveaux modèles seront l'occasion de réfléchir aux différentes pratiques et rendre plus attractif et concurrentiel le territoire pour l'implantation d'entreprises innovantes.

Il conviendra dans ce contexte de réfléchir à la typologie des emplois qu'il convient de planifier et de garantir dans le cadre d'un tel projet. L'offre en emplois secondaire ou tertiaire sur cette zone est notamment un axe de réflexion important, de même que l'intégration des emplois offerts dans ce secteur par rapport à l'offre disponible dans l'Agglomération de Fribourg et le reste du canton.

Les études qui seront lancées cette année devraient déboucher en 2020 sur un concept directeur, premier pas de nombreuses procédures à venir et qui se dérouleront dans le respect des compétences de chacun des partenaires concernés, autorités ou propriétaires.

2. Est-ce que la politique foncière active du canton sera mise en œuvre afin de faciliter la venue d'entreprises performantes et ainsi créer des emplois qualifiés pour la région et notre canton ?

Le projet de loi sur la Politique foncière active (LPFA) est en cours de finalisation et devrait être transmis au Grand Conseil avant l'été 2019.

Un des axes centraux du projet de politique foncière active consiste à donner les moyens à l'Etat d'agir dans le domaine foncier dans la perspective d'améliorer l'accès des entreprises aux terrains indispensables au développement de leurs activités et à la réalisation de projets immobiliers. Cet objectif passe par la mise à disposition de surfaces attractives bien dimensionnées et comprenant les infrastructures et équipements nécessaires à leur fonctionnement.

Pour autant, il s'agira avant tout d'une mission économique qui n'a pas pour vocation de se substituer à la politique territoriale, responsable de fixer les grandes orientations et les principes en matière de développement de l'urbanisation notamment au niveau des secteurs d'activités économiques. Cette politique ne modifie aucune compétence légale des communes ou des régions en matière d'aménagement du territoire.

3. *Est-ce que le Conseil d'Etat partage l'avis que l'autoroute, sur le secteur de Bertigny, ne doit pas être couverte afin que la visibilité reste intacte sur le secteur d'activités, carte de visite de notre région ?*

La visibilité depuis l'autoroute constitue effectivement un atout pour le secteur stratégique en question⁶. Cette visibilité, au même titre que toute une série d'autres éléments, peut être un argument qui plaide en faveur d'une implantation d'entreprises. Un cadre de vie agréable, par exemple sans nuisances liées au bruit d'une autoroute, peut également plaire à des entreprises de plus en plus soucieuses d'attirer du personnel qualifié en leur offrant un environnement de qualité.

De manière plus large, l'argument de la visibilité sera certainement pris en compte dans les démarches prospectives menées sur l'ensemble de la zone au même titre qu'une quantité d'autres aspects. Les démarches prospectives permettront de proposer des configurations optimales de l'utilisation des terrains sur l'ensemble du périmètre.

29 janvier 2019

⁶ Fiche P0102 du plan directeur cantonal