

Fribourg

Développement urbain durable Chamblieux-Bertigny

Préparer aujourd'hui le cœur du centre cantonal de demain

Par Joana de Weck, Canton de Fribourg, Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, responsable du dossier, joana.deweck@fr.ch

Voilà des années que le projet de couverture de l'autoroute N12 à l'ouest de Fribourg, entre ses jonctions nord et sud, refait régulièrement surface. Cette planification d'envergure au cœur de l'agglomération entre dans une nouvelle phase de matérialisation depuis que le canton en a pris les rênes début 2018. La responsable du dossier à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions dresse un état des lieux des démarches en cours et présente les enjeux considérables du projet à l'heure de la transition écologique et de la nécessaire densification vers l'intérieur. Ou comment s'organise à Fribourg la réflexion sur l'extension de la ville, entre remaillage et nouveau pôle urbain.



◀ Fig. 1:
Vue aérienne
Un territoire typique de l'agglomération contemporaine.
© Google Earth

▲ Fig. 2:
Le périmètre du concours
Des dizaines d'hectares en mal de planification.
© Google Maps



▲ Équipe Herzog & de Meuron, Bâle

Un projet pour construire les limites de la ville.

© Herzog & de Meuron

Proposition qui dessine une limite claire au développement urbain, un large parc au cœur du Grand Fribourg dans une continuité verte entre terres agricoles et méandres de la rivière; un accent particulier est porté à la stratégie de densification des quartiers limitrophes.



▲ Équipe 51N4E, Bruxelles

La ville ho(s)pitable et les outils de la co-création.

© 51N4E

Le nouvel hôpital comme générateur d'un développement plus ample où les notions de prendre soin et d'hospitalité sont intégrées au projet; une proposition qui veut offrir un cadre à la cocréation de la ville, une boîte à outils pour un urbanisme participatif dans un esprit de laboratoire.

Sans vouloir refaire tout l'historique du feuilleton depuis une quarantaine d'années, il convient de rappeler ici, pour éclairer les intentions initiales du projet, que l'idée de couvrir l'autoroute dans son segment traversant le quartier de Chamblieux traduit une double préoccupation. D'une part, cet ouvrage jouerait comme alternative phoniquement plus efficace et de moindre dommage paysager que l'installation de parois anti-bruit pour remplir l'obligation légale d'assainir ce tronçon au bruit routier. D'autre part, il créerait, par nivellement du fossé routier, des conditions d'aménagement totalement renouvelées offrant l'opportunité de redessiner les relations entre des quartiers aujourd'hui isolés les uns des autres par la tranchée.

Situation

Avant d'exposer les démarches initiées depuis 2018, une mise en situation territoriale permet de présenter les éléments majeurs caractérisant cette planification hors-normes:

- **Situation centrale**, poche vide au cœur d'une agglomération de 80 000 habitants aujourd'hui, 120 000 en 2045 (projection démographique selon scénario Moyen du Service de la statistique (SStat) du canton de Fribourg): un simple coup d'œil au périmètre de planification (fig.1) légitime la démarche consistant à se doter d'un outil de planification à même de gérer le développement futur de tout ce secteur aujourd'hui déprécié par les nuisances de l'autoroute. Cette démarche s'inscrit en outre parfaitement dans les préceptes de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire mis en œuvre dans le plan directeur cantonal approuvé par la Confédération le 1^{er} mai 2019.

- **Echelle de planification inédite**, tant par son étendue géographique que par l'horizon-temps envisagé: d'une superficie totale d'environ 80 ha, le périmètre de planification affiche une dimension inédite pour le canton de Fribourg et exceptionnelle au niveau suisse. Cette très grande échelle nécessitera la mise en place d'instruments d'aménagement résilients et l'établissement d'un plan d'action modulaire et évolutif dans la mesure où la réalisation des futurs quartiers, équipements et aménagements, s'échelonnent par étapes jusqu'en 2050–2060, et que dans le contexte actuel de profondes mutations structurelles, il n'est pas possible de prédire quelles seront les conditions et priorités d'aménagement d'ici 30 ans.

- **Typologie de parcelles et de propriétaires favorable** à une conduite institutionnelle et démocratique de la planification: le périmètre étant surtout composé de très grandes parcelles qui, pour la plupart, sont en mains publiques ou semi-publiques, les enjeux du développement différent de ceux d'opérations immobilières classiques émanant de promotions privées avec des objectifs de rentabilité à court ou moyen terme. Si bien sûr l'économicité du projet est une préoccupation majeure, cette planification s'inscrit dans un calendrier particulier divergeant de la stricte logique de marché. Penser la ville de demain ressort d'une responsabilité politique, un projet à réaliser pour le long terme et le bien commun, d'autant plus que les enjeux du projet revêtent une importance cantonale.

- **Superposition des niveaux institutionnels impliqués**, intégrés à la planification et représentés dans les organes de gouvernance: le périmètre du projet chevauche non seulement l'autoroute mais aussi les frontières communales de Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot et Villars-sur-Glâne (fig. 2). D'autre part, s'agissant d'une planification en lien direct avec la route nationale, la Confédération est aussi concernée, et comme une coordination avec les futurs projets d'agglomération est d'ores et déjà nécessaire compte tenu de l'impact du projet sur le développement de tout le secteur, l'Agglo y est évidemment partie prenante. Finalement, en tant que maître de l'ouvrage, l'Etat de Fribourg, par sa direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) tient lieu de catalyseur, de plateforme de coordination de la procédure et d'organe de pilotage. Si ce grand nombre d'acteurs intégrés à l'organisation de projet étend la durée du processus décisionnel, il offre la garantie d'une prise en compte aussi démocratique que possible de tous les intérêts en jeu et une base de participation citoyenne renforcée ici par une démarche spécifique.

Ambitions

Cette ampleur de planification est surtout une occasion rare de mener des réflexions et des études à des niveaux qui n'auraient pas de pertinence, pour cause de masse critique, à l'échelle des opérations courantes portant sur de petits quartiers. On pense par exemple aux thèmes de la mobilité, du paysage ou du développement durable. Cette très grande dimension de projet ouvre des perspectives de recherche et de développement extraordinaires et des opportunités de collaboration avec les hautes écoles dans les domaines de l'urbanisme, de l'architecture ou de l'ingénierie environnementale.

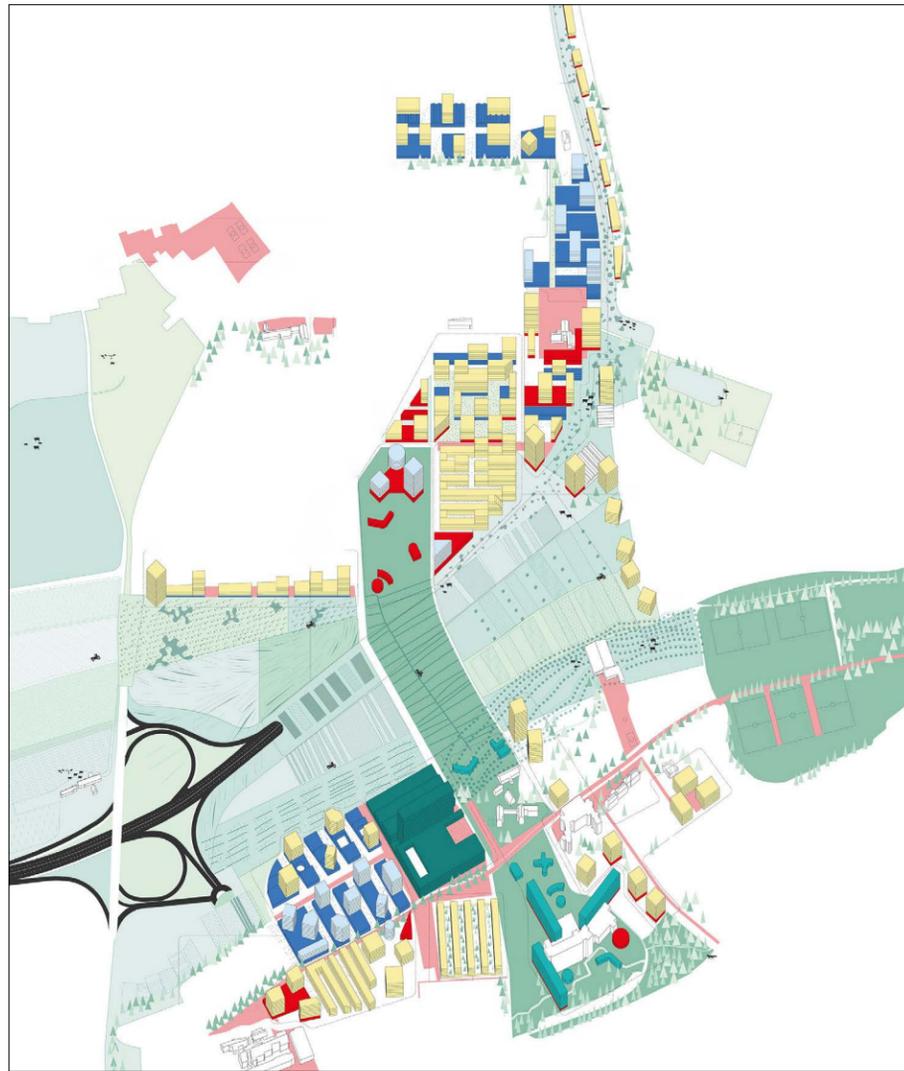
Il ne s'agit finalement rien moins que de préparer l'émergence de la ville du XXI^{ème}

siècle, vecteur majeur des transitions écologique et numérique (d'ici 2050, près de 70 % de la population mondiale vivra dans les villes), une ville productive, dense, mixte et durable, et nouveau pôle de développement urbain du centre cantonal capable d'accueillir 20 000 à 30 000 habitants/emplois, soit environ 40 % de la croissance démographique cantonale d'ici 2050 selon le scénario Moyen du SStat.

Démarches

Depuis janvier 2018 et le redémarrage «officiel» du projet, la grande part du travail s'est déployée autour de son organisation. D'une part, une grande activité a été nécessaire pour amener autour de la table toutes les parties concernées et les convaincre du bien-fondé du projet et de la chance qu'il représente pour le développement régional. Suite à un processus intense de concertation et négociations, une convention de participation au financement des études a pu être mise sous toit et paraphée par tous en automne 2019. Cet accord a aussi permis que la structure d'organisation trouve une forme stabilisée, où siègent désormais tous les partenaires et institutions semi-étatiques parties du projet.

D'autre part, il aura également fallu recueillir la validation politique du processus entamé, dans la mesure où les montants nécessaires aux premières phases d'études (CHF 8,25 millions, dont environ une moitié pour les infrastructures et l'autre moitié pour le développement urbain) ont été soumis au Grand Conseil sur base d'un message présenté au printemps 2019. Le décret relatif au crédit d'études ayant été largement approuvé lors de la session du mois de mai 2019, on peut ainsi parler d'une véritable adhésion à la démarche, et ce au niveau de tout le canton.

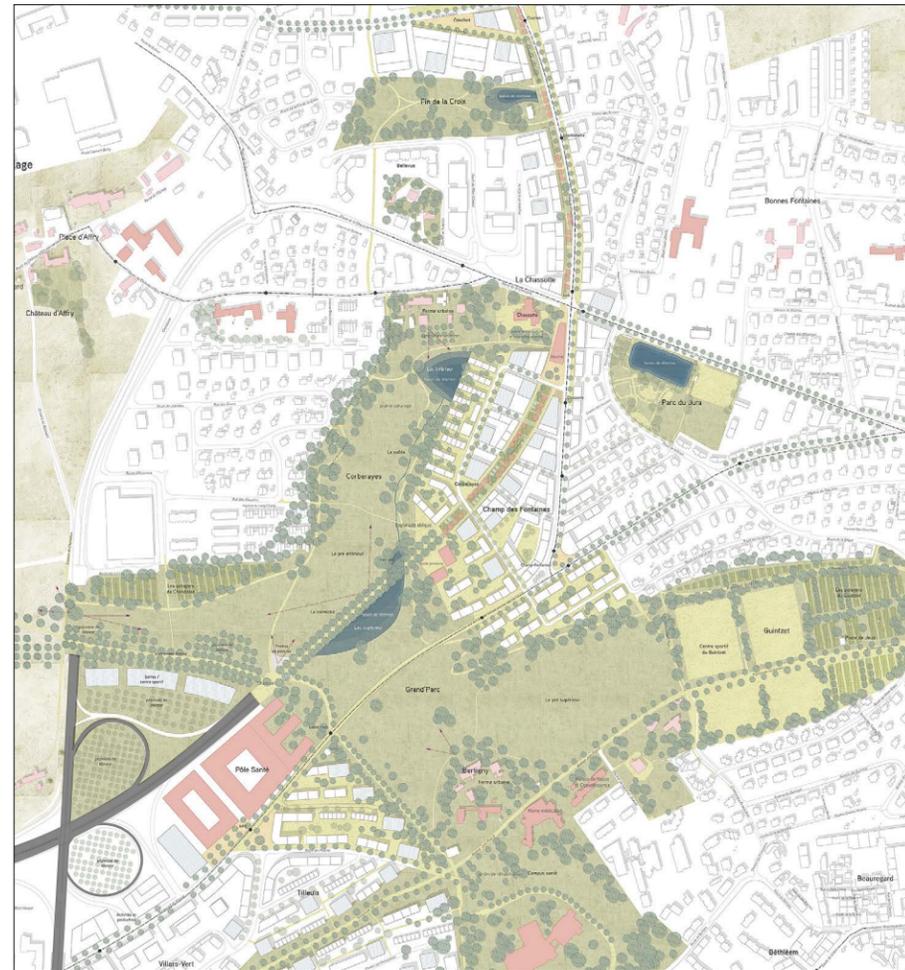


Équipe l'AUC, Paris

Coexistences, un espace entre ville et agriculture
© L'AUC

Un espace public entre ville et agriculture: les nouvelles structures de production agricoles pour gommer les discontinuités et constituer un nouveau maillage urbain, selon une planification à inscrire dans le temps long et proposant des marges de développement négociables

Les travaux préparatoires de mise en place du projet ont dès lors pu être lancés, qui ont consisté en l'organisation et le déroulement d'un concours international sous forme de mandats d'étude parallèles (MEP). Sur les 16 équipes interdisciplinaires ayant répondu à l'appel à candidatures, sept groupements ont été retenus par le collège d'experts pour participer aux MEP dont quatre suisses, deux français et un belge, à l'œuvre depuis septembre 2019. Lors de la journée de lancement des MEP, une promenade à travers la ville historique a été organisée pour révéler à ces planificateurs nationaux et internationaux l'incroyable richesse du patrimoine bâti de la ville de Fribourg et les étapes successives du développement urbain. Aux équipes alors de se positionner entre continuité historique et rupture idéologique: la grande variété des projets présentés offre un large éventail de possibles entre ces attitudes opposées.



Équipe Raum404, Zurich

Un parc productif au cœur de la ville. © Raum404

Un développement itératif qui s'appuie sur les polarités caractéristiques du site: zone d'activités-pôle santé au sud-ouest et zone d'habitation-pôle urbain au nord-est, une fois posées les limites du parc paysager représentant le motif central et nourricier à l'échelle du Grand Fribourg.

Plusieurs ateliers participatifs impliquant divers groupes d'intérêt, dont les associations d'utilité publique et les associations de quartier ainsi que les entreprises riveraines, se sont déroulés en parallèle. Ils ont permis d'une part de contribuer à une communication transparente au sujet des démarches de planification en cours, et d'autre part de recueillir les avis et recommandations des acteurs concernés, toutes considérations venues étoffer le cahier des charges remis aux participants des MEP.

Les résultats de ces travaux ont été présentés à mi-février 2020 au collège d'experts dont le rapport de recommandations a été remis au maître de l'ouvrage. Il est ici précisé qu'il ne s'agissait pas de distinguer un projet lauréat ou d'établir un classement mais de dégager une première image, les prémisses d'une vision pour la ville de demain; un matériau considérable et précieux qui permet maintenant de mettre en

évidence les limites et les principales difficultés auxquelles s'attendre dans la suite de la planification mais surtout de mieux appréhender les qualités du site et d'en donner une mesure.

Quelques visions fortes tirées des propositions des MEP sont présentées dans cet article. La contribution des autres équipes doit être également relevée, même si le cadre de cet article n'a pas permis de les imager; elles sont représentées par les bureaux APAAR et Urbanités de Genève et AWP de Paris.

Perspectives

Comme l'objectif de cette première grande étape des démarches prospectives ne consistait pas à sélectionner la meilleure proposition d'aménagement du secteur, il n'est pour l'heure ni possible ni souhaité de dégager une vision consensuelle du nouveau visage de cette Fribourg du XXI^{ème} siècle;

mais la grande qualité et diversité des projets présentés permet des visions partielles ou pistes thématiques sectorielles qui seront essentielles à la suite de la planification. Il est ainsi prévu que tout ce riche matériau, fruit du travail de plusieurs mois, nourri des réflexions de dizaines de spécialistes de haut vol, serve de base à l'élaboration d'un concept directeur et d'un plan d'action à construire ou plutôt co-construire d'entente entre tous les partenaires puisqu'une attention particulière sera évidemment portée à la dimension «participative» du projet.

La mise en œuvre du Masterplan ou son articulation juridique dans les réglementations locales constituera finalement le couronnement de cette phase I de planification qui pourra se poursuivre par la mise en place d'une structure de gouvernance des développements immobiliers et des premiers concours d'aménagement du secteur, mais cela est une autre histoire... ■

Resümee

Das Projekt zur Überdachung der Autobahn im Sektor Chamblieux-Bertigny westlich der Stadt Fribourg hat sich mit der Übernahme der Projektleitung durch den Kanton konkretisiert. Überzeugt von den Vorzügen dieser Autobahnüberdachung stimmte der Grossrat von Fribourg 2019 einem grossen Studienkredit zu. Daraufhin wurde innerhalb der Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion ein Team gebildet, das die Aufgabe hat, einen Planungsprozess aufzuleisen, der die kontinuierliche Entwicklung eines etwa 80 Hektar grossen Gebiets im Herzen des Ballungsraums ermöglicht. Hier sollen bis 2050–2060 zwanzig- bis dreissigtausend Bewohnerinnen und Bewohner sowie Beschäftigte Platz finden. Das Ziel ist die Realisierung eines neuen Zentrums von städtischem, durchmischtem, dichtem und lebendigem Charakter.

Die erste Etappe dieses Prozesses wurde eben abgeschlossen mit der Präsentation der Projekte von sieben internationalen Teams. Diese Teams aus Stadtplanern, Landschaftsgestaltern sowie Umwelt- und Mobilitätsingenieuren wurden beauftragt, ein Leitbild und eine Entwicklungsstrategie für das gesamte grosse Gebiet zu entwickeln. Aus diesen Vorschlägen soll nun ein Planungsinstrument entwickelt werden, das flexibel und belastbar genug ist, um einen Rahmen zu schaffen für eine nachhaltige Entwicklung des Areals in den kommenden Jahrzehnten. Bis Ende dieses Jahres wird der Kanton ein Projekt für das Masterkonzept entwickeln. Die dynamische Zähringerstadt Fribourg soll damit als Zentrum der Achse Zürich – Genf positioniert werden.