

# 1. Cadrage

### 1.1 PROPOS LIMINAIRES

Le projet d'agglomération de 4º génération (PA4) Mobul est élaboré sur la base des Directives pour le programme en faveur du trafic d'agglomération éditées par l'ARE le 30 janvier 2020.

Le PA4 intervient dans un contexte bullois de croissance démographique toujours très rapide de l'agglomération. Cela provoque une forte pression foncière et une multiplication des projets de construction. Si l'ensemble des communes a bien intégré les principes des précédents projets d'agglomération, le besoin d'un accompagnement infrastructurel et qualitatif du développement urbain est important. L'envie de continuer, valoriser et améliorer les précédentes stratégies des PA ont poussé les communes de Mobul à élaborer un PA4.

Ce nouveau projet s'inscrit dans la continuité de ce qui a été commencé dans les années 1990. La planification de la route de contournement H189 a mené les autorités communales, d'entente avec le Canton, à lancer les bases d'une réflexion élargie afin de proposer une solution durable pour le développement de la région. L'élaboration du Plan directeur partiel des transports (PDPT) permet alors les premières planifications d'un réseau de transport public urbain ainsi que d'une série de mesures d'accompagnement. Dès les années 2000, les réflexions liées aux planifications d'aménagement local, entreprises notamment au travers de la fusion de Bulle et de La Tour-de-Trême, commencent à esquisser un développement urbain vers l'intérieur. Ces visions sont constitutives des PA1 et PA3, qui ont ensuite permis de les partager et de les développer.

Le PA4 entend encore renforcer ces principes fondateurs et les accompagner par une série de mesures en faveur de la qualité de vie dans l'agglomération.

### 1.2 POLITIQUE DES AGGLOMERATIONS DE LA CONFEDERATION

La politique des agglomérations de 2001 est une réponse aux multiples problèmes connus par les villes (étalement urbain, problèmes de transport, charge sur l'environnement). Elles ne peuvent plus, à elles seules, relever les défis auxquels elles sont confrontées. Le but est d'améliorer la collaboration dans le domaine des transports et de coordonner l'aménagement à l'intérieur des agglomérations. En particulier, cela permet de gérer la planification des transports de manière concertée et interdisciplinaire. Les fortes incitations financières du fonds d'infrastructure ont permis de lancer une série de projets d'agglomération, dont Mobul.

Ainsi, au travers de ses incitations financières, la politique des agglomérations a pour but d'encourager les agglomérations à élaborer des projets ambitieux et partagés, soutenus par les différents niveaux institutionnels. Elle a notamment pour ambition d'améliorer la qualité de vie en ville, de renforcer le rôle économique moteur des agglomérations, de diriger le développement urbain vers l'intérieur du tissu bâti et d'améliorer la collaboration intercommunale ainsi que les échanges institutionnels.



### Exigences de base et critères d'efficacité

Pour pouvoir bénéficier d'un cofinancement de la Confédération, un projet d'agglomération doit respecter quatre exigences de base (EB). Ensuite, afin de déterminer le taux de cofinancement, le projet est évalué dans son ensemble et pour chaque mesure sur la base de quatre critères d'efficacité (CE).

### Les exigences de base sont les suivantes :

- ➤ EB 1 : L'ensemble des acteurs territoriaux sont en accord avec le projet et se sont coordonnés pour l'établissement de ce dernier. La population est également informée et intégrée à la démarche.
- ➤ EB 2 : Le PA4 doit suivre un fil conducteur clair permettant une planification globale cohérente et multisectorielle traitant de manière coordonnée des transports, de l'urbanisation et du paysage.
- ➤ EB 3 : Les mesures du projet d'agglomération doivent être priorisées et s'inscrire dans une logique de planification cohérente en tenant compte du fil conducteur du document et de l'état de réalisation des précédentes mesures cofinancées.
- ➤ EB 4 : Un organisme est responsable de porter le projet d'agglomération et de le mettre en œuvre. Il veille à transmettre un compte rendu de la réalisation des différentes mesures cofinancées.

### Les critères d'efficacité sont les suivants :

- Amélioration de la qualité du système de transports (pour tous les usagers, piétons, cyclistes, usagers des transports publics et automobilistes) (CE1).
- > Développement de l'urbanisation à l'intérieur du tissu bâti, en particulier dans les secteurs centraux et bien desservis par les transports publics (CE2).
- > Accroissement de la sécurité du trafic (CE3).
- > Réduction des atteintes à l'environnement et de l'utilisation des ressources (notamment des surfaces à bâtir) (CE4).



# 1.3 ETAPES

### Elaboration du Plan directeur partiel des transports

1999 Enquête publique du Plan directeur partiel des transports (PDpT)

# Elaboration du PA1

2007 Consultation publique du PA1

2007 Dépôt du PA1

2011-2027 Mise en œuvre du PA12012 Approbation du PDA

# Elaboration du PA3

05.2016 Consultation publique du PA3

12.2016 Dépôt du PA3

2019-2024 Mise en œuvre du PA312.2016 Approbation du PDA

# Elaboration du PA4

10.2020 Consultation publique du PA4

06.2021 Dépôt du PA4

2024-2027 Mise en œuvre du PA4



### 1.4 GOUVERNANCE DE L'AGGLOMERATION MOBUL

Lors du PA1, et afin d'en assurer le suivi, l'Association des communes Mobul a été constituée. Elle a un caractère de personne morale de droit public au sens de la LCo. Elle est composée des communes dont le Conseil général a approuvé l'adhésion et les statuts.

Mobul permet la concrétisation de la collaboration intercommunale dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la mobilité et de l'environnement.

# 1.4.1 Composition de Mobul

### Assemblée des délégués

Dans l'assemblée des délégués, chaque commune est représentée par au moins un délégué. Chaque commune dispose d'une voix, plus une voix par tranche de 1'000 habitants. Bulle est représentée à la majorité moins une voix. La présidence est assurée par le Préfet du district de la Gruyère. L'assemblée se réunit au moins deux fois par an, pour les comptes et le budget, et élit notamment le Comité de direction.

### Comité de direction

Le Comité de direction (CODIR) est composé d'un conseiller communal par commune membre. Les représentants des services de l'Etat en font également partie, avec voix consultative.

### Bureau technique

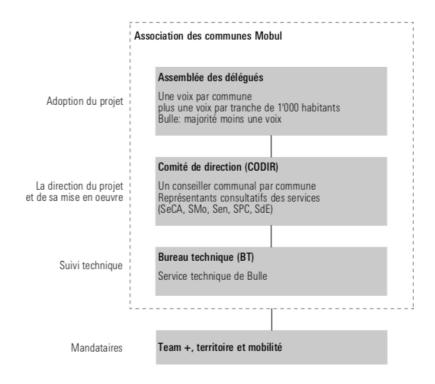
Un bureau technique assure le secrétariat, la coordination et le bon déroulement des éléments liés à l'association. Des membres du service technique communal de la ville de Bulle assurent ces tâches.

### Groupe technique

Un groupe technique assure l'élaboration du projet. Il est composé du bureau mandataire (team+) et du service technique, accompagnés par le CODIR (ou certains de ses représentants), et de certains représentants des services de l'Etat.



### 1.4.2 Schéma de fonctionnement de Mobul





### 1.5 PROJET D'AGGLOMERATION MOBUL

### Périmètres d'agglomération statistique

Les communes de Bulle, Morlon, Le Pâquier, Riaz, Vuadens, Echarlens et Marsens étaient identifiées en tant que commune d'agglomération selon la méthode de l'office statistique suisse (OFS) en 2000.

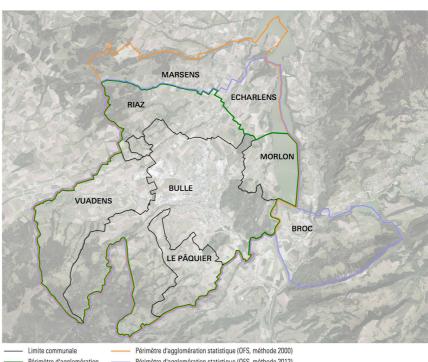
La méthode de représentation statistique de l'OFS 2012 révèle une agglomération statistique similaire, mais qui ne comprend pas Marsens et intègre Broc.

### Périmètre du PA4

Le périmètre de l'agglomération est inchangé depuis le PA1. Pour la détermination de celui-ci, une étude détaillée, intégrant les communes de Bulle, Morlon, Le Pâquier, Riaz, Vuadens, Echarlens, Marsens, Gruyères, Broc et Vaulruz avait été menée. Elle est encore valable aujourd'hui et a conclu à l'établissement d'un PA composé de Bulle, Morlon, Le Pâquier, Riaz et Vuadens.

Les relations entre toutes ces communes montrent, sous forme statistique ou qualitative, un système d'agglomération au sens large. Toutefois, le périmètre du projet d'agglomération existant se caractérise notamment par une quasi-continuité du bâti, due à une forte proximité, rendant nécessaire et possible la mise en place d'un réseau de transports publics urbains ainsi qu'un aménagement concerté. De ce point de vue, il est à ce stade peu approprié d'intégrer les autres communes au projet d'agglomération.

L'intégration de nouvelles communes au sein de Mobul est toutefois en tout temps possible et prévue dans ses statuts. Enfin, les relations intercommunales hors agglomération sont déjà fortes au travers de l'association régionale de la Gruyère (ARG) et se concrétisent désormais également au travers d'un Plan directeur régional.



Périmètre d'agglomération Périmètre d'agglomération statistique (OFS, méthode 2012)



# 1.6 PLAN DIRECTEUR REGIONAL AU SENS DE LA LATEC ET PLAN DIRECTEUR D'AGGLOMERATION (PDA)

### Plan directeur régional au sens de la LATeC et Plan directeur d'agglomération

L'article 27 alinéa 1 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) précise : « Pour les aspects liés à l'aménagement du territoire, les projets d'agglomération sont considérés comme des plans directeurs régionaux ».

En conséquence, le projet d'agglomération (par extension également nommé plan directeur d'agglomération, PDA) lie les communes de Mobul et le Canton (art. 32 LATeC). Il fixe les principes pour les domaines qu'il traite, répartit les tâches entre Mobul et les communes, définit les mesures à entreprendre et les projets à réaliser (art. 28 LATeC).

Dans le PA3, le PDA faisait l'objet d'un document *ad hoc*, considéré comme un tiré à part du PA3. Dans ce document, des encadrés gris indiquaient les éléments liants du PDA.

Afin de simplifier et rendre plus cohérent le dispositif de planification, le PA4 et le PDA constituent un seul document. Des encadrés gris indiquent les éléments liants de la planification directrice.

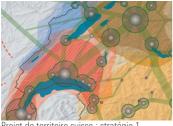
### Éléments liants du PA4 (ou PDA)

Le PA4 ayant la portée d'un plan directeur d'agglomération, des éléments liants les communes de Mobul et le Canton sont mentionnés. Ils sont signalés par des encadrés gris.



### 1.7 **COORDINATION DU PA4**

### 1.7.1 Coordination avec le projet de territoire Suisse



Projet de territoire suisse : stratégie 1

Le projet de territoire suisse est un document stratégique portant sur le développement territorial national. Il décrit l'agglomération bulloise comme :

- Un petit centre urbain en bordure de l'espace métropolitain du bassin lémanique;
- Un espace urbain dans un paysage de collines.

Le projet de territoire suisse mentionne les objectifs suivants pour ce type de

- Un centre à densifier.
- Une couronne suburbaine à délimiter, densifier et valoriser.
- Une couronne plus vaste où l'étalement doit être contenu malgré la forte pression immobilière.
- Un trafic d'agglomération à optimiser.

Le PA4 s'inscrit parfaitement dans ces objectifs.

### 1.7.2 Coordination avec PRODES

Dans le cadre des projets PRODES, la Confédération fixe un cadre concernant les projets de développement de l'offre routière et ferroviaire à l'échelle du pays. Le PA est conforme avec cette planification. Toutefois, selon le principe de contre-courant, le PA4 se montre force de propositions concernant les évolutions futures de l'offre TIM et TP.

### 1.7.3 Coordination avec le Plan directeur régional de la Gruyère

En application du Plan directeur cantonal, le district de la Gruyère élabore un plan directeur régional (PDR). Cette étude est simultanée et coordonnée à celle du PA4.

Ainsi, ces deux planifications directrices (le PDR et le PA4) ont une portée formelle identique. Le PA4 ayant notamment pour but la définition de mesures infrastructurelles est cependant plus détaillé.

Du fait de l'imbrication de ces deux territoires, une coordination poussée a été menée.

### Vision et projet de territoire

Le PA4 approfondissant la vision de l'agglomération entamée dès 2007 pour le PA1, le projet de territoire est déjà consolidé et porté par les autorités. En conséquence, le PDR l'intègre dans sa planification. Les mesures formulées par le PDR renforcent également le projet de territoire de l'agglomération.

### Les thèmes

Le PA4 recouvre uniquement les thèmes essentiels à l'élaboration d'un projet d'agglomération, répondant aux exigences de la Confédération formulées dans les DTPA.

Les thèmes répondant aux exigences du Canton, formulées dans la LATeC et le Plan directeur cantonal, qui ne sont pas traités par le PA4 sont couverts par le PDR.

Certains thèmes spécifiques comme les zones d'activités et les transports publics sont traités à la fois dans le PA4 et le PDR. Dans ces cas, les deux documents sont coordonnés et le PA4 fixe les mesures liées.



### Les mesures

Le PDR fixe des principes généraux et des mesures à l'échelle du district. Certaines mesures peuvent concerner l'agglomération. Les mesures portant sur des thèmes non traités par le PA4 (comme la gouvernance par exemple) ne sont pas retranscrites. Les mesures portant sur des thèmes traités par le PA4 sont retranscrites. Les mesures retranscrites peuvent être plus ambitieuses et détaillées dans le PA4.

Les mesures du PA4 portant sur une échelle trop détaillée pour le district ne sont pas retranscrites dans le PDR.

### Structure du rapport

La structure du rapport du PA4 a pour but de répondre aux DTPA. En conséquence, elle ne suit pas exactement les recommandations du Guide cantonal pour l'aménagement régional.

### Procédures du PA4

La procédure formelle du PA4 suit à la fois les exigences fixées par les DTPA et celles de l'art. 19 ReLATeC relative à l'aménagement régional.

### 1.7.4 Coordination avec les grands projets à incidence territoriale

De grands projets urbains sont en cours d'élaboration, en particulier à Bulle. Une coordination étroite entre les différents acteurs de ces projets et Mobul existe. Ces projets sont par ailleurs des secteurs de reconversion importants qui confirment la vision urbaine des précédents PA. En ce sens, le projet de nouvelle gare, par exemple, prévoit la reconversion d'un site à vocation principalement industrielle en un centre urbain dense et mixte, destiné à des surfaces de logements, de bureaux et d'artisanat, tout en valorisant une nouvelle interface de transport public.

Ces différentes visions sont conformes et intégrées au PA4.

# 1.7.5 Coordination avec les planifications communales

Les communes concernées par le PA4 sont représentées au sein du Comité de direction (CODIR) par un conseiller communal. Ce comité s'est réuni régulièrement afin d'assurer l'élaboration du PA (et du PDA lié) et la gestion des affaires courantes.

Le Comité de direction approuve le PA. Puis, l'Assemblée des délégués de Mobul, présidée par le Préfet du district et composée de conseillers communaux, adopte le PA.

En outre, des séances bilatérales se sont tenues avec les communes, afin de faire un point sur la mise en œuvre depuis les précédents PA et d'identifier les nouveaux besoins en matière d'urbanisation et de mobilité.

Enfin, Mobul est un organe de préavis pour tous les plans d'aménagement, ce qui permet, entre autres, de veiller à la mise en œuvre du PA dans les PAL selon leur état d'avancement.



### 1.8 RESPECT DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL

Le plan directeur cantonal (PDCant) révisé a été adopté le 2 octobre 2018 par le Conseil d'Etat. La conformité avec le PA4 est démontrée par l'objectif commun des deux planifications de créer une mobilité durable, coordonnée avec l'urbanisation et respectueuse de l'environnement.

### Respect des exigences cantonales

Le PA4 est conforme aux exigences légales cantonales. Il s'appuie notamment sur les thèmes et objectifs du PDCant, des plans sectoriels et de la LATeC (en particulier les articles 26 ss LATeC). La procédure d'approbation du PDA a également permis de solidifier cette assise.

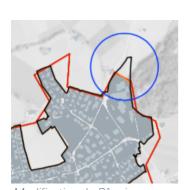
Modification de Vuadens

### Respect du territoire urbanisé du PDCant et différences entre le PA3 et le PA4

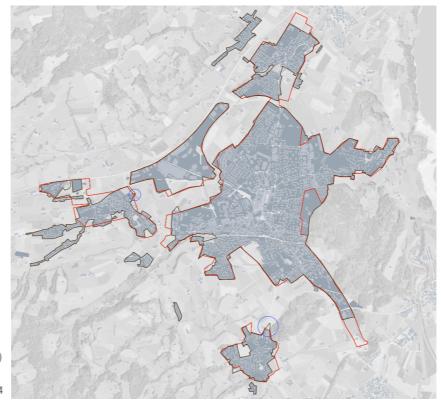
Le PA4 respecte le territoire d'urbanisation du PDCant et ne change pas le périmètre d'urbanisation du PA3 approuvé en 2016, à l'exception de deux modifications mineures.

A Vuadens, à l'est du Russon, la mise en zone mise à l'enquête en 2018 du site est légèrement plus grande et déborde du territoire d'urbanisation du PDCant notamment afin de s'adapter au parcellaire. Cela conduit également à adapter le périmètre d'urbanisation du PA en conséquence.

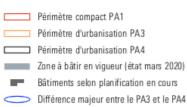
Au nord du Pâquier, le périmètre d'urbanisation déborde afin d'assurer l'extension d'une entreprise. Cette procédure de mise en zone d'activités est en cours et coordonnée entre la commune, la région (via le plan directeur régional de la Gruyère), l'agglomération et le canton.



Modification du Pâquier



Périmètres d'urbanisation et respect du PDCant





### 1.9 RESPECT DES EXIGENCES FEDERALES

Le PA4 se base sur les buts de la LAT (art. 1 LAT). Il a pour but un aménagement territorial harmonieux, notamment en développant l'urbanisation vers l'intérieur, en favorisant sa compacité et sa qualité dans le respect d'un développement durable.

Le PA4 permet à la LAT de développer ses effets avec plus d'acuité en faisant concorder les efforts des communes, du canton et de la Confédération (art. 2 LAT). En particulier, il offre un cadre dans lequel les communes peuvent se développer avec une vision d'ensemble cohérente.

Le projet territorial développé dans le cadre du PA4 est basé sur une analyse paysagère et des objectifs de protection et de valorisation de ses composantes. La structure urbaine que le projet compose rend possible un développement bien dimensionné à moyen et long terme. Il se conforme en cela aux principes de la LAT (art. 3 LAT).

### Nouvelles zones à bâtir

Les possibilités d'extension de la zone à bâtir sont, de manière générale, très limitées. Le périmètre d'urbanisation, déjà restreint, définit des critères stricts en matière de nouvelle mise en zone à bâtir, tant pour l'habitat que pour les activités. Ces dispositifs incluent les sites stratégiques ainsi que les potentiels dans la zone à bâtir. Ces principes de planification directrice s'ajoutent à celles du PDCant.

### Surfaces d'assolement (SDA)

Les secteurs d'extensions d'activités que sont « Planchy sud » à Bulle et des « Kà » à Vuadens, ainsi que le parc intégrant des équipements publics bâtis des « Granges » à Bulle constituent, en cas de mise en zone à bâtir, des emprises potentielles sur des surfaces d'assolement (SDA). Ils sont intégrés comme des éléments dont le besoin est prévu à moyen et long terme.

En vertu de l'art. 30 OAT, des mises en zone à bâtir des SDA ne sont possibles que si le quota cantonal à assurer est garanti, si la mise en zone est nécessaire pour réaliser un projet que le canton juge important et si l'utilisation du sol prévue est optimale.

Les extensions d'activités (Planchy sud et les Kà) sont inscrites dans le PDCant et le PDR. Elles sont importantes pour le canton et la région. Par ailleurs, les études préliminaires réalisées sur ces secteurs, en particulier pour « Planchy sud », ont permis d'une part de bien définir les accessibilités tous modes, et d'autre part d'en analyser les potentiels constructibles sur le long terme et leur priorisation. Leur mise en zone sera nécessaire afin d'accompagner la croissance démographique régionale par les emplois et de permettre à l'agglomération d'asseoir son rôle économique pour l'ensemble du district. Enfin, l'identification des deux secteurs concernés comme des sites stratégiques d'agglomération (indépendamment de la nomenclature des typologies de zones ou de la priorisation mentionnée dans le PDR) permettent d'affirmer que les conditions de densité et d'utilisation optimale du sol seront réunies dans le cadre de leur projet respectif.

Le parc de la plaine des Granges constitue une « dent creuse » de l'urbanisation. Compte tenu de sa proximité avec le centre-ville et les différents systèmes de transport, ainsi que du cycle d'orientation (CO) de La Tour-de-Trême, sa situation est idéale afin d'accueillir des équipements d'intérêt général à rayonnement dépassant l'agglomération, tel qu'un parc sportif régional.

Dans tous les cas, des études spécifiques et approfondies devront être menées afin de garantir la bonne prise en compte de cette composante.

### Autres exigences

Le PA4 se conforme aux exigences de la Confédération (en particulier au travers des DPTA). L'ensemble des conceptions et plans sectoriels ou des autres textes légaux (OPB, OPair, etc.) sont ainsi respectés et leurs objectifs pris en compte dans l'élaboration du projet.



### 1.10 METHODOLOGIE

### 1.10.1 Organisation du document

L'organisation du présent PA4 s'appuie scrupuleusement sur les nouvelles directives de l'ARE concernant les projets d'agglomération, à savoir un découpage en sept parties :

- > Rapport de mise en œuvre
- > Situation actuelle
- Tendances
- Vision globale
- Besoin d'action
- > Stratégies sectorielles
- Mesures

### Rapport de mise en œuvre

Le rapport de mise en œuvre présente l'état d'avancement des différentes mesures des précédentes générations des PA.

### Situation actuelle

La situation actuelle fournit un diagnostic de l'ensemble des thématiques abordées dans un PA. Ce diagnostic s'appuie sur la mise en œuvre des différentes mesures des précédents PA pour mettre en évidence les points problématiques de l'agglomération.

### Tendances

Le chapitre sur les tendances résume les évolutions futures et notamment les risques en termes d'aménagement du territoire et de mobilité si aucune nouvelle mesure n'est prise dans le cadre de ce PA.

### Vision globale

La vision globale indique le développement urbain de l'agglomération et les principaux axes de transports souhaités à un horizon d'environ vingt ans. Pour des raisons de coordination des planifications, certains horizons de temps sont précisés :

- > 2035 : + 15 ans, horizon de planification des zones à bâtir selon art. 15 LAT
- ▶ 2045 : + 25 ans, horizon de planification pour les planifications directrices

### Besoin d'action

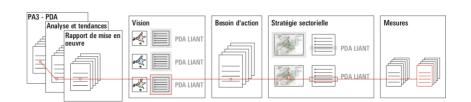
Par rapport au diagnostic de la situation actuelle, aux tendances et aux mesures déjà convenues, le chapitre sur les besoins d'action met en évidence les problèmes à traiter dans les stratégies sectorielles de ce PA4 pour aboutir à la vision globale souhaitée. Il remplit un rôle essentiel pour démontrer la cohérence entre les générations et évaluer l'efficacité globale d'un projet d'agglomération.

### Stratégies sectorielles

Les stratégies sectorielles déclinent pour chacun des thèmes les stratégies spécifiques mises en œuvre pour répondre aux besoins d'action et explicitent la coordination entre les différentes mesures.

### Mesures

Le chapitre des mesures décrit l'organisation des fiches de mesures retenues dans le cadre de ce projet d'agglomération. Les fiches en soi font l'objet d'un document séparé.





### 1.10.2 Evolution de la structure par rapport au PA3

Par rapport au PA3, l'organisation du document a été revue pour mettre en évidence la vision globale portée par l'agglomération MOBUL et s'adapter aux nouvelles DPTA. Cette réorganisation favorisera également le travail de mise à jour pour les prochains projets d'agglomération et assurera un meilleur suivi des évolutions entre les différentes générations. A noter que, même si l'organisation du document a été revue, les parties concernant le diagnostic de la situation actuelle, la vision et les stratégies sectorielles s'appuient en grande majorité sur le PA3. Les éléments intitulés dans le PA3 comme « concept » et « projet de mise en œuvre » sont repris en tant que « vision » et « stratégie sectorielle » dans cette génération. Les évolutions par rapport à ce précédent document sont clairement indiquées dans le texte.

### 1.10.3 Indicateurs MOCA

### **Description**

Depuis le PA3, la Confédération a fixé cinq indicateurs permettant de contrôler les effets des projets d'agglomération :

- La répartition modale.
- > Le nombre d'accidents de la route pour 1'000 personnes.
- > Le nombre d'habitants par niveau de desserte par les TP.
- > Le nombre d'emplois par niveau de desserte par les TP.
- La densité des zones d'habitation, mixtes et centrales bâties : nombre d'habitants et d'emplois (équivalent plein temps) par hectare.

Les données de base utilisées pour calculer les indicateurs MOCA proviennent de monitorings réalisés par l'ARE. Ces analyses sont basées sur les chiffres de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Ces données sont basées sur le périmètre des agglomérations tel que défini par l'OFS. L'ARE relève elle-même que la pertinence de certains chiffres peut être discutée du fait de l'échantillon considéré.

# Insertion dans le document

Pour faciliter la bonne compréhension de l'ensemble du document, les indicateurs MOCA ne font pas l'objet d'un chapitre spécifique. Leur analyse est intégrée dans les différents chapitres.

- > L'évolution des indicateurs MOCA est ainsi intégrée dans l'analyse de la situation actuelle.
- Les objectifs futurs sont eux présentés dans la vision globale.

Pour faciliter l'analyse du document, le terme « MOCA » est ajouté aux titres des chapitres correspondants.