

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 125
de Mme et MM. Christoph Allenspach (PS), Denise Cardoso de Matos-Berger (PS) ,
Benoît Dietrich (PS), Pierre-Alain Perritaz (PS), Marc Vonlanthen (PS)
et Laurent Woeffray (PS)
demandant d'examiner la possibilité d'établir un programme pluriannuel
pour la renaturation des espaces extérieurs de la ville et de l'ancrer
dans le plan financier de la Ville**

En séance du 19 février 2024, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 125 de Mme et MM. C. Allenspach, D. Cardoso de Matos-Berger, B. Dietrich, P.-A. Perritaz, M. Vonlanthen et L. Woeffray lui demandant d'examiner la possibilité d'établir un programme pluriannuel pour la renaturation des espaces extérieurs de la ville et de l'ancrer dans le plan financier de la Ville

Résumé du postulat

Fribourg est généralement considérée comme une ville à la végétation étendue. Une étude sur la biodiversité, commandée par le Conseil communal, montre toutefois que la végétalisation n'est en aucun cas synonyme de diversité de la végétation. Un coup d'œil dans les quartiers montre rapidement que de nombreuses surfaces extérieures publiques et privées sont de faible qualité écologique. De plus, dans les espaces publics en particulier, de très nombreuses surfaces sont scellées par l'asphalte et l'eau de pluie, vitale pour la biodiversité, les sols et la régulation du climat urbain, ne peut pas s'infiltrer. Enfin, dans de nombreux espaces routiers et sur les places, les arbres et autres plantations sont absents ou largement absents. Le besoin de renaturation est énorme. Le Conseil communal s'est engagé à faire face au problème urgent du changement climatique sur le territoire local et à améliorer la nature en ville ou sa biodiversité, contribuant ainsi également à s'adapter aux îlots de chaleur. Au cours de la dernière législature, elle a créé un service "Nature et paysage" au sein de l'Edilité et a accordé une grande importance à ce thème dans le plan d'aménagement local révisé. Ces dernières années, plusieurs projets ont été réalisés ou lancés afin de faire de la place à la végétation ou d'améliorer sa diversité. Outre le grand projet d'assainissement de la Sarine, ils ont notamment concerné la route des Arsenaux et la place Liselotte-Spreng, la route du Jura et de nombreux îlots de circulation, qui ont été libérés de l'asphalte.

Jusqu'à présent, il n'existe cependant pas encore de programme systématique et visible pour le public de renaturation des espaces urbains. Ce thème important n'apparaît guère dans le budget 2024 et dans la planification financière. Le budget des investissements prévoit tout juste un montant de CHF 320'000.00 pour les petits projets. Cela ne correspond même pas à la nécessité urgente d'agir et aux ambitions exprimées par le Conseil communal.

Le postulat demande donc un programme pluriannuel visible publiquement pour la renaturation dans les espaces extérieurs de la ville et son ancrage dans le plan financier. Un instrument analogue a été créé pour l'entretien des bâtiments communaux. Il permet, sur la base de la méthode Stratus, d'évaluer les besoins à moyen et long terme et de les inscrire par étapes dans le plan financier de la Ville en vue de leur réalisation.

Réponse du Conseil communal

1. PREAMBULE

Le Conseil communal a très récemment répondu à plusieurs postulats qui traitent de la nature en ville, par exemple les postulats n° 111, 112 et 148. La réponse à ce postulat reprendra donc certains éléments de ces postulats.

2. INTRODUCTION

Au fil des années, les enjeux climatiques et environnementaux sont devenus de plus en plus importants. Ces éléments ressortent d'ailleurs dans le programme de législature 2021-2026. La Ville s'engage en faveur de la durabilité et un plan climat communal est en cours d'élaboration. Elle a travaillé sur une stratégie Paysage dans son PAL puis mis en place un programme de mise en œuvre de cette stratégie, le programme Nature et paysage (PNP).

La vision en matière de planification de projets et d'entretien a également évolué. La Ville a mis en place une gestion différenciée des surfaces qu'elle entretient sur son territoire. Les projets urbains et de mobilité intègrent également davantage de réflexions sur la biodiversité, le concept de ville éponge, les îlots de chaleur et la végétalisation.

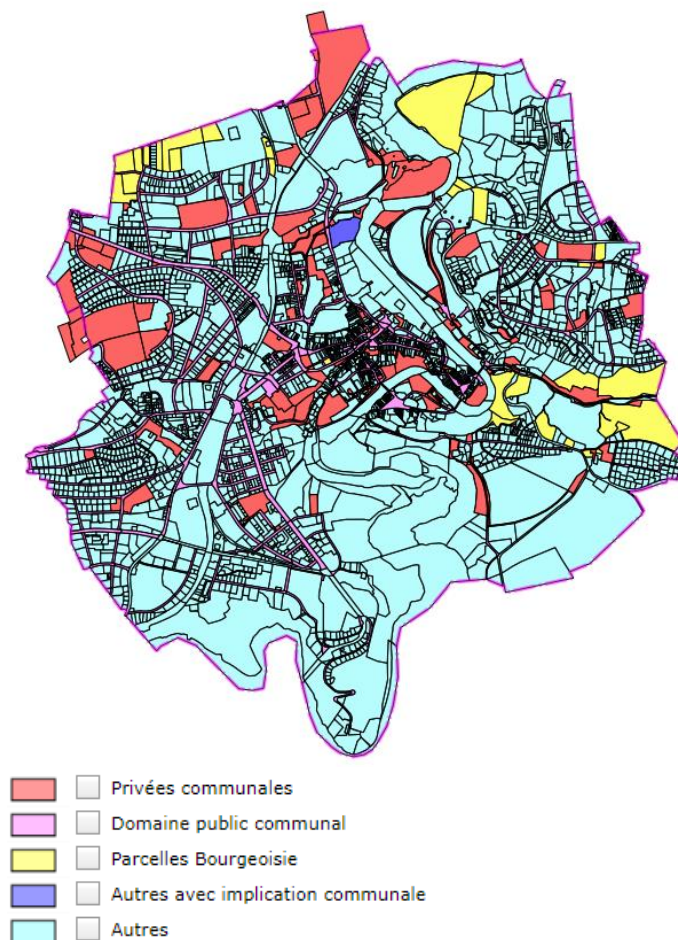
Dans le cadre de son PNP, la Ville a également initié de nombreuses études, récolté des données, fixé des objectifs et réalisé des mesures. Toutes ces données serviront à l'élaboration d'un plan de végétalisation, dont l'étude a démarré en 2024 et qui définira une planification temporelle, spatiale et financière. Le plan de végétalisation inclura des recommandations pour le domaine privé qui par la suite pourraient être contraignantes si incluses dans les bases légales.

3. LA NATURE EN VILLE DE FRIBOURG

En 2021, la Ville a mandaté un bureau (BEB SA) pour réaliser une étude de la biodiversité sur son territoire¹. L'étude biodiversité a montré que la ville dispose d'espaces naturels en quantité suffisante mais que ces espaces sont globalement peu qualitatifs et mal connectés entre eux.

La forêt recouvre 15% du territoire communal, ce qui permet une canopée totale de 29%. Le domaine public des routes ne représente que 9% du territoire avec 14% de canopée. C'est l'espace où il est le plus compliqué de végétaliser. Les parcelles privées communales (où se situent les parcs) représentent 9% du territoire et sont couvertes de 25% de canopée.

La figure 1 montre la distribution des propriétaires sur le territoire communal. La catégorie "autres" comprend le domaine privé mais aussi le patrimoine parapublic (canton, espace réservé aux eaux, CFF, TPF). Au total, cela représente environ 2/3 du territoire communal (si on exclut les parcelles dans l'aire forestière). La commune n'a pas une influence directe sur cette partie du territoire. Le taux de canopée y est de seulement 19%.



Selon les études de l'Etat de Fribourg, la qualité des sols dans les espaces publics est globalement bonne². En revanche, les sols des jardins privés montrent des signes d'apports excessifs d'engrais et de métaux lourds (cendres, produits phytosanitaires).

Tous ces chiffres montrent que le plus grand potentiel pour promouvoir la biodiversité sur le territoire communal se situe sur le domaine privé.

4. STRATÉGIES ET PROGRAMMES TRANSVERSAUX EN FAVEUR DE LA NATURE

La Ville travaille pour la nature en ville sur plusieurs niveaux, du stratégique à l'opérationnel et ce depuis plusieurs années.

¹ Connaissances et études [Programme Nature et paysage | Ville de Fribourg \(ville-fribourg.ch\)](https://ville-fribourg.ch/Programme-Nature-et-paysage)

² [Sol | Ville de Fribourg](https://ville-fribourg.ch/Sol)

Le programme de législature fixe comme objectif de lutter contre le changement climatique et promouvoir la biodiversité. La Ville a mis en place des stratégies et programmes transversaux qui ont la nature au cœur de leur préoccupation, comme la stratégie de durabilité et le plan climat en cours de finalisation.

De plus, elle collabore également avec le Canton qui y travaille à une échelle supérieure.

5. MESURES ET ETUDES EN FAVEUR DE LA NATURE

Programme Nature et paysage

Afin de mettre en œuvre la stratégie Paysage découlant du plan communal paysage du PAL, en 2020, la Ville a mis en place le programme en faveur de la Nature et du paysage (PNP). Ce programme regroupe une cinquantaine de mesures et a pour but de coordonner les actions de l'ensemble des Services de la Ville.

Ce programme a permis de mettre en place plusieurs actions et de récolter des données, dont l'étude biodiversité, le diagnostic canopée et les données îlots de chaleur. Le site internet a été mis à jour en automne 2024 et permet de prendre connaissance de toutes les actions déjà accomplies: [Programme Nature et paysage | Ville de Fribourg \(ville-fribourg.ch\)](https://ville-fribourg.ch/programme-nature-et-paysage).

La Ville ne peut agir qu'indirectement sur le domaine privé. Elle poursuit ses actions de sensibilisation. Le Règlement communal d'urbanisme³ régit également les toitures végétalisées, la perméabilité des places de stationnement et l'interdiction de plantation de plantes invasives. Le programme Nature et paysage souhaite augmenter les actions de sensibilisation en 2025.

Projets urbains

Dans le processus de conception des projets d'espaces publics, la Ville prend en considération l'urgence climatique mais elle doit aussi effectuer une pesée des intérêts des différents enjeux, comme l'accessibilité pour tout usager, les contraintes urbaines telles que les réseaux souterrains, les contraintes d'entretien, la biodiversité et le climat.

Les projets réalisés ainsi que ceux à venir intègrent cette notion d'urgence climatique notamment à travers la plantation de nombreux arbres ainsi que la mise en place de surfaces perméables.

Gestion différenciée

La Ville ne travaille pas uniquement sur la quantité de végétation mais également sur la qualité des espèces choisies et ainsi la manière dont les surfaces seront entretenues.

Le Secteur parcs et promenades a pour mission l'entretien des surfaces vertes de la ville (plantations et engazonnées, entretien diversifié, patrimoine arboré, etc.), des places de jeux, de gérer le Plan de gestion des forêts et de mettre en œuvre des mesures/objectifs édités par le programme Nature et paysage. Afin de pouvoir accomplir cette mission, le secteur concerné doit impérativement former ses collaboratrices et collaborateurs et mettre à jour les connaissances déjà acquises ces dernières années.

³ [Règlement communal d'urbanisme \(RCU\) | Ville de Fribourg \(ville-fribourg.ch\)](https://ville-fribourg.ch/reglement-communal-durbanisme-rcu)

La philosophie d'entretien des espaces verts a fortement évolué ces dernières années. Il y a quelques années, les espaces verts devaient encore être "propres, traités et nettoyés". Et même si le Secteur parcs et promenades applique déjà un entretien différencié, ce dernier va être davantage affiné (en fonction des résultats de l'étude biodiversité par exemple). Des formations internes/cours de sensibilisation à la biodiversité devront être mis sur pied rapidement afin de former chaque classe de collaborateurs en fonction des compétences et des connaissances.

6. PLAN DE VÉGÉTALISATION: ÉTUDE ET MISE EN OEUVRE

Le plan de végétalisation regroupera toutes les données, études, stratégies, objectifs en lien avec la nature et la végétation afin d'en tirer une stratégie planifiée et coordonnée de végétalisation.

Le but est donc d'agir sur l'espace public, de casser du bitume, de planter des arbres, de créer des surfaces végétalisées, de les entretenir de manière optimisée, en tenant compte des données et enjeux (biodiversité, îlots de chaleur), des usages (mobilité, loisirs) ainsi que des contraintes urbaines et souterraines.

Ce travail permettra de définir un plan d'action avec des mesures concrètes, des coûts, des priorisations de mesures ainsi que des fiches techniques (par exemple sur la plantation des arbres). Se basant sur ce plan d'action, une planification temporelle, organisationnelle et financière sera donc établie.

De plus, comme vu précédemment, le territoire est principalement aux mains de propriétaires privés. Le plan d'action devra donc également proposer des leviers d'action sur ces zones.

7. PLANIFICATION ET BUDGETS PASSÉS ET ACTUELS

Actuellement, le financement des mesures initiées par le biais du PNP se fait par des budgets d'investissement (montant en cat. II). Il y a donc une réflexion annuelle sur les mesures prévues et leur coût.

La stratégie durabilité finance sporadiquement des actions de sensibilisation telles que le rendez-vous durable 2021 qui mettait à l'honneur la biodiversité. Elle finance également le suivi de certains indicateurs de biodiversité et poursuit les évaluations afin de pouvoir rendre compte de l'évolution de certaines espèces clés sur le territoire (oiseaux nicheurs, papillons, chauves-souris).

Financement des mesures issues de la stratégie Paysage du PAL

Voici les principales rubriques qui ont été votées en lien avec la stratégie Paysage du PAL puis du programme Nature et paysage (PNP):

	Année	Budget en CHF
620.5030.041 Nature en ville	2017	200'000
620.5290.063 Stratégie urbaine post-PAL	2018	80'000
620.5290.052 Dév. Énergétique - cartographie biodiversité	2019	100'000
620.5030.084 Paysage nature en ville	2019	300'000
620.5090.255 Projet biotopes	2020	50'000
620.5090.290 Programme Nature et paysage	2024	320'000
620.5090.302 Programme Nature et paysage 2025	2025	676'000
TOTAL		1'726'000

Le budget du programme Nature et paysage comprend également les mesures en lien avec le plan de végétalisation et les objectifs biodiversité. Ce budget est géré par une ressource humaine d'environ 0.8 EPT. Dans ce cadre, plus de CHF 1'700'000 ont été demandés depuis 2017.

Cela ne comprend pas les budgets des autres services/secteurs dont les projets tendent également à une ville progressivement plus durable et verte.

Autres financements impliqués dans la renaturation d'espaces publics

Les requalifications routières et les projets dans l'espace public sont financés par d'autres budgets. Ces derniers sont liés aux projets et pas aux thématiques.

Ces projets réalisent une pesée des intérêts des différents enjeux, tout en suivant les lignes stratégiques communales et supérieures.

Dans ce contexte, il est impossible de chiffrer précisément les montants alloués à la renaturation des espaces urbains. A titre d'exemple, les aménagements naturels du projet de la TransAgglo ne sont pas compris dans un des budgets du PNP mais dans les budgets de la TransAgglo alors que ces aménagements vont directement contribuer à la végétalisation du territoire.

Les places de jeux ou développements de parcs font également l'objet de rubriques spécifiques. Ainsi, le projet de requalification de la place Vignettaz-Daler⁴ consacre une grande part à l'amélioration de la nature en ville.

Isoler tous les éléments nature et les mettre en évidence dans la planification financière, à l'instar de ce qui se fait pour l'assainissement des bâtiments communaux à travers STRATUS, n'est ainsi pas aussi facilement praticable.

Subventions

L'Agglomération de Fribourg et l'Etat de Fribourg (plan climat, portefeuille d'action pour promouvoir la biodiversité en milieu bâti) proposent également un nombre croissant de subventions pour favoriser la nature et la biodiversité. La Ville profite également de ces subventions pour agir plus rapidement en faveur de la nature et de la biodiversité.

8. PLANIFICATION ET BUDGET FUTURS

La mise en œuvre du plan de végétalisation, qui débutera en 2025, permettra d'apporter les premiers éléments de réponse au présent postulat.

La mise en place d'un programme et d'un plan financier pour la renaturation d'espaces urbains devra également questionner les ressources humaines nécessaires pour encadrer ces projets.

Toutes ces réflexions auront lieu après les résultats de l'étude du plan de végétalisation et de son plan d'action.

⁴ [La place Vignettaz-Daler se transforme! | Ville de Fribourg](#)

9. CONCLUSION

La Ville agit pour la nature en ville et sur plusieurs niveaux:

Au niveau stratégique, le Conseil communal s'engage avec son programme de législature, la stratégie Paysage du PAL, la stratégie durabilité, le plan climat et le programme Nature et paysage. Ces stratégies et programmes transversaux ont permis la réalisation de nombreux projets concrets pour la nature en ville. Ils ont également guidé les autres projets.

Les pratiques en matière de planification de projets et d'entretien se modifient également au fil des années. La nature a de plus en plus de place dans les projets de la Ville pour la préservation de la biodiversité, la lutte contre les îlots de chaleur et la gestion de l'eau de pluie. Toutes ces actions ne sont pas chiffrables car elles sont intégrées dans des projets divers mais elles permettent aussi l'apparition d'arbres supplémentaires (cf. par exemple le message n° 39 du 16 avril 2024 concernant les plantations complémentaires), de surfaces végétalisées et/ou extensives.

L'étude du plan de végétalisation devra traiter à la fois les aspects quantitatifs et qualitatifs des espaces verts et donner une ligne directrice aux différents projets. Le plan d'action devra aborder la planification (temporelle et financière) et mettre en avant des zones prioritaires d'intervention. De plus, il devra également proposer des pistes pour l'amélioration de la qualité des espaces verts dans le domaine privé car c'est dans ce domaine où le potentiel est le plus élevé. Une fois l'étude terminée, le Conseil communal examinera la meilleure manière de planifier et financer les mesures découlant du plan de végétalisation. Cela pourrait conduire à un programme pluriannuel visible publiquement pour la renaturation dans les espaces extérieurs de la ville et un ancrage dans le plan financier.

Le postulat n° 125 est ainsi liquidé.