



**RAPPORT
SUR
L'AMÉNAGEMENT
DU
TERRITOIRE**



SOMMAIRE

| | |
|----------------------------------------------------|-----|
| L'ESSENTIEL EN BREF | 5 |
| 1. INTRODUCTION | 11 |
| BUTS DU RAPPORT | 11 |
| CONTENU | 13 |
| DÉMARCHE SUIVIE | 13 |
| 2. CADRE GÉNÉRAL | 14 |
| CONTEXTE FÉDÉRAL | 14 |
| CONTEXTE CANTONAL | 19 |
| CADRAGE STATISTIQUE | 20 |
| 3. ÉVOLUTION SECTORIELLE | 42 |
| URBANISATION ET ÉQUIPEMENTS | 42 |
| TRANSPORTS | 70 |
| ESPACE RURAL ET NATUREL | 73 |
| ENVIRONNEMENT | 88 |
| 4. ÉTAT DES LIEUX DES INSTRUMENTS DE PLANIFICATION | 92 |
| AMÉNAGEMENT CANTONAL | 92 |
| AMÉNAGEMENT RÉGIONAL | 95 |
| AMÉNAGEMENT LOCAL | 97 |
| 5. CONCLUSION | 103 |
| CONSTATS | 103 |
| ENJEUX ET PERSPECTIVES À L'ÉCHELLE CANTONALE | 104 |
| LISTE DES ABRÉVIATIONS | 107 |



L'ESSENTIEL EN BREF

Le rapport dresse un état de l'aménagement du territoire dans toutes ses composantes à l'échelle cantonale. Il est destiné au Grand Conseil et à l'Office fédéral du développement territorial. Le rapport doit permettre de répondre aux conditions d'approbation fixées en 2004 par le Conseil fédéral pour le plan directeur cantonal. Il rend compte de la mise en œuvre du plan directeur cantonal et vérifie si le décret fixant les idées directrices et objectifs en matière d'aménagement du territoire est toujours d'actualité.

La première partie du rapport présente le contexte général; la seconde dresse un bilan de la mise en œuvre du plan directeur cantonal et la troisième est consacrée à une analyse des instruments de planification.

CONTEXTE GÉNÉRAL

Depuis 2002, le contexte général de l'aménagement du territoire a passablement évolué. Au niveau fédéral, il faut mentionner la révision annoncée de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, l'élaboration du projet de territoire suisse et la mise en œuvre de nouvelles politiques territoriales, telles que la politique des agglomérations, la nouvelle politique régionale ou les parcs d'importance nationale. A l'échelle cantonale, la révision de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions a permis de mener des réflexions sur le cadre à donner pour l'aménagement du territoire des vingt prochaines années. Les structures territoriales cantonales ont évolué au cours des dernières années grâce au mouvement de fusion des communes; ce mouvement devrait se poursuivre avec la mise en place d'une agglomération institutionnelle pour Fribourg et les réflexions sur l'avenir des districts.

Sur la base d'une analyse statistique détaillée, le canton affiche un profil agricole marqué. Par ailleurs, sa population résidente est moins qualifiée que la moyenne suisse. Le taux d'urbanisation du canton est en augmentation, mais il est toujours cité en-dessous des chiffres nationaux. A l'échelle suisse, au cours de la dernière décennie, une concentration de centres de décision semble s'être effectuée sur les trois principales métropoles: Bâle, Zurich et l'Espace lémanique. Le canton connaît une forte croissance démographique qui devrait se poursuivre au cours des prochaines années; elle a pour origine l'établissement de ressortissants d'autres cantons.

A l'échelle du canton, les centres connaissent une croissance démographique plus faible que le reste du territoire entre 1990 et 2000. La population résidente la plus qualifiée et les emplois ont tendance à se concentrer dans les centres. Le canton de Fribourg est fortement influencé par les mouvements pendulaires. En 2000, 8'322 pendulaires entraient dans le canton alors que 23'359 pendulaires en sortaient quotidiennement. La principale destination est le canton de Berne, suivi du canton de Vaud. En ce qui concerne les migrations internes, l'attractivité du centre cantonal est très forte dans les districts de la Sarine et de la Singine et sur une portion de territoire des districts de la Broye et du Lac.

Les statistiques de l'évolution de l'utilisation du sol (basées sur des observations par photo aérienne), la réalisation de grandes infrastructures de transport (A1 et H189) ont fortement influencé la croissance de la surface d'habitat et d'infrastructure entre 1993 et 2004. Les aires industrielles augmentent globalement de 23% durant la même période principalement dans l'agglomération de Fribourg, à proximité du canton de Berne et de l'autoroute A1.

Sur la base de l'analyse statistique effectuée, la structure urbaine (centre cantonal et centres régionaux), définie par le plan directeur cantonal, est toujours pertinente de même que le rôle attribué à ces centres. Le moteur de la croissance démographique fribourgeoise reste l'habitat plus que l'emploi. Il s'agira notamment d'accompagner l'émergence des agglomérations en veillant à répartir



harmonieusement et rationnellement la population de façon à faciliter les transports et l'accès aux équipements, de prévoir des secteurs de développement économique disponibles et répondant aux besoins actuels, de permettre à l'agriculture de mener à bien sa réforme, ainsi que de préserver la qualité environnementale du territoire.

Les statistiques fédérales à disposition montrent que les grands phénomènes auxquels le plan directeur cantonal de 2002 se propose de répondre sont toujours d'actualité. Il n'est cependant pas encore possible de mesurer les effets de ce plan sur le territoire en raison des périodes de relevé.

EVOLUTION SECTORIELLE

URBANISATION ET ÉQUIPEMENTS

Sur la base d'une analyse de l'état des zones à bâtir, il est possible d'affirmer que les mesures proposées par le plan directeur cantonal permettent un dimensionnement adéquat des zones à bâtir. La moyenne cantonale est passée de 589 m²/habitant en 1989 à 397m²/habitant en 2008. Grâce à la mise en œuvre des principes du plan directeur, une véritable action de sensibilisation et d'incitation pour le dimensionnement des zones à bâtir a été possible. Début 2008, le facteur de dimensionnement des zones à bâtir a été attribué à 95 communes sur les 165 concernées par la problématique. Sur la base des données disponibles début 2008, les zones non construites représentent 27% de l'ensemble de la zone à bâtir.

Début 2008, le canton de Fribourg comprenait environ 1495 hectares de zones d'activités légalisées. Sur 168 communes, 43 ne comportent pas de zones d'activités. La moyenne cantonale est de 150m² de zone d'activités par emploi. En moyenne, la part des surfaces non construites dans les zones d'activités est plus importante que pour l'ensemble de la zone à bâtir (respectivement 41% et 27%). Le bilan effectué en matière de zones d'activités montre que malgré les zones d'activités légalisées, les collectivités publiques peuvent se trouver confrontées à un manque de terrains disponibles pour de grands projets en raison de surfaces trop petites et principalement en mains privées.

Un rapport est en cours d'élaboration suite à l'acceptation d'un postulat sur la nécessité de l'introduction d'une politique cantonale en matière de centres commerciaux. En fonction des résultats du débat politique sur cette question, il est possible que le plan directeur cantonal soit complété.

Dans le domaine touristique, le niveau régional étant reconnu comme un échelon favorable pour la mise en œuvre de la politique touristique, il convient d'inciter les régions à élaborer une planification touristique, par le biais des concepts touristiques dans le cadre des plans directeurs régionaux.

Le domaine énergétique est en forte mutation en raison d'une part, de l'accroissement des besoins énergétiques qui nécessite un nombre toujours plus important d'installations de production et de distribution et d'autre part, de l'émergence de nouvelles formes d'énergie renouvelable (telles que l'énergie éolienne, photovoltaïque et thermique, la biomasse, ...) que génèrent de nouveaux types d'installation et de nouveaux impacts sur le territoire.

TRANSPORTS

L'activité des services en charge de ce domaine s'est traditionnellement concentrée sur la planification et la réalisation d'infrastructures de transports ou sur la commande de prestations aux entreprises de transports. Aujourd'hui, la gestion de la mobilité et la réduction des nuisances environnementales prennent une importance croissante. Le PCTr et les modifications du plan directeur cantonal, adoptés en 2006 par le Conseil d'Etat, ont permis de doter le canton d'un instrument de planification unique pour l'ensemble des modes de transports. Le canton a instauré l'instrument du concept de stationnement obligatoire pour les communes comprises dans le périmètre d'un plan régional des



transports ou mentionnées dans le plan de mesures pour la protection de l'air. En revanche, l'enjeu de la mobilité douce a été longtemps sous-estimé en raison, en partie, de l'organisation dans ce domaine du canton qui a scindé ce thème en plusieurs aspects traités par différents services. Tous ces constats ont mené le Conseil d'Etat à inscrire dans son programme de législature 2007-2011 l'examen de la nécessité d'instaurer un service ou une section de la mobilité au sein de l'administration cantonale en vue d'assurer une meilleure gestion et coordination de la mobilité, tous modes de transport confondus.

ESPACE RURAL ET NATUREL

Actuellement, le seul instrument de planification régissant une partie de la zone agricole est le plan sectoriel fédéral des surfaces d'assolement de 1992. Le plan sectoriel fédéral demande au canton de Fribourg de garantir une surface minimale de 35'800 hectares de surfaces d'assolement. Début 2008, le canton de Fribourg présente un déficit de 9 hectares (0.05%) en regard du quota de surfaces d'assolement exigé par le Confédération. Grâce au nouveau plan, la protection des bonnes terres agricoles a été réactualisée et le Service de l'agriculture a pu examiner les emprises de manière approfondie. L'évolution est globalement favorable, même si les emprises continuent d'être inévitables dans certains cas.

Les constructions hors de la zone à bâtir sont régies par le droit fédéral. A la suite de l'entrée en vigueur de la révision de la LAT et de la nouvelle OAT en septembre 2000, la DAEC avait élaboré des directives sur les transformations partielles des constructions non agricoles sises hors de la zone à bâtir. Par décision du 14 février 2007, le Tribunal administratif a annulé ces directives en constatant qu'elles n'étaient pas conformes au droit fédéral dans la mesure où elles indiquaient que les surfaces annexes ne devaient être comptabilisées ni dans le calcul de l'état de référence, ni dans celui de l'agrandissement. Depuis cette décision, la DAEC applique strictement le droit fédéral en vigueur.

Le droit fédéral permet que le plan directeur cantonal soit utilisé pour définir les conditions selon lesquelles certaines exceptions hors de la zone à bâtir sont possibles. Cette démarche a été appliquée pour la diversification des activités agricoles, les hameaux hors de la zone à bâtir, les bâtiments protégés hors de la zone à bâtir et les domaines alpestres à maintenir.

La forêt couvre environ 27% du territoire cantonal selon la statistique fédérale d'utilisation du sol. Cette surface est relativement stable. La politique forestière doit veiller à assurer la pérennité des trois fonctions de la forêt dans le sens d'un développement durable. Au niveau cantonal, les forêts délimitées comme ayant une fonction protectrice directe ou indirecte contre les dangers naturels représentent actuellement 12'000 ha, ce qui correspond à 29% de la surface totale des forêts du canton.

La protection de la nature comprend cinq secteurs: la protection des espèces, la protection des biotopes, la protection des liaisons entre milieux naturels, la compensation écologique et la protection d'objets ponctuels. La gestion de l'espace naturel ne se limite pas uniquement à des mesures de mise sous protection. Au cours de ces dernières années, d'importantes synergies se sont développées entre les milieux de protection de la nature, les milieux agricoles et forestiers.

La stratégie cantonale de prévention des dangers naturels passe prioritairement par la mise en œuvre de mesures d'aménagement et de planification. Elle vise une occupation du territoire tenant compte de l'exposition aux phénomènes dangereux. En fonction de l'occupation actuelle du sol et de la présence d'infrastructures et de populations dans des zones exposées, les mesures de planification peuvent être complétées par des mesures de protection et d'urgence. La cartographie des dangers naturels s'est achevée en 2005 pour la partie préalpine du territoire cantonal. Pour le Plateau, les cartes indicatives de dangers ont été achevées en décembre 2007 pour les processus de glissement de terrain et de chutes de pierres. La carte indicative des crues est complète, exception faite



du district du Lac. La réalisation des cartes de dangers sur le Plateau devrait occuper les années 2008 et 2009. En moyenne, 70 dossiers de planification sont ainsi examinés chaque année par la Commission des dangers naturels (CDN). La transposition des données de base en matière de dangers naturels est achevée ou en cours dans 92 communes. Dans le cadre des demandes de permis de construire, la CDN et la Section lacs et cours d'eau examinent tous les objets localisés dans les secteurs exposés. La CDN préavise ainsi en moyenne 400 dossiers par année et fixe des conditions d'exécution afin d'augmenter la sécurité des constructions.

La politique fédérale en matière de cours d'eau a été fortement remaniée au début des années 90. Une nouvelle approche a été définie qui vise à laisser, voire à rétablir les cours d'eau dans l'état le plus naturel possible. Parallèlement, elle assure la sécurité contre les crues en priorité par des mesures de planification et d'entretien des cours d'eau, de façon à ne pas rendre nécessaires des ouvrages de protection. Au total sur le canton, l'espace nécessaire doit être défini dans plus de 100 communes. La SLCE a validé cet espace pour 30 communes dont les travaux sont en cours et l'a transmis officiellement aux bureaux d'aménagement mandatés; les travaux de délimitation sont en cours pour environ 40 autres communes. Pour cinq communes, cet espace a été légalisé lors de l'approbation du PAL.

ENVIRONNEMENT

Malgré l'amélioration de la qualité de l'air, les limites légales ne sont pas encore entièrement respectées. La majorité des mesures concerne le domaine de la mobilité. Le plan de mesures pour la protection de l'air complète ainsi pour les agglomérations, dans lesquelles les problèmes de pollution sont les plus aigus, le cadre déjà défini par le plan cantonal des transports. Les communes ont dorénavant un délai pour réaliser leur concept de stationnement.

Les efforts pour lutter contre le bruit doivent se concentrer ces prochaines années sur les émissions causées par les voies de communication, principalement les routes cantonales. Des plans d'assainissement sont en phase d'élaboration. Les délais dans lesquels ces plans doivent être établis ont été reportés jusqu'en 2018.

La protection du sol sur le plan qualitatif est maintenant assurée avec la coordination des activités des différents services cantonaux impliqués. La mise en œuvre de la protection quantitative des sols se fait au niveau communal par le biais du dimensionnement des zones à bâtir en lien avec le maintien des surfaces d'assolement.

Le nombre de zones de protection S légalisées a augmenté; 95% de l'eau distribuée provient de captages protégés.

Les recommandations existantes au niveau fédéral relatives aux risques technologiques concernent essentiellement le rail. Le traitement de l'aspect risques chimiques et technologiques dans les dossiers de plan d'aménagement local et de plan d'aménagement de détail relatifs s'est sensiblement amélioré depuis l'application du plan directeur cantonal de 2002.

Le plan de gestion des déchets doit être révisé et adapté aux conditions actuelles. Les besoins de mise à jour portent sur la planification des décharges contrôlées pour matériaux inertes (DCMI) et sur les matériaux d'excavation. L'élaboration du cadastre sites pollués est pratiquement terminée.



INSTRUMENTS DE PLANIFICATION

AMÉNAGEMENT CANTONAL

L'aménagement du territoire au niveau cantonal s'appuie essentiellement sur le plan directeur cantonal, lequel définit le développement spatial du canton et coordonne toutes les activités qui ont des effets territoriaux. Instrument de planification dynamique et évolutif, le plan directeur cantonal fait régulièrement l'objet d'adaptations. L'enquête menée auprès de divers utilisateurs du plan directeur cantonal montre globalement que l'instrument est jugé satisfaisant tant sous l'angle de sa forme que de son contenu. Il s'agit d'un outil de référence pour toute analyse en matière d'aménagement du territoire.

AMÉNAGEMENT RÉGIONAL

L'aménagement régional est facultatif dans le canton de Fribourg. Seules les régions qui le souhaitent peuvent se doter d'un plan directeur régional. Le plan directeur cantonal prévoit un dispositif incitatif en vue d'encourager les régions à se doter d'une planification régionale. Deux des trois régions possédant un plan directeur régional ont décidé de commencer leurs travaux de révision; des discussions sont en cours dans le district de la Singine. Dans les travaux régionaux en cours, il faut également mentionner les deux projets d'agglomération à Fribourg et à Bulle.

AMÉNAGEMENT LOCAL

La politique d'aménagement du territoire se trouve confrontée aux nouveaux défis que pose une société en constante évolution: la promotion d'une urbanisation de qualité, la recherche d'une densification, une attractivité des communes notamment au niveau des transports, la préservation des milieux naturels et paysagers et la prise en compte des dangers naturels. Les communes ont l'obligation de réexaminer leur PAL tous les quinze ans et au besoin de le modifier. Début 2008, 85 communes qui possèdent un PAL de plus de quinze ans, 50 d'entre elles ont entamé des travaux pour réviser ce document. Ce constat montre que dans les prochaines années un bon taux d'actualisation des PAL sera atteint. L'enjeu majeur de l'aménagement du territoire des communes fribourgeoises est la nécessité d'une adéquation entre l'urbanisation et les transports dans le développement local. Certaines solutions sont esquissées dans le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions afin de favoriser une meilleure gestion de l'aménagement local: le rôle stratégique du dossier directeur est renforcé afin de garantir un aménagement local ciblé et cohérent; des mesures pour lutter contre la thésaurisation des terrains à urbaniser et le surdimensionnement des zones à bâtir sont instaurées; le programme d'équipement et des étapes d'aménagement permettant de coordonner la gestion de la zone à bâtir avec le financement de l'équipement sont également introduits. Le projet de loi instaure un délai de cinq ans, dès l'entrée en vigueur, pour la révision de tous les plans d'aménagement local.

CONCLUSION

Le présent rapport permet de répondre aux conditions fédérales d'approbation. Face au bilan effectué, les idées directrices et les objectifs en matière d'aménagement semblent toujours pertinents pour répondre aux problématiques auxquelles le canton est confronté.

Sur la base du programme gouvernemental et des principaux constats effectués dans ce rapport, les enjeux suivants peuvent être identifiés pour l'aménagement du territoire des années à venir:

Positionner le canton au niveau suisse et adapter ses structures territoriales

- Adapter les structures territoriales à l'évolution de la société
- Renforcer le centre cantonal
- Positionner le réseau urbain fribourgeois

Promouvoir un développement durable du territoire

Proposer une vision pour l'aménagement du territoire de demain

- Moderniser les bases légales de l'aménagement du territoire
- Inciter à la planification régionale et intercommunale
- Poursuivre une politique d'urbanisation responsable
- Instaurer une politique foncière active

Accompagner les domaines en mutation

- Repenser la mobilité
- Encourager les énergies renouvelables
- Préserver l'environnement et la nature

Favoriser les nouveaux modes de collaboration

- Intensifier la collaboration intercantonale
- Entretenir les collaborations interdisciplinaires
- Mettre en place des structures transversales de gestion de projet



1. INTRODUCTION

Le rapport dresse un état de l'aménagement du territoire dans toutes ses composantes à l'échelle cantonale.

Il répond à une exigence de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 9 OAT), selon laquelle les cantons sont tenus de renseigner l'Office du développement territorial (ODT) tous les quatre ans sur l'état des travaux relatifs au plan directeur cantonal et les modifications importantes des études de base. En raison de la durée de ses législatures, le canton de Fribourg a convenu qu'il informerait la Confédération tous les cinq ans.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'est engagé en 1991 (suite à la motion Ueli Schnyder) à présenter au Grand Conseil un rapport sur l'aménagement du territoire tous les cinq ans. Le gouvernement a proposé que le Grand Conseil soit informé sur l'aménagement du territoire par la présentation du rapport sur l'aménagement du territoire destiné à la Confédération.

Un premier rapport a été établi début 1997. Il a abouti à la révision du plan directeur cantonal dont la nouvelle mouture a été adoptée en juillet 2002.

En tant qu'instance responsable de l'aménagement du territoire, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) a été chargé de l'élaboration de ce rapport.

BUTS DU RAPPORT

RÉPONDRE AUX CONDITIONS D'APPROBATION DU CONSEIL FÉDÉRAL RELATIVES AU PLAN DIRECTEUR CANTONAL

Sur la base du rapport de l'ODT du 2 septembre 2004, le Conseil fédéral a approuvé le 24 septembre 2004 le plan directeur cantonal avec les conditions suivantes:

- compléter dans la fiche «Diversification des activités agricoles» les critères de délimitation des zones au sens de l'art. 16a al. 3 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) et se conformer dans l'intervalle aux recommandations publiées à ce sujet par l'ODT;
- établir un bilan de l'ensemble des zones à bâtir légalisées et examiner les conséquences qui en découlent pour l'aménagement cantonal, dans l'optique des exigences du droit fédéral relatives au dimensionnement des zones à bâtir (art. 15 LAT) et à la garantie durable de la part cantonale de la surface minimale d'assolement (art. 30 al. 2 OAT);
- examiner avec les services fédéraux la possibilité d'intégrer le plan cantonal des transports dans le plan directeur cantonal et montrer la façon de coordonner les projets à moyen et long terme ayant des effets importants sur l'organisation du territoire;
- informer, dans son rapport au sens de l'art. 9 al. 1 OAT, sur l'état et le développement des installations à forte fréquentation et activités de loisirs, des surfaces d'assolement, des zones agricoles spéciales, des zones de hameaux et des sites naturels et paysagers ainsi que sur les priorités de l'aménagement cantonal.

Le présent rapport donne au canton l'occasion de transmettre à l'ODT les compléments d'information et les analyses attendus.

RENDRE COMPTE DE LA MISE EN ŒUVRE DU DÉCRET ADOPTÉ PAR LE GRAND CONSEIL EN SEPTEMBRE 1999, À SAVOIR: LES CINQ IDÉES DIRECTRICES ET LES DIX-SEPT OBJECTIFS EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.

Les cinq idées directrices arrêtées sont:

1. Assurer un développement durable pour l'ensemble du canton;
2. Constituer un réseau entre les centres ainsi qu'entre les centres et le reste du territoire;
3. Utiliser au mieux les infrastructures existantes;
4. Mettre en valeur les atouts du canton;
5. Contribuer au dépassement des limites administratives en aménagement du territoire.

Les dix-sept objectifs sont:

1. Maintenir et renforcer la position du centre cantonal dans le réseau des villes suisses;
2. Maintenir et renforcer le rôle des centres régionaux, relais entre la région et le centre cantonal;
3. Concentrer les efforts d'urbanisation dans les endroits appropriés;
4. Concentrer le développement économique d'importance cantonale dans les endroits appropriés;
5. Concentrer le développement touristique d'importance cantonale dans les endroits appropriés;
6. Collaborer avec les centres voisins extérieurs au canton;
7. Inciter à la planification régionale et intercommunale;
8. Assurer des liaisons performantes entre le centre cantonal, les centres régionaux et les agglomérations voisines;
9. Augmenter la part modale des déplacements en transports collectifs, notamment sur le réseau cantonal et dans le centre cantonal;
10. Contribuer à assurer une desserte régionale adaptée à la situation et aux besoins régionaux en déplacements;
11. Rationaliser et concentrer les investissements;
12. Aménager et mettre en valeur l'espace rural en tenant compte de sa diversité et des différentes fonctions qu'il remplit de façon à assurer sa pérennité pour les générations futures;
13. Maintenir et mettre en valeur par la mise en réseau les sites naturels et paysagers et contribuer à rehausser la valeur écologique des régions très sollicitées;
14. Maintenir et mettre en valeur le patrimoine culturel d'importance nationale, cantonale et régionale;
15. Aménager l'espace forestier de manière à assurer de façon durable ses diverses fonctions;
16. Prévenir les dangers naturels prioritairement par des mesures de planification;
17. Assurer des conditions environnementales acceptables et préserver les ressources;

Les travaux du plan directeur cantonal se sont basés sur ce décret défini au niveau politique.



ESQUISSEZ LES PERSPECTIVES POUR LES PROCHAINES ANNÉES.

Le rapport a pour objectif d'examiner si le plan directeur cantonal est toujours d'actualité. Il rend compte de sa mise en oeuvre et identifie les éventuelles adaptations nécessaires.

Au-delà de ce bilan, le présent rapport met en évidence les grands enjeux de l'aménagement du territoire pour le canton ainsi que les priorités à traiter par domaine sectoriel. Il permet ainsi d'indiquer les grandes lignes du programme de travail de ces prochaines années.

CONTENU

Le rapport s'organise de la manière suivante:

- la première partie présente le contexte général dans lequel s'inscrit l'aménagement du territoire du canton concernant tant sous l'angle des politiques fédérales que cantonales qui ont un impact sur le territoire; elle dresse également un profil statistique du canton et son évolution ces dix dernières années;
- la seconde partie contient le bilan de la mise en oeuvre du plan directeur cantonal pour chacun des grands domaines. Chaque thème est abordé de manière similaire: état de la situation du domaine, mise en oeuvre des principes du plan directeur cantonal et perspectives;
- la troisième partie est consacrée à une analyse critique des instruments de planification utilisés sur le territoire à l'échelle cantonale, régionale et locale.

DÉMARCHE SUIVIE

Ce rapport a été élaboré en étroite collaboration avec les services cantonaux qui ont été largement sollicités afin d'évaluer la mise en oeuvre du plan directeur cantonal pour les différents domaines sectoriels.

Par ailleurs, une enquête d'utilisation du plan directeur cantonal menée auprès d'un large public d'utilisateurs a permis d'identifier l'efficacité de cet instrument et les difficultés de son application.

La partie «Contexte général» s'appuie sur la documentation et l'analyse des statistiques existantes tant fédérales que cantonales.



2. CADRE GÉNÉRAL

Il s'agit de présenter le cadre dans lequel l'aménagement du territoire doit se concevoir. Les principaux nouveaux domaines qui influencent ou pourront influencer l'aménagement du territoire sont évoqués.

L'aménagement du territoire a deux tâches essentielles: la gestion de l'urbanisation et la coordination des politiques publiques ayant un impact territorial. La première tâche est la plus connue du grand public qui limite souvent les activités de l'aménagement du territoire uniquement à la problématique des zones à bâtir. La deuxième tâche requiert de suivre l'évolution des politiques publiques et d'examiner suffisamment tôt les éventuels liens à instaurer entre les politiques publiques et les instruments d'aménagement du territoire.

CONTEXTE FÉDÉRAL

RÉVISION DE LA LOI FÉDÉRALE SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'Office fédéral du développement territorial (ODT) a annoncé une révision totale de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). Selon les dernières indications, la consultation publique est prévue dès août 2008 pour une durée annoncée de six mois.

Lors de la conférence annuelle de la Fédération suisse des urbanistes (FSU) du 8 novembre 2007, M. Pierre-Alain Rumley a esquissé les principaux aspects qui devraient être examinés dans le cadre de cette révision:

- Augmenter l'efficacité des procédures;
- Intégrer la politique des agglomérations;
- Définir une politique pour l'espace rural;
- Simplifier les dispositions régissant les constructions hors de la zone à bâtir;
- Renforcer les plans sectoriels fédéraux;
- Donner un instrument à la Confédération pour définir sa vision du développement territorial;
- Augmenter les moyens financiers à disposition de l'Office fédéral du développement territorial;
- Renforcer les dispositions permettant à la Confédération d'établir des sanctions envers les cantons;
- Renforcer les dispositifs en matière de zones à bâtir et de lutte contre leur thésaurisation;
- Etablir une gestion de la zone à bâtir à l'échelle régionale ou cantonale.

PROJET DE TERRITOIRE SUISSE

Le Projet de territoire est une étude actuellement en cours au niveau fédéral. Ce projet devrait permettre à la Confédération de se doter d'un cadre global pour une politique coordonnée du développement territorial; il donnerait également des orientations pour le développement territorial futur.

Ce projet est élaboré parallèlement aux travaux de révision de la LAT. Il devrait remplacer les Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse de 1996 qui ont fortement influencé les stratégies territoriales développées par les cantons dans les plans directeurs cantonaux de «deuxième génération».



La valeur légale du Projet de territoire n'est pas encore clairement définie; des propositions seront faites dans le cadre de la révision de la LAT.

La démarche suivie pour l'établissement du Projet de territoire est largement participative. Des structures de suivi et des manifestations ont été prévues tout au long du processus.

En ce qui concerne plus particulièrement le canton de Fribourg, il est intéressant de relever qu'il a été invité à participer aux discussions dans le cadre de la Région bernoise et dans celui de l'Espace lémanique.

Le Projet de territoire devrait être mis en consultation publique à la fin de l'année 2008.

NOUVELLES FORMES DE POLITIQUES TERRITORIALES

De nouvelles formes de politiques territoriales fédérales ont été mises en place au cours de ces dernières années. Ce sont des politiques incitatives qui s'exercent de manière subsidiaire dans les cantons et les communes. Il s'agit de domaines où la Confédération est prête à soutenir financièrement des projets à des endroits bien particuliers pour autant que ces projets soient établis sur la base d'une stratégie globale de développement et selon des critères précis définis par la Confédération.

Ces nouvelles formes de politiques territoriales représentent un nouveau défi tant pour le canton que pour les régions ou les communes. Dans la mesure où la Confédération soutient des actions dans certains domaines, les entités administratives doivent développer des modalités de collaboration nouvelles afin de gérer une problématique dans un espace donné au-delà des compétences administratives traditionnelles. Cette nouvelle approche, qui nécessite de nouvelles manières de penser le territoire, devra encore être formalisée au cours des prochaines années.

A ce jour, ce type de démarche est expérimentées dans trois grands domaines ayant des impacts territoriaux:

Politique des agglomérations

Dès 2001, la Confédération a proposé une politique fédérale pour les agglomérations. Ce choix a été dicté par les difficultés constatées pour résoudre certaines problématiques urbaines dans les espaces institutionnels traditionnels (cantons, communes).

En vue d'améliorer la collaboration au sein des agglomérations, la Confédération a:

- soutenu des projets novateurs dans les agglomérations (projets modèles);
- créé un financement pour le trafic d'agglomération moyennant l'établissement d'un nouvel instrument de planification, le projet d'agglomération qui coordonne au minimum urbanisation, transports et environnement;
- tenu compte plus fortement que par le passé des agglomérations dans les politiques sectorielles fédérales.



Le champ d'application de la politique fédérale des agglomérations est défini sur la base de la définition des agglomérations, établie par l'Office fédéral de la statistique (OFS) lors de chaque recensement fédéral de la population. Les agglomérations ont été définies une première fois en 1930. Les critères actuellement appliqués ont été élaborés principalement entre 80 et 90. En 2000, la Suisse comprenait 50 agglomérations. Les agglomérations sont définies par des critères uniformes appliqués à l'échelle nationale. Une agglomération doit atteindre au minimum une population de 20'000 habitants. La détermination des communes appartenant à une agglomération se fait sur la base de cinq critères suivants dont trois doivent être remplis au minimum:

- lien de continuité de la zone bâtie avec la ville-centre;
- forte densité combinée habitants/emplois;
- croissance de population supérieure à la moyenne;
- faible proportion de population employée dans le secteur agricole;
- taux élevé de pendulaires vers la zone centrale de l'agglomération.

En 2000, 979 des 2896 communes suisses sont définies comme appartenant à une agglomération ou à une ville isolée. 73.4% de la population suisse vit dans une agglomération. Dans le canton de Fribourg, comme le montre la carte de la page 17, 44 communes sur 168 font partie d'une agglomération selon la définition fédérale. Ces communes représentaient 56% de la population cantonale en 2000.

L'agglomération de Fribourg comprend 30 communes; l'agglomération de Bulle, est constituée de sept communes. Trois communes du district de la Singine font partie de l'agglomération de Berne et quatre communes du district de la Veveyse font partie de l'agglomération Vevey-Montreux.

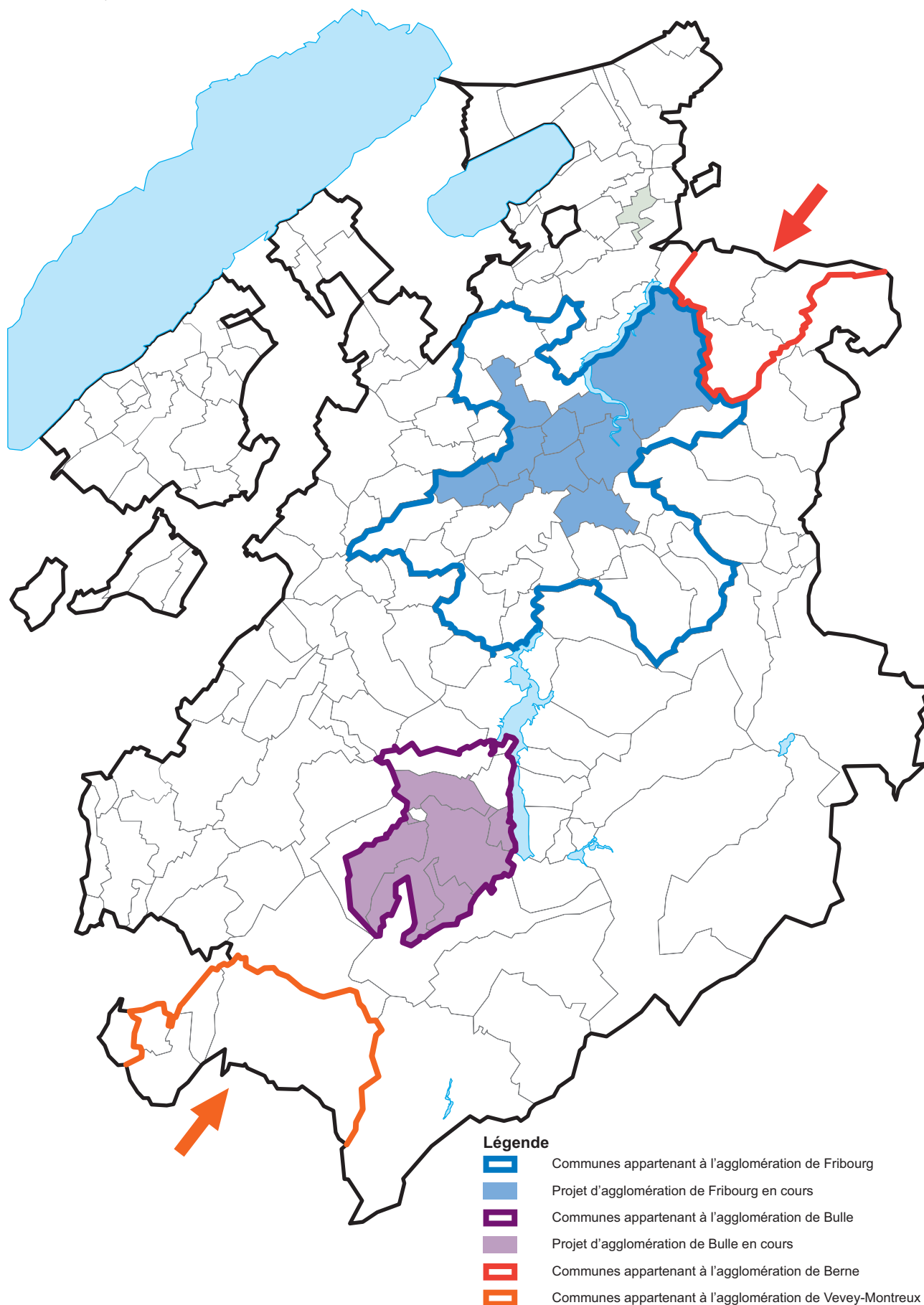
En matière de trafic d'agglomération, la Confédération peut octroyer un financement pour les infrastructures de transport à réaliser moyennant l'établissement d'un projet d'agglomération, document de planification, dans un périmètre compris dans une agglomération définie par l'OFS. Le projet d'agglomération est un instrument qui prend la forme d'un plan directeur. En l'absence de base légale fédérale claire dans le domaine, la Confédération laisse le soin aux cantons soit de considérer les projets d'agglomération comme un chapitre de leur plan directeur cantonal, soit de définir l'instrument dans une base légale cantonale. Dans le canton de Fribourg, les projets d'agglomération sont des plans directeurs régionaux. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et des télécommunications (DETEC) a établi des critères d'entrée en matière et d'évaluation qui permettront de proposer un financement sur la base de critères uniformes. Le financement sera décidé par les Chambres fédérales. Le canton doit être un partenaire de l'ensemble du processus.

Deux projets d'agglomération sont en cours à Fribourg et à Bulle. Les dossiers ont été déposés à fin décembre 2007 auprès de la Confédération afin de respecter les délais impartis. La Confédération est en train d'examiner si les critères d'entrée en matière sont remplis et de déterminer le financement possible sur la base des critères d'évaluation.

Un premier volet de financement devrait voir le jour début 2011. Ce financement devrait être renouvelé à deux reprises pour des périodes de quatre ans.



Projets d'agglomération en cours et agglomérations définies à l'échelle fédérale, 2008



Nouvelle politique régionale

La Confédération a également défini une nouvelle politique régionale afin de soutenir les régions rurales, de montagne et frontalières par la mise en œuvre de programmes de développement. La gestion de cette politique est une compétence cantonale. Le canton doit établir une stratégie visant à renforcer l'économie en collaboration avec les régions.

Il s'agit d'encourager le développement des innovations et d'une économie dirigée vers le marché afin d'augmenter la compétitivité des régions. La Confédération peut assurer un soutien direct à de nouvelles initiatives, de nouveaux projets ou programmes.

La Confédération entend également mieux coordonner la politique régionale entre les offices fédéraux et valoriser le savoir-faire développé dans les régions en vue de commercialiser des produits et des services.

La nouvelle politique régionale peut toucher de larges domaines et son champ d'activité n'est pas limité au champ territorial. Parmi les domaines concernés, il faut citer la mise au point de systèmes de valeur ajoutée, le tourisme écologique, des promotions touchant à l'énergie, à la sylviculture, à l'agriculture ou à la formation.

La Confédération soutient les régions qui développent leurs propres idées et qui initient leurs propres projets. Le canton doit jouer un rôle clé pour la conception, le financement et la mise sur pied des projets régionaux.

Parcs d'importance nationale

La loi révisée sur la protection de la nature et du paysage et l'ordonnance sur les parcs, en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2007, régissent la création de parcs d'importance nationale. Trois catégories de parcs sont possibles:

- les parcs nationaux voués avant tout à la libre évolution des processus naturels;
- les parcs naturels régionaux créés dans des régions rurales pour renforcer une économie appliquant les principes du développement durable, pour mettre en valeur les qualités naturelles, paysagères et culturelles et pour obtenir un équilibre harmonieux entre développement et durabilité;
- les parcs naturels périurbains, situés près des agglomérations, destinés à sensibiliser la population citadine à la nature.

A la fin janvier 2008, dix demandes de parcs ont été officiellement déposées auprès de la Confédération. Le prochain délai pour déposer une demande est fixé à fin janvier 2009.

Le canton de Fribourg est concerné par deux projets de parcs naturels régionaux: le projet Gruyère-Pays d'Enhaut (avec les communes fribourgeoises de Charmey et Haut-Intyamon) et le projet Gantrisch (qui associe les communes de Plaffeien et Oberschrot).

Comme pour la politique des agglomérations, la Confédération fixe les exigences à remplir par les parcs d'importance nationale. C'est le canton qui dépose auprès d'elle les dossiers de parcs auprès de la Confédération pour l'obtention des aides financières et du label «parc». Il est donc un partenaire privilégié des porteurs de projets intéressés. D'ici le 31 décembre 2009, les parcs naturels devront en outre bénéficier d'une garantie territoriale en étant mentionnés dans le plan directeur cantonal. Tous les liens à instaurer avec les instruments d'aménagement du territoire, notamment avec les plans d'aménagement local des communes concernées, ne sont pas encore clairement évalués. Ces aspects devront être approfondis en collaboration avec la Confédération.



CONTEXTE CANTONAL

RÉVISION DE LA LOI DU 9 MAI 1983 SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES CONSTRUCTIONS (LATEC)

Après plus de vingt années d'application, une révision totale de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) apparaît nécessaire, en regard des nouveaux défis auxquels le canton doit faire face. Afin de contribuer au développement durable du canton, la nouvelle loi doit poser les fondements d'un aménagement du territoire plus qualitatif et moins dévoreur d'espace agricole, sans pour autant renoncer à une certaine flexibilité, essentielle pour la réalisation des politiques publiques. Ces nouvelles exigences nécessitent en particulier le renforcement du caractère stratégique de l'aménagement du territoire, notamment des planifications directrices à toutes les échelles, ainsi qu'une meilleure prise en compte des aspects liés à la protection de l'environnement et à la mobilité. La révision totale de la LATEC doit également permettre d'adapter l'instrument législatif en fonction de l'évolution considérable du domaine, de la mise en œuvre des différentes planifications (notamment au niveau cantonal), de l'abondante jurisprudence rendue et des expériences tirées de la pratique de ces vingt dernières années. Le Conseil d'Etat a inscrit la révision totale de la LATEC dans son programme gouvernemental pour la législature 2007-2011. Ce projet est actuellement en discussion au sein de la commission parlementaire constituée pour cet objet.

D'un point de vue formel, le projet propose une diminution de la densité normative, une amélioration de la systématique et une clarification des procédures. Les solutions matérielles contenues dans le projet sont esquissées dans les paragraphes «Perspectives» du troisième chapitre du présent rapport.

AGGLOMÉRATION INSTITUTIONNELLE

Avec la loi du 19 septembre 1995 sur les agglomérations (LAgg), le canton de Fribourg est le premier canton suisse à s'être doté d'une législation particulière dans ce domaine. Cette loi définit la notion d'agglomération, en tant que structure institutionnelle, et fixe la procédure que doit suivre l'assemblée constitutive pour rédiger les statuts de la future agglomération. Les communes qui forment l'agglomération doivent réunir ensemble au moins 10'000 habitants, être étroitement liées entre elles, notamment sous l'angle urbanistique, économique et culturel et avoir en commun un centre urbain.

En janvier 2002, l'Assemblée constitutive de l'agglomération de Fribourg a reçu le mandat d'élaborer un projet de statuts qui détermine le périmètre de l'agglomération, ses tâches, son financement et qui règle les droits des communes et de leurs citoyens. Elle encadre également les travaux liés au projet d'agglomération qui prendra la forme d'un plan directeur régional.

L'agglomération est une corporation de droit public, constituée de plusieurs communes et qui fonctionne sur la base d'une structure administrative dotée d'organes législatif et exécutif. Cette instance politique supra communale assume des tâches d'intérêt régional ou exécute des tâches que les communes lui ont déléguées. Elle a pour but de renforcer le partenariat entre les communes afin de permettre la planification et la réalisation de façon coordonnée et efficace de projets communs.

Actuellement, le périmètre de l'agglomération comprend les communes suivantes: Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne.

Les statuts de l'agglomération seront soumis à la votation populaire le 1^{er} juin. L'agglomération sera valablement constituée dès lors que la majorité des citoyens votants et des communes approuve le projet de statuts (principe de la double majorité).

La création d'une agglomération institutionnelle est un avantage pour le canton qui disposera ainsi d'un partenaire - inexistant ce jour - pour les discussions en matière d'aménagement régional pour le centre cantonal.

STRUCTURES TERRITORIALES

En lien avec la mise en œuvre de la nouvelle constitution cantonale du 16 mai 2004, le Conseil d'Etat a chargé un groupe de projet de l'administration de réexaminer l'ensemble des structures territoriales existantes et, le cas échéant, d'en désigner de nouvelles adaptées aux exigences actuelles.

Ces réflexions ont pour objectif de proposer une structure territoriale cohérente qui puisse être le support d'un maximum de tâches déconcentrées ou décentralisées en prenant en compte également les circonscriptions électorales.

Le Conseil d'Etat prendra position sur la base de ces travaux et un projet de loi sur l'organisation territoriale concrétisera les options retenues.

Le décret du 11 novembre 1999 relatif à l'encouragement aux fusions de communes a incité de nombreuses communes à mettre en commun leur gouvernance politique. Ce décret donnait un délai au 1^{er} janvier 2006 aux communes pour fusionner. De 265 communes en 1980, le canton de Fribourg est passé aujourd'hui à 168 communes.

Par voie de motion, acceptée par le Grand Conseil en octobre 2007, le parlement cantonal a récemment demandé au gouvernement de présenter des propositions visant à poursuivre l'encouragement aux fusions de communes. Des travaux sont en cours afin de donner suite à cette motion.

Les travaux sont de la responsabilité de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts. Ces réflexions peuvent avoir toutefois une certaine influence sur l'aménagement du territoire fribourgeois de demain, dans la mesure où ce domaine est fortement dépendant des structures administratives.

CADRAGE STATISTIQUE

Il s'agit ici de présenter un profil statistique du canton et son évolution au cours des dix dernières années: Fribourg à l'échelle suisse, démographie, formation, emploi, mouvements pendulaires et utilisation du sol.

Les chiffres utilisés sont ceux des recensements fédéraux de la population de 2000, du recensement fédéral des entreprises de 2005 et de la statistique de l'utilisation du sol de 2004. Il n'est donc pas possible d'avoir des données démographiques qui permettent d'évaluer les effets du plan directeur cantonal adopté en 2002. L'analyse va néanmoins permettre de voir si les phénomènes auxquels le plan directeur cantonal essaie de répondre se poursuivent. En raison des délais de mise en œuvre d'un plan directeur cantonal (principalement par le biais de l'aménagement local), les effets d'un tel instrument ne sont pas mesurables statistiquement six ans après son entrée en vigueur.

Les représentations cartographiques à l'échelle communale tiennent compte des différents niveaux hiérarchiques développés par le plan directeur cantonal: le centre cantonal et les six centres régionaux. Ces centres sont représentés en une seule unité sur les cartes.



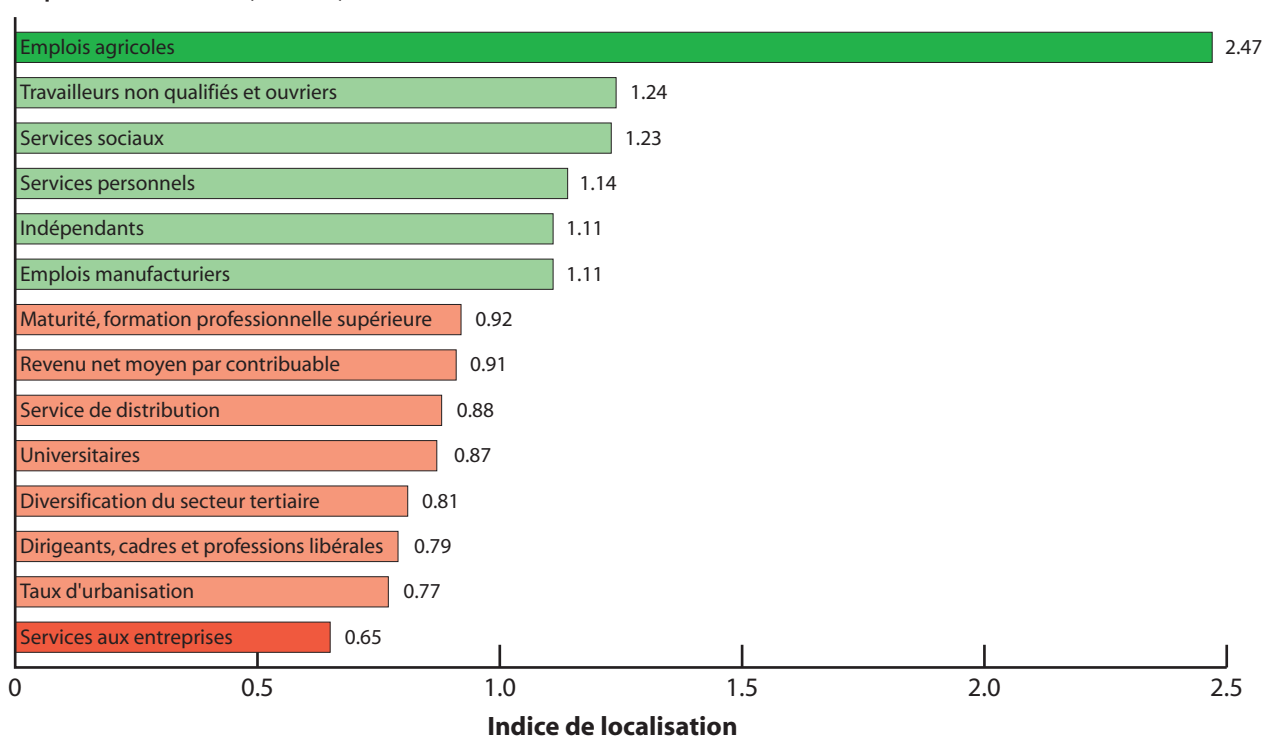
Les résultats présentés ci-dessous ont fait l'objet d'un mandat externe attribué au Prof. Antonio Da Cunha de l'Institut de géographie de l'Université de Lausanne (IGUL). Une première analyse avait été effectuée en 1998 dans le cadre de la révision du plan directeur cantonal; la mise à jour 2007 de cette étude a permis de comparer les données enregistrées sur la base d'une même démarche.

FRIBOURG DANS LE CONTEXTE SUISSE

Profil du canton

Le graphique ci-dessous présente le profil du canton à partir de plusieurs indicateurs relatifs aux structures sociales et économiques et aux niveaux de formation. Les chiffres indiqués sont des indices de localisation. Un indice d'une valeur égale à 1 est attribué à la moyenne suisse et il est ainsi possible de comparer le canton avec la moyenne nationale.

La position de Fribourg dans le contexte intercantonal: quelques indicateurs, 2000, 2005.



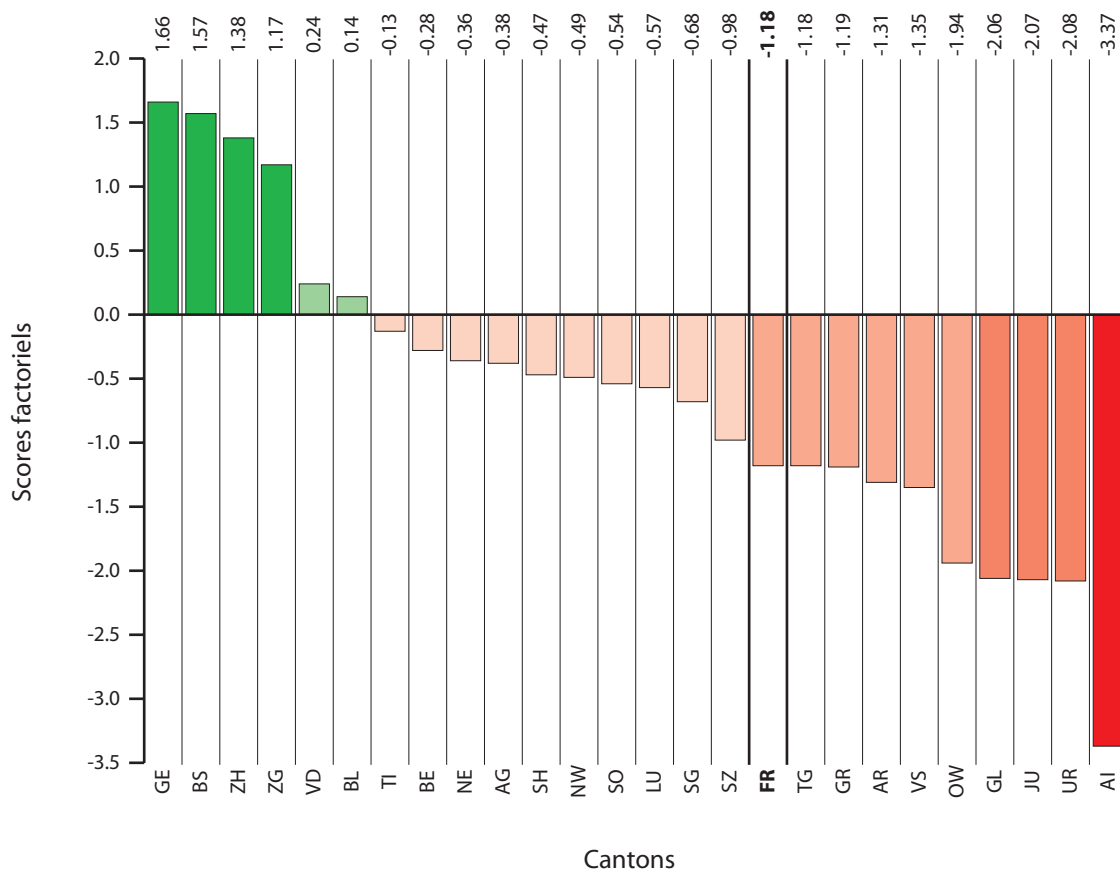
Source: OFS/IGUL

Par rapport à la situation observée en 1995, on remarque que le secteur agricole se maintient plus fortement qu'en Suisse. Le canton a perdu dans le domaine des emplois et de la population qualifiés, en revanche le taux d'urbanisation augmente même s'il reste inférieur à celui enregistré dans l'ensemble des cantons.

Centralité des cantons

Un indice synthétique fondé sur un ensemble d'indicateurs donne la position de Fribourg sur une échelle mesurant le degré de centralité de chaque canton.

Indice synthétique de centralité des cantons suisses, 2005



Source: OFS/IGUL

L'indice synthétique de centralité définit une hiérarchie mesurant à la fois le degré d'urbanisation, le revenu moyen par habitant, les spécialisations économiques et le degré de qualification du travail. Le graphique donne la position de Fribourg sur une échelle mesurant le degré de centralité de chaque canton par rapport à la moyenne suisse (0.0).

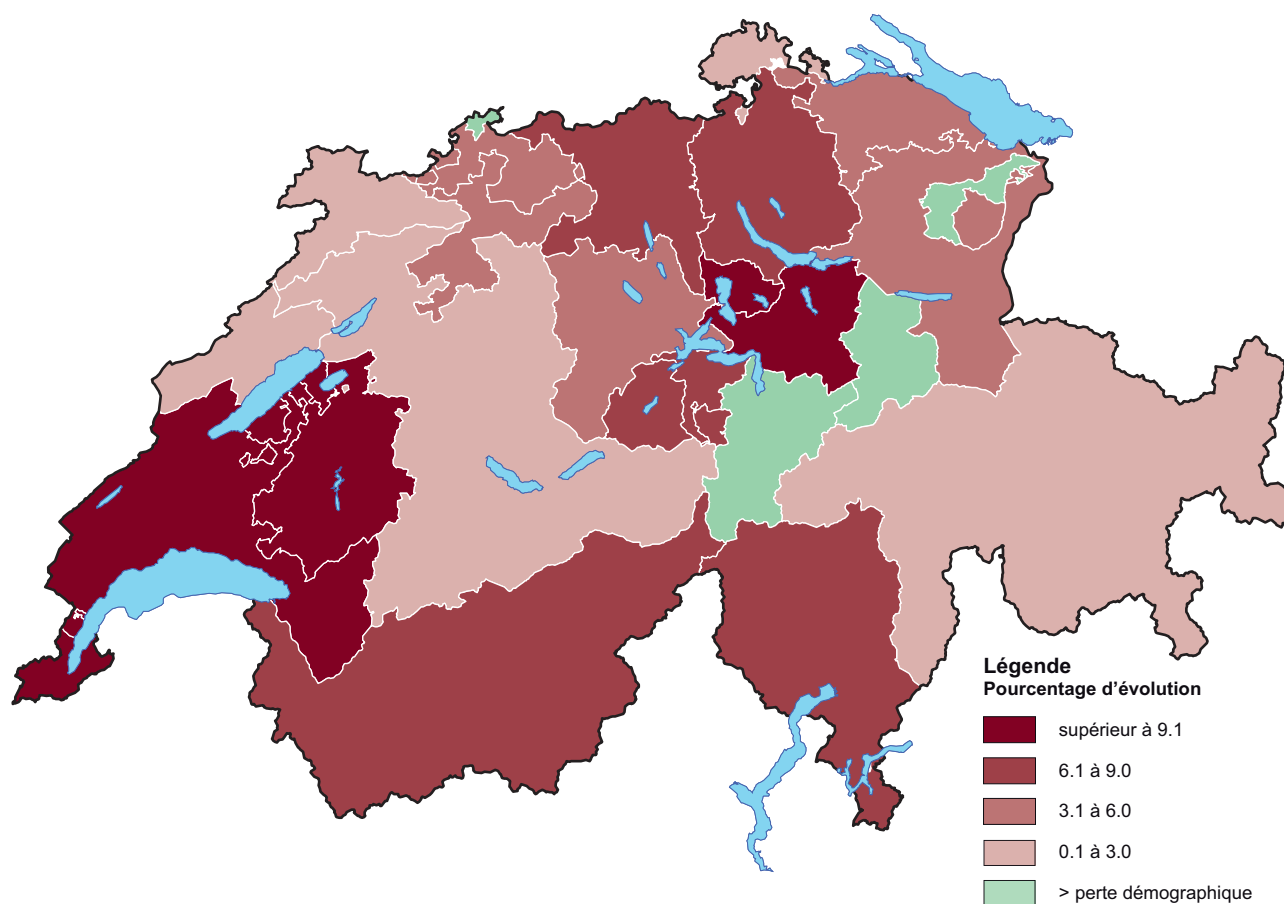
Le canton de Fribourg arrive dans le peloton des cantons «intermédiaires» à côté de Lucerne, St-Gall, Schwytz, Thurgovie et des Grisons. Par rapport à 1995, date du précédent indicateur à disposition, le canton s'est éloigné de la moyenne nationale (en passant de - 0.25 à - 1.18). En 1995, Fribourg occupait le 16^{ème} rang. En 2005, il occupe le 17^{ème} rang. A l'échelle suisse, en 1995, dix cantons présentaient une centralité supérieure à la moyenne; en 2005, seuls six cantons sont au-dessus de la moyenne. Il faut peut-être voir dans ce résultat une confirmation des restructurations et concentrations effectuées en matière de centres de décision dans les milieux économiques au cours des dix dernières années. Cette concentration se serait effectuée sur trois principales aires métropolitaines: l'espace lémanique, la région bâloise et la région zurichoise.

Evolution démographique des cantons

En matière démographique, l'évolution du canton est très favorable depuis plusieurs années. Entre 1996 et 2006, le canton de Fribourg connaît une croissance démographique de 13.3% alors que la moyenne nationale est de 6%. Seul le canton de Zoug connaît une croissance démographique plus importante.



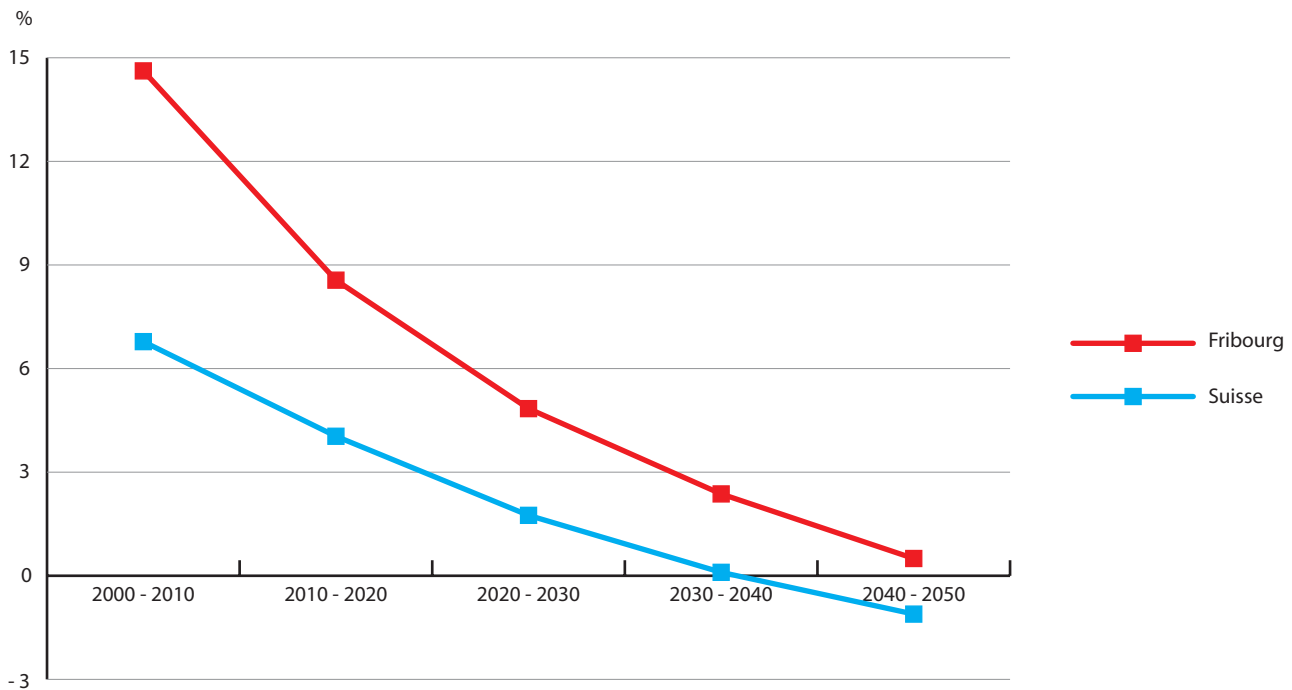
Evolution de la population résidante, 1996-2006



Source: OFS

L'OFS a établi des scénarios sur l'évolution de la population jusqu'en 2050. Sur la base de cette étude, l'évolution favorable constatée par rapport à la moyenne nationale devait se poursuivre au cours des prochaines décennies.

Evolution démographique: Perspectives 2000 - 2050



Source: OFS

Si la tendance actuelle se poursuit (l'OFS parle de scénario «moyen»), le canton de Fribourg va suivre la tendance globale suisse en voyant le taux de croissance de sa population diminuer dans les décennies à venir. Il restera cependant largement au dessus de la moyenne nationale.

Après l'examen de la position du canton à l'échelle nationale, il s'agit d'examiner comment les différents phénomènes se répartissent à l'intérieur du canton.

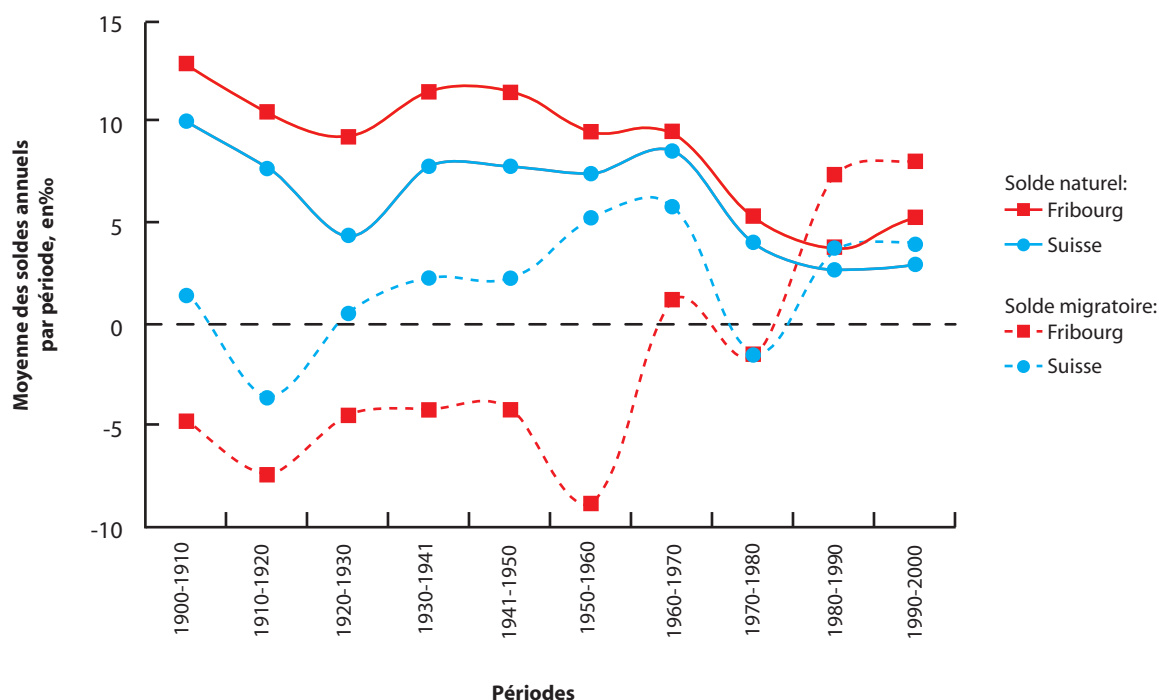
DÉMOGRAPHIE

Evolution

Comme le montre le graphique de la page suivante, le canton a connu dès les années 80 une tendance à l'immigration. Depuis lors, le solde migratoire est positif et même supérieur à celui du pays. Pour la décennie 1990-2000, le solde migratoire moyen du canton (8.1‰) est deux fois plus élevé que celui du pays (4‰).



Solde naturel et migratoire en Suisse et dans le canton de Fribourg, 1900-2000



Source: OFS/IGUL

La population fribourgeoise présente un âge moyen de 38,5 ans, soit près de 2 ans et demi plus jeune que la moyenne nationale. Cela est imputable d'une part, à un excédent de naissances supérieur à la moyenne et d'autre part, à une immigration plutôt jeune. Le cadre de vie attrayant pour les familles, l'offre riche en matière d'éducation et de formation, avec en particulier la présence d'Hautes Ecoles tournées vers l'extérieur, expliquent cette relative jeunesse de la population issue d'autres cantons.

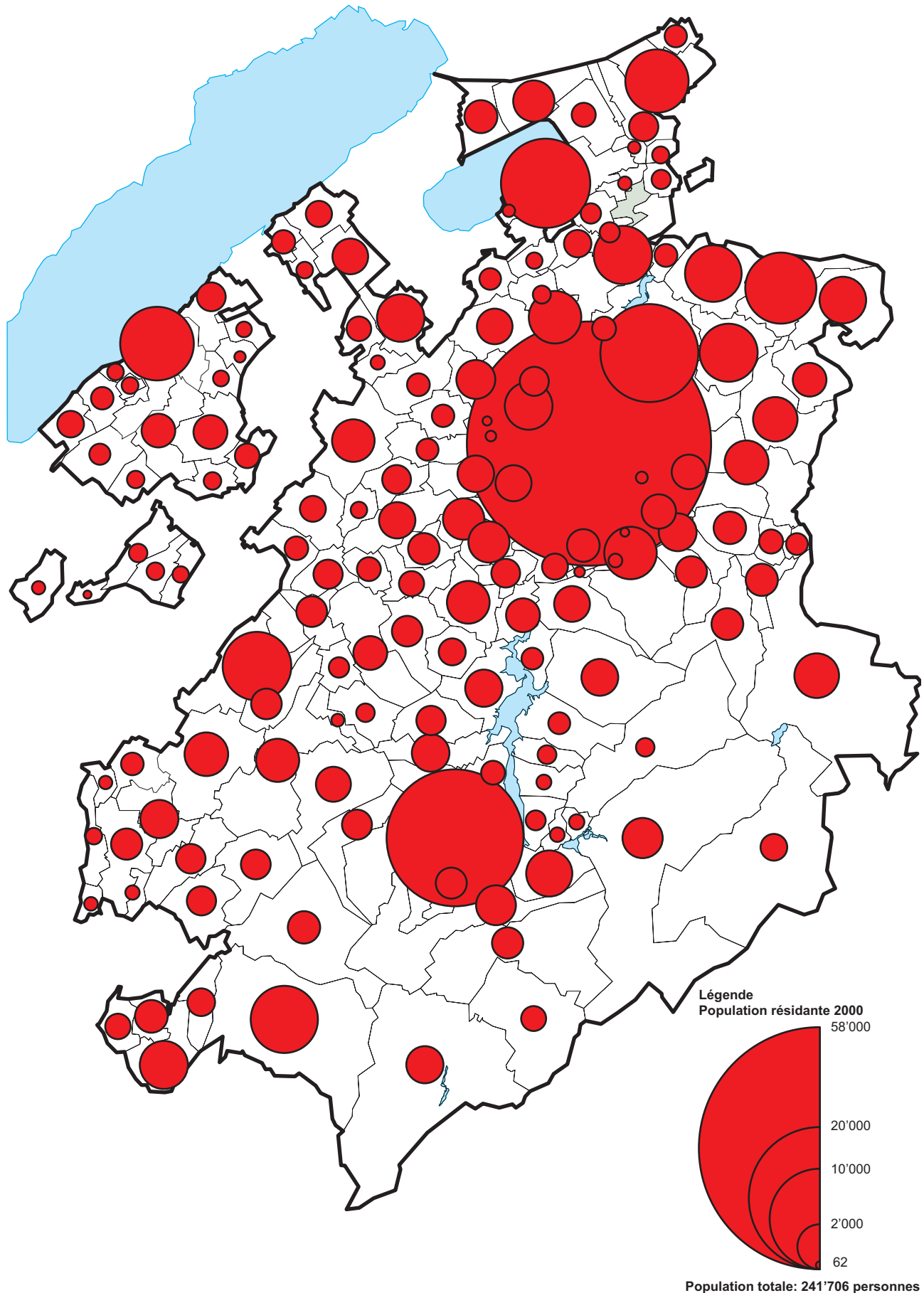
L'importance de l'immigration intercantonale dans la croissance démographique actuelle du canton montre que le problème n'est pas de loger les personnes qui arrivent dans le canton, mais plutôt que les personnes viennent parce qu'elles trouvent à s'y loger à des prix attractifs. Il semble que le marché foncier ait une influence importante sur les succès démographiques du canton. Toutefois, des données statistiques sont manquantes dans le domaine et ces affirmations ne peuvent être vérifiées.

Situation actuelle

En 2000, le canton de Fribourg est le treizième canton le plus peuplé de Suisse. Il enregistre une population totale de 241'706 habitants répartis dans 168 communes. Fribourg comprend 102 communes de moins de 1'000 habitants; cette tendance est amenée à évoluer à la baisse au gré de l'avancement de la politique des fusions.

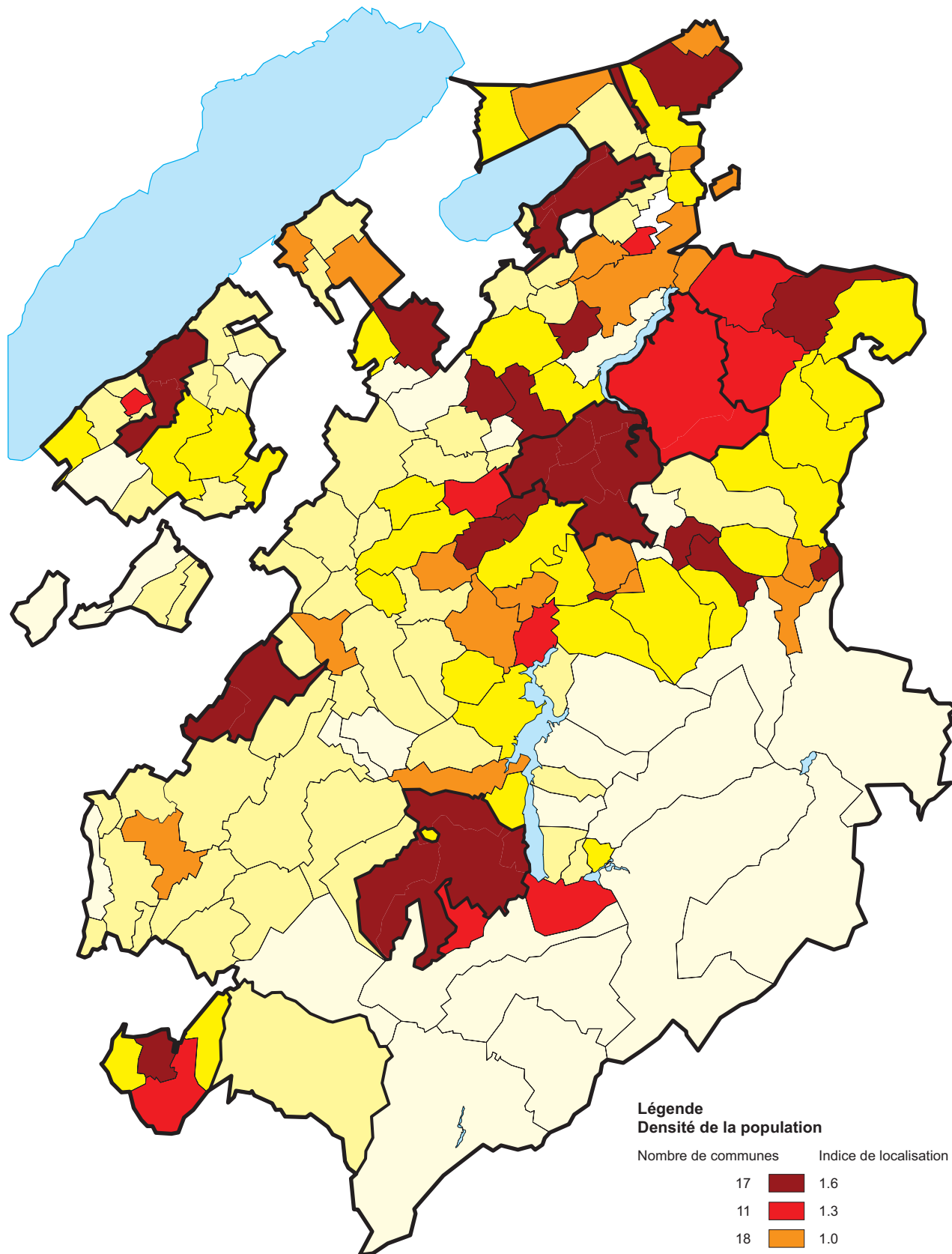
La carte de la page 27 présente la densité de la population en fonction du nombre d'habitants par km². La valeur 1.0 a été ajustée en fonction de la moyenne cantonale. Toutes les communes avec un indice supérieur à 1 présentent donc une densité supérieure à la moyenne cantonale.

Population résidante, 2000





Densité de population, 2000



Légende
Densité de la population

| Nombre de communes | Indice de localisation |
|--------------------|------------------------|
| 17 | 1.6 |
| 11 | 1.3 |
| 18 | 1.0 |
| 30 | 0.7 |
| 50 | 0.4 |
| 27 | > 0.4 |

Moyenne cantonale: 151.9 hab/km² = 1.00



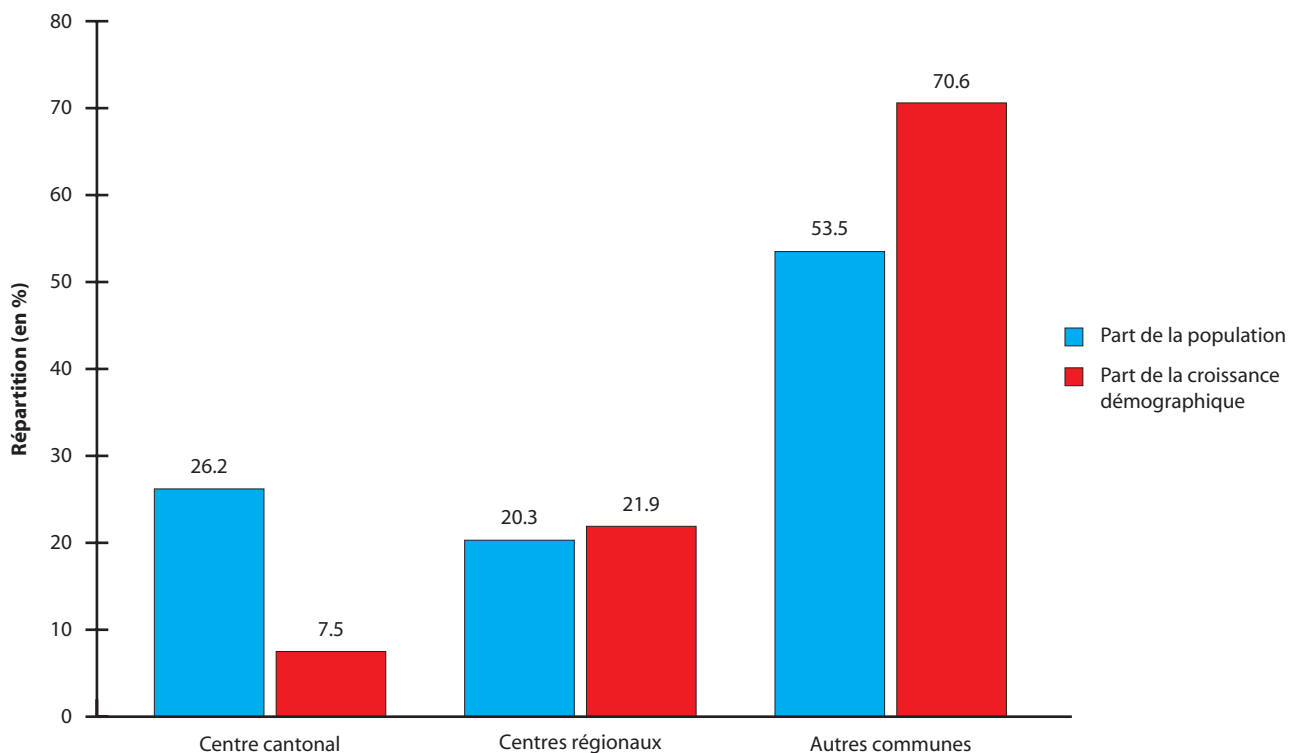
La structure territoriale des communes préalpines influence les résultats en matière de densité de population; en effet, ces communes ont des territoires plus étendus avec une densité plus faible en raison d'importantes surfaces improductives (territoire montagneux).

Le centre cantonal et les centres régionaux présentent une densité importante. Certains axes privilégiés autour du centre cantonal, en particulier sur la pénétrante au centre cantonal Fribourg-Berne et, dans une moindre mesure, sur l'axe Domdidier-Giffers ressortent sur la carte. Le phénomène de périurbanisation est également visible dans les communes voisines des centres. La densité est aussi particulièrement élevée dans les zones situées sous l'influence de l'agglomération bernoise (Wünnewil-Flamatt, Kerzers) au Nord et de l'agglomération Vevey-Montreux au Sud (Attalens, Bossonens).

Répartition

Au niveau territorial, en comparant les données de la croissance démographique avec la structure urbaine retenue dans le plan directeur cantonal, la différence entre les communes urbaines (centre cantonal et centres régionaux) et les autres communes apparaît clairement.

Répartition de la population et de la croissance démographique, 1990-2000



Source: OFS/IGUL

Le centre cantonal capte 7.5% de la croissance totale alors que son poids initial est de 26.2% de la population du canton. La croissance de la population est plus importante dans les centres régionaux et surtout dans les autres communes, avec respectivement 21.9% et 70.6% de la croissance démographique.

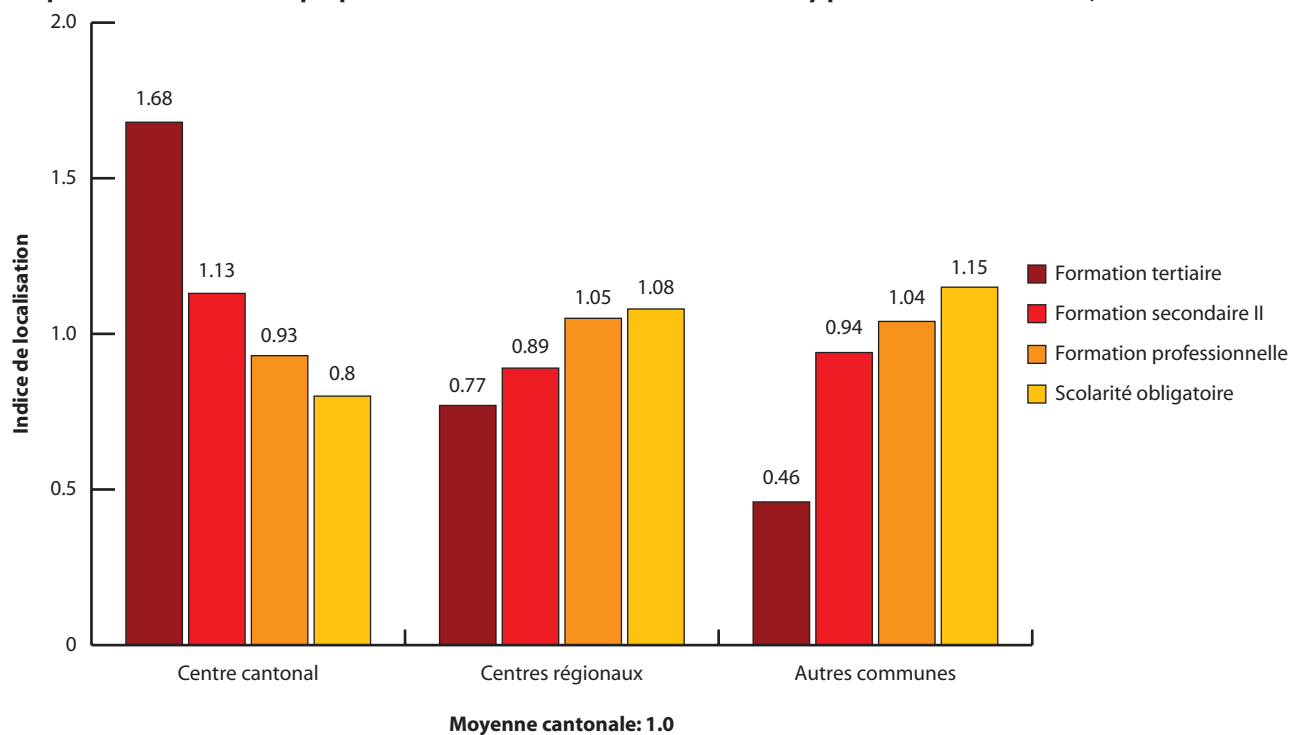


Les centres régionaux ont une croissance démographique qui leur permet de maintenir leur poids dans la structure urbaine cantonale et la croissance démographique des autres communes traduit une tendance à la périurbanisation qui avait déjà été constatée lors de la révision du plan directeur cantonal. Le graphique ci-dessus présente des chiffres pour des périodes antérieures à l'adoption du plan directeur cantonal (2002).

FORMATION

Le centre cantonal est le lieu de résidence des actifs les plus qualifiés. Le recensement fédéral de la population de 2000 indique qu'il capte à lui seul une grande proportion des individus diplômés d'une formation supérieure, ce qui s'explique peut-être par la présence des emplois tertiaires les plus qualifiés tant dans le secteur privé que public.

Répartition de la population résidente selon le type de formation, 2000



Source: OFS/IGUL

Les niveaux de formations intermédiaires (formation professionnelle) sont particulièrement bien représentés dans les centres régionaux.

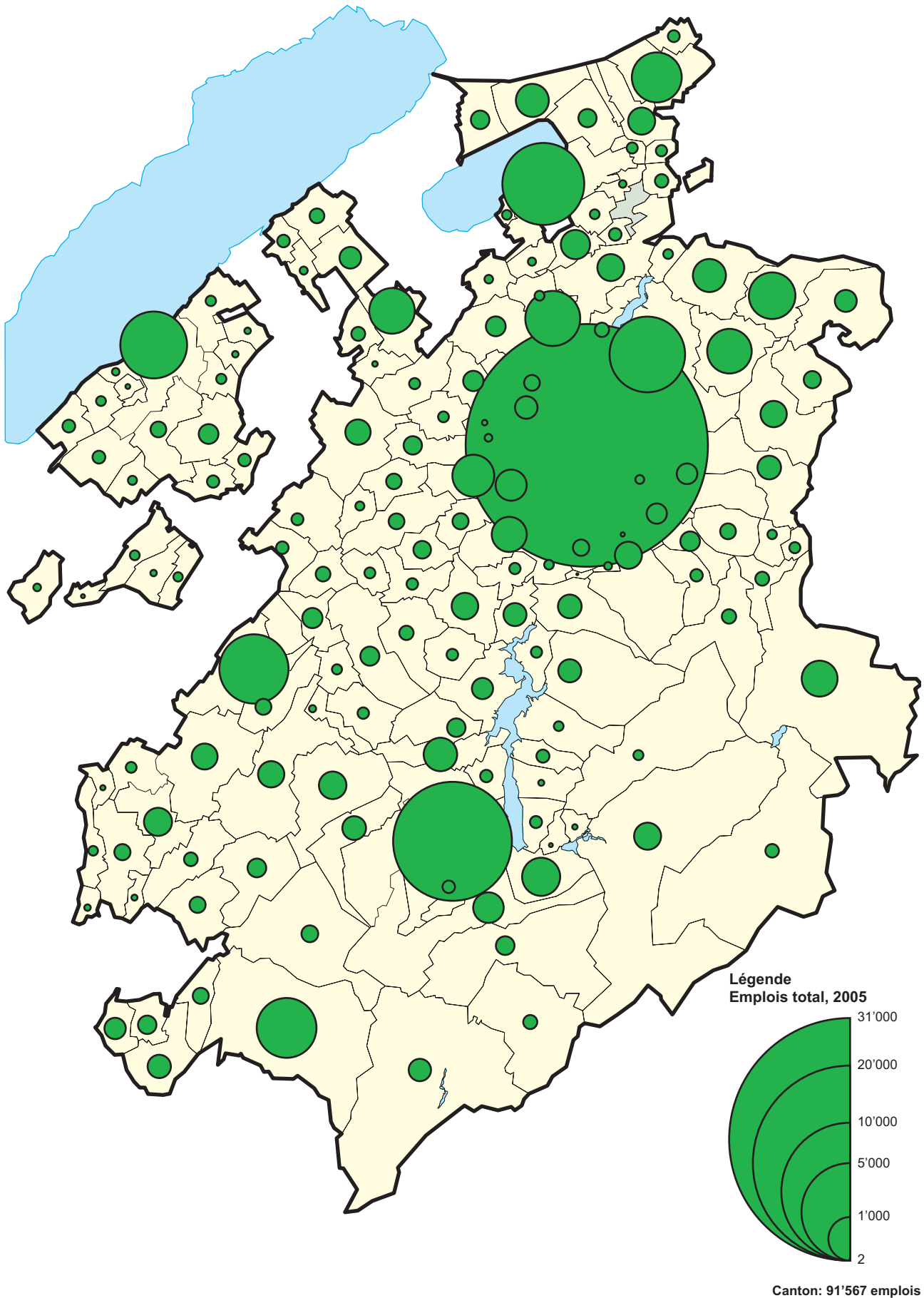
EMPLOI

Le recensement fédéral des entreprises 2005 permet de dégager les grandes lignes de la répartition des emplois selon les secteurs d'activités.

En 2005, le canton offre 91'567 emplois. L'importance du centre cantonal et des centres régionaux est clairement identifiable. Les emplois ont tendance à rester majoritairement dans les centres alors que les habitants tendent à s'installer hors des centres.



Emplois, 2005





En observant la situation à une échelle plus fine, on remarque que le centre cantonal capte à lui seul une part importante de l'emploi tertiaire. L'emploi industriel est plus concentré dans les centres régionaux. Quant aux autres communes, elles présentent un profil agro-industriel, vraisemblablement en raison des emplois dans les petites et moyennes entreprises.

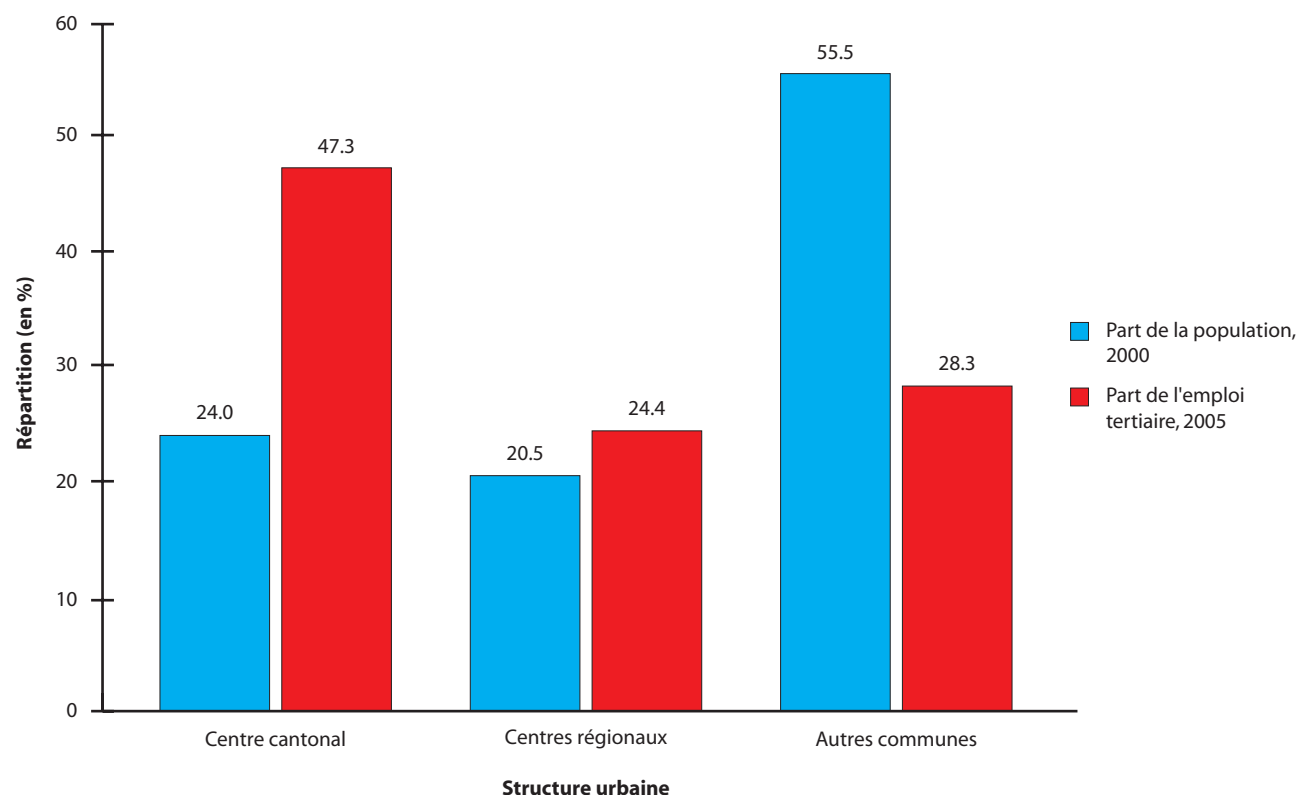
Répartition de l'emploi selon les secteurs d'activité et la structure urbaine, 2005

| Secteurs | Centre cantonal (Ind. loc.) | Centres régionaux (Ind. loc.) | Autres communes (Ind. loc.) |
|-----------------------|--------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|
| Secteur primaire | 0.08 | 0.45 | 2.37 |
| Secteur manufacturier | 0.7 | 1.33 | 1.08 |
| Secteur tertiaire | 1.23 | 0.95 | 0.79 |

Source: OFS/IGUL

En termes de répartition sectorielle de l'emploi, le secteur tertiaire est le plus gros pourvoyeur d'emplois en chiffres absolus et ce à tous les niveaux hiérarchiques.

Répartition de la population (2000) et de l'emploi tertiaire (2005)



Source: OFS/IGUL

Le centre cantonal concentre à la fois les principales fonctions tertiaires de gestion et de commandement administratif, ainsi qu'un ensemble diversifié de fonctions techniques ou de services aux entreprises.

MOUVEMENTS PENDULAIRES

Le réseau urbain fribourgeois est fortement imbriqué dans le réseau suisse et les cantons voisins exercent une attraction non négligeable sur différentes parties du canton. Les Vaudois et les Bernois qui viennent s'installer sur Fribourg ne viennent pas, pour la plupart, afin d'y chercher du travail mais pour y chercher un logement, un cadre de vie et des services. Le canton de Fribourg se voit donc confier un rôle d'accueil résidentiel.

Le tableau ci-dessous présente les principaux flux de travailleurs avec les autres cantons en 2000. A cette date, près d'une personne active occupée sur cinq (19.0%) travaille dans un autre canton et 7.7% de la population active occupée travaillant dans le canton habite dans un autre canton.

Flux pendulaires intercantonaux, 2000

| Canton | Entrées | | Sorties | | Solde (effectifs) |
|----------------|--------------|--------------|---------------|--------------|----------------------|
| | (effectifs) | (en %) | (effectifs) | (en %) | |
| Berne | 3'140 | 37.7 | 12'933 | 55.4 | -9'793 |
| Vaud | 4'204 | 50.5 | 8'940 | 36.3 | -4'286 |
| Autres cantons | 978 | 11.8 | 1'936 | 8.3 | -958 |
| Total | 8'322 | 100.0 | 23'359 | 100.0 | -15'037 |

Source: OFS/IGUL

L'A12 a influencé l'évolution démographique de ces dernières décennies. La qualité des équipements routiers est ici à la fois cause et conséquence de l'évolution démographique. Il est possible que les effets de l'autoroute A1 ne soient pas encore totalement observés.

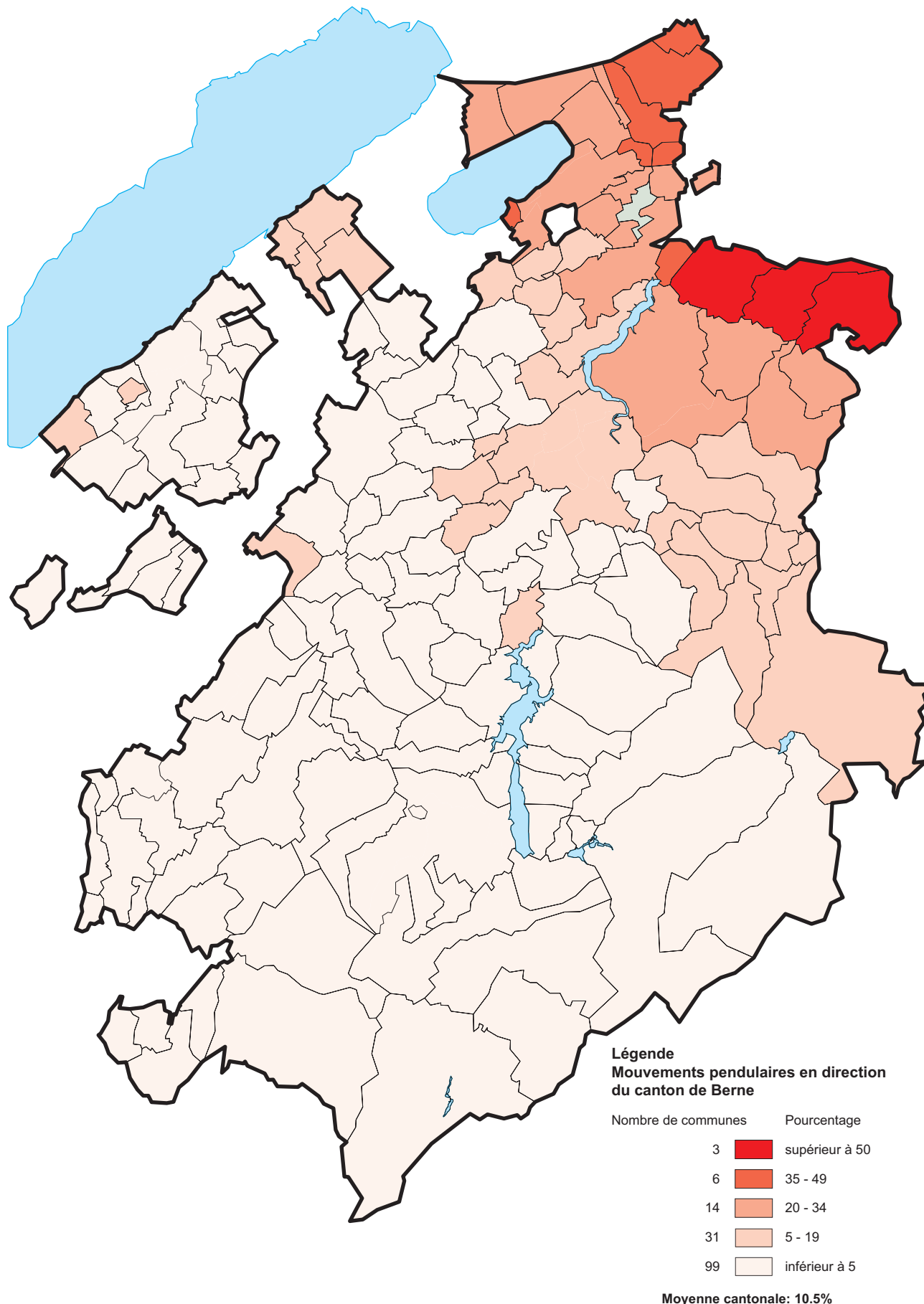
Les cartes ci-après permettent d'étudier le lieu de domicile des pendulaires se rendant dans les cantons voisins pour des motifs professionnels. La dépendance à l'égard du canton de Berne est deux fois plus élevée que celle à l'égard du canton de Vaud (voir les chiffres du solde ci-dessus).

Les communes germanophones des districts de la Singine et du Lac sont en effet fortement polarisées par le canton de Berne. Dans ces districts, plus du quart de la population active occupée travaille dans ce canton. Ces deux districts réunissent à eux seuls les trois quarts (74.6%) des pendulaires sortants vers Berne. Ils sont suivis par le district de la Sarine qui réunit près de 20% des pendulaires sortants vers Berne. Cependant, à l'ouest du centre cantonal, presque aucune commune ne dépasse les 5% de pendulaires se rendant dans ce canton. Relevons encore qu'au cours de ces dix dernières années, le nombre de pendulaires sortants vers ce canton a augmenté de 57.3%. La plus forte augmentation a été enregistrée dans le district du Lac (+82.9%) du fait du développement de l'autoroute A1 entre Berne et Morat. Les répercussions liées à la mise en service de cette autoroute seront appréciables à plus long terme.

Ces mouvements vers le canton de Berne s'expliquent également par des raisons linguistiques. L'attraction du canton de Berne s'exerce en effet en grande majorité sur les districts germanophones et bilingues du canton de Fribourg en restant ponctuelle dans les districts francophones.



Mouvements pendulaires: Attractivité du canton de Berne, 2000





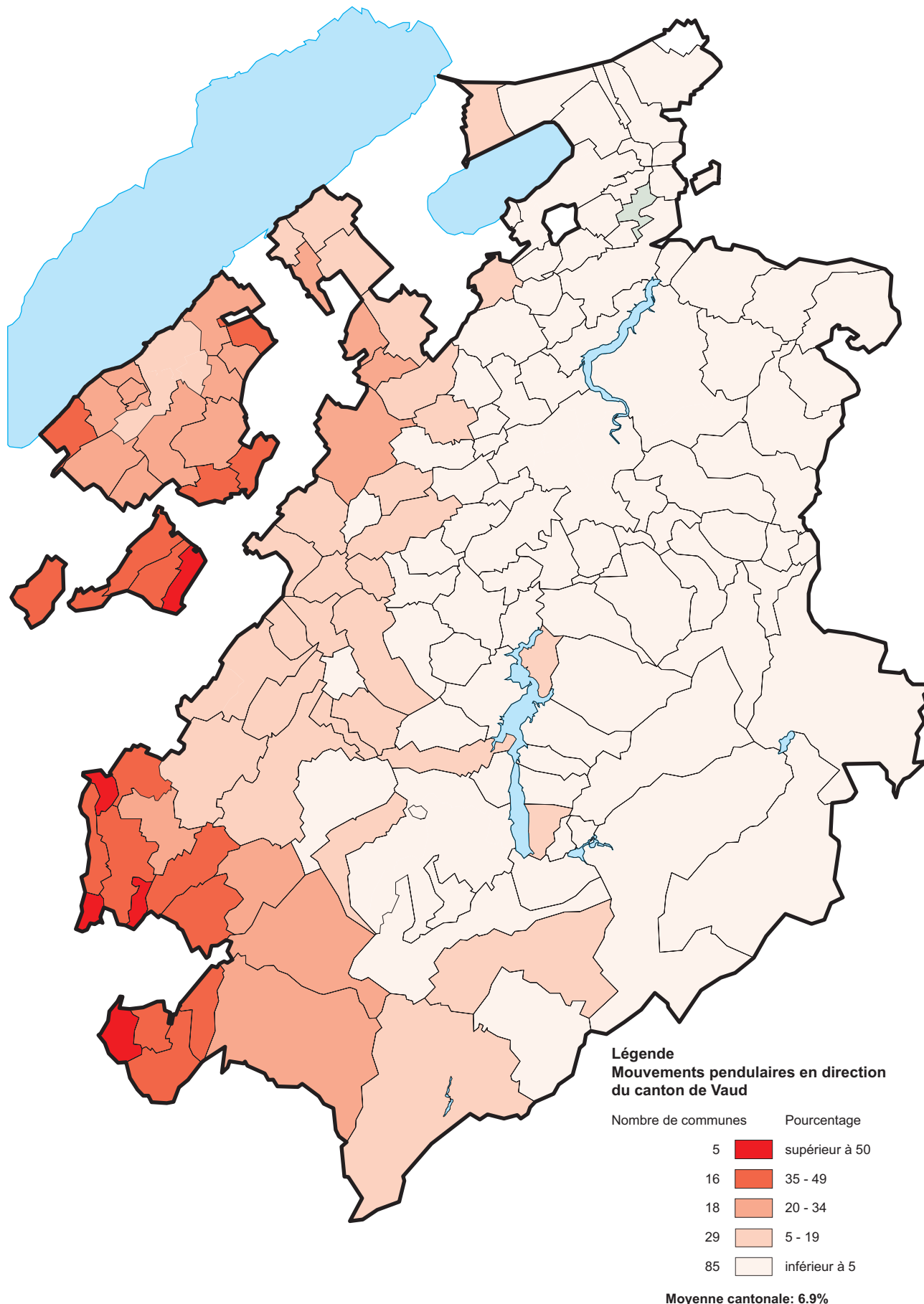
Au sud du canton de Fribourg, les districts de la Veveyse (36.9%), de la Broye (23.1%) et l'extrémité ouest du district de la Glâne (14.9%) sont traditionnellement les lieux où les mouvements pendulaires en direction du canton de Vaud (Vevey-Montreux, Oron et Payerne notamment) sont importants. Entre 1990 et 2000, le nombre de pendulaires sortant vers le canton de Vaud a augmenté de 44.0%. Signe d'une influence diffuse du canton de Vaud, l'augmentation a été la plus forte dans les districts de la Gruyère et de la Sarine où le nombre de pendulaires se rendant dans le canton de Vaud a doublé. Cependant, cette tendance reste faible, reste à savoir si elle se confirmera dans les années à venir.

La carte de la page 36 met en évidence les zones d'influence du centre cantonal et des centres régionaux pour les mouvements pendulaires internes au canton. Le centre cantonal domine largement le district de la Sarine. Il étend également son champ d'attractivité à l'ensemble du district de la Singine. Düdingen et Tafers sont fortement influencées par la proximité du centre cantonal. Le district du Lac correspond à une aire plus disputée, mais l'effet de polarisation du centre cantonal l'emporte finalement sur celui de Morat dans la moitié méridionale du district. L'influence du centre cantonal se prolonge encore à l'ouest jusqu'aux limites de l'enclave vaudoise qui sépare les communes broyardes.

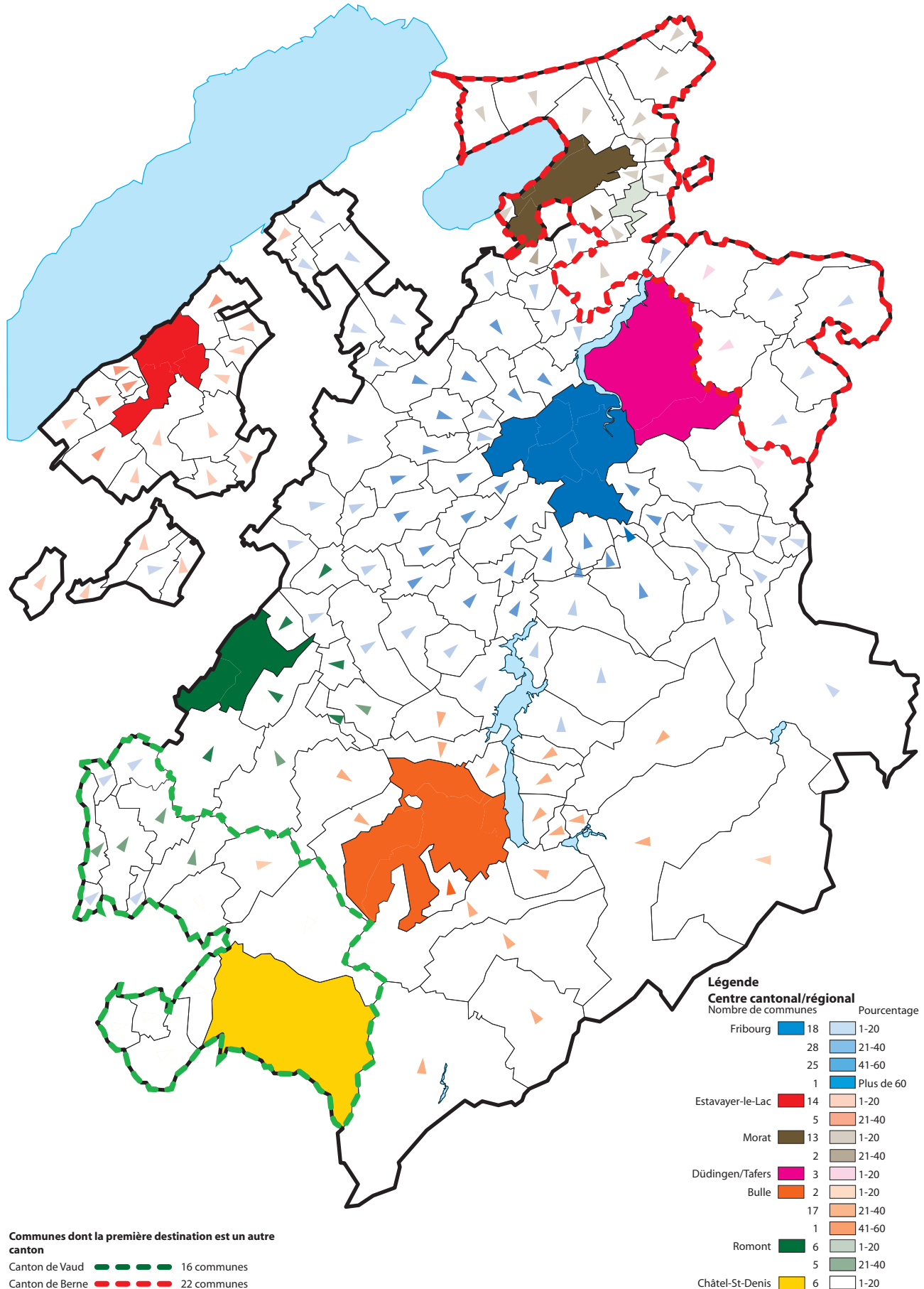
Vers le sud, l'influence de l'agglomération fribourgeoise est contrée par la double influence de deux centres régionaux: Romont et Bulle. Dans la partie méridionale du canton, le résultat du découpage des zones d'influence correspond grossièrement aux limites des districts. Le sud du canton se trouve ainsi partagé entre les trois zones d'influence des centres régionaux.



Mouvements pendulaires: Attractivité du canton de Vaud, 2000



Mouvements pendulaires: Attractivité des centres, 2000



Source: OFS/IGUL/SeCA



UTILISATION DU SOL

L'OFS établit une statistique de la superficie particulièrement intéressante en matière d'aménagement du territoire. Ces chiffres sont obtenus sur la base de l'analyse de photos aériennes établies à un moment précis. Chaque hectare est attribué à une catégorie d'utilisation du sol. Le dernier relevé à disposition pour le canton de Fribourg date de 2004; le relevé précédent a été effectué en 1993. Il est donc possible d'observer l'évolution de l'utilisation du sol sur la base de ces chiffres à l'hectare. Toutefois, comme le relevé au niveau suisse est en cours et devrait se dérouler jusqu'en 2009, il n'est pas possible de comparer les données du canton de Fribourg avec des chiffres pour l'ensemble du pays. Le rythme de relevé est de douze ans.

En ce qui concerne l'interprétation des données, les chiffres d'utilisation du sol et les zones à bâtir sont deux données distinctes qui ne permettent pas de faire de liens trop explicites. Par exemple, la statistique de l'utilisation du sol prend en compte les infrastructures de transports alors que celles-ci ne sont pas en zone à bâtir. Autre exemple: la statistique prend en compte les bâtiments agricoles dans ses chiffres relatifs à l'aire des bâtiments même si ces constructions se trouvent en zone agricole.

En raison du relevé à l'hectare, la statistique de la superficie n'est pas une donnée aussi précise que d'autres relevés. Le risque d'erreur est important en cas d'utilisation de ces données sur de petits territoires ou sur des catégories d'utilisation du sol rares.

Surface d'habitat et d'infrastructure

La surface d'habitat et d'infrastructure comprend les aires des bâtiments, les aires industrielles, les surfaces de transport, les espaces verts et lieux de détente, les exploitations de matériaux, les décharges et chantiers.

La carte de la page 38 présente les résultats combinés de la répartition de la surface d'habitat et infrastructure (cercles) et de son évolution 1993 - 2004 (teintes).

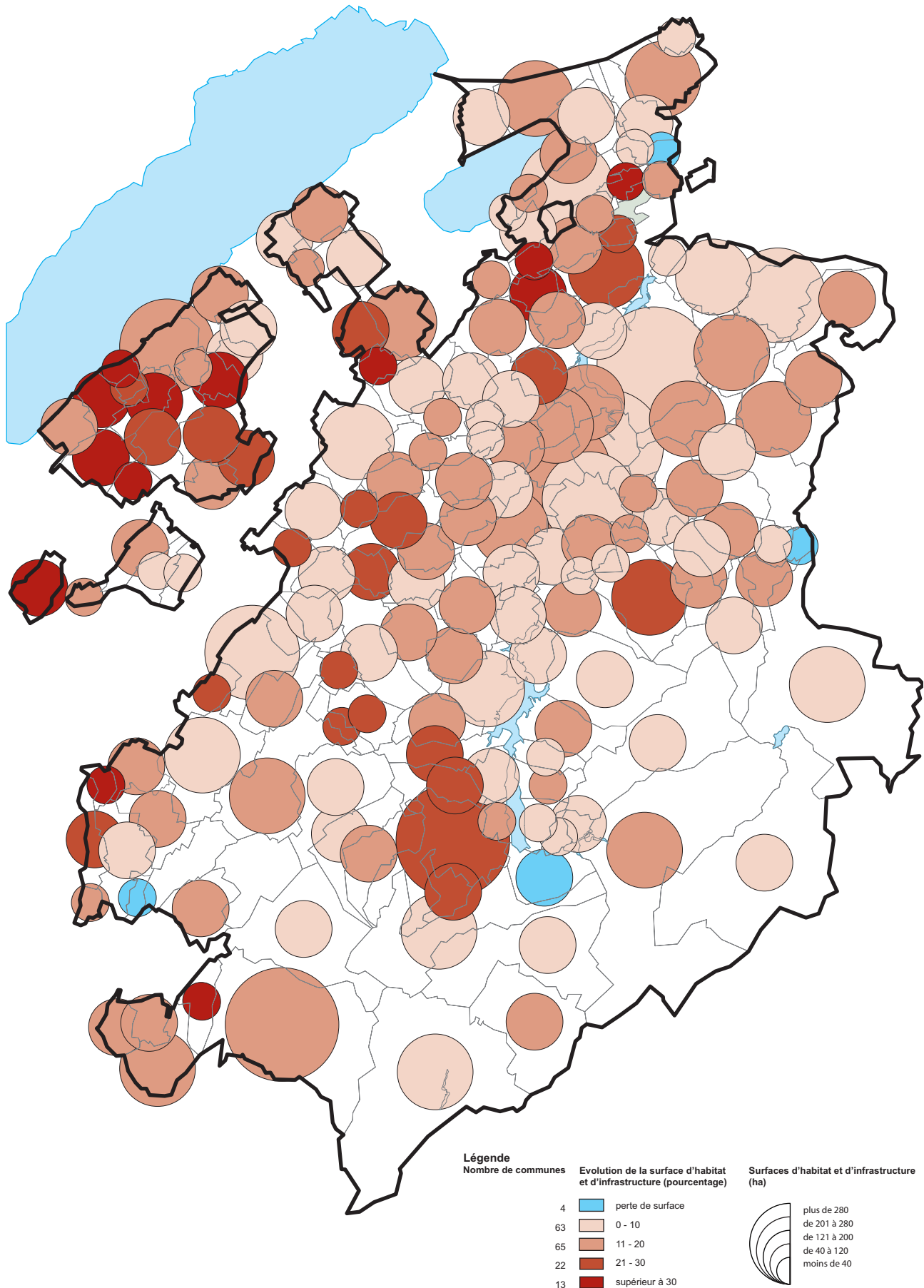
Entre 1993 et 2004, la surface d'habitat et d'infrastructure du canton a augmenté de 13%. En observant la répartition des augmentations les plus importantes, l'autoroute A1 et ses emprises sont à l'origine des principales augmentations observées. Les communes à proximité des limites cantonales et en périphérie de l'agglomération de Fribourg ont des augmentations supérieures à la moyenne. La région de Bulle connaît également une croissance importante qui est peut-être en lien avec la construction de la route de contournement H189.

Aire des bâtiments

L'analyse de l'aire des bâtiments, au sein de la catégorie surface d'habitat et d'infrastructure, permet d'observer si les augmentations constatées dans la carte précédente sont imputables à l'augmentation des surfaces occupées par des bâtiments non-industriels.

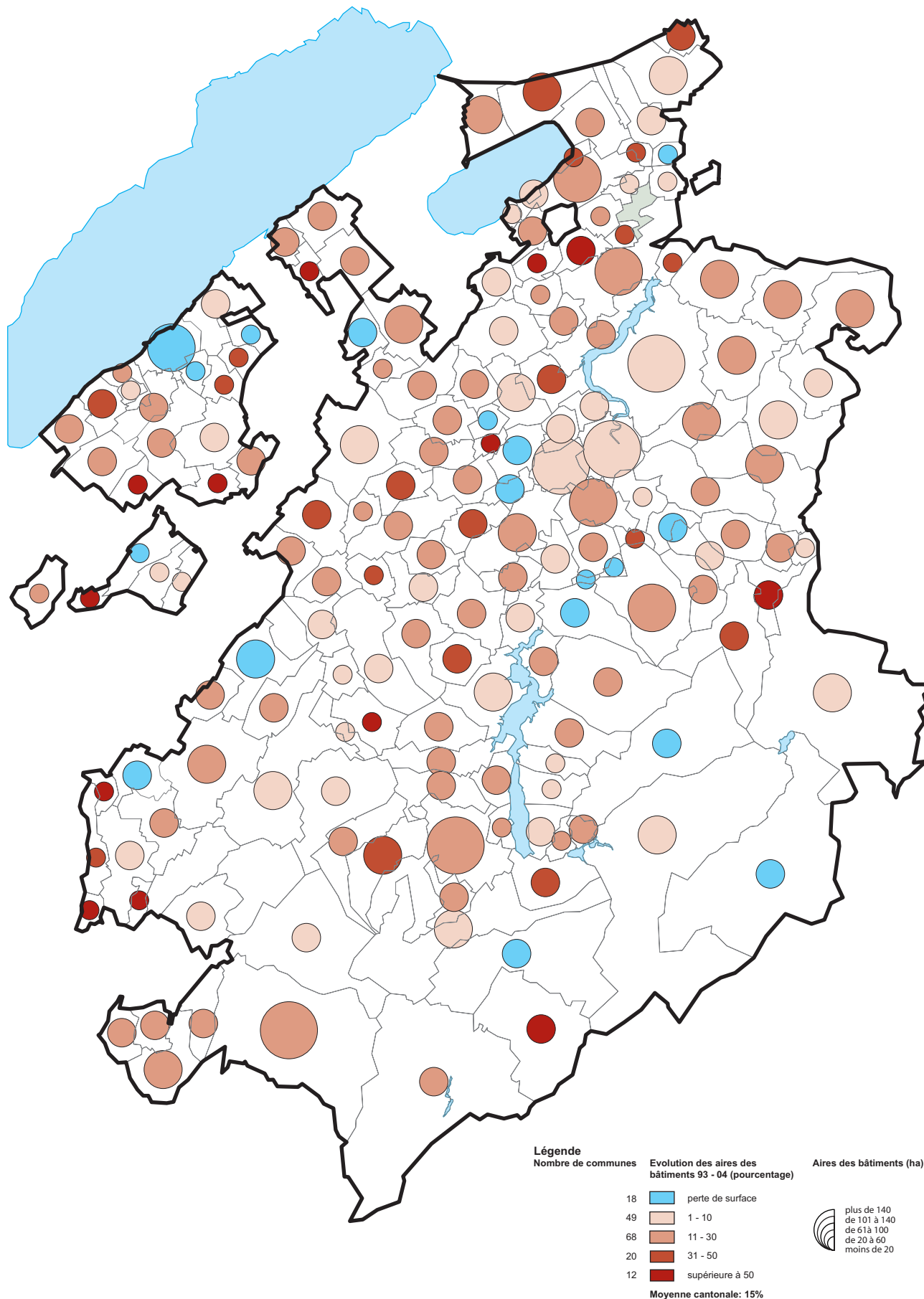
Afin de faciliter les comparaisons, les cercles représentant l'aire des bâtiments ont été établis selon la même échelle que la surface d'habitat et d'infrastructure. Les résultats sont beaucoup moins différenciés que dans la première carte. Les fortes évolutions sont majoritairement dans des communes comprenant des aires peu importantes. Le district du Lac semble connaître globalement un développement plus important, tout comme certaines communes du sud de la Glâne.

Surface d'habitat et d'infrastructure: Répartition 2004 et évolution 1993 - 2004





Aires des bâtiments: Répartition 2004 et évolution 1993 - 2004



Aires industrielles

En analysant l'évolution des aires industrielles, il est possible de voir si l'évolution constatée de la surface d'habitat et d'infrastructure est imputable à l'évolution de constructions édilitaires ou attribuable à d'autres catégories de la surface d'habitat et d'infrastructure (surfaces de transport, espaces verts et lieux de détente, exploitations de matériaux, décharges et chantiers). Il n'a pas été possible de maintenir la même échelle que sur les deux cartes précédentes pour des questions de lisibilité. Il n'est donc pas possible de comparer visuellement les trois cartes.

Les surfaces concernées sont beaucoup moins importantes que dans les deux précédentes cartes. 56 communes ne comprennent pas d'aires industrielles. A ce constat s'ajoutent les 23 communes qui comprennent des aires industrielles d'un hectare. Vu l'échelle de relevé à l'hectare, il serait erroné de faire une grande analyse des données portant sur de petites surfaces.

La moyenne cantonale d'évolution des aires industrielles entre 1993 et 2004 est de 23.7% de croissance. L'évolution des aires industrielles importantes est sensible dans les secteurs de l'agglomération de Fribourg, à proximité du canton de Berne et de l'autoroute A1. Romont a également une évolution favorable.

SYNTHÈSE

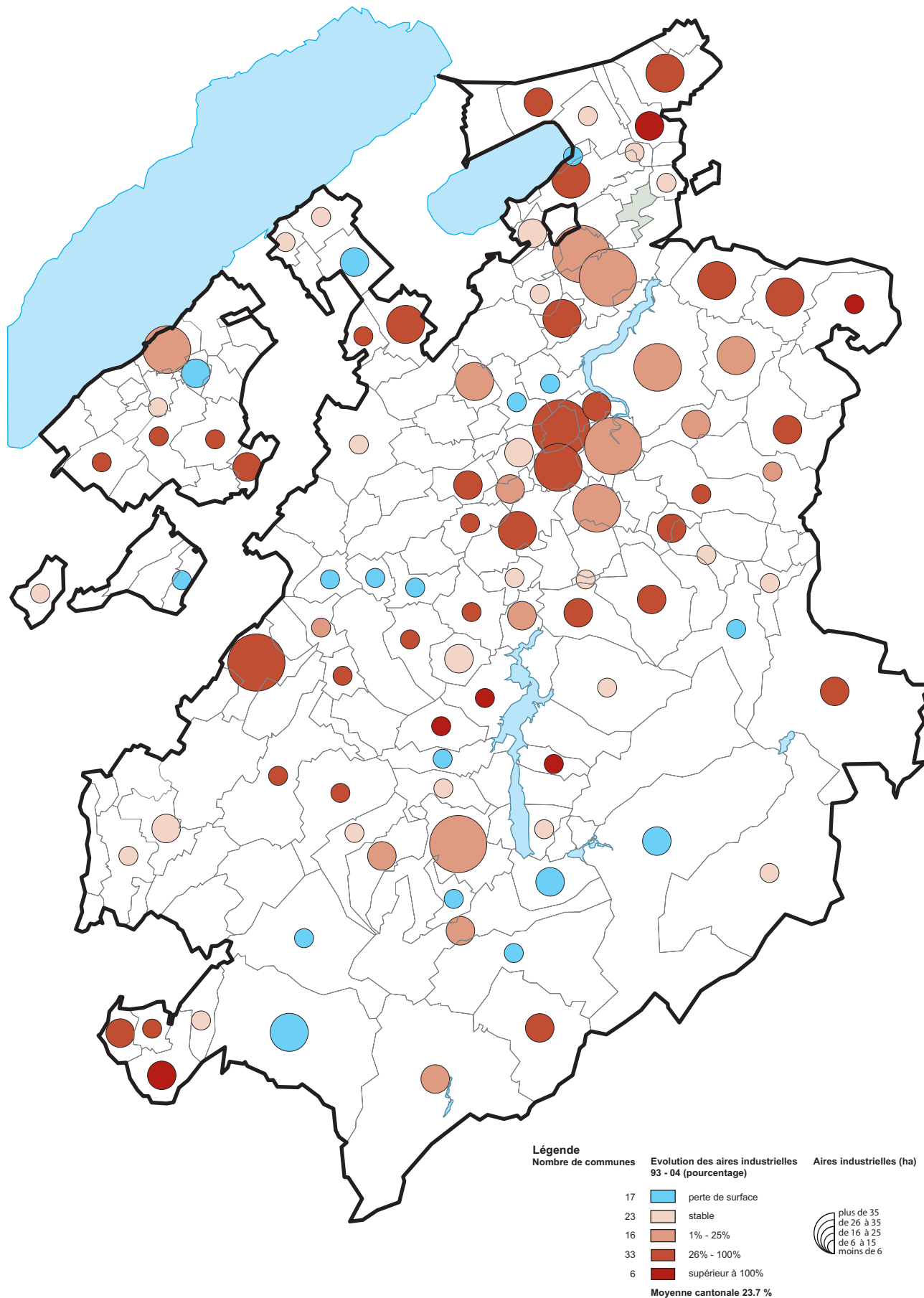
Cet état des lieux en matière de répartition de population, de formation, d'emplois et d'utilisation du sol confirme le poids du centre cantonal ainsi que le contraste entre le nord-ouest et le sud-est du canton. Pour chaque thématique abordée, les centres régionaux affichent, des valeurs se situant entre celles du centre cantonal et celles des autres communes; ils remplissent ainsi bien leur rôle de relais entre le centre cantonal et le reste du canton.

Le moteur de la croissance démographique fribourgeoise reste l'habitat plus que l'emploi. Le défi démographique en matière d'aménagement du territoire s'exprime sans doute davantage en termes de qualité qu'en termes de quantité. Il s'agira notamment d'accompagner l'émergence des agglomérations en veillant à répartir harmonieusement et rationnellement la population de façon à faciliter les transports et l'accès aux équipements, de prévoir des secteurs de développement économique disponibles et répondant aux besoins actuels, de permettre à l'agriculture de mener à bien sa réforme, ainsi que de préserver la qualité environnementale du territoire.

Les statistiques fédérales à disposition montrent que les grands phénomènes auxquels le plan directeur cantonal de 2002 se propose de répondre sont toujours d'actualité. Il n'est cependant pas encore possible de mesurer les effets de ce plan sur le territoire.



Aires industrielles: Répartition 2004 et évolution 1993 - 2004



Source: OFS/SeCA

3. EVOLUTION SECTORIELLE

URBANISATION ET ÉQUIPEMENTS

URBANISATION

Etat de la situation

La définition de l'urbanisation souhaitée est la tâche traditionnelle attribuée à l'aménagement du territoire. Au cours des dernières années, l'évolution des réflexions dans le domaine de l'urbanisation a mis en évidence les besoins importants de coordination entre urbanisation, transports et environnement. Les espaces de concentration de l'habitat ont pu évoluer au fil du temps notamment en fonction de l'évolution du réseau de communication, mais fréquemment, ces espaces sont également des sites construits présentant des qualités historiques importantes.

En Suisse, la Constitution fédérale demande aux collectivités publiques et par conséquent aux professionnels de l'aménagement du territoire de pratiquer une utilisation mesurée du sol. Dans un pays où l'espace à disposition est rare, une gestion attentive de l'utilisation du sol est nécessaire. Afin de mettre en œuvre le principe constitutionnel, les cantons doivent définir dans leur plan directeur cantonal des principes pour un dimensionnement adéquat des zones à bâtir. L'instrument principal pour garantir une utilisation mesurée du sol est le plan d'affectation des zones.

La loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT) précise des principes généraux pour délimiter les zones à bâtir. Ces zones comprennent les terrains largement bâtis et les terrains qui seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze années à venir et seront équipés dans ce laps de temps.

Etat des zones à bâtir

La dernière statistique fédérale établie de manière uniforme et comparable entre les cantons date de 1989. A cette date, le canton de Fribourg présentait la moyenne la plus élevée de Suisse dans le rapport entre une valeur d'équivalence-habitant et la surface des zones à bâtir légalisées. La valeur d'équivalence-habitant a été calculée afin de prendre en compte l'impact du tourisme dans certains cantons. La référence à cette valeur ne se justifiant pas dans le cas du canton de Fribourg (profil touristique moins avéré), l'indicateur de référence de dimensionnement utilisé est le rapport entre l'étendue des zones à bâtir légalisées et le nombre d'habitants.

L'Office fédéral de l'aménagement du territoire (OFAT) (aujourd'hui Office fédéral du développement territorial, ODT) relevait plusieurs facteurs influençant les résultats obtenus en matière de dimensionnement des zones à bâtir:

- le nombre de petites communes d'un point de vue démographique,
- le taux d'urbanisation,
- la vocation touristique,
- la faible densité des constructions,
- les zones à bâtir surdimensionnées.

En 1989, le canton de Fribourg présentait environ 11'500 ha de zones à bâtir. La moyenne cantonale de m²/habitant était d'environ 589 m²/habitant alors que la moyenne nationale était de 373 m²/habitant. La Confédération constatait que le canton de Fribourg comprenait beaucoup de petites à très petites communes présentant un dimensionnement élevé.



Sur la base des données informatisées à partir des zones d'affectation légalisées (zones construites et non construites), une statistique des zones à bâtir a été établie par le Service de l'aménagement et des constructions (SeCA).

Evolution des zones à bâtir par district, 2002-2008

| District | Zones à bâtir | | Evolution (ha) |
|---------------|---------------|---------------|----------------|
| | 2002 (ha) | 2008 (ha) | |
| Broye | 1'579 | 1'248 | - 331 |
| Glâne | 969 | 832 | - 137 |
| Gruyère | 2'098 | 1'998 | - 100 |
| Sarine | 3'155 | 2'837 | - 318 |
| Lac | 1'467 | 1'370 | - 97 |
| Singine | 1'356 | 1'289 | - 67 |
| Veveyse | 675 | 620 | - 55 |
| Canton | 11'300 | 10'193 | - 1'107 |

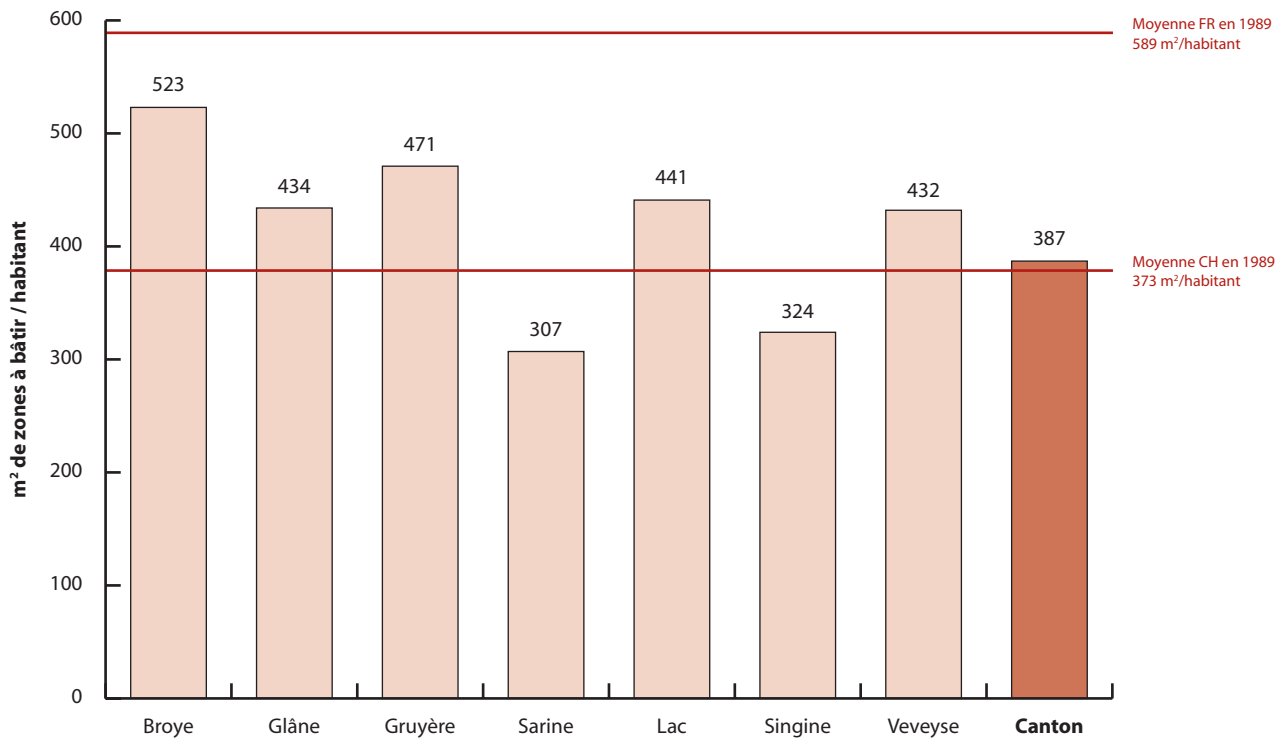
Source: SeCA

Le tableau ci-dessus permet de comparer l'évolution des zones à bâtir entre 2002, année d'adoption du plan directeur cantonal, et 2008. L'évolution globalement favorable constatée doit être relativisée sur deux points:

- d'une part, la base de référence cartographique a évolué. En effet, le SeCA redigitalise les zones d'affectation au gré de l'avancement des travaux de la mensuration officielle. Ce travail permet d'être beaucoup plus précis dans le report de l'information et des différences importantes peuvent être constatées;
- d'autre part, la Confédération fait référence depuis 2007 à un projet de normes SIA pour la détermination des zones à bâtir. Sur cette base, des types de zone peuvent être exclues: ce sont les zones d'exploitation de matériaux, les zones libres, les zones réservées, les zones de protection de la nature ou des sites construits, les zones occupées par l'armée, les zones de golf. Les données de 2002 sont issues d'une typologie simplifiée à partir de laquelle il n'est pas possible d'identifier les types de zones exclues aujourd'hui.

Le tableau ci-dessus est donc produit à titre indicatif, mais les données ne sont pas comparables.

Dimensionnement des zones à bâtir par district, 2008 avec indication des chiffres de 1989



Source: SeCA/OFAT

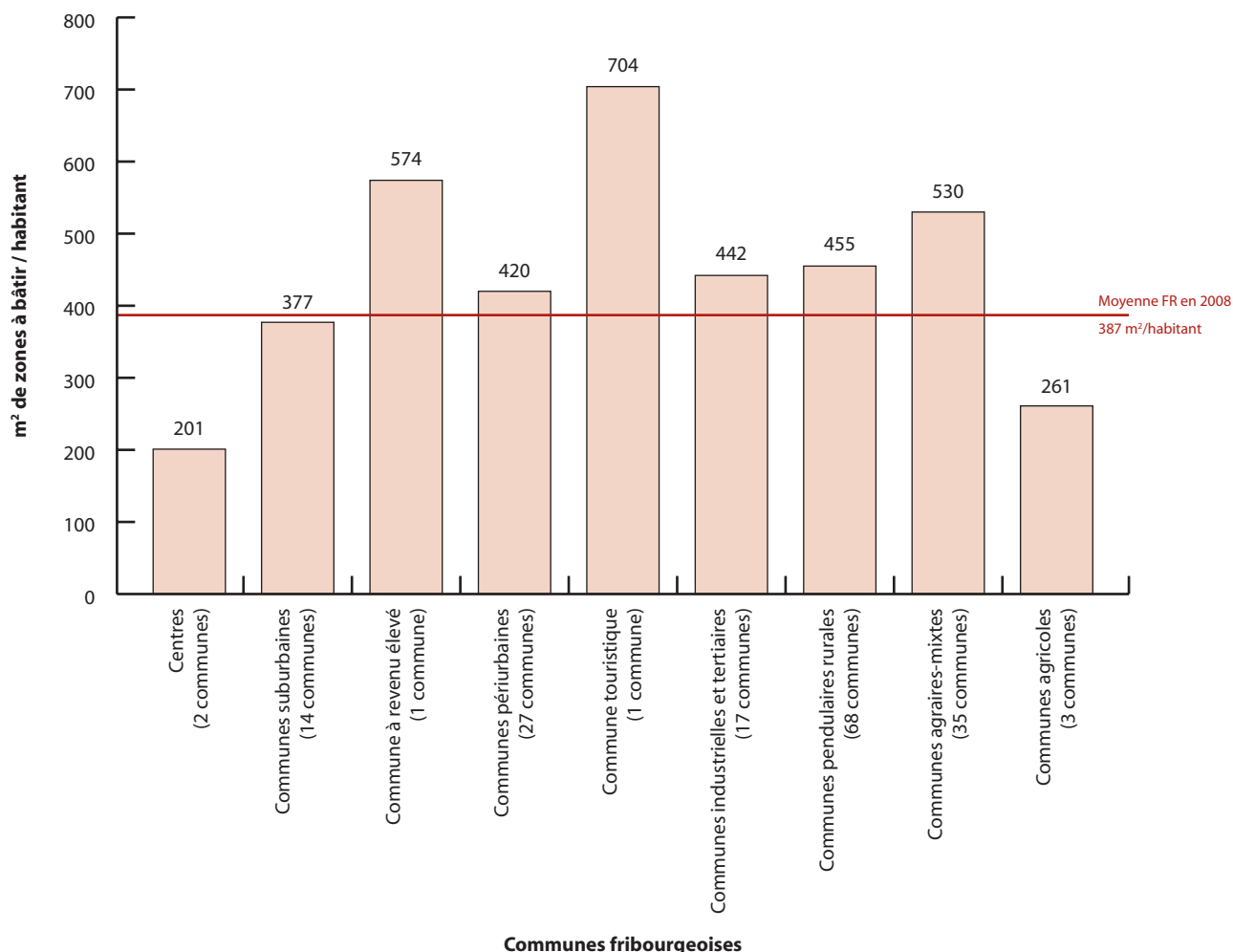
L'ensemble des districts fribourgeois présente un dimensionnement des zones à bâtir inférieure à la moyenne cantonale de 1989. Trois phénomènes expliquent ces résultats:

- les fusions de communes qui permettent, en règle générale, de concentrer les zones à bâtir,
- la forte croissance démographique que le canton de Fribourg a enregistré depuis 1989,
- l'examen du dimensionnement des zones à bâtir dans le cadre des révisions générales des plans d'aménagement local (PAL).

Le canton de Fribourg présente en 2008 une moyenne cantonale proche de la moyenne suisse de 1989.



Dimensionnement des zones à bâtir selon la typologie des communes suisses, 2008



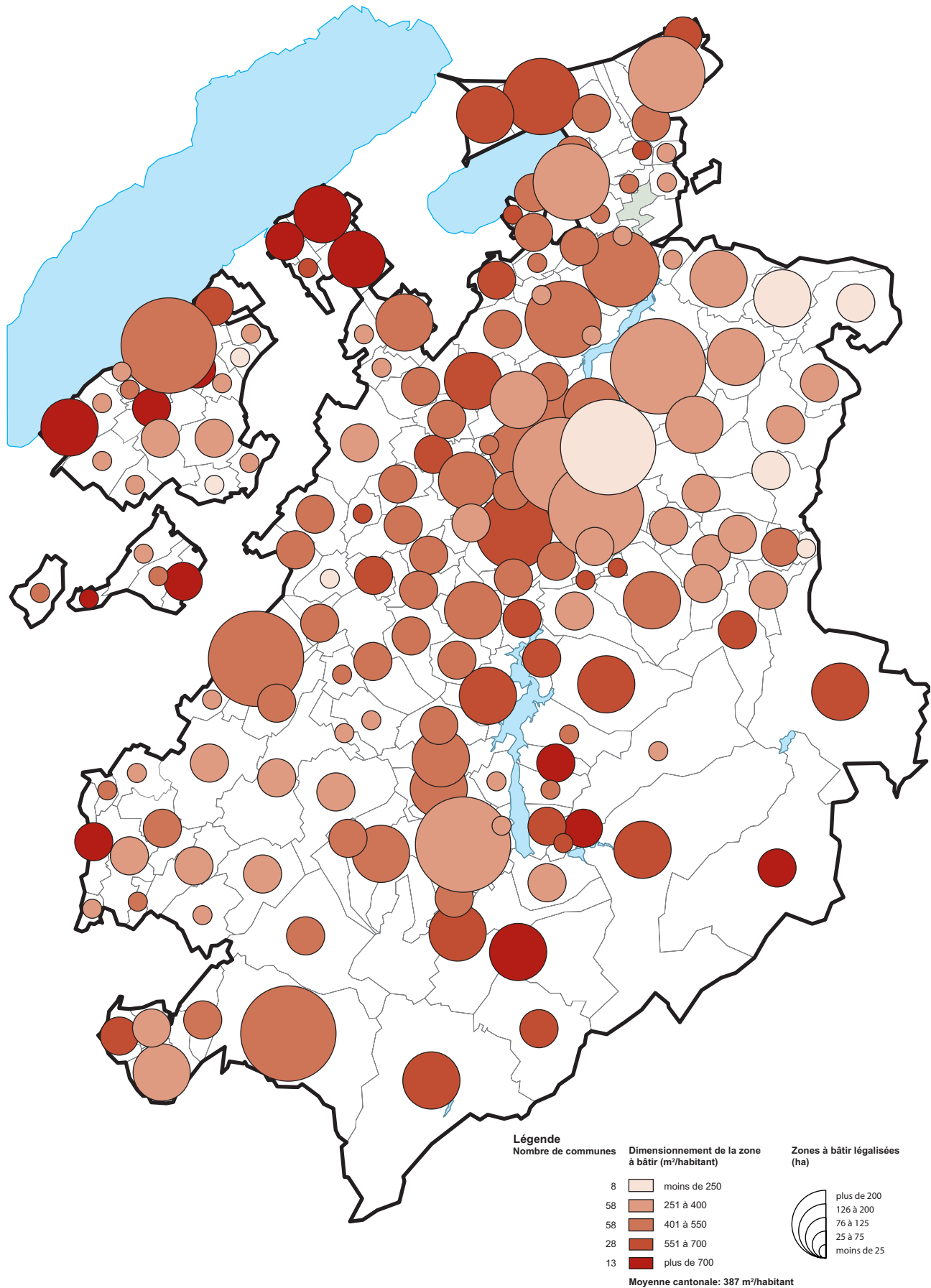
Source: OFS/SeCA

Lors de la statistique de 1989, l'OFAT avait établi un bilan du dimensionnement des zones à bâtir en fonction de la taille démographique des communes. La moyenne du canton de Fribourg était fortement influencée par la taille importante des zones à bâtir dans les communes de moins de 1'000 habitants. Toutefois, le canton n'était pas celui qui présentait les zones à bâtir les moins denses pour cette taille de communes. Les cantons présentant des moyennes élevées voyaient leur résultat cantonal diminuer en raison du nombre et de l'importance de leurs centres urbains. Comme les chiffres de 1989 étaient basés sur la valeur d'équivalence-habitant, il n'est pas possible de comparer les chiffres à disposition avec les valeurs relevées en 1989.

Depuis 1988, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a établi une typologie des communes suisses en 22 ou neuf classes. Cette typologie permet de classer les communes en fonction de critères de centralité, économiques, morphologiques et sociaux. Un poids important est également donné aux mouvements pendulaires. Le tableau ci-dessus présente le dimensionnement selon les neuf classes de la typologie des communes. Deux catégories, présentant des dimensionnements importants, sont représentées par une seule commune et donc peu représentatives. Pour les autres catégories, les communes agraires-mixtes présentent un dimensionnement moyen plus largement au-dessus de la moyenne cantonale.



Dimensionnement des zones à bâtir, 2008





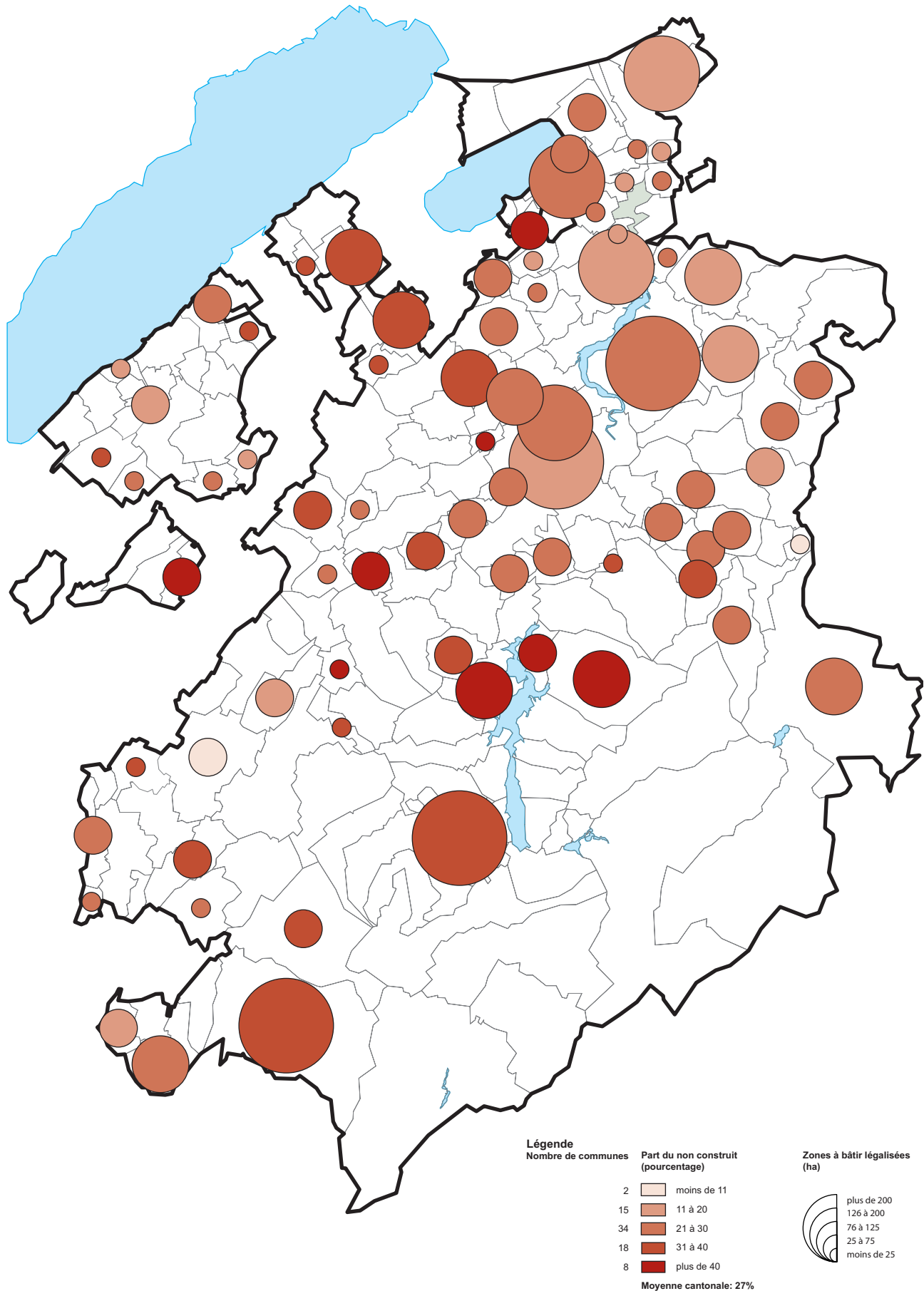
La carte du dimensionnement des zones à bâtir présente les résultats par commune de la relation entre surfaces légalisées des zones à bâtir (cercles) et m^2 de zones à bâtir par habitant (teintes).

Sur les 168 communes recensées en 2008, trois communes du district de la Sarine ne comprennent pas de zones à bâtir. 57 communes présentent un rapport m^2 /habitant inférieur à la moyenne cantonale de $387 m^2$ /habitant. 13 communes ont des résultats supérieurs à $700 m^2$ /habitant. Parmi cette dernière catégorie, trois communes ont des plans d'affectation des zones de plus de quinze ans pour lesquels une révision doit être effectuée et trois communes sont en cours de révision. Quant au profil des communes présentant les résultats les plus élevés, cinq communes d'entre elles ont un profil touristique qui peut expliquer les résultats obtenus (présence de camping, d'équipements touristiques et de résidences secondaires) et une commune comprend une grande zone d'activités réservée à une entreprise et à un projet légalisé.

Les plans d'aménagement local récemment approuvés (voir chapitre Aménagement local, carte «Etat des révisions...», catégorie «approbation après 2004») présentent un dimensionnement de $235 m^2$ /habitant à $412 m^2$ /habitant. Seule une commune présente un dimensionnement de $500 m^2$ /habitant en raison d'une grande zone d'activités d'importance cantonale et située dans un centre régional. Une révision récente pourrait avoir pour conséquence un dimensionnement plus large que la moyenne en raison des extensions de zones à bâtir (nouvelles zones à bâtir non construites). Ces observations sont la preuve de la mise en place de mesures permettant un dimensionnement adéquat des zones à bâtir dans le plan directeur cantonal.

Réserves en zones à bâtir, 2008

données disponibles pour 76 communes





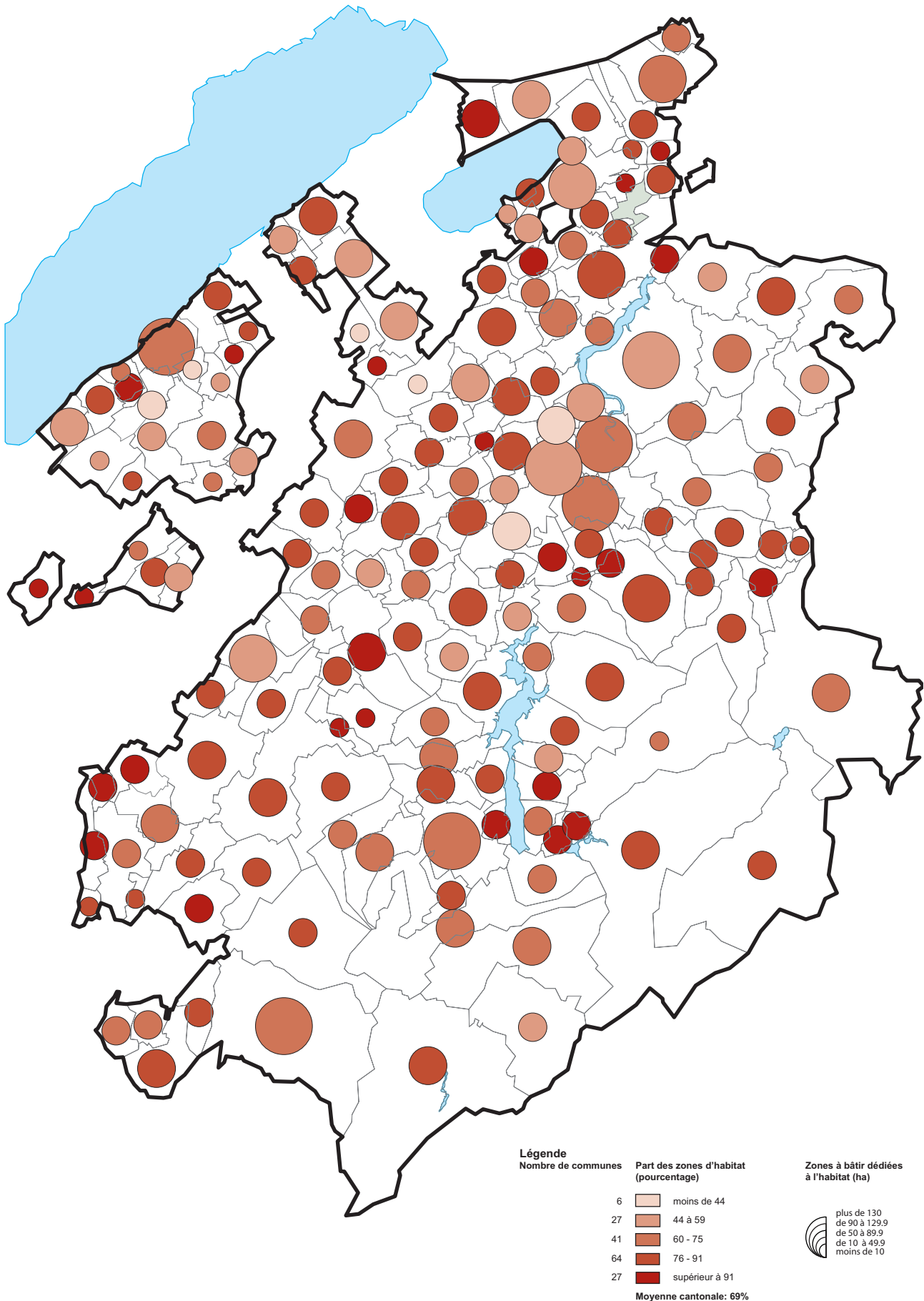
La carte des réserves en zones à bâtir a été établie sur la base des aperçus de l'état de l'équipement établis par les communes. Ces aperçus permettent de connaître la part des zones à bâtir effectivement construites et dans quel délai les zones à bâtir seront équipées. L'aperçu de l'état de l'équipement doit être cohérent avec le plan d'affectation des zones; il est mis à jour tous les cinq ans. La carte ne reprend que les données disponibles qui ont été établies après le 31 décembre 2002. Ces données ne sont actuellement disponibles que pour 76 communes (voir chapitre Aménagement local).

Sans surprise, un certain nombre de communes qui présentent un dimensionnement large des zones à bâtir (carte de la page 46) ont une part importante de zones à bâtir non construites. D'autres cas de figure sont également identifiables: des communes dont de grandes surfaces sont bloquées par des projets à la recherche de financement, une commune qui comprend une grande zone spéciale, des communes avec de grandes zones d'activités. En moyenne, sur l'échantillon observé, les zones non construites représentent 27% de l'ensemble de la zone à bâtir. La moitié des communes présente une part de terrains non construits égale ou inférieure à la moyenne.

La carte de la page 50 présente la part des zones résidentielles (soit un regroupement des zones résidentielles à faible densité, des zones résidentielles à moyenne densité, zones résidentielles à haute densité, zone de centre et zone mixte) dans l'ensemble de la zone à bâtir par commune. Le canton de Fribourg affiche un profil résidentiel marqué lorsqu'on observe la part que représente les zones dédiées à l'habitat dans l'ensemble des zones à bâtir. La moyenne cantonale est de 69% en 2008. Seules cinq communes présentent une part inférieure à 44%. Ce sont des communes comprenant soit des zones d'activités importantes, soit des zones spéciales. 27 communes comprennent plus de 91% de zones d'habitat; ces communes sont réparties sur l'ensemble du territoire.

La carte de la page 51 présente la part des zones d'habitat non construites dans l'ensemble des zones d'habitat. La moyenne des communes examinées est assez proche des chiffres obtenus pour l'ensemble des zones à bâtir (respectivement 26% et 27%). Sur 76 communes, 42 présentent une part de terrains non construits équivalente ou inférieure à la moyenne. Cinq communes présentent des résultats au-dessus de 40% (cas déjà expliqués précédemment).

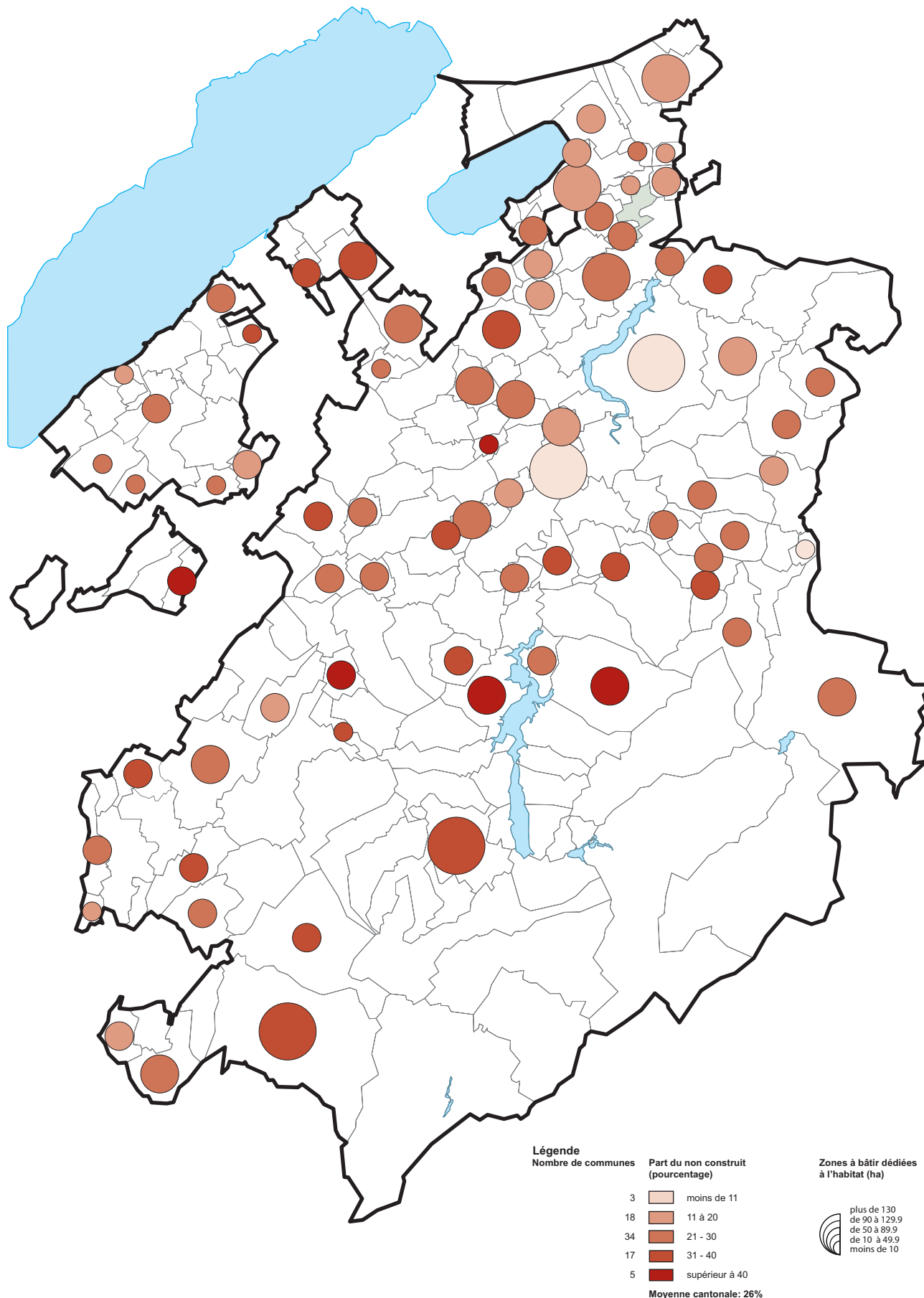
Part des zones d'habitat dans l'ensemble des zones à bâtir, 2008





Réserves en zones d'habitat, 2008

données disponibles pour 76 communes



Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Structure urbaine

La structure urbaine proposée par le plan directeur cantonal est toujours d'actualité comme le démontrent les résultats obtenus en matière statistique (voir chapitre cadrage statistique). Depuis l'adoption du plan directeur cantonal en 2002, aucun plan directeur régional n'a été approuvé et, par conséquent, aucun centre intercommunal n'a été déterminé sur la base des critères du plan directeur cantonal.

Concept d'urbanisation et critères pour le dimensionnement des zones à bâtir

Le plan directeur cantonal a proposé une nouvelle méthode pour le calcul du dimensionnement des zones à bâtir. Celui-ci se base sur les surfaces construites en zone à bâtir les quinze dernières années multipliées par un facteur de dimensionnement attribué selon les critères du plan directeur cantonal. Ce calcul est plus précis que la méthode des tendances utilisée avant la révision du plan directeur cantonal et donne une image du potentiel de développement des zones à bâtir pour chaque commune en fonction de leurs caractéristiques propres.

Grâce à la mise en œuvre de ces principes, une véritable action de sensibilisation et d'incitation pour le dimensionnement des zones à bâtir a été possible.

La carte de la page 53 permet de voir les facteurs de dimensionnement qui ont été validés par le SeCA depuis l'adoption du plan directeur cantonal. Conformément au plan directeur cantonal, un facteur a été validé et une vérification du dimensionnement exigée pour toute commune demandant une modification majeure de son plan d'affectation des zones ou débutant ses travaux de révision. Début 2008, le facteur de dimensionnement a été attribué à 95 communes sur les 165 concernées par la problématique.

Urbanisation et gestion de la zone à bâtir à l'échelle locale

Le plan directeur cantonal a défini des principes visant à sensibiliser les communes sur les modalités de gestion de la zone à bâtir (principes de délimitation, contrats de droit administratifs, ...). Ces principes ont été mis en œuvre par les communes. Il ne faut cependant pas cacher que les difficultés de mise en œuvre sont parfois élevées.

Perspectives

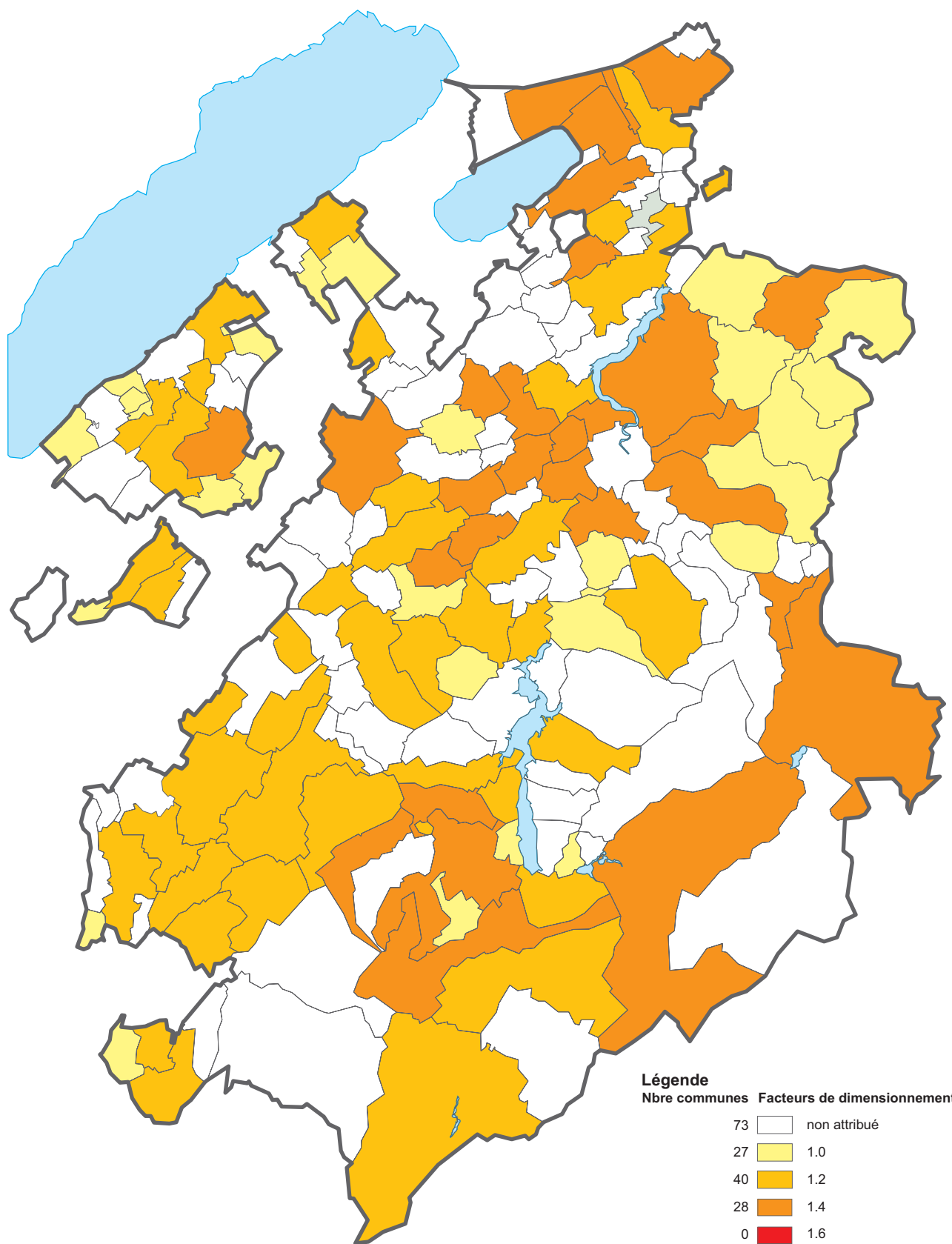
La structure urbaine proposée par le plan directeur cantonal est amenée à évoluer en fonction de l'avancement des plans directeurs régionaux tant pour l'évolution du centre cantonal ou des centres régionaux que pour la reconnaissance d'éventuels centres intercommunaux.

En matière de zone à bâtir, la méthode de dimensionnement proposée donne satisfaction. Il s'agira, conformément au texte du plan directeur cantonal et aux engagements pris envers la Confédération, de veiller au dépôt d'un calcul de dimensionnement par l'ensemble des communes du canton d'ici 2012.

Le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les constructions vient renforcer le dispositif proposé par le plan directeur cantonal en matière de gestion de la zone à bâtir (voir chapitre Aménagement local). Il faut espérer que l'élargissement des instruments régissant la zone à bâtir permettra à plus long terme d'augmenter la disponibilité des terrains légalisés pour la construction.



Mise en œuvre des critères pour le dimensionnement des zones à bâtir, 2008



ZONES D'ACTIVITÉS ET GRANDS GÉNÉRATEURS DE TRAFIC

Etat de la situation

Le canton de Fribourg a connu une forte augmentation de ses surfaces construites au cours des vingt dernières années. Dès la construction de l'autoroute A12, le canton a pu bénéficier de l'implantation de nombreuses activités.

L'aménagement du territoire fribourgeois a planifié des zones d'activités avec des définitions relativement souples et des dispositions réglementaires communales permettant l'implantation de toutes sortes d'entreprises.

Comme l'aménagement du territoire reste une compétence communale, ces zones d'activités peuvent actuellement être occupées par différentes activités. Les activités commerciales semblent avoir les mêmes critères de localisation que les entreprises à forte valeur ajoutée. Ce qui amène les activités commerciales à être en concurrence, en raison de l'arrivée sur le marché de nouveaux distributeurs, avec les activités secondaires ou tertiaires. Les entreprises à vocation commerciales sont prêtes à offrir des prix du terrain plus élevés que celles des activités secondaires et tertiaires.

Plus de vingt ans d'expérience en aménagement du territoire ont permis d'identifier deux types de zones d'activités:

- les zones d'activités situées dans des secteurs stratégiques, particulièrement recherchées par les entreprises à forte valeur ajoutée qui souhaitent véhiculer une politique d'image grâce à leur implantation. Ces zones d'activités constituent une base de travail importante pour la Promotion économique (PromFR) en vue d'inciter l'implantation d'entreprises exogènes ou d'offrir des possibilités d'extension aux grandes entreprises du canton. Le plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale a pour but de répondre à ce genre de demande;
- les zones d'activités qui accueillent les petites et moyennes entreprises constituant la majeure partie du tissu économique du canton. Ce type d'entreprises n'a pas forcément les mêmes critères d'implantation. Elles répondent à un besoin de maintien d'un tissu local tant économique que de matières premières. Ces zones sont donc souvent de plus petite taille et plus décentralisées que les précédentes.

La Promotion économique constate que les critères de localisation des entreprises à forte valeur ajoutée se sont précisés de manière qualitative au cours de ces dernières années. Les critères généralement exigés sont:

- une surface de plus de 5 hectares,
- une visibilité depuis l'autoroute,
- un accès sans traversée de localité,
- un voisinage économique de qualité,
- des terrains si possible en mains publiques ou d'un seul propriétaire.

A ces critères s'ajoute la volonté de construire rapidement. Ainsi, la concrétisation de ces projets est plus élevée si le terrain est déjà en zone d'activités.

Actuellement, les secteurs remplissant ces critères sont peu nombreux dans le canton et leur rareté justifie une gestion plus qu'attentive. En effet, l'offre n'est pas extensible à l'infini.



Il faut également souligner l'émergence récente de la problématique des grands générateurs de trafic. Les zones d'activités sont le principal lieu d'implantation de ce genre d'occupation du sol, ce qui explique que cette thématique soit souvent associée à celle des zones d'activités. Les grands générateurs de trafic peuvent être des entreprises avec un nombre important d'employés, des entreprises qui génèrent de grands mouvements de trafic liés à son approvisionnement et/ou à sa production et des centres commerciaux. Ils nécessitent une approche particulière en raison de leurs impacts importants sur l'environnement et sur les infrastructures de transport. A ce titre, en cas d'utilisation intensive du sol, la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions stipule que la desserte en transports publics fait partie de l'équipement de base. Les grands générateurs de trafic se localisent principalement à proximité des jonctions autoroutières et dans les centres.

Etat des zones d'activités

Début 2008, le canton de Fribourg comprenait environ 1495 hectares de zones d'activités légalisées. Sur 168 communes, 43 ne comportent pas de zones d'activités.

Comme il n'existe aucune statistique fédérale sur le sujet, il n'est pas possible de comparer les chiffres cantonaux avec des données d'autres cantons ou avec une moyenne fédérale.

Répartition et dimensionnement des zones d'activités, 2008

| District | Surface 2008 (ha) | Emplois 2005 | m²/emploi |
|-----------------|--------------------------|---------------------|-----------------------------|
| Broye | 210 | 6'418 | 329 |
| Glâne | 126 | 5'229 | 241 |
| Gruyère | 239 | 15'567 | 154 |
| Sarine | 515 | 47'136 | 109 |
| Lac | 184 | 10'937 | 196 |
| Singine | 212 | 10'787 | 196 |
| Veveyse | 84 | 3'919 | 214 |
| Canton | 1'570 | 99'993 | 157 |

Source: OFS/SeCA

Le tableau ci-dessus présente l'état des zones d'activités légalisées début 2008. Les chiffres sont obtenus sur la base des zones d'affectation digitalisées dans un système d'information géographique (SIG). En couplant les surfaces obtenues avec les données du recensement fédéral des entreprises de 2005 (nombre d'emplois dans les secteurs économiques secondaire et tertiaire), il est possible de constituer un indicateur présentant le nombre de m² de zones d'activités légalisées par emploi.

Les deux districts présentant la plus forte urbanisation et le plus grand nombre d'emplois sont ceux qui présentent les résultats les plus bas. Ce constat n'est pas étonnant. En effet, la Gruyère et la Sarine sont également les deux districts qui comprennent le plus d'emplois tertiaires (voir chapitre cadrage statistique), ces emplois nécessitant de moins grandes surfaces par emploi que des emplois manufacturiers. Les deux districts présentant les résultats les plus élevés sont ceux de la Broye et de la Glâne. Les explications sont différentes:

- en ce qui concerne le district de la Broye, il faut remarquer que des zones d'activités relativement importantes ont été planifiées en relation avec l'ouverture de l'autoroute A1. Ces surfaces ne sont pas forcément encore construites. De plus, le district de la Broye se caractérise par un nombre important d'emplois dans le secteur manufacturier (voir chapitre cadrage statistique), secteur économique caractérisé par une plus grande consommation du sol;
- en ce qui concerne le district de la Glâne, les résultats obtenus sont influencés par le peu de succès que rencontre actuellement sur le marché foncier les zones d'activités principalement desservies par un raccordement ferroviaire.

De manière générale, les surfaces de zones d'activités ont tendance à diminuer. Deux facteurs sont à l'origine de ce phénomène: les travaux de redigitalisation des zones à bâtir sur les données de la mensuration officielle et le réexamen du dimensionnement des zones d'activités effectués lors de la révision des plans d'aménagement local en vertu des principes définis dans le plan directeur cantonal.

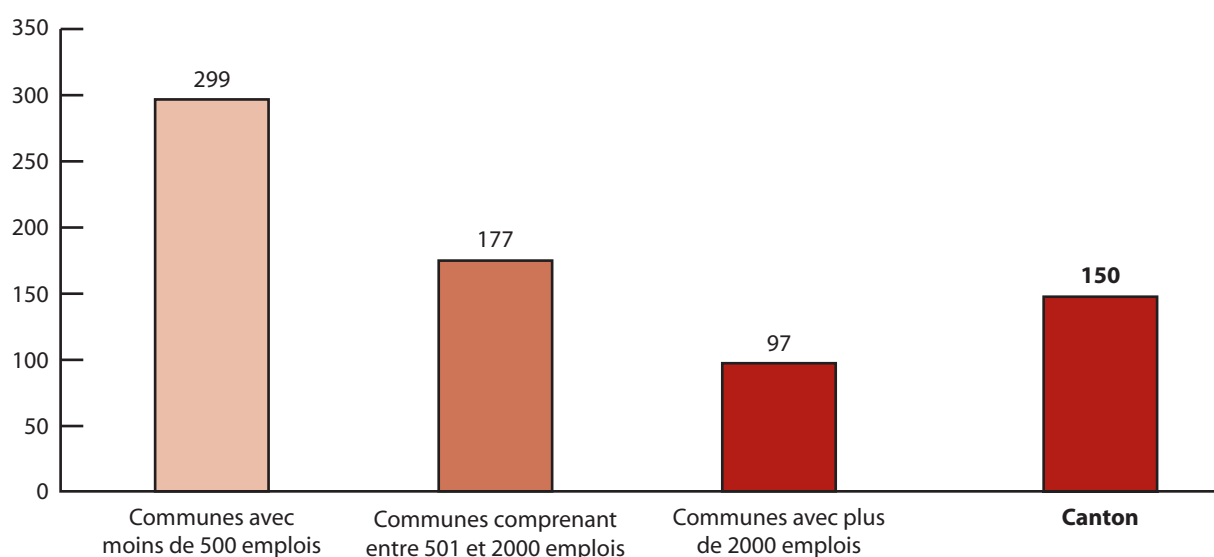
Evolution des zones d'activités par district, 2002-2008

| District | Zones d'activités | | Evolution (ha) |
|---------------|-------------------|--------------|----------------|
| | 2002 (ha) | 2008 (ha) | |
| Broye | 202 | 208 | + 6 |
| Glâne | 146 | 121 | - 25 |
| Gruyère | 244 | 229 | - 15 |
| Sarine | 498 | 483 | - 15 |
| Lac | 179 | 179 | 0 |
| Singine | 205 | 202 | - 3 |
| Veveyse | 82 | 73 | - 9 |
| Canton | 1'556 | 1'495 | - 61 |

Source: SeCA

Emplois et zones d'activités, 2008

m²/emploi

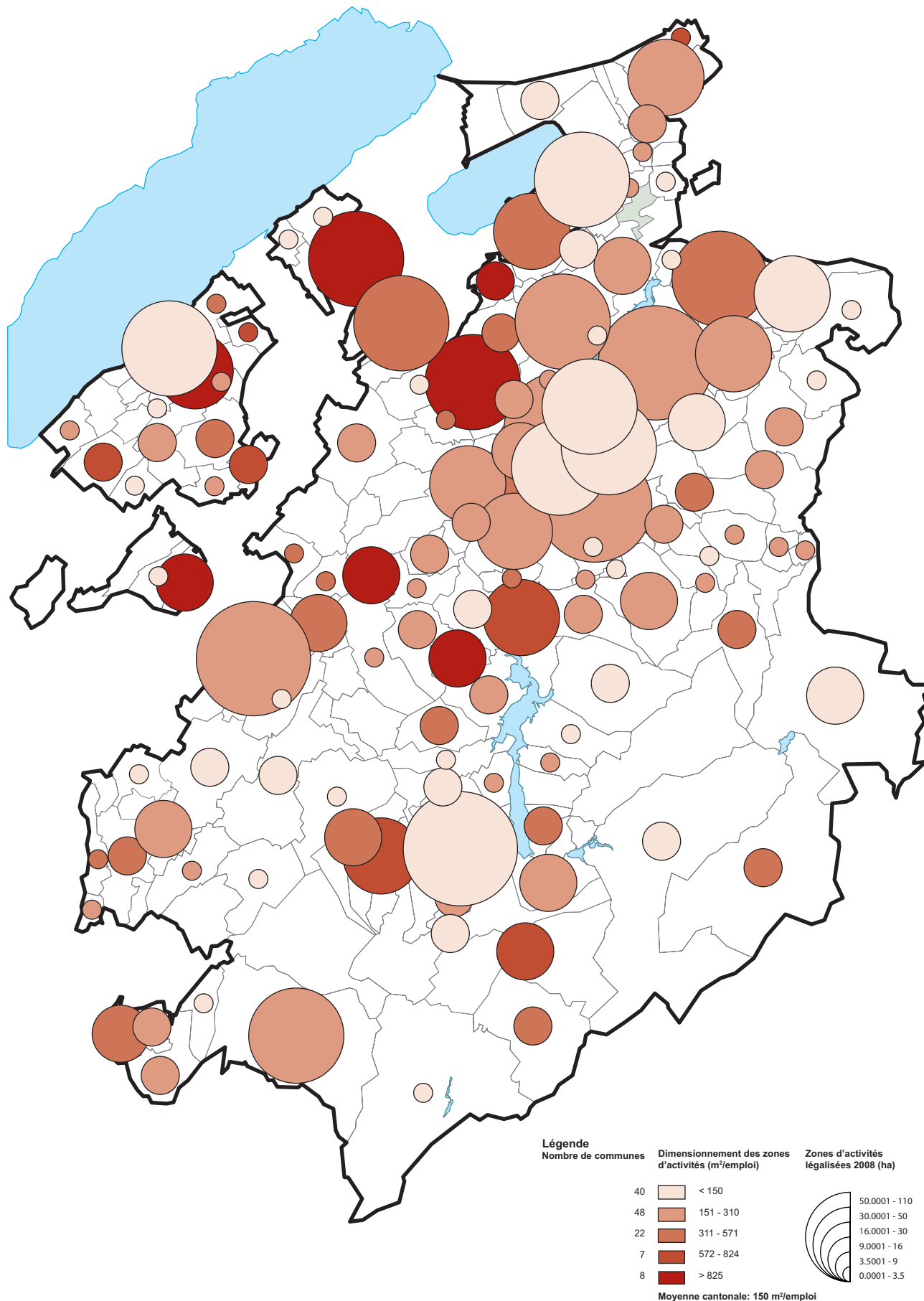


Source: OFS/SeCA

Le tableau ci-dessus permet de mettre en relation la taille des zones d'activités légalisées et le nombre d'emplois dans les secteurs économique secondaire et tertiaire que comprennent les communes. Sans surprise, le nombre de m² de zones d'activités par emploi est moins important dans les communes présentant beaucoup d'emplois. Ces chiffres ne donnent aucune indication sur le type d'emploi se trouvant dans ces communes et il est certain, comme évoqué plus haut, que les emplois du secteur tertiaire ont besoin de moins de surfaces pour leurs activités que les emplois manufacturiers ou certains types d'entreprises artisanales.



Dimensionnement des zones d'activités, 2008



Source: OFS/SeCA



La carte de la page précédente permet d'illustrer la relation entre les surfaces légalisées en zone d'activités et le dimensionnement des zones d'activités (m² de zones d'activités légalisées par emploi).

Le centre cantonal et les centres régionaux sont clairement identifiables tout comme l'axe Fribourg-Berne ou Fribourg St-Aubin. Majoritairement, les communes du centre cantonal et des centres régionaux présentent un dimensionnement des zones d'activités inférieur à la moyenne cantonale de 150 m² de zones d'activités légalisées par emploi.

Sur les 26 communes comprenant des surfaces de zones d'activités légalisées de plus de seize hectares, 23 incluent des zones d'activités d'importance cantonale.

En ce qui concerne les communes présentant les dimensionnements les plus élevés, quatre cas de figure expliquent ces résultats: des réserves d'entreprise pour des projets légalisés ou en cours de légalisation, des propriétés de l'armée, des zones d'activités à réévaluer et des zones d'activités occupées par des dépôts.

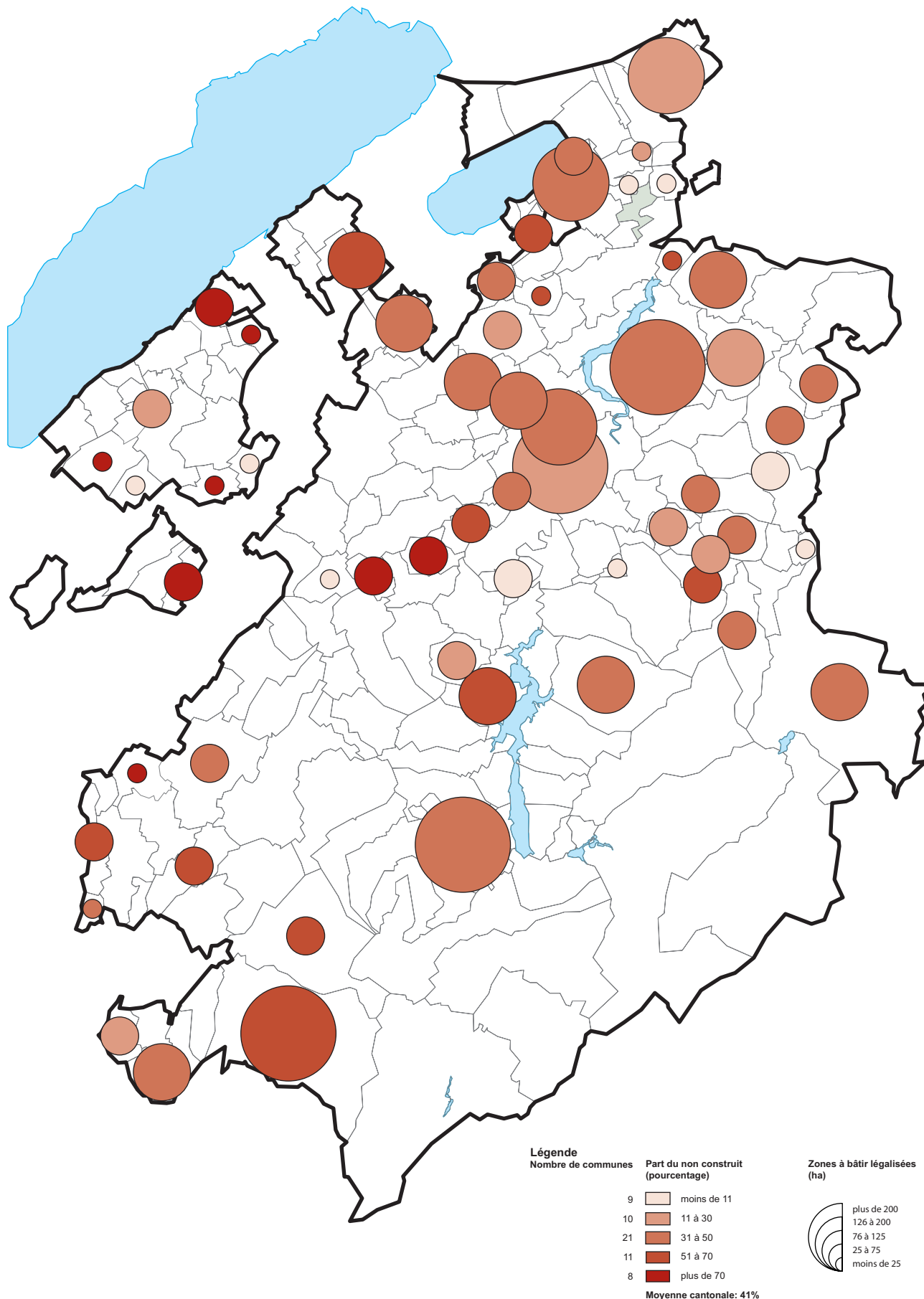
La carte de la page 59 est établie sur la base des données de l'aperçu de l'état de l'équipement qui sont disponibles pour 59 communes, compte tenu que toutes les communes du canton ne comprennent pas des zones d'activités. En moyenne, la part des surfaces non construites est plus importante que pour l'ensemble de la zone à bâtir (respectivement 41% et 27%). De grandes disparités existent entre les communes puisque sept communes ont des zones d'activités totalement construites, alors que quatre communes ont des zones d'activités totalement libres de constructions; ces onze communes ont des zones d'activités relativement peu étendues. Les zones d'activités totalement construites ont été planifiées principalement sur la base du tissu économique existant. Un peu moins de la moitié des communes présente une part de terrains non construits inférieure ou égale à la moyenne.

Sur les 59 communes examinées sous l'angle des réserves en zone d'activités, 15 communes comprennent des zones d'activités d'importance cantonale. Ces communes représentent en surface totale 68% des zones d'activités analysées; la part des surfaces non construites est de 40% soit des chiffres proches de la moyenne. Il n'est donc pas possible d'affirmer que des différences importantes existent en matière de réserves dans les zones d'activités entre les communes comprenant des zones d'activités d'importance cantonale et les autres communes.



Réserves en zones d'activités, 2008

données disponibles pour 59 communes



Etat 2006 des zones d'activités d'importance cantonale

Le canton ne planifie pas de zones d'activités d'importance cantonale, mais il les recense dans un plan sectoriel lorsque les zones planifiées par les communes remplissent les critères définis dans le plan directeur cantonal. Lors de l'élaboration du plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale (1998), sept pôles de développement ont été définis à l'échelle cantonale (un par district). En 2004, 31 communes comprenaient des zones d'activités d'importance cantonale.

Nous présentons ici l'état des zones d'activités d'importance cantonale en 2006 et leur évolution entre 2004, année de la dernière mise à jour du plan sectoriel des zones d'activités, et 2006.

Réserves dans les pôles de développement en 2006 et évolution de la construction de 2004-2006 (hectares)

| | Immédiatement disponible | A moyen terme | A long terme | Construit entre 2004-2006 |
|----------------------|--------------------------|---------------|--------------|---------------------------|
| Plaine de la Broye | 44.9 | 2.9 | 18.1 | 9.7 |
| Romont | 22.8 | 10.6 | 0.4 | 1.9 |
| Bulle et environs | 18.9 | 33.7 | 47 | 6.9 |
| Fribourg et environs | 107 | 49.6 | 66.8 | 14.4 |
| Morat / Kerzers | 7.3 | 14.9 | 16.9 | 3.8 |
| Basse Singine | 16.9 | 4.8 | 39.2 | 0.4 |
| Châtel-St-Denis | 5.7 | 10.6 | 3.5 | 2.5 |
| Total | 223.5 | 127.1 | 191.9 | 39.6 |

Source: SeCA

La catégorie «Immédiatement disponible» désigne les terrains en zone et totalement équipés. La catégorie «A moyen terme» comprend les terrains en zone dont l'équipement doit être complété ainsi que les terrains où un plan d'aménagement de détail doit être établi. La catégorie «A long terme» comprend les terrains figurant au plan directeur des communes (pas encore affecté à la zone à bâtir) et les terrains réservés par des entreprises. Les chiffres tiennent compte uniquement de l'état de la planification des communes et non de la volonté des propriétaires fonciers à rentabiliser leur bien.

Taille des secteurs figurant dans l'inventaire des zones d'activités d'importance cantonale, 2006 (hectares)

| | Nombre de secteurs |
|---------------------|--------------------|
| Moins de 2 hectares | 109 |
| 2 - 5 hectares | 47 |
| 5 - 10 hectares | 22 |
| Plus de 10 hectares | 7 |

Source: SeCA

En chiffres absolus, les terrains immédiatement disponibles sont suffisants pour les quinze prochaines années. Toutefois, ces chiffres méritent d'être examinés plus précisément.

La majorité des zones d'activités d'importance cantonale ont une surface limitée (moins de 2 hectares). En 2006, il n'était pas possible d'annoncer une zone d'activités à l'échelle nationale (plus de 20 hectares) immédiatement disponible à la construction (voir ci-après).



Taille des zones d'activités en hectares dans la catégorie «Immédiatement disponible», 2006 (hectares)

| Pôles de développement | Immédiatement disponible | Plus grande surface |
|------------------------|--------------------------|---------------------|
| Plaine de la Broye | 44.9 | 5.5 |
| Romont | 22.8 | 16.4 |
| Bulle et environs | 18.9 | 3.3 |
| Fribourg et environs | 107 | 8.1 |
| Morat / Kerzers | 7.3 | 1.8 |
| Basse Singine | 16.9 | 4.0 |
| Châtel-St-Denis | 5.7 | 1.4 |

Source: SeCA

Type de propriétaires en fonction de la surface dans les zones d'activités d'importance cantonale, 2004

| | Propriété publique | Propriété privée | Mixte |
|--------------------------|--------------------|------------------|---------------|
| Immédiatement disponible | 12.15% | 67.17% | 20.67% |
| Disponible à moyen terme | 4.65% | 68.75% | 26.60% |
| Disponible à long terme | 14.90% | 74.10% | 11.01% |
| Total | 10.95% | 69.54% | 19.50% |

Source: SeCA

Les collectivités publiques ne sont que très peu présentes sur le marché foncier des zones d'activités d'importance cantonale. Plus du deux tiers des réserves de ces zones d'activités étaient en mains privées en 2004. Si la négociation avec un propriétaire privé peut parfois se dérouler de manière idéale, il peut s'avérer parfois difficile, en cas de projet intéressant d'un point de vue stratégique, d'entreprendre des négociations avec plusieurs propriétaires privés. De plus, pour les propriétés en main de privés, les collectivités publiques ont parfois de la difficulté à négocier un prix attractif pour la vente des terrains à des investisseurs.

Le bilan effectué montre que malgré les zones d'activités légalisées, les collectivités publiques peuvent se trouver confrontées à un manque de terrains disponibles pour de grands projets en raison de surfaces trop petites et principalement en mains privées.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal a fixé un principe général de réexamen de l'opportunité et du dimensionnement des zones d'activités appliqué dès 2002.

Des principes de dimensionnement ont été formulés pour les zones d'activités d'importance locale ou régionale dès 2002.

En 2008, le plan directeur cantonal a été complété afin d'introduire des principes de dimensionnement pour les zones d'activités d'importance cantonale. Il a également été modifié afin de rappeler que le canton devait ou pouvait faire usage du plan d'affectation cantonal, conformément à la LATeC, en cas de projet important et urgent pour le canton (implantation d'une grande entreprise à forte valeur ajoutée notamment).

Dans le domaine des zones d'activités, il faut signaler la mise à jour du plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale effectuée en 2004 afin d'actualiser les données de l'inventaire en fonction de l'évolution des plans d'aménagement local.

En 1998, le Conseil d'Etat a institué un Groupe de coordination et de soutien pour l'élaboration et le suivi du plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale, composé des services suivants: le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), la Promotion économique (PromFR), le Service de l'environnement (SEn), le Service des ponts et chaussées (SPC) et le Service des transports et de l'énergie (STE).

Un montant de 30'000.- Frs est réservé chaque année pour aider à la mise en œuvre du plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale. Ce montant a été utilisé pour aider au démarrage de planifications (Plateau d'Agy sur les communes de Fribourg et Granges-Paccot, zone d'activités de Birch à Düdingen), pour l'établissement d'un rapport à destination du Conseil d'Etat sur la possible mise en œuvre d'une politique foncière active et pour répondre à un récent postulat sur les centres commerciaux.

Concernant les grands générateurs de trafic, le plan directeur cantonal a été complété avec des critères plus précis d'une part, pour l'évaluation des zones pouvant accueillir des grands générateurs de trafic et d'autre part, pour l'évaluation de projets précis. Ces critères ont été élaborés dans le cadre du plan cantonal des transports et du plan de mesures pour la protection de l'air.

L'exigence d'une limite de cinq ans pour la validité d'une zone d'activités créée dans le cadre d'un projet spécifique a été posée à six reprises depuis 2002; trois zones sont retournées en zone agricole sans procédure spécifique. Cette mesure permet de ne pas prêter le développement d'un secteur stratégique ou d'une commune par la réserve de terrains pour un projet qui a des difficultés à voir le jour. Vu la satisfaction rencontrée suite à l'introduction de ce genre de mesures, il est prévu d'introduire cette disposition dans la nouvelle loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions.

Perspectives

Suite à la demande formulée dans le cadre du projet Amgen situé à Galmiz (zone de 55 hectares en mains publiques), le canton a examiné les possibilités d'introduire des dispositions pour la mise en œuvre d'une politique foncière active tant dans la loi sur la promotion économique que dans la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions. Des réflexions devront avoir lieu entre les deux Directions concernées (DAEC et DEE) quant aux modalités de mise en œuvre.

Un rapport est en cours d'élaboration suite à l'acceptation d'un postulat sur la nécessité de l'introduction d'une politique cantonale en matière de centres commerciaux. En fonction des résultats du débat politique sur cette question, il est possible que le plan directeur cantonal soit complété.



TOURISME

Etat de la situation

Dans le contexte d'embellie du tourisme au niveau national, le canton connaît une forte progression de l'activité touristique (17 à 18 % selon Suisse tourisme). Le rapport d'activité 2007 de l'Union fribourgeoise du tourisme (UFT) fait état d'un bilan positif du secteur commercial touristique notamment en raison des très bons résultats des nuitées hôtelières. Les données concernant les nuitées de la parahotellerie, essentiellement résidentielles dans le canton, restent stables. Le phénomène des résidences secondaires n'est pas très représentatif dans le canton (9.9% des logements) et l'éventuelle abrogation de la Lex Koller n'a pas directement d'incidence dans la mesure où la proportion de résidences secondaires est inférieure à 30% des logements. Enfin, il faut mentionner que les activités touristiques à la journée restent plus importantes que le tourisme de séjour.

L'UFT, organisme privé reconnu d'utilité publique, est chargée notamment de la planification, de la promotion commerciale et de la gestion du tourisme dans le canton. Cette instance participe à la définition d'une politique et d'une stratégie touristique cantonale. Elle met en œuvre la loi sur le tourisme entrée en vigueur le 1er janvier 2006. Le canton est également impliqué dans ce domaine afin de définir la politique cantonale en la matière, d'assurer la coordination entre les différents acteurs et de concevoir une planification touristique cohérente par le biais du plan directeur cantonal.

Grâce à sa diversité culturelle et à ses paysages variés, le canton offre de bonnes potentialités pour le développement touristique. L'activité touristique exerce une emprise spatiale importante sur le territoire. Aussi, afin d'éviter des sources de conflits potentiels avec d'autres utilisations du sol (agriculture, forêts, protection de la nature, environnement...), il s'est avéré nécessaire de concentrer l'activité touristique et de définir des mesures d'aménagement propres aux différentes activités de loisirs.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Les pôles touristiques cantonaux définis dans le plan directeur cantonal visent à concentrer le développement touristique à des endroits précis. Ces sites à fort potentiel de succès sont considérés comme des espaces privilégiés en termes d'urbanisation, raison pour laquelle les communes concernées bénéficient d'un facteur de dimensionnement de 1,4.

Les pôles touristiques régionaux ne sont pas définis en tant que tels dans le plan directeur cantonal. Les régions ont la possibilité de définir ce type de pôles sur la base d'un concept touristique régional en tenant compte des critères définis dans le plan directeur cantonal. A ce jour, aucun pôle touristique régional n'a été proposé par les régions existantes par le biais d'un plan directeur régional.

Afin d'éviter toute confusion, il y a lieu de préciser que la notion de pôle touristique régional utilisée à l'article 75, alinéa 1 de la loi sur le tourisme sert uniquement de référence par rapport aux objectifs de cette loi et ne se substitue pas à la planification régionale qui est de la compétence des régions.

Le plan directeur cantonal définit des espaces prioritaires pour l'implantation d'installations d'équipements touristiques et de loisirs d'intérêt cantonal et régional. Il énonce également les principes de base à respecter pour la réalisation de ces installations de manière à éviter leur dispersion et à contribuer au maintien et au renforcement des pôles touristiques. Dès lors, les collectivités qui soutiennent financièrement les projets d'installations touristiques doivent impérativement s'assurer que les principes du plan directeur cantonal ont été respectés.

Face au développement des activités équestres et de leur potentiel important, des réflexions pour mettre en réseau les itinéraires équestres au niveau cantonal devraient être mise en place avec toutes les instances concernées par cette problématique afin de coordonner ces activités de loisirs.

Si aucun nouveau domaine skiable n'a été créé, les stations existantes cherchent à moderniser leurs installations pour atteindre une meilleure rentabilité économique. Afin de garantir un enneigement suffisant sur l'ensemble du domaine, des équipements pour l'enneigement artificiel sont présents sur certains domaines skiables. La planification de ces installations a un impact important sur l'équilibre des milieux naturels concernés, raison pour laquelle elle requiert une coordination importante afin de prendre en compte tous les intérêts en jeu. Le plan directeur cantonal définit des critères pour l'enneigement artificiel.

Le tourisme lié à la navigation de plaisance nécessite également d'être organisé de manière à ce que les différentes activités lacustres puissent cohabiter correctement et dans le but de permettre à la population l'accès aux rives de lac. Ainsi le plan directeur régional des rives du lac de la Gruyère et le plan d'affectation cantonal des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel posent le cadre général pour les différents projets d'amarrage de bateaux et tout projet d'aménagement touristique en lien avec les rives.

Perspectives

Le niveau régional étant reconnu comme un échelon favorable pour la mise en œuvre de la politique touristique, il convient d'inciter les régions à élaborer une planification touristique, par le biais des concepts touristiques dans le cadre des plans directeurs régionaux. Ces réflexions sont indispensables et nécessaires pour répondre aux exigences de la nouvelle politique régionale.

Dans ce sens, l'UFT annonce que l'inventaire du réseau cantonal de randonnée pédestre sera entièrement révisé dès 2008. Cette instance travaille aussi à l'élaboration d'une conception/vision cantonale 2020-2030 du tourisme fribourgeois. Il conviendra d'étudier quelles conclusions de l'étude doivent être intégrées dans le plan directeur cantonal.

De manière plus générale, le canton constituera un groupe de travail en vue d'établir des directives relatives à la planification, la réalisation, le balisage, la gestion et le financement des itinéraires touristiques et de loisirs, avec la mise en place de procédures ad hoc et de mécanismes de coordination.

Enfin, il apparaît nécessaire de rechercher une solution globale pour coordonner les différentes formes de mobilité douce existantes et de mettre en œuvre le concept national «Suisse mobile».



PATRIMOINE CULTUREL BÂTI

Etat de la situation

Les relations entre la mise sous protection du patrimoine et les instruments d'aménagement du territoire ont été définies dans la loi du 7 novembre 1991 sur la protection des biens culturels (LPBC). Depuis l'entrée en vigueur de la base légale cantonale, le plan d'affectation des zones et le règlement communal d'urbanisme sont utilisés comme instruments pour la mise sous protection des biens culturels.

Le Service archéologique (SAEF) et le Service des biens culturels (SBC) s'occupent principalement de la protection du patrimoine.

Les objets dignes de protection sont relevés dans des recensements qui constituent une donnée de base dont les communes doivent tenir compte pour prendre des mesures de protection. Dans le domaine, deux principaux recensements cantonaux sont à disposition: le recensement des sites archéologiques et le recensement des biens culturels immeubles. Ce dernier intègre les données de divers recensements sectoriels, tels que les recensements portant sur la maison rurale, le patrimoine architectural alpestre, l'architecture contemporaine. La Confédération, des associations ou des sociétés ont entrepris et financé des recensements divers en Suisse traitant notamment des sites construits, des biens culturels d'importance nationale et régionale (dont les sites archéologiques et les châteaux forts), des voies de communication, des sites industriels, des sites et installations militaires, des installations ferroviaires ou des parcs et jardins historiques. Les données de ces divers recensements sont intégrées au recensement cantonal des biens culturels immeubles au gré de ses révisions en relation avec les révisions de plans d'aménagement local.

Le recensement des biens culturels immeubles permet en outre de disposer d'une étude fiable pour mettre en œuvre les dispositions relatives aux changements d'affectation des bâtiments protégés hors de la zone à bâtir (voir chapitre espace rural et naturel, sous-titre constructions hors zone).

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Pour l'archéologie et les immeubles à protéger, la révision du plan directeur cantonal a permis d'entériner une pratique en vigueur depuis le début des années 90.

La prise en compte de l'Inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) dans le plan d'aménagement local s'est faite à satisfaction lors de l'établissement du plan directeur cantonal. Le texte du plan permet de justifier les mesures de protection exigées dans le cadre des modifications des plans d'affectation des zones.

Le plan directeur cantonal a été un bon vecteur de communication de l'ISOS aux communes qui n'avaient pas de réelle connaissance de cet inventaire et des potentialités de protection à mettre en valeur pour une commune.

Perspectives

La compétence pour le traitement des objets figurant à l'inventaire des voies de communication historiques de Suisse (IVS) a été transférée depuis 2002 du SAEF au SBC. Ce service a développé pour l'IVS une démarche similaire à celle suivie pour les sites et bâtiments à protéger. Dès lors, une adaptation du contenu du plan directeur cantonal doit être envisagée.



SANTÉ PUBLIQUE

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal a examiné les relations entre la santé publique et l'aménagement du territoire en intégrant les résultats de la planification hospitalière de 1997. Cette approche se justifiait à la fois pour intégrer les principes de localisation de la planification hospitalière et pour prendre en compte des constructions publiques d'importance cantonale (établissement du réseau hospitalier cantonal).

Perspectives

Le contenu du plan directeur cantonal doit être réexaminé en fonction de la loi sur le réseau hospitalier, de la loi sur l'organisation des soins en santé mentale et du plan médico-hospitalier.

Le canton s'est doté d'un plan cantonal de promotion de la santé et de prévention. Il faudra examiner si une intégration des principes doit être envisagée en aménagement du territoire, plus particulièrement dans le plan directeur cantonal ou si ces principes devront plutôt être intégrés dans un programme cantonal de développement durable à venir. A défaut d'une telle intégration, le Service de la santé publique et le Service du médecin cantonal proposent d'inscrire les aspects de promotion de la santé dans le plan directeur cantonal et dans le programme cantonal de développement durable, mais avec des points de vue différents, puisqu'il s'agit de deux documents.

ENERGIE

Etat de la situation

Le domaine énergétique est en forte mutation en raison d'une part, de l'accroissement des besoins énergétiques qui nécessite un nombre toujours plus important d'installations de production et de distribution et d'autre part, de l'émergence de nouvelles formes d'énergie renouvelable (telles que l'énergie éolienne, photovoltaïque et thermique, la biomasse, ...) que génèrent de nouveaux types d'installation et de nouveaux impacts sur le territoire.

Quel que soit l'agent énergétique en cause, la consommation d'énergie peut créer des nuisances tant pour l'homme que pour son environnement.

Fort de ce constat et conformément à la loi du 9 juin 2000 sur l'énergie, la politique cantonale en matière énergétique a pour objectif de limiter la consommation d'énergie, de rationaliser et d'augmenter la production indigène d'énergie. Cette politique est calquée sur les objectifs fédéraux 2000 – 2010 en la matière.

Le Service des transports et de l'énergie (STE) est chargé de la mise en œuvre de la politique cantonale en matière énergétique.

Un plan sectoriel de l'énergie a été élaboré en 2002. Ce document, qui a la valeur d'une étude de base, a permis de réaliser un inventaire des infrastructures énergétiques, de tirer un bilan de la politique énergétique cantonale, d'établir le potentiel énergétique sur le territoire cantonal et de fixer des priorités d'utilisation de certains agents énergétiques en fonction des régions.



Mise en œuvre du plan directeur cantonal

De manière générale, l'application des principes relatifs à l'énergie du plan directeur cantonal est jugée satisfaisante.

Sur la base de l'article 8 de la loi sur l'énergie, le plan directeur cantonal concrétise le cadre pour l'établissement du plan communal des énergies. Ce plan a pour objectif de sensibiliser les communes à l'utilisation des énergies renouvelables et indigènes, de les inciter à mettre en place une stratégie en matière énergétique et de planifier le développement de réseaux d'énergie. Dans ce but, les communes délimitent les secteurs énergétiques recouvrant des portions de territoire présentant des caractéristiques semblables en matière d'approvisionnement énergétique, afin de favoriser l'utilisation des énergies renouvelables et indigènes. Chaque commune est tenue d'établir ce plan communal des énergies dans un délai de sept ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi sur l'énergie; ce document est considéré comme un plan directeur communal au sens de l'article 43 de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC).

A ce jour, les communes de Bulle et de Farvagny ont un plan directeur communal de l'énergie qui a été approuvé par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) au moment de la révision de leur plan d'aménagement local (PAL). De nombreuses communes ont annoncé, dans le cadre de leur programme de révision de PAL, leur intention d'élaborer ce document.

Avec l'ouverture des marchés de l'électricité, l'énergie électrique produite au moyen des énergies renouvelables (énergie éolienne, solaire photovoltaïque, hydraulique, etc.) pourrait être rémunérée à des prix coûtant très concurrentiels; cette perspective favorise l'émergence de nombreux projets, notamment de demandes pour des parcs éoliens. L'implantation de ces projets se base principalement sur les sites déterminés dans le plan sectoriel de l'énergie et repris dans le plan directeur cantonal. Devant l'ampleur du développement de l'énergie éolienne, il apparaît urgent d'actualiser les critères de localisation et d'opportunité afin de déterminer les sites potentiels pour ces installations à fort impact environnemental et paysager. Ces réflexions devront être intégrées au plan directeur cantonal. Un groupe de travail interne à l'administration cantonale révisé dans ce sens le concept cantonal en matière d'éoliennes. Les premiers résultats sont attendus pour l'été 2008.

Perspectives

Il y a lieu de constater un déficit de critères d'analyse pour certains dossiers d'installations nécessaires aux nouveaux types d'énergie. Cette lacune devra être comblée par le biais du plan sectoriel de l'énergie et du plan directeur cantonal, ceci afin de garantir une implantation cohérente de ces installations sur l'ensemble du territoire du canton.

En outre, la modification de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) concernant l'implantation d'installations énergétiques dans la zone agricole offre une ouverture aux agriculteurs pour ce type d'installations (énergie solaire photovoltaïque, éoliennes, biocarburants), sans que les conséquences sur l'aménagement du territoire aient été étudiées. Dans ce sens, une étude de base sur l'opportunité de développer les biocarburants et ses conséquences en termes spatial et sur la stratégie de production agricole (alimentation ou production énergétique) pourrait être envisagée en vue d'accompagner cette ouverture.

Une révision du plan sectoriel de l'énergie est prévue pour 2010 notamment pour tenir compte de l'évolution de certains types d'énergie tels que le photovoltaïque, le solaire, l'éolien et les biocarburants. Ces travaux seront la base pour déterminer la politique énergétique cantonale 2010 - 2035. Dans ce contexte, une étude sur l'énergie solaire thermique et l'énergie solaire photovoltaïque est actuellement en cours, destinée à compléter certains éléments du plan sectoriel sur ces aspects. Une révision du plan sectoriel de l'énergie se traduira par une modification du plan directeur cantonal afin de prendre en compte ces évolutions.

EXPLOITATION DE MATÉRIAUX

Etat de la situation

La planification de l'exploitation de matériaux intègre notamment la gestion des gisements de graviers, de sables et de roches. L'enjeu de cette gestion de matières premières non renouvelables est d'arriver à concilier tous les intérêts en présence tels que ceux de la nature, de l'environnement, du développement de l'urbanisation, des autres utilisations concurrentes du sol, tout en garantissant un approvisionnement suffisant en matériaux de construction.

La politique cantonale en la matière a pour objectifs d'utiliser parcimonieusement et de préserver à long terme les ressources non renouvelables, de répondre aux demandes des régions en matière d'approvisionnement en matériaux, d'assurer la diversité de matériaux exigée par les besoins et les normes de la construction, de concentrer les prélèvements de manière à réaliser des infrastructures économiquement supportables et plus aptes à limiter les nuisances engendrées par l'exploitation de matériaux et de favoriser l'utilisation des matériaux de substitution pour économiser les matériaux meubles.

Dans ce contexte, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) est chargé de préparer la pesée des intérêts en présence, ainsi que la coordination des procédures dans le cadre des demandes de permis d'exploiter et de gérer le plan sectoriel qui définit des priorités pour les gisements potentiellement exploitables.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le plan sectoriel des aires de matériaux exploitables (PSAME) publié en 1994 par la Direction des travaux publics (DTP, actuellement DAEC) a posé les bases de la gestion de l'exploitation de matériaux. Ce document recense les gisements exploitables et met en évidence les intérêts à prendre en compte pour des projets d'exploitation de matériaux.

Les planifications et projets d'exploitation de matériaux sont analysés sur la base de divers principes de localisation et de coordination et en fonction des secteurs figurant au PSAME. Le plan directeur cantonal fixe les critères d'entrée en matière pour les projets de gravière.

Le plan directeur cantonal a également mis en évidence le besoin de coordonner le remblayage des sites d'extraction de matériaux et l'utilisation de matériaux de recyclage avec la politique de gestion des déchets, conformément à l'ordonnance fédérale sur le traitement des déchets.

Force est de constater aujourd'hui que les recommandations du PSAME sont dépassées et qu'elles ne permettent pas de fixer des priorités car le plan sectoriel contient trop de secteurs prioritaires. En outre, de nouvelles bases légales sont entrées en vigueur au cours des dix dernières années, nécessitant la prise en compte d'intérêts ou instruments nouveaux.



Les difficultés d'utilisation du PSAME nécessitent une mise à jour de cet inventaire afin d'avoir un instrument de gestion plus efficace et adapté aux nouvelles exigences légales. En 2004, sur la base de ce constat, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a donné le mandat au SeCA de réviser le PSAME qui deviendrait le plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM).

Le plan directeur cantonal indique que le PSAME doit être mis à jour périodiquement et précise les points qui devront particulièrement être pris en considération dans cette révision de l'inventaire. Le PSEM devra notamment prendre en compte les nouveaux inventaires fédéraux ou les nouvelles planifications cantonales, et les zones S de protection des eaux souterraines légalisées.

Perspectives

L'exploitation de matériaux s'appuie sur des principes de planification qui doivent également être actualisés afin de minimiser les atteintes portées à l'environnement par une gestion coordonnée des ressources.

Ainsi, la mise à jour du plan directeur cantonal, basée sur le PSEM, devrait répondre à un double objectif: d'une part délimiter les secteurs dans lesquels des projets d'exploitation peuvent être étudiés et d'autre part définir des critères pour préserver des ressources non renouvelables.

Le PSEM, accompagné de la modification du plan directeur cantonal, devrait faire l'objet d'une mise en consultation publique d'ici la fin de l'année 2008, afin d'entendre l'ensemble des partenaires intéressés à cette problématique et de déterminer une démarche consensuelle de planification de cette ressource.

Les liens entre l'extraction de matériaux et la gestion des déchets (matériaux de remblayages et matériaux de recyclage) sont à approfondir afin d'améliorer la coordination entre ces domaines et d'étudier les moyens de mise en œuvre dans le plan de gestion des déchets établi par le Service de l'environnement (SEn).

Enfin, dans le cadre des travaux de révision de la loi sur l'aménagement du territoire, des réflexions ont été menées pour améliorer le suivi des exploitations de matériaux. Le projet de loi propose des outils pour mieux gérer les exploitations et offre la possibilité au canton d'intervenir en cas de crise d'approvisionnement.

TRANSPORTS

Etat de la situation

Les aspects liés aux transports sont actuellement traités par plusieurs services (Service des ponts et chaussées (SPC), Service des transports et de l'énergie (STE), Service de l'environnement (SEn), Service des constructions et de l'aménagement (SeCA)) dépendant de deux directions (Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) et Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC)). Cette répartition des compétences nécessite une définition des modalités de collaboration entre les services afin d'assurer une bonne coordination globale des transports. C'est dans ce but que la loi du 20 septembre 1994 sur les transports a instauré un Groupe de coordination des transports (GCT) regroupant des représentants des principaux services ayant des besoins de collaboration accrue dans le domaine des transports. Le GCT s'est fortement impliqué dans les travaux de révision du plan cantonal des transports (PCTr) et de modifications du plan directeur cantonal y relatives.

L'évolution significative des transports est liée à une prise de conscience accrue de cette problématique au cours des dernières années. Si auparavant l'activité des services en charge de ce domaine s'était toujours principalement concentrée sur la planification et la réalisation d'infrastructures de transports ou sur la commande de prestations aux entreprises de transports, la gestion de la mobilité (gestion du trafic et du stationnement liée à la capacité des infrastructures existantes et futures, incitation au report modal vers les transports collectifs et les modes doux, mesures de modération de trafic) et la réduction des nuisances environnementales (bruit, protection de l'air) prennent aujourd'hui une importance croissante.

Cette évolution, souhaitée par les spécialistes du domaine, doit s'effectuer non seulement pour mettre en œuvre le principe de prévention, mais aussi pour tenir compte des attentes de la population toujours plus consciente des conséquences des modifications importantes de l'utilisation du sol sur sa qualité de vie.

Dans cet esprit, le canton a mis en place dès 1993 une démarche de valorisation des espaces routiers en traversées de localités (Valtraloc) pour soutenir les communes désireuses de réconcilier le trafic automobile et les conditions de vie de la population. A ce jour, 61 communes ont initié une démarche Valtraloc et 32 traversées ont été réaménagées en totalité ou partiellement.

Le canton a instauré l'instrument du concept de stationnement obligatoire pour les communes comprises dans le périmètre d'un plan régional des transports ou mentionnées dans le plan de mesures pour la protection de l'air. Une politique de stationnement basée sur un dimensionnement et une gestion adéquate du trafic individuel motorisé et des deux roues contribue à influencer favorablement l'utilisation des transports publics.

En revanche, l'enjeu de la mobilité douce a été longtemps sous-estimé en raison, en partie, de l'organisation dans ce domaine du canton qui a scindé ce thème en plusieurs aspects traités par différents services. Le canton doit cependant pouvoir assurer des activités de planification et de sensibilisation ou de conseil aux instances concernées; or il faut reconnaître qu'actuellement ces tâches ne sont que peu traitées. Il n'en reste pas moins que l'échelle adéquate d'intervention en matière de mobilité douce est l'échelle régionale ou locale.

Tous ces constats ont mené le Conseil d'Etat à inscrire dans son programme de législature 2007-2011 l'examen de la nécessité d'instaurer un service ou une section de la mobilité au sein de l'administration cantonale en vue d'assurer une meilleure gestion et coordination de la mobilité, tous modes confondus.



En ce qui concerne le trafic d'agglomération et en raison des exigences fédérales en matière de projet d'agglomération, une modification du plan directeur cantonal est actuellement en cours.

Le domaine de la navigation aérienne est un domaine de compétence fédérale. Il est traité dans le plan sectoriel sur les infrastructures aéronautiques (PSIA) qui définit à la fois des principes pour les installations existantes et des critères à respecter pour les nouvelles installations.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le PCTr et les modifications du plan directeur cantonal, adoptés en 2006 par le Conseil d'Etat, ont permis de doter le canton d'un instrument de planification unique pour l'ensemble des modes de transports. Lors de l'élaboration du PCTr, un effort important a été fourni pour assurer la cohérence du concept global des transports, proposer des modalités à même de garantir une meilleure coordination entre l'urbanisation et les transports (notamment en définissant des critères permettant d'évaluer la desserte en transports en cas d'utilisation intensive du sol) et définir des principes de planification des transports publics. La répartition des tâches entre les services en matière de transports a été également précisée.

En ce qui concerne le trafic individuel motorisé et le réseau cyclable, le PCTr reprend les principes issus des planifications existantes et sera adapté en cas de révision de celles-ci. Grâce à ce plan, des principes clairs ont été posés pour l'examen des projets, mais il est encore trop tôt pour établir un bilan précis de la mise en œuvre de ce document. Le PCTr est accompagné d'un programme de mise en œuvre arrêté par le Conseil d'Etat.

Perspectives

Une révision de la loi sur les transports est prévue dans le programme de législature 2007 - 2011. Il s'agira, au-delà d'une adaptation globale des textes, d'examiner les aspects suivants:

- prise en compte de la gestion de la mobilité,
- réexamen des aspects liés au financement,
- réexamen des dispositions relatives à la planification des transports à l'échelle régionale.

En fonction des réflexions menées sur la gestion de la mobilité, des principes pourraient être intégrés dans le plan directeur cantonal dans ce domaine. En effet, l'actuel plan directeur cantonal comprend un thème général sur le concept global des transports et plusieurs thèmes spécifiques en fonction des modes de transport. Cette solution ne permet pas de traiter de manière adéquate tous les aspects liés à la mobilité ayant des effets importants sur le territoire. Des réflexions doivent être menées en vue de préciser le contenu attendu en matière de mobilité dans les instruments de planification (plan d'aménagement local ou plan d'aménagement de détail).

Suite à la planification des travaux de la deuxième étape de Rail 2000, appelée à l'avenir projet «ZEB», il faudra examiner si des modifications du plan directeur cantonal sont à prévoir. Dans le cadre de la mise en œuvre du PCTr, des travaux doivent également être initiés afin de sensibiliser les entreprises aux plans de déplacement. Il s'agit d'un instrument permettant d'examiner les modalités d'une meilleure coordination des déplacements des employés d'une entreprise afin d'optimiser la gestion de la mobilité et de limiter l'impact sur l'environnement dans les secteurs comprenant des fortes concentrations d'entreprises.

Un autre domaine en cours d'étude, conformément aux principes arrêtés dans le PCTr, est celui de la planification de nouvelles haltes ferroviaires. Le projet le plus avancé est celui de la création d'une nouvelle halte ferroviaire sur le site de Saint-Léonard (projet retenu dans le plan directeur de l'agglomération de Fribourg).



Le programme de législature prévoit également la révision de la loi sur les routes, qui date de 1967, dont le but est notamment de tenir compte des nouveaux enjeux en matière de mobilité. Le réseau routier cantonal et la planification cantonale du réseau cyclable doivent être prochainement révisés. Les nouvelles réflexions qui seront faites dans ce cadre déboucheront sur des adaptations du plan directeur cantonal.

L'activité économique génère d'importants flux de marchandises et se développe de préférence là où les infrastructures de transports sont attractives et performantes. L'augmentation constante du trafic de marchandises crée cependant des nuisances de plus en plus importantes et génère, dans certains cas, des situations dangereuses. Dans ce contexte, le canton cherche à garantir un réseau de transport de marchandises attractif et performant sur la route et sur le rail, tout en réduisant les nuisances auxquelles est soumise la population et en augmentant la sécurité de ce trafic.

Même si de grandes améliorations ont été constatées dans le domaine de la gestion du stationnement grâce à l'élaboration des concepts de stationnement des communes concernées, des réflexions pour optimiser le traitement de cette problématique pourraient s'avérer encore nécessaires. L'opportunité d'introduire un nouveau thème dans le plan directeur cantonal doit être examinée.

L'adéquation des bases légales cantonales avec la mise en œuvre de la politique fédérale des agglomérations doit également être analysée. Dans ce but, un groupe de travail interdirectionnel a été instauré sous l'égide de la DAEC. Un rapport doit être établi pour le Conseil d'Etat qui examinera notamment si les bases légales cantonales en matière de financement des infrastructures de transport sont suffisamment claires et si les structures à mettre en place et le suivi des projets d'agglomération nécessitent l'élaboration d'une législation cantonale spéciale.



ESPACE RURAL ET NATUREL

SURFACES AGRICOLES ET D'ASSOLEMENT

Etat de la situation

La séparation de la zone à bâtir et de la zone à non-bâtir est un principe important à la base de l'aménagement du territoire en Suisse. Majoritairement, la zone de non-bâtir correspond à la zone agricole. Un lien direct est donc souvent fait entre l'étendue des zones à bâtir et la préservation de la zone agricole.

L'avenir de l'espace rural et non construit est un des grands enjeux de l'aménagement du territoire de ces prochaines années si l'on considère la nécessité d'assurer une certaine durabilité au développement territorial. Dans la mesure où les principes régissant l'espace rural sont définis dans le droit fédéral, il appartiendra à la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire de fixer un cadre pour définir une stratégie garante des principes du développement durable.

Actuellement, le seul instrument de planification régissant une partie de la zone agricole est le plan sectoriel fédéral des surfaces d'assolement de 1992. Afin de garantir l'approvisionnement en cas de crise grave, la Confédération a demandé aux cantons de préserver suffisamment de surfaces d'assolement (SDA). Ce dernier terme désigne l'ensemble des surfaces agricoles présentant les meilleures conditions pour la production céréalière. En vue d'assurer un suivi des surfaces d'assolement au niveau suisse, la Confédération demande que l'état des surfaces d'assolement soit examiné avec une attention particulière dans les rapports sur l'aménagement du territoire présentés par les cantons.

Le plan sectoriel fédéral demande au canton de Fribourg de garantir une surface minimale de 35'900 hectares (ha) de surfaces d'assolement. Dans le cadre de l'approbation du plan directeur cantonal, la Confédération a revu le quota attribué au canton de Fribourg en raison des emprises de l'autoroute A1; le quota à atteindre est aujourd'hui de 35'800 ha.

L'inventaire des surfaces agricoles, établi pour la première fois en 1987, classe les surfaces agricoles en cinq catégories (A, AB1, B1, B2 et C) en fonction de leur qualité et du type de production. Seules les catégories A et AB1 ont été reconnues comme surfaces d'assolement par la Confédération. Cet inventaire a été utilisé pour déterminer les surfaces d'assolement du canton de Fribourg.

Jusqu'à ce jour, le canton a renseigné la Confédération à deux reprises sur l'étendue de ses surfaces d'assolement avec les résultats suivants:

Evolution des surfaces d'assolement du canton de Fribourg

| Année de relevé | Surfaces d'assolement hors de la zone à bâtir (ha) |
|-----------------|----------------------------------------------------|
| 1994 | 36'150 |
| 2003 | 35'674 |
| 2008 | 35'791 |

Source: SeCA

Début 2008, le canton de Fribourg présente un déficit de 9 hectares (0.05%) en regard du quota de surfaces d'assolement exigé par la Confédération.

A l'échelle du canton, une augmentation de 117 hectares est constatée entre 2003 et 2008. Il est à noter que le canton de Fribourg ne tient pas compte des terrains non construits situés dans les zones à bâtir légalisées. Tout secteur affecté à la zone à bâtir ne figure plus dans l'inventaire

cantonal des surfaces agricoles. Par contre, un secteur peut être réintégré en cas de dézonage.

Entre 2003 et 2008, les surfaces d'assolement comprises dans les golfs (27 ha) ont été comptabilisées pour la première fois dans les surfaces annoncées, alors que la Confédération offrait cette possibilité depuis 1998.

Afin de comprendre les limites de la comparaison des chiffres relevés, il faut signaler que les statistiques établies en 1994 avaient été effectuées sur la base de plans planimétrés. En 2003, les statistiques ont été établies sur la base d'un calcul automatique des surfaces via un système d'information géographique.

Lors de la mise à jour de 2008, des erreurs d'attribution de catégorie ont été corrigées, ce qui explique une partie des différences constatées. De plus, l'inventaire a été digitalisé sur les plans de la mensuration officielle, lorsque ceux-ci sont disponibles. Des diminutions ou augmentations de surfaces ont également été constatées suite au changement de support cartographique.

Trois districts connaissent des diminutions de SDA. 26 communes sont concernées par des diminutions de plus de trois hectares entre 2003 et 2008: 12 cas de diminution trouvent leur origine dans une extension de la zone à bâtir, deux cas dans la réalisation d'une infrastructure de transport (H189) et treize cas sont liés à des erreurs de digitalisation ou à la saisie des informations sur les données de la nouvelle mensuration officielle.

Des augmentations de SDA sont constatées dans quatre districts, réparties dans 23 communes: dans deux cas, les augmentations sont liées au redimensionnement des zones à bâtir; quatre communes ont dézonné des terrains liés à des projets spécifiques non réalisés et dix-sept cas d'augmentation sont liés à des erreurs de digitalisation ou à la saisie des informations sur les données de la nouvelle mensuration officielle.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal vise à préserver les meilleures terres agricoles. Cette préservation est nécessaire pour le monde agricole prioritairement dans son rôle nourricier, mais subsidiairement également pour préserver l'espace non construit. Ce dernier peut assumer de nombreuses fonctions (loisirs, tourisme, préservation du paysage, protection de la faune et de la flore, protection du sol).

Le plan directeur cantonal définit la notion de bonnes terres agricoles: elles regroupent les catégories A1, AB1 et B1. Cet élargissement des surfaces à préserver répond à deux objectifs différenciés, mais complémentaires:

- maintenir des surfaces intéressantes pour l'exploitation agricole dans toutes les régions du canton, même si certaines régions comprennent une part peu élevée de surfaces d'assolement;
- ne pas prêter le développement urbain et économique des régions comprenant essentiellement des surfaces d'assolement, car ces régions font partie du système urbain souhaité par le canton et elles contribuent à une politique de décentralisation.

Les principes définis dans le plan directeur cantonal sont appliqués à satisfaction du Service de l'agriculture (SAgri). Grâce au nouveau plan, la protection des bonnes terres agricoles a été réactualisée et ledit service peut examiner les emprises de manière approfondie. S'il n'est pas possible de tirer un bilan quantitatif de la mise en œuvre des principes du plan directeur cantonal en raison de certaines incertitudes sur les chiffres présentés ci-dessus, il semble que l'évolution soit globalement favorable, même si les emprises continuent d'être inévitables dans certains cas.



En regard de l'évolution constatée en matière de surfaces d'assolement entre 1994 et 2003 (- 476 ha), l'augmentation constatée entre 2003 et 2008 (+ 117 ha) semble indiquer que le contenu du plan directeur cantonal permet une gestion judicieuse des surfaces d'assolement qu'il y a tout lieu de poursuivre.

Perspectives

La Confédération n'a pas accepté l'élargissement proposé par le canton de Fribourg pour la définition des bonnes terres agricoles. Au niveau fédéral, seules les surfaces d'assolement doivent être maintenues.

La notion de surfaces d'assolement étant définie dans l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT), des modifications ou de nouvelles propositions sont susceptibles d'être faites dans le domaine. Dans le cadre d'une consultation fédérale préalable en 2004 sur une éventuelle mise à jour du plan sectoriel des surfaces d'assolement et après avoir consulté les services cantonaux concernés, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) avait demandé à la Confédération que:

- l'espace non construit soit préservé par le biais d'un instrument qui ne se limite pas uniquement aux surfaces d'assolement;
- la protection quantitative du sol ne soit plus uniquement justifiée sous l'angle alimentaire, mais également sur la base du développement durable et de la préservation du sol;
- les buts recherchés par le plan sectoriel fédéral soient clairement définis, dans la mesure où l'utilisation faite actuellement semble être détournée de la méthode qui a prévalu lors de la définition des surfaces d'assolement (buts possibles: sécurité alimentaire, maintien d'une agriculture compétitive, limite d'extension à l'urbanisation, préservation de l'espace non construit, préservation des meilleures sols,...);
- les quotas attribués aux cantons soient revus et que les critères pour l'attribution des quotas soient communiqués;
- les relevés soient effectués de manière uniforme au niveau suisse;
- la Confédération tienne compte des nouvelles politiques fédérales qui peuvent avoir des emprises sur les surfaces d'assolement (réaménagement de cours d'eau, compensations écologiques, espace nécessaire au cours d'eau, ...).

CONSTRUCTIONS HORS DE LA ZONE À BÂTIR

Etat de la situation

Les constructions hors de la zone à bâtir sont régies par le droit fédéral. De manière générale, on distingue les constructions conformes à la zone agricole (art. 16 et suivants de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)) et les exceptions prévues pour les nouvelles constructions ou pour les transformations de bâtiments dans des cas bien précis (art. 24 et suivants LAT).

D'un point de vue procédural, toute construction sise hors de la zone à bâtir est soumise à une autorisation spéciale (AS) de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC), délivrée dans le cadre de la procédure de permis de construire. En cas de refus d'AS, les autorités amenées à prendre la décision principale (les préfets pour les objets soumis à la procédure ordinaire de permis de construire et les communes pour les objets soumis à la procédure simplifiée) sont liées par la décision négative de la DAEC et ne peuvent donc pas délivrer le permis. Le préfet reste l'autorité compétente pour examiner la question du rétablissement d'un état conforme au droit.

Nombre de dossiers hors de la zone à bâtir traités, 2003-2007

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Total | Total (en %) |
|-------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|--------------|
| Constructions nouvelles | 161 | 122 | 154 | 159 | 147 | 743 | 25.6 |
| Transformations | 177 | 186 | 176 | 177 | 140 | 856 | 29.6 |
| Ouvrages divers | 235 | 259 | 265 | 271 | 194 | 1224 | 42.3 |
| Refus | 14 | 18 | 11 | 11 | 16 | 70 | 2.5 |
| Total | 587 | 585 | 606 | 618 | 497 | 2893 | 100 |

Source: SeCA

Le tableau ci-dessus comprend à la fois les autorisations délivrées pour les constructions conformes et non conformes à la zone agricole.

A la suite de l'entrée en vigueur de la révision de la LAT et de la nouvelle OAT en septembre 2000, la DAEC avait élaboré des directives sur les transformations partielles des constructions non agricoles sises hors de la zone à bâtir. Par décision du 14 février 2007, le Tribunal administratif a annulé ces directives en constatant qu'elles n'étaient pas conformes au droit fédéral dans la mesure où elles indiquaient que les surfaces annexes ne devaient être comptabilisées ni dans le calcul de l'état de référence, ni dans celui de l'agrandissement. Depuis cette décision, la DAEC applique strictement le droit fédéral en vigueur.

L'administration éprouve de sérieuses difficultés dans l'interprétation et l'application du droit fédéral, en particulier pour ce qui concerne les dossiers de transformations partielles (art. 24c et 24d LAT). Le SeCA doit régulièrement entreprendre des recherches fastidieuses (demandes de renseignements, consultation des archives, visions locales) en relation avec des objets bien souvent insignifiants par rapport aux enjeux de l'aménagement du territoire. Il n'est souvent pas possible d'établir si un ancien bâtiment a bien été érigé ou transformé «conformément au droit matériel en vigueur à l'époque» (art. 41 OAT), de même qu'il n'est parfois pas aisé de déterminer quand l'activité agricole a été abandonnée (cf. art. 24d LAT). En ce qui concerne les constructions de minime importance (abris, cabane de jardin...), le SeCA est contraint d'exiger de la part des requérants de nombreuses informations sans rapport direct avec l'objet de leur demande, principalement les plans de l'état existant du bâtiment principal ; cela rallonge considérablement une procédure qui devrait être rapide, tout en créant des frais supplémentaires pour l'auteur du projet. C'est d'autant plus choquant que dans bon nombre de cas, l'autorisation devrait finalement être refusée en application du droit fédéral. Evidemment, ces exigences se heurtent à l'incompréhension totale des requérants, avec comme conséquence, une perte de crédibilité de l'administration.



Le droit fédéral a également introduit, dès 2000, la notion d'activités accessoires non agricoles exercées par des agriculteurs. Le canton de Fribourg comprend 3'000 exploitations; à fin 2007, seules six demandes ont reçu un permis de construire sur les seize demandes enregistrées auprès du SAgri. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer le peu de demandes dans ce domaine:

- les possibilités sont limitées du fait que ces activités doivent s'exercer dans des bâtiments existants;
- bon nombre de demandes émanent d'exploitations qui ne sont pas des entreprises agricoles au sens de l'art. 7 de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR);
- les grandes exploitations ne peuvent pas prouver le besoin d'un revenu complémentaire;
- la procédure fédérale est lourde et coûteuse;
- des investissements financiers sont nécessaires pour d'éventuels travaux de transformations;
- ces activités requièrent d'autres connaissances professionnelles;
- le salaire-horaire est dérisoire par rapport au temps qui doit être consacré à l'exercice de l'activité accessoire.

En matière d'agritourisme, il faut reconnaître que le nombre de dossiers de demande de permis de construire qui ont été soumis au SAgri pour des activités d'agritourisme ne correspond pas au nombre d'adresses d'agritourisme qui figurent dans les catalogues spécialisés. Ce constat pourrait s'expliquer par le fait que:

- certaines fermes qui accueillent ce genre d'activités sont en zone à bâtir et ces demandes ne sont pas examinées par le SAgri ou ne font pas forcément l'objet d'une demande de permis de construire;
- les exploitants utilisent des chambres dont ils n'ont plus besoin sans savoir qu'il faut bénéficier d'un permis pour des activités accessoires non agricoles;
- certains permis communaux sont délivrés en méconnaissance de cause, alors que la compétence de la commune est limitée aux objets de minime importance et qu'une autorisation spéciale de la DAEC devrait être requise dans tous les cas.

En ce qui concerne les activités accessoires non agricoles, il faut mentionner que le droit fédéral a été assoupli en septembre 2007, mais il est encore trop tôt pour évaluer l'impact de ces nouvelles dispositions.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le droit fédéral permet que le plan directeur cantonal soit utilisé pour définir les conditions selon lesquelles certaines exceptions hors de la zone à bâtir sont possibles. Cette démarche a été appliquée pour:

- la diversification des activités agricoles,
- les hameaux hors de la zone à bâtir,
- les bâtiments protégés hors de la zone à bâtir,
- les domaines alpestres à maintenir.



Diversification des activités agricoles

Le thème «Diversification des activités agricoles» a été introduit lors de la révision du plan directeur cantonal. Ce thème traite des installations allant au-delà du développement interne d'une exploitation (principalement des serres ou des halles d'engraissement). Le droit fédéral précise que les secteurs où de telles activités peuvent se dérouler doivent être définis dans le cadre d'une procédure de planification.

Depuis l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal, deux périmètres d'agriculture diversifiée ont été approuvés dans le canton de Fribourg. Il se peut que la nécessité de planifier de telles installations explique le peu de demande pour ce type d'installations.

Conformément aux conditions d'approbation fixées par le Conseil fédéral, le thème du plan directeur cantonal doit être complété par les critères de délimitation des zones au sens de l'art. 16a, al. 3, LAT.

Hameaux hors de la zone à bâtir

Cette problématique a été introduite dès 1994 dans le plan directeur cantonal et elle a été reprise intégralement lors de la révision de ce plan. Elle permet de tenir compte, sur la base de critères précis, des situations qui existaient avant l'entrée en vigueur de la LAT.

On compte actuellement vingt-cinq périmètres d'habitat à maintenir (au sens de l'art. 33 OAT) légalisés sur le territoire cantonal. Cinq d'entre eux ont été approuvés par la DAEC depuis l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal. Les critères définis donnent satisfaction.

Bâtiments protégés hors de la zone à bâtir

Ce thème définit les conditions à remplir afin d'autoriser des changements d'affectation pour les bâtiments protégés hors de la zone à bâtir. Cette catégorie de bâtiments est régie par les articles 24d al. 2 et 3 LAT.

Le canton de Fribourg avait introduit ce thème dans le plan directeur cantonal avant la modification de la LAT de 1998 (entrée en vigueur en 2000). A ce moment-là, le plan directeur cantonal était à lui seul un instrument suffisant pour permettre les changements d'affectation des bâtiments protégés. Suite à la modification du droit fédéral, la Confédération a constaté dans sa décision d'approbation du plan directeur cantonal que le canton de Fribourg ne pouvait faire application de cette disposition à défaut d'avoir une base légale cantonale: si le canton voulait faire bénéficier les bâtiments protégés hors de la zone à bâtir des possibilités de changement complet d'affectation, il devait donc se doter de la base légale nécessaire en vertu de la délégation prévue par le droit fédéral. Toutefois, depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} septembre 2007, de la révision partielle de la LAT et de l'OAT, l'application de l'article 24d al. 2 et 3 LAT ne nécessite plus l'existence d'une loi cantonale d'introduction, de sorte que ces prescriptions sont directement applicables dans les cantons pour autant que ceux-ci déterminent quels bâtiments doivent être considérés comme étant dignes de protection.

Le thème du plan directeur cantonal permet donc de répondre aux exigences fédérales en la matière.



Domaines alpestres à maintenir

Ce thème a été introduit dans le plan directeur cantonal en 2006 en application de l'art. 39 al. 2 et 3 OAT, à la suite de diverses interventions parlementaires. Il est actuellement en cours d'approbation auprès de la Confédération.

A la date de référence, aucune commune n'a entrepris de démarche en vue de définir un domaine alpestre.

Perspectives

Le canton complétera le thème «Diversification des activités agricoles» sur la base des conditions d'approbation du Conseil fédéral et en fonction des conditions fixées par la nouvelle loi fédérale sur l'aménagement du territoire dès lors que celles-ci seront connues.

ESPACE FORESTIER

Etat de la situation

La forêt couvre environ 27% du territoire cantonal selon la statistique fédérale d'utilisation du sol. Cette surface est relativement stable.

La politique forestière doit veiller à assurer la pérennité des trois fonctions de la forêt, dans le sens d'un développement durable:

- La fonction de production concerne essentiellement les activités de récolte du bois, principale matière première renouvelable de Suisse;
- La fonction de protection contre les dangers naturels concerne la lutte contre les catastrophes naturelles, à savoir: avalanches, glissements de terrains, érosion, chutes de pierres, crues, inondations et laves torrentielles;
- La fonction sociale comprend différents volets:
 - la protection des ressources naturelles (eau, air, sol),
 - la sauvegarde de la biodiversité, la protection du paysage, de la nature et/ou des espèces,
 - le délassément et les loisirs en forêt.

La gestion de l'espace forestier entre donc en interaction avec de nombreux autres domaines: dangers naturels, nature, aménagement du territoire, protection des eaux, protection du sol, etc.

Des réflexions sont en cours à l'échelle fédérale pour savoir si de nouveaux principes de gestion doivent être définis, notamment face à l'avancée des forêts dans les secteurs de montagne. Actuellement, des priorités d'action se dessinent en faveur des forêts intéressantes en matière de contribution à la biodiversité ou des forêts à fonction protectrice.

Dans un projet nommé «SilvaProtect», la Confédération est en train d'établir de nouvelles données de base qui clarifieront son soutien financier aux travaux d'entretien des forêts protectrices. Ces principes sont partiellement repris dans les nouvelles «Conventions-programmes» issus de la répartition des tâches entre Confédération-cantons (RPT) du produit «Forêts protectrices» entre la Confédération et le canton. Dans le futur, les aides fédérales seront davantage ciblées sur les forêts protégeant des potentiels de dommages importants.

Au niveau cantonal, les forêts délimitées comme ayant une fonction protectrice directe ou indirecte contre les dangers naturels représentent actuellement 12'000 ha, ce qui correspond à 29% de la surface totale des forêts du canton.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

L'espace forestier est traité dans le plan directeur cantonal de manière très générale. Le plan directeur cantonal joue dans ce contexte un rôle d'information sur les principes qui régissent la forêt. Il ne permet cependant pas de traiter des dossiers particuliers.

La politique forestière comprend de nombreux aspects; tous n'ont pas de lien direct avec l'aménagement du territoire. Dès lors, le plan directeur cantonal ne donne qu'une vision partielle de l'ensemble des activités en lien avec l'espace forestier.

L'instrument de planification qui régit l'espace forestier est actuellement le plan d'aménagement forestier régional. La mise en place de cet instrument a permis d'associer tous les acteurs intervenant dans le domaine forestier, de réunir et d'établir les relevés relatifs à la forêt, et finalement de prévoir une coordination pour les objets partiellement conflictuels.

Perspectives

Des réflexions cantonales doivent être menées dans le domaine des itinéraires touristiques et de loisirs afin d'éclaircir la répartition des tâches entre les instances cantonales et les compétences pour le suivi et l'entretien des itinéraires comme mentionné dans le chapitre Tourisme. En effet, en fonction du développement de ces itinéraires, des conflits peuvent survenir avec la préservation des forêts à fonction sociale au sens large (cf. ci-dessus), voire avec les fonctions protectrices ou de production.

Le Service de la forêt et de la faune (SFF) souhaiterait établir à l'avenir un plan directeur forestier cantonal afin de définir une stratégie cantonale uniforme. Celui-ci devrait permettre de fixer les objectifs et priorités d'intérêt public touchant la forêt et d'harmoniser les divers relevés et planifications régionales. L'exécution de la stratégie resterait une tâche à réaliser à l'échelle des triages.

ESPACE NATUREL

Etat de la situation

La protection de la nature, bien qu'elle relève d'abord du droit cantonal, est une tâche conjointe des cantons et de la Confédération, assumée par les services cantonaux compétents et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). La protection de la nature comprend l'ensemble des mesures visant à conserver et à valoriser les valeurs naturelles de notre territoire, parmi lesquelles on compte la diversité biologique au sens de la Conférence de Rio et la diversité des manifestations de la nature inanimée.

La protection de la nature comprend cinq secteurs:

- La protection des espèces s'attache en premier lieu à conserver et à favoriser des espèces végétales et animales rares ou menacées en préservant et, si nécessaire, en valorisant la diversité génétique, leur milieu de vie, la répartition spatiale, la densité spatiale ainsi qu'en encourageant la recolonisation spontanée;
- La protection des biotopes vise avant tout la conservation et la valorisation des biotopes typiques et des populations faunistiques et floristiques qui les caractérisent;
- La protection des liaisons entre milieux naturels vise à conserver et valoriser les réseaux existants ainsi que recréer de nouvelles liaisons afin de désenclaver et de mettre en réseau des milieux naturels isolés;
- La compensation écologique compense l'exploitation intensive du territoire par la conservation ou la création d'éléments semi-naturels dans le paysage, à l'intérieur comme à l'extérieur du milieu bâti;



- La protection d'objets ponctuels vise la conservation d'objets d'une grande valeur scientifique, dignes d'être conservés pour eux-mêmes quel que soit le contexte dans lequel ils se trouvent.

Actuellement, les tâches cantonales en matière de protection de la nature sont principalement effectuées par le Bureau de la protection de la nature et du paysage (BPN) et par le SFF, section chasse et faune et section pêche.

La gestion de l'espace naturel ne se limite pas uniquement à des mesures de mise sous protection. Au cours de ces dernières années, d'importantes synergies se sont développées entre les milieux de protection de la nature, les milieux agricoles et forestiers.

De nombreuses mesures en faveur de la nature sont réalisées grâce à des contrats établis avec les agriculteurs, des accords avec les communes, les corporations forestières, etc. Les instruments issus de l'aménagement du territoire restent essentiels pour la mise sous protection des biotopes et éléments naturels. Les deux types de mesures sont nécessaires et doivent se poursuivre de manière complémentaire.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Priorités d'action

Les priorités d'action définies dans le plan directeur cantonal sont rarement utilisées par les communes ou les bureaux d'étude comme une aide à la définition de mesures de compensation ou d'amélioration de l'état existant. Ces priorités ne sont pas non plus prises en compte lors de l'élaboration du plan directeur des sites et du paysage. Le bilan de mise en œuvre est donc mitigé.

Préservation des biotopes

Le plan directeur cantonal a favorisé la mise sous protection des biotopes d'importance nationale et régionale situés dans le canton. Les plans d'aménagement local (PAL) respectent bien les principes décrits dans le texte du plan directeur en affectant en «zone de protection de la nature» les milieux naturels sensibles.

Structures paysagères

Le plan directeur cantonal n'a pas eu d'influence sur le maintien et la création de structures paysagères depuis son entrée en vigueur. Les communes réalisent tout au plus un inventaire des éléments existants. Elles ne proposent pas de mesures concrètes d'amélioration des structures paysagères par l'élaboration d'un concept d'évolution du paysage (CEP), car ce dernier n'est pas obligatoire pour les communes.

Protection des espèces

Le plan directeur cantonal n'est pas l'outil le mieux adapté pour assurer la sauvegarde des espèces. Ainsi, la réalisation d'un contrat avec le propriétaire foncier ou l'exploitant est plus appropriée. Par contre, les milieux propices aux reptiles et batraciens sont connus et bien documentés, c'est pourquoi ces sites sont indiqués sur le plan directeur des sites et du paysage du PAL.

Selon l'annexe à l'ordonnance fédérale du 24 novembre 1993 relative à la loi fédérale sur la pêche, la majorité des espèces piscicoles sont menacées en Suisse. Conformément aux dispositions fédérales en matière de pêche, les cantons ont la tâche avec la Confédération de «préserver ou d'accroître la diversité naturelle et l'abondance des espèces indigènes de poissons, d'écrevisses, d'organismes leur servant de pâture ainsi que de protéger, d'améliorer ou, si possible, de reconstruire leurs biotopes». Ces aspects sont à prendre en compte notamment dans le cadre de projets visant à la revitalisation des cours d'eau.

Compensations écologiques

Selon le plan directeur cantonal, les surfaces de restitution ou de compensation écologique relevant de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) ou de l'ordonnance fédérale du 19 octobre 1988 relative à l'étude d'impact sur l'environnement (OEIE) doivent être inscrites en tant que zone protégée ou élément protégé dans les plans d'affectation des zones. Cette transposition doit intervenir dans le cadre des révisions des PAL.

Paysage

Le plan directeur cantonal attribue la responsabilité de la préservation du paysage aux régions et aux communes. Au niveau cantonal, le maintien d'un paysage de valeur doit se faire en contrôlant l'impact des nouvelles zones à bâtir sur l'espace non construit.

Perspectives

En fonction du contenu définitif de la loi cantonale sur la protection de la nature et du paysage actuellement en cours d'élaboration, des modifications du plan directeur cantonal seront certainement nécessaires.

Le thème «Biotopes: prairies maigres» devra être modifié en raison de l'inventaire des prairies et pâturages secs d'importance nationale.

En ce qui concerne l'inventaire fédéral des sites de reproduction de batraciens d'importance nationale, il s'agira d'examiner si le thème protection des espèces peut-être complété ou si un nouveau thème devra être élaboré.

En raison des exigences fédérales relatives aux parcs naturels, le plan directeur cantonal devra être complété en fonction des projets de parc naturel qui seront proposés dans le canton.

DANGERS NATURELS

Etat de la situation

A l'échelle nationale, les dégâts dus aux dangers naturels tels qu'avalanches, glissements de terrain, chutes de pierres, crues et laves torrentielles sont en constante augmentation; le canton n'est pas épargné par cette réalité. A l'échelle nationale, les intempéries du mois d'août 2005 ont causé des dommages pour environ trois milliards de francs, montants jamais atteints par le passé.

La stratégie de prévention du canton passe prioritairement par la mise en œuvre de mesures d'aménagement et de planification, qui vise une occupation du territoire tenant compte de l'exposition aux phénomènes dangereux. Ainsi, il s'agit davantage d'éviter les dommages que de se protéger du danger. Une telle politique de prévention suppose deux axes d'action distincts, découlant également de la législation fédérale:

- désigner les parties du territoire menacées par les forces naturelles en établissant et en tenant à jour des cartes de dangers;



- tenir compte des zones dangereuses et des données de base, en particulier dans l'établissement des plans directeurs et des plans d'affectation des zones communaux.

En fonction de l'occupation actuelle du sol et de la présence d'infrastructures et de populations dans des zones exposées, les mesures de planification peuvent être complétées par des mesures de protection et d'urgence:

- des mesures de protection et d'assainissement ont été réalisées en de nombreux endroits du canton. A titre d'exemple, il est possible de citer l'assainissement du glissement du Hohberg, le concept de mesures contre les laves torrentielles à Semsales ou encore les interventions sylvicoles dans la Vallée du Gottéron;
- les mesures d'urgence, appelées aussi mesures d'organisation et de sauvegarde, concernent surtout les processus à déclenchement subit. Des stations automatiques de mesure pour l'évaluation du danger d'avalanches (IMIS) ont par exemple été installées sur les hauts de Jaun et de Montbovon. Un système d'alarme et de fermeture automatique a été posé sur la route cantonale entre Im Fang et Jaun.

La prise en compte des dangers naturels est pluridisciplinaire: elle fait intervenir des compétences multiples et requiert l'implication de services et organes variés (y compris l'ECAB). La répartition des tâches formalisée dans le plan directeur cantonal a démontré sa pertinence et son efficacité. La Commission des dangers naturels (CDN), par sa composition et les missions qui lui sont confiées par la loi, assure les réflexions stratégiques et la coordination entre les organes concernés. Le Service des forêts et de la faune (SFF), la Section lacs et cours d'eau (SLCE) et le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) se chargent des tâches opérationnelles (mise en œuvre et contrôles des mesures). Le rattachement du secrétariat de la CDN au SeCA est la meilleure assurance possible pour la transposition des dangers naturels dans l'aménagement du territoire. La collaboration et la répartition des tâches telles que pratiquées dans le canton sont exemplaires au niveau national.

Dans l'optique de l'analyse des risques, de la préparation à l'engagement et de l'intervention, la collaboration entre l'ECAB, les organes de la Protection de la population et les services techniques (SeCA, SFF, SLCE) a été renforcée. Des cours de sensibilisation et de formation ont notamment été donnés aux différents corps de sapeurs-pompiers.

Les perspectives liées aux changements climatiques constituent un sujet d'inquiétude, dans la mesure où il faut s'attendre, durant les décennies à venir, à une augmentation du nombre et de l'ampleur des événements dits extrêmes. Les services compétents estiment qu'il n'y a pas lieu de donner une réponse spécifique au changement climatique, du moins dans l'optique des dommages naturels. Deux actions, qui font de toute façon partie du concept de prévention, méritent néanmoins une attention particulière:

- tenir à jour les cartes de dangers et les adapter au besoin aux nouveaux scénarios;
- appliquer les principes de prévention de façon restrictive, notamment en n'admettant de nouvelles zones à bâtir que dans les secteurs non exposés ou faiblement exposés (jaune) aux dangers naturels.

Un autre sujet de préoccupation porte sur la réduction des moyens financiers mis à disposition par les collectivités publiques (Confédération, canton) pour le subventionnement des études de base et des mesures de protection et d'urgence. La diminution des moyens est encore plus marquée suite à la nouvelle répartition des tâches entre cantons et Confédération (RPT).

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Etudes de base

La cartographie des dangers naturels s'est achevée en 2005 pour la partie préalpine du territoire cantonal. Ce sont ainsi 620 km² pour lesquels une connaissance détaillée des processus et des scénarios de dangers est disponible. Les cartes indicatives de dangers qui renseignent sur la présence théoriquement possible d'un processus dangereux et constituent ainsi une étape préliminaire d'investigation et les cartes de dangers ont été communiquées aux communes concernées en janvier 2006 (CD-ROM interactif); ces documents sont également consultables sur Internet depuis juillet 2007 («guichet cartographique cantonal»).

Pour le Plateau, les cartes indicatives de dangers ont été achevées en décembre 2007 pour les processus de glissement de terrain et de chutes de pierres. La carte indicative des crues est complète, exception faite du district du Lac. La réalisation des cartes de dangers sur le Plateau devrait occuper les années 2008 et 2009. Le délai de 2011 imposé par l'Office fédéral de l'environnement pour l'achèvement des cartes de dangers sera ainsi respecté.

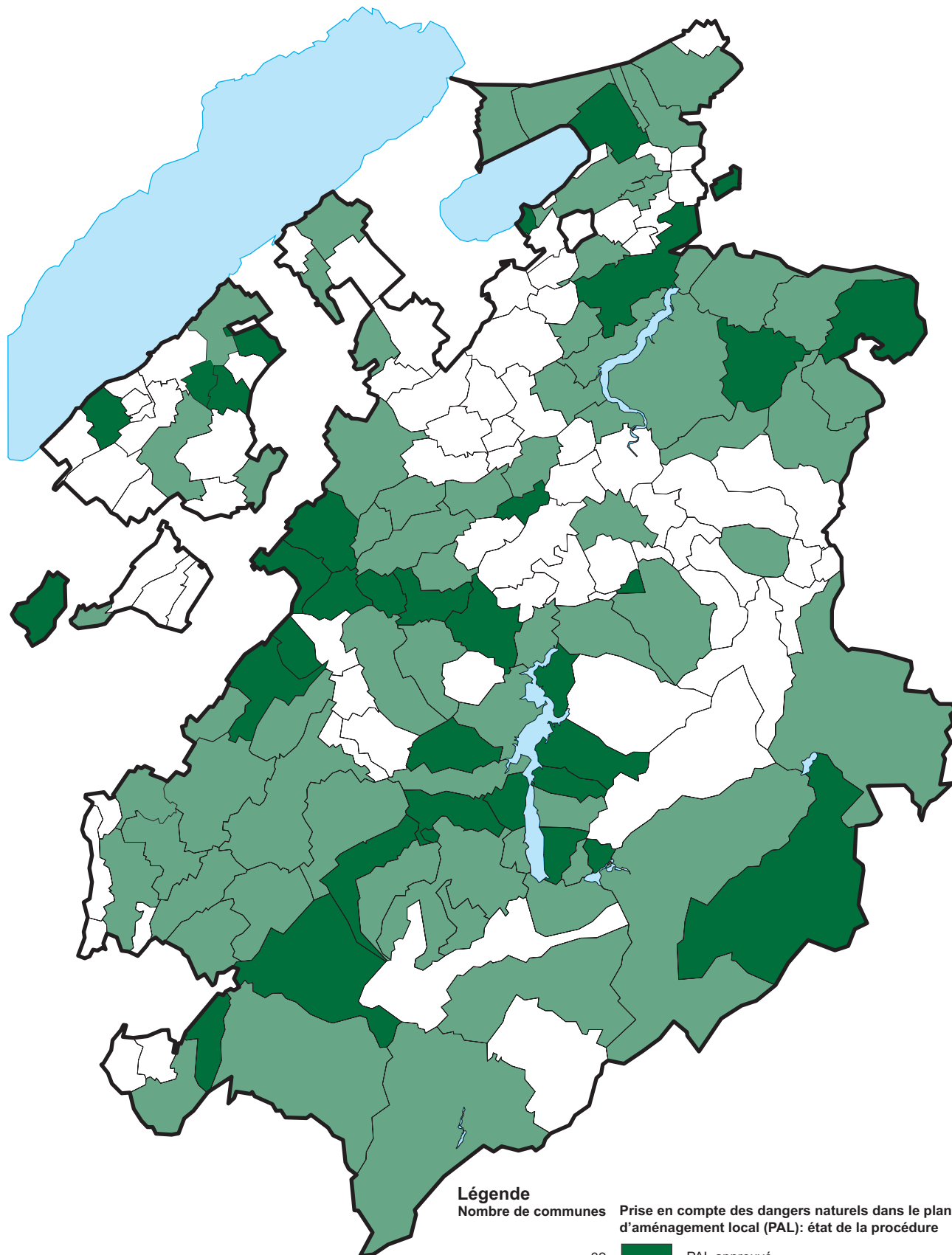
Mesures de planification (prévention)

Les mesures de protection et d'urgence ne se matérialisant pas directement au niveau de l'aménagement du territoire, le présent rapport met l'accent sur les mesures de prévention. L'objectif de ces dernières est de réduire, voire d'éviter les dommages par la mise en œuvre des instruments de l'aménagement du territoire et de la police des constructions. Il s'agit notamment de localiser les zones d'habitat et les infrastructures en dehors des secteurs exposés aux dangers naturels, et de dimensionner les constructions en tenant compte de la composante danger naturel (diminution de la vulnérabilité).

Concrètement, les communes tiennent compte des secteurs dangereux dans leur plan d'aménagement local (PAL) (report des secteurs dangereux sur le plan d'affectation des zones, prescriptions fixées dans le règlement communal d'urbanisme). Toutes les planifications communales, mais également celles se rapportant aux échelles régionale et cantonale, sont analysées et préavisées par la CDN (tous les dangers sauf ceux liés à l'eau) et la SLCE (dangers liés à l'eau). En moyenne, 70 dossiers de planification sont ainsi examinés chaque année par la CDN. La transposition des données de base en matière de dangers naturels est achevée (plan d'aménagement local approuvé) ou en cours (programme de révision, examen préalable, examen final) dans 92 communes (état au 1^{er} janvier 2008).



Etat de la transposition des dangers naturels dans les plans d'aménagement local, janvier 2008



Dans le cadre des demandes de permis de construire, la CDN et la SLCE examinent tous les objets localisés dans les secteurs exposés. La CDN préavise ainsi en moyenne 400 dossiers par année et fixe des conditions d'exécution afin d'augmenter la sécurité des constructions («protection d'objet»).

L'efficacité des mesures prises n'est pas directement quantifiable ou mesurable: il est en règle générale très difficile d'évaluer l'ampleur qu'aurait pu prendre un dommage en l'absence de mesures. Les récents événements d'août 2005 et d'août 2007 ont confirmé le contenu des cartes de dangers et la pertinence des scénarios retenus: les cartes de dangers constituent ainsi une base fiable. L'application stricte des principes du plan directeur cantonal dans les secteurs dangereux identifiés par les études de base ne peut donc conduire qu'à une réduction des dommages potentiels à moyen et à long terme.

Les événements naturels extrêmes, avec les dommages qu'ils peuvent occasionner, contribuent à augmenter la sensibilité de la population à cette thématique. Les mesures de prévention, qui peuvent pourtant avoir des conséquences économiques pour les particuliers, sont de mieux en mieux acceptées; un travail d'information et de persuasion doit néanmoins être assuré de façon permanente.

La mise en œuvre des mesures du plan directeur cantonal est ainsi une réalité. La stratégie et les principes arrêtés forment un ensemble cohérent de mesures complémentaires. La prise en compte des dangers naturels doit se poursuivre sur les bases actuelles.

Perspectives

Outre l'achèvement des cartes de dangers sur le Plateau, l'effort durant ces prochaines années portera sur la transposition des cartes dans les PAL. Des concepts de mesures devront également être élaborés en plusieurs endroits du canton. Suite à l'entrée en vigueur de la loi sur la protection de la population, les communes vont établir des plans d'intervention tenant compte des dangers naturels.

Aucune adaptation des principes du plan directeur cantonal n'est requise dans l'immédiat. Certaines réflexions liées à la mise en œuvre sont néanmoins en cours et des adaptations pourraient intervenir d'ici quelques années. Les points suivants mériteront une attention particulière:

- fixation d'objectifs de protection cantonaux (quel degré de protection/de sécurité pour quel type d'ouvrages et d'utilisation du sol?);
- prise en compte des ouvrages de protection dans l'aménagement du territoire (dans quelle mesure un ouvrage de protection peut-il modifier le degré de danger?);
- mesures applicables aux dangers de glissement (pour lesquels les dommages sont surtout matériels);
- diminution de la vulnérabilité du bâti existant par l'exécution de mesures de protection objet;
- valeurs de dimensionnement (les valeurs usuelles permettent-elles d'atteindre les objectifs de protection souhaités?).

COURS D'EAU

Etat de la situation

La politique fédérale en matière de cours d'eau a été fortement remaniée au début des années 90. Une nouvelle approche a été définie qui vise à laisser, voire rétablir les cours d'eau dans l'état le plus naturel possible et, parallèlement, à assurer la sécurité contre les crues en priorité par des mesures de planification (localisation des activités humaines hors des zones dangereuses) et



d'entretien des cours d'eau, de façon à ne pas rendre nécessaires des ouvrages de protection. A ces différentes problématiques s'ajoute la gestion des débits minimaux.

L'actualité récente a permis de sensibiliser la population à une meilleure prise en compte de l'espace nécessaire aux cours d'eau.

La mise en place du Groupe de coordination «cours d'eau» a permis d'instaurer un bon climat de travail entre les services cantonaux en charge de problématiques liées au cours d'eau.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal a permis de définir des principes pour la prise en compte de l'espace nécessaire au cours d'eau et des cours d'eau sous tuyaux. Des précisions ont été apportées dans le cadre d'une modification de la thématique qui a été adoptée en mars 2008 par le Conseil d'Etat.

La Section lacs et cours d'eau (SLCE) fait établir le cadastre de l'espace nécessaire au cours d'eau au gré de l'avancement des révisions générales des plans d'aménagement local (PAL). Au total sur le canton, l'espace nécessaire doit être défini dans plus de 100 communes. La SLCE a validé cet espace pour 30 communes dont les travaux sont en cours et l'a transmis officiellement aux bureaux d'aménagement mandatés; les travaux de délimitation sont en cours pour environ 40 autres communes. Pour cinq communes, cet espace a été légalisé lors de l'approbation du PAL.

Pour les cours d'eau sous tuyaux, des projets de remise à ciel ouvert sont entrepris au gré des opportunités qui se présentent, notamment lors de travaux de réfection. Depuis 2002, une dizaine de projets de revitalisation de cours d'eau a été réalisée selon les principes du plan directeur cantonal.

Perspectives

Grâce à la nouvelle loi cantonale sur les eaux, de nouvelles dispositions permettront notamment d'adapter le droit cantonal aux dispositions fédérales en vigueur, d'encourager les mesures d'entretien et de préciser les compétences communales dans le domaine.

Conformément aux délais fixés par la Confédération, la garantie des débits minimaux devra être assurée jusqu'en 2012.

La Confédération demande également qu'un cadastre des ouvrages de protection soit établi qui inventorie les ouvrages existants et les secteurs où l'entretien des ouvrages peut être problématique. La Confédération a développé une base de données «ProtectMe» afin de répertorier les ouvrages de protection. Le canton de Fribourg, comme de nombreux cantons suisses, n'a pas introduit de données dans ProtectMe. Les ouvrages de protection ne sont actuellement pas inventoriés. Ce type d'inventaire est exécuté seulement sur les cours d'eau faisant l'objet de projet actuel d'aménagement.

Des réflexions doivent également être menées pour l'assainissement des obstacles pour les poissons; des demandes ont été formulées à ce jour notamment par la Fédération fribourgeoise des sociétés de pêche.

Il se peut également que des réflexions doivent être faites en coordination avec le réexamen du plan sectoriel de l'énergie sur les possibilités de production énergétique au fil de l'eau.



ENVIRONNEMENT

PROTECTION DE L'AIR

Etat de la situation

Lorsque la pollution atmosphérique entraîne des immissions excessives, en dépit de toutes les mesures de prévention déjà engagées, la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) demande aux cantons d'établir un plan de mesures à prendre pour réduire ces atteintes ou pour y remédier. De tels plans ont été élaborés en 1993 pour l'agglomération fribourgeoise et en 1995 pour l'agglomération bulloise.

Afin de limiter la pollution atmosphérique, le Conseil d'Etat a adopté à l'automne 2007 une révision du plan de mesures pour la protection de l'air. Ce plan remplace ces deux plans existants et actualise la planification en matière de protection de l'air pour tout le territoire cantonal.

Le plan de mesures est entré en vigueur le 1er janvier 2008.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Parallèlement à ce plan, les thèmes «Protection de l'air» et «Zones d'activités et grands générateurs de trafic» ont été adaptés afin de prendre en compte les principes du plan des mesures pour la protection de l'air.

Malgré l'amélioration de la qualité de l'air, les limites légales ne sont pas encore entièrement respectées. La majorité des mesures concerne le domaine de la mobilité. Le plan complète ainsi pour les agglomérations, dans lesquelles les problèmes de pollution sont les plus aigus, le cadre déjà défini par le plan cantonal des transports. Les planifications régionales devront concrétiser les principes fixés par le plan de mesures pour les différents modes de transport, à savoir le transport individuel motorisé, les transports en commun ainsi que la mobilité douce (deux-roues et piétons). A ce titre, sont concernés le plan directeur de l'agglomération fribourgeoise, le projet d'agglomération bulloise ainsi que la planification liée au projet Poya. Les communes sont touchées par les mesures qui ont trait à l'aménagement local, notamment pour évaluer les répercussions d'une mise en zone à bâtir destinée à recevoir des grands générateurs de trafic, tels que les centres commerciaux; elles ont dorénavant un délai pour réaliser leur concept de stationnement.

LUTTE CONTRE LE BRUIT

Etat de la situation

Les efforts pour lutter contre le bruit doivent se concentrer ces prochaines années sur les émissions causées par les voies de communication, principalement les routes cantonales. Des plans d'assainissement sont en phase d'élaboration. Les délais dans lesquels ces plans doivent être établis ont été reportés jusqu'en 2018, mais restent courts si l'on veut bénéficier des subventions fédérales absolument nécessaires à la mise en œuvre des mesures d'assainissement. Dans cet objectif, des directives devraient être établies de manière à définir une pratique cantonale unifiée en matière d'application de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB).

La répartition des tâches entre le Service de l'environnement (SEn), le Service des ponts et chaussées (SPC), et le Service des autoroutes (SAR) en ce qui concerne la problématique du bruit nécessite des réflexions.



Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Des progrès notables ont été réalisés en matière de lutte contre le bruit notamment par la prise en compte des problèmes de bruit dans la planification locale. Ainsi, la démonstration de la conformité de toute nouvelle planification de la zone à bâtir à proximité de nuisances sonores avec l'OPB doit être systématiquement apportée dans le rapport explicatif et de conformité au sens de l'article 47 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT).

Il y a lieu de relever que la majorité des communes ont attribué les degrés de sensibilité aux différents types d'affectation dans le cadre de la procédure du plan d'aménagement local (PAL).

PROTECTION DU SOL

Etat de la situation

La protection du sol sur le plan qualitatif est maintenant assurée avec la coordination des activités des différents services cantonaux impliqués. La protection quantitative des bonnes terres agricoles est encore menacée par la progression de l'urbanisation; les conflits d'utilisation portent souvent sur des terrains favorables aussi bien pour l'agriculture que pour l'urbanisation.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Un concept cantonal pour la protection des sols a été établi par le Groupe de coordination regroupant tous les services concernés par la thématique et le réseau des sols FRIBO a été élargi aux sols urbains et forestiers. Il y a lieu également de mentionner les efforts de vulgarisation et d'information sur cette thématique qui ont été entrepris.

La mise en œuvre de la protection quantitative des sols se fait au niveau communal par le biais du dimensionnement des zones à bâtir en lien avec le maintien des surfaces d'assolement (voir chapitre sur l'agriculture et sur les zones à bâtir).

PRISE EN CONSIDÉRATION GLOBALE DES PROBLÉMATIQUES LIÉES À L'EAU

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Eaux souterraines

Le nombre de zones S légalisées a augmenté; 95% de l'eau distribuée provient de captages légalisés. Le SEn a lancé l'étude sur les prélèvements d'eau publique qui servira de base à l'établissement de la planification cantonale dans ce domaine.

Evacuation et épuration des eaux

Les communes collaborent par le biais d'associations intercommunales d'épuration des eaux depuis de nombreuses années. Par contre, la planification intercommunale ou inter-association fait toujours défaut; le projet de loi sur les eaux en cours d'élaboration espère combler cette lacune avec la création de bassins-versants et la prise en compte globale des problèmes des eaux à cette échelle.

RISQUES CHIMIQUES ET TECHNOLOGIQUES

Etat de la situation

Le canton de Fribourg a très tôt pris en considération les aspects liés aux risques chimiques et technologiques. Il a édité un guide cantonal qui précise que l'analyse de risque doit être présente dans le rapport 47 OAT (notion de fardeau de la preuve). Les recommandations existantes au niveau fédéral relatives aux risques technologiques concernent essentiellement le rail, par conséquent elles ne couvrent pas l'entier de la problématique.

En matière de prévention contre les risques d'accident majeur, le SEn a développé en collaboration avec le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) l'instrumentation d'une meilleure prise en compte des risques au niveau des PAL. Cette démarche positive porte ses fruits: elle doit être poursuivie et même développée.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le traitement de l'aspect risques chimiques et technologiques dans les dossiers de plan d'aménagement local et de plan d'aménagement de détail relatifs s'est sensiblement amélioré depuis l'application du plan directeur cantonal de 2002.

Un traitement adéquat et judicieux de la problématique liée aux risques chimiques et technologiques à chaque niveau de planification ((inter)cantonal, régional, communal, projet concret) est nécessaire et indiqué.

GESTION DES DÉCHETS

Etat de la situation

Une mise à jour du plan cantonal de gestion des déchets est nécessaire. La planification des installations de déchets cantonales doit être révisée et adaptée aux conditions actuelles. Les lacunes constatées portent sur la planification des décharges contrôlées pour matériaux inertes (DCMI) et sur les matériaux d'excavation. La situation en matière de DCMI est en phase de réexamen, étant donné la saturation de certaines installations dans des régions du canton. Enfin, il faut relever dans ce domaine l'émergence de nouvelles problématiques comme les installations de traitement de déchets organiques, qui vont certainement entraîner un besoin de planification (installations de biogaz agricoles, méthanisation industrielle, ...).

GESTION DES SITES POLLUÉS/CONTAMINÉS

Etat de la situation

L'élaboration du cadastre sites pollués est pratiquement terminée. Après les procédures de consultation des propriétaires des terrains concernés, ce cadastre pourra être publié et pris en compte par toutes les politiques publiques liées à l'aménagement du territoire et concernées par les procédures de surveillance ou d'assainissement découlant des constats effectués.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

La répartition des tâches permet d'assurer une bonne collaboration, même si les communes ne peuvent pas pour l'instant jouer leur jeu du fait d'un manque d'informations lié à l'absence du cadastre définitif.



Perspectives

L'élaboration de la nouvelle loi cantonale sur les eaux est en cours. Le projet de loi introduit la prise en charge globale des aspects de l'eau qui passe par un renforcement de la planification cantonale, avec l'élaboration des études de base et plans sectoriels portant sur:

- a) l'évacuation et l'épuration des eaux (en partie réalisé);
- b) la protection des eaux superficielles (à développer);
- c) la protection des eaux souterraines et la protection des ressources en eau (à développer);
- d) les prélèvements d'eaux publiques et les autres utilisations de l'eau (en cours);
- e) l'aménagement et l'entretien des cours d'eau et des lacs (pratiquement réalisé).

Sur la base de la planification cantonale, la loi prévoit ensuite de confier l'exécution et la mise en œuvre de cette planification au niveau régional, avec la création de bassins-versants. L'instrument de plan directeur régional ou si celui-ci n'est pas développé, l'élaboration de plans directeurs de bassin versant, serviront de relais entre le canton et les communes, pour assurer une planification cohérente à trois étages (canton, régions, communes). Le calendrier de la réalisation de cette planification dépendra de la loi sur les eaux et des moyens qui y seront consacrés.

Le plan directeur cantonal doit continuer à constituer le document de référence unique pour tout ce qui est liant; toutes les politiques sectorielles environnementales se retrouvent dans le plan directeur cantonal (eau, air, déchets, etc). Les différentes planifications existantes seront considérées comme études de base.

Même si le temps est limité, la mise en œuvre du plan devrait faire l'objet de discussions régulières, mais orientées selon les chapitres (regroupement par thèmes et travail par plateformes). Les contradictions entre politiques sectorielles devraient le plus possible être anticipées et évidemment éliminées. Dans les objets toujours en suspens, le conflit entre les pratiques de développement de l'urbanisation dispersé causé ou voulu par les communes et les objectifs de protection des ressources (sol, nature, environnement, etc.) ne sont toujours pas résolus.

4. ETAT DES LIEUX DES INSTRUMENTS DE PLANIFICATION

Cette partie donne des éclairages sur la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire par le biais de ses différents instruments de planification définis par le droit cantonal. Ce chapitre présente à la fois un état de la situation ainsi qu'un bilan des instruments utilisés et leur évolution.

AMÉNAGEMENT CANTONAL

L'aménagement du territoire au niveau cantonal s'appuie essentiellement sur le plan directeur cantonal, lequel définit le développement spatial du canton et coordonne toutes les activités qui ont des effets territoriaux. Cet instrument fixe aussi les liens à établir avec la Confédération et les cantons voisins. Il sert de référence dans le cadre de la planification communale et régionale et doit être pris en compte par tous les services de l'administration.

Le plan directeur cantonal révisé, se base principalement sur les idées directrices et les objectifs mentionnés dans le décret adopté par le Grand Conseil le 16 septembre 1999. Le plan a été adopté par le Conseil d'Etat le 10 juin 2002 et approuvé par le Conseil fédéral le 24 septembre 2004.

MODIFICATIONS DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL

Instrument de planification dynamique et évolutif, le plan directeur cantonal fait régulièrement l'objet d'adaptations. Afin d'éviter une succession de consultation tant à l'échelle cantonale que fédérale, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) regroupe les modifications indépendamment des thèmes traités.

Les thèmes suivants ont fait l'objet d'une modification majeure, soumise à la même procédure que celle du plan directeur cantonal lors de son élaboration: mise en consultation publique de deux mois (trois mois pour les communes), présentation d'un rapport pour information au Grand Conseil, adoption par le Conseil d'Etat et approbation par le Conseil fédéral:

1. Un nouveau thème «Domaine alpestre à maintenir» a été introduit dans le chapitre Urbanisation et équipements suite à une interpellation et à une motion déposées au Grand Conseil. Il donne aux communes la possibilité de définir des domaines alpestres à maintenir, correspondant à des zones de protection du paysage superposées à la zone agricole. Cette modification concrétise une démarche prévue par le droit fédéral de l'aménagement du territoire pour autant que les cantons définissent la méthode d'application dans leur plan directeur cantonal.

Les thèmes «Concept global des transports», «Transport public», «Trafic individuel motorisé», «Réseau cyclable», «Chemins pour piétons» et «Transports de marchandises» du chapitre Transports ont été modifiés afin de prendre en compte le plan cantonal des transports.

Le plan cantonal des transports et l'ensemble de ces modifications ont été adoptés par le Conseil d'Etat le 28 mars 2006.

Le Conseil fédéral a pris acte des modifications relatives aux thèmes sur les transports en tant qu'adaptation du plan directeur.

Le thème «Domaine alpestre à maintenir» est en cours d'approbation auprès de la Confédération.



2. La modification du thème «Zones d'activités et grands générateurs de trafic» du chapitre Urbanisation et équipements et le thème «Protection de l'air» du chapitre Environnement découle du nouveau plan de mesures pour la protection de l'air (art. 44a de la loi fédérale sur la protection de l'environnement) qui a été adopté le 8 octobre 2007 par le Conseil d'Etat. Le thème «Aménagement, revitalisation des cours d'eau et gestion des débits» du chapitre Espace rural et naturel nécessitait également d'être adapté pour une meilleure prise en compte de l'espace nécessaire aux cours d'eau dans le plan d'aménagement local. Enfin, profitant de cet ensemble de modifications du plan directeur cantonal, le thème «Ports de plaisance et amarrages de bateaux» du chapitre Urbanisation et équipements a été précisé afin d'améliorer la mise en œuvre de ses principes dans l'aménagement local. Ces quatre modifications du plan directeur cantonal ont été adoptées par le Conseil d'Etat le 18 mars 2008 et ont été transmises pour approbation à la Confédération en avril 2008.
3. La modification du thème «Concept d'urbanisation et critères pour le dimensionnement des zones à bâtir» du chapitre Urbanisation et équipement et l'introduction du nouveau thème «Trafic d'agglomération» du chapitre Transport ont été soumis à la consultation publique. Ces deux modifications liées aux projets d'agglomération permettent d'intégrer au plan directeur cantonal les principes d'encouragement à la densification vers l'intérieur et les principes régissant le trafic d'agglomération issus des projets d'agglomération. Le traitement des résultats de la consultation publique est en cours.

Trois thèmes ont fait l'objet d'une modification mineure, c'est-à-dire d'une mise à jour du contenu informatif, sans consultation publique.

1. La modification du thème «Protection du sol» du chapitre Environnement, a été adoptée le 19 novembre 2002 par le Conseil d'Etat. Il s'agissait de clarifier les compétences des services cantonaux en matière de protection du sol suite à l'ordonnance du 20 août 2002 sur la protection des sols.
2. La modification des thèmes «Evacuation des eaux» et «Gestion des déchets» du chapitre Environnement, a été adoptée le 16 avril 2004 par le Conseil d'Etat. Il s'agissait de préciser certains aspects en matière de traitement des boues d'épuration.

Modifications planifiées à court terme

Des modifications du plan directeur cantonal sont à l'étude et devraient être mises en consultation publique durant l'automne 2008. Il s'agit de:

- l'intégration de la problématique des Parcs naturels nationaux afin de respecter les critères et les délais impartis par la Confédération;
- l'actualisation du thème «Gestion des déchets» afin de répondre aux besoins de planification dans le domaine des décharges contrôlées pour matériaux inertes (DCMI);
- la mise à jour du thème «Exploitation de matériaux» basée sur la révision du plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux.

OBSERVATION DU TERRITOIRE

Le Service des constructions et de l'aménagement n'a pas les ressources humaines nécessaires à la mise en place d'une observation du territoire spécifique pour le suivi du plan directeur cantonal. Lors des travaux de révision du plan directeur cantonal ou d'établissement du rapport sur l'aménagement du territoire, des études externes seront demandées afin d'évaluer l'évolution du contexte territorial sur la base des statistiques fédérales et cantonales à disposition.



En cas de besoin de réexamen ou d'établissement d'une étude de base cantonale (plan sectoriel, inventaire, conception, ...), une analyse quantitative sera effectuée lorsque des données seront exploitables.

EVALUATION DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL

Enquête d'utilisation

L'enquête menée auprès de divers utilisateurs du plan directeur cantonal montre globalement que l'instrument est jugé satisfaisant tant sous l'angle de sa forme que de son contenu. Si la plupart des détenteurs du document l'utilisent de manière très ponctuelle, les services cantonaux les plus impliqués dans les thématiques ainsi que les urbanistes le consultent en revanche fréquemment et le considèrent comme un outil de référence pour toute analyse en matière d'aménagement du territoire.

Il ressort très nettement que la partie texte - plus particulièrement les aspects contraignants - est la plus employée dans le document.

La carte de synthèse reste peu efficace en raison de son grand format mais également du fait que les informations mentionnées ne sont pas actualisées. Les coûts de production d'un tel instrument sont très élevés. Cette carte de synthèse répond à une exigence de l'art. 6 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT) qui précise que la carte doit présenter une vue d'ensemble de tous les domaines sectoriels et des projets relevant du plan directeur. Pour des questions de lisibilité, la Confédération admet que des cartes de détail soient également établies. Les aménagistes, s'interrogent sur l'avenir de la carte du plan directeur cantonal. Face à l'émergence de nouvelles technologies (systèmes d'information géographique notamment), il est opportun de se demander si ce support est toujours d'actualité. Il reste cependant un problème de fond auquel pour l'heure aucune réponse n'a été apportée: la carte du plan directeur cantonal est, selon les bases légales en vigueur, un document liant les autorités; il n'est donc pas possible de considérer des couches d'un guichet cartographique mises à jour sans procédure comme une carte d'un plan directeur cantonal. Il appartiendra à la Confédération de se déterminer sur cet aspect dans le cadre de la révision de la loi fédérale et de son ordonnance.

Le plan directeur cantonal est disponible sous deux versions, papier et informatique, via son site Internet, qui est tenu à jour en fonction des nouvelles adaptations. L'élaboration du plan directeur cantonal a permis de créer de nouvelles couches pour le système d'information géographique alimentant ainsi les données informatiques cantonales sur le territoire. Le site Internet est jugé très utile.

L'enquête met également en évidence la bonne collaboration entre les différents partenaires qui interviennent dans la planification territoriale. Le processus d'élaboration du plan directeur cantonal a d'abord permis une meilleure connaissance et compréhension mutuelle entre les services cantonaux, tout en instaurant certaines habitudes de travailler en commun. Ainsi, des groupes de travail initiés lors des travaux du plan directeur cantonal se sont poursuivis tout en évoluant par la suite. Le plan directeur cantonal a institué un cadre précis pour que les différents partenaires coopèrent, concrétisant ainsi également des collaborations déjà existantes. La répartition des tâches constitue une base de données précieuse pour une information sur les instances concernées par les différents domaines. Les efforts doivent être maintenus afin que des mécanismes réguliers d'échange entre partenaires de problématiques proches se mettent en place et que le potentiel de collaboration soit optimisé.



Réflexions en cours sur les plans directeurs cantonaux

Dans le cadre des travaux qu'il a entamé en vue de réviser le Guide de la planification directrice (datant de 1997), l'Office fédéral du développement territorial a consulté les cantons via la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC). Celle-ci a saisi l'occasion pour donner son point de vue sur l'évolution des plans directeurs cantonaux et leurs enjeux. Ces réflexions esquissent ce que pourraient être les futurs plans directeurs cantonaux.

Selon la COSAC, les plans directeurs cantonaux doivent rester les instruments de contrôle ou de direction de projets des cantons afin de se doter d'une stratégie d'aménagement et de coordonner les politiques publiques qui ont une incidence territoriale. Ils doivent être conçus comme un instrument anticipatif.

Des recommandations de la Confédération sur les contenus minimaux attendus pour certains domaines doivent être définies en commun entre la Confédération et les cantons. Les modalités de mise en œuvre du plan directeur doivent rester de la compétence des cantons.

Les futurs plans directeurs doivent tenir compte des impératifs de mise en œuvre de la politique des agglomérations. Ils permettent de coordonner la politique des agglomérations au delà des limites cantonales ou nationales. Les projets d'agglomération doivent être intégrés aux plans directeurs cantonaux, car il s'agit du seul instrument de planification sur lequel la Confédération est habilitée à se prononcer.

Les aspects de développement durable doivent être pris en considération dans le cadre de l'observation du territoire ainsi que lors du controlling du plan directeur. Un controlling de l'exécution du plan directeur est opportun. La Confédération devrait jouer un rôle de coordinatrice pour le contrôle portant sur les objectifs, en établissant des indicateurs à l'échelle fédérale qu'elle mettrait à disposition des cantons.

Afin de rester crédible, le plan directeur cantonal doit être coordonné avec la politique générale et fixer des priorités en lien avec la politique financière.

AMÉNAGEMENT RÉGIONAL

ÉTAT DE LA SITUATION

L'aménagement régional est facultatif dans le canton de Fribourg. Seules les régions qui le souhaitent peuvent se doter d'un plan directeur régional. Ce plan suit une procédure assimilable à celle du plan directeur cantonal et il lie les autorités.

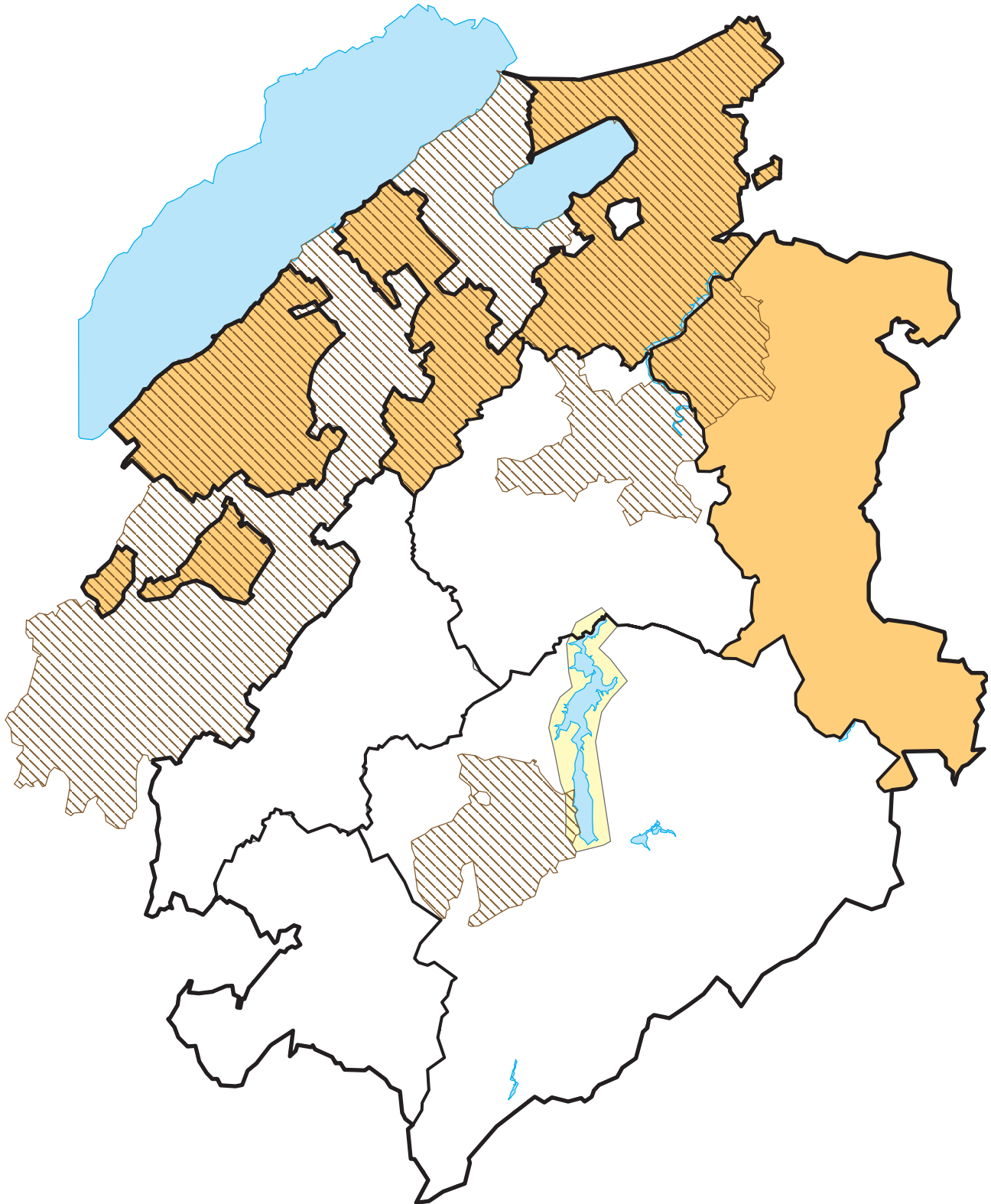
Le plan directeur cantonal prévoit un dispositif incitatif en vue d'encourager les régions à se doter d'une planification régionale. Certains concepts du plan directeur cantonal ne peuvent être mis en œuvre que moyennant l'élaboration d'un plan directeur régional.




Le canton n'a pas fixé de délai pour la révision des plans directeurs régionaux en vigueur suite à la révision du plan directeur cantonal. Deux des trois régions possédant un plan directeur régional ont néanmoins décidé de commencer leurs travaux de révision; des discussions sont en cours dans le district de la Singine.

En 2002, l'Association régionale de la Gruyère s'est dotée d'un plan directeur des rives du lac de la Gruyère permettant de gérer l'aménagement des rives tant d'un point de vue du développement touristique que de la gestion des amarrages et des ports de plaisance.

Dans les travaux régionaux en cours, il faut également mentionner les deux projets d'agglomération à Fribourg et à Bulle. Le Conseil d'Etat a décidé que les projets d'agglomération sont des plans

Etat de l'aménagement régional, mars 2008

**Légende**

-  Travaux régionaux en cours
-  Plan directeur régional en vigueur
-  Plan directeur des rives en vigueur



directeurs régionaux et qu'ils doivent suivre la procédure prévue par la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) à cet effet.

EVOLUTION DU PLAN DIRECTEUR RÉGIONAL

La DAEC a publié, conjointement au plan directeur cantonal, un Guide pour l'aménagement régional qui a pour but d'aider les régions dans leurs travaux de planification. Ce guide est évolutif et des compléments peuvent lui être apportés au gré de l'évolution du plan directeur cantonal ou des bases légales en vigueur. Depuis 2002, aucune modification n'a été effectuée. Des modifications seront nécessaires lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle LATeC.

En ce qui concerne le contenu du plan directeur régional, un contenu minimum a été défini dans le Guide pour l'aménagement régional et dans le projet de révision de la LATeC. Le contenu minimal défini correspond au contenu minimum exigé par la Confédération pour les projets d'agglomération: urbanisation, transports et environnement.

En regard des plans directeurs régionaux des années 80 à 90, la définition d'un contenu minimal permet de prévoir un plan directeur régional moins exhaustif que les premiers plans élaborés, mais une stratégie territoriale minimale doit toujours être définie. Le plan directeur régional doit être, à l'image du plan directeur cantonal, un document évolutif et opérationnel pour les régions.

AMÉNAGEMENT LOCAL

ÉTAT DE LA SITUATION

Si les plans d'aménagement local (PAL) de la première génération (pendant les années 80), ont essentiellement répondu aux exigences fixées par la nécessité de coordonner la délimitation des zones à bâtir et le raccordement des communes aux systèmes d'épuration des eaux, la deuxième génération des PAL (jusqu'au milieu des années 90) s'est complexifiée en prenant en compte d'autres politiques publiques telles que la protection du patrimoine bâti et naturel ou encore la protection de l'environnement au sens large.

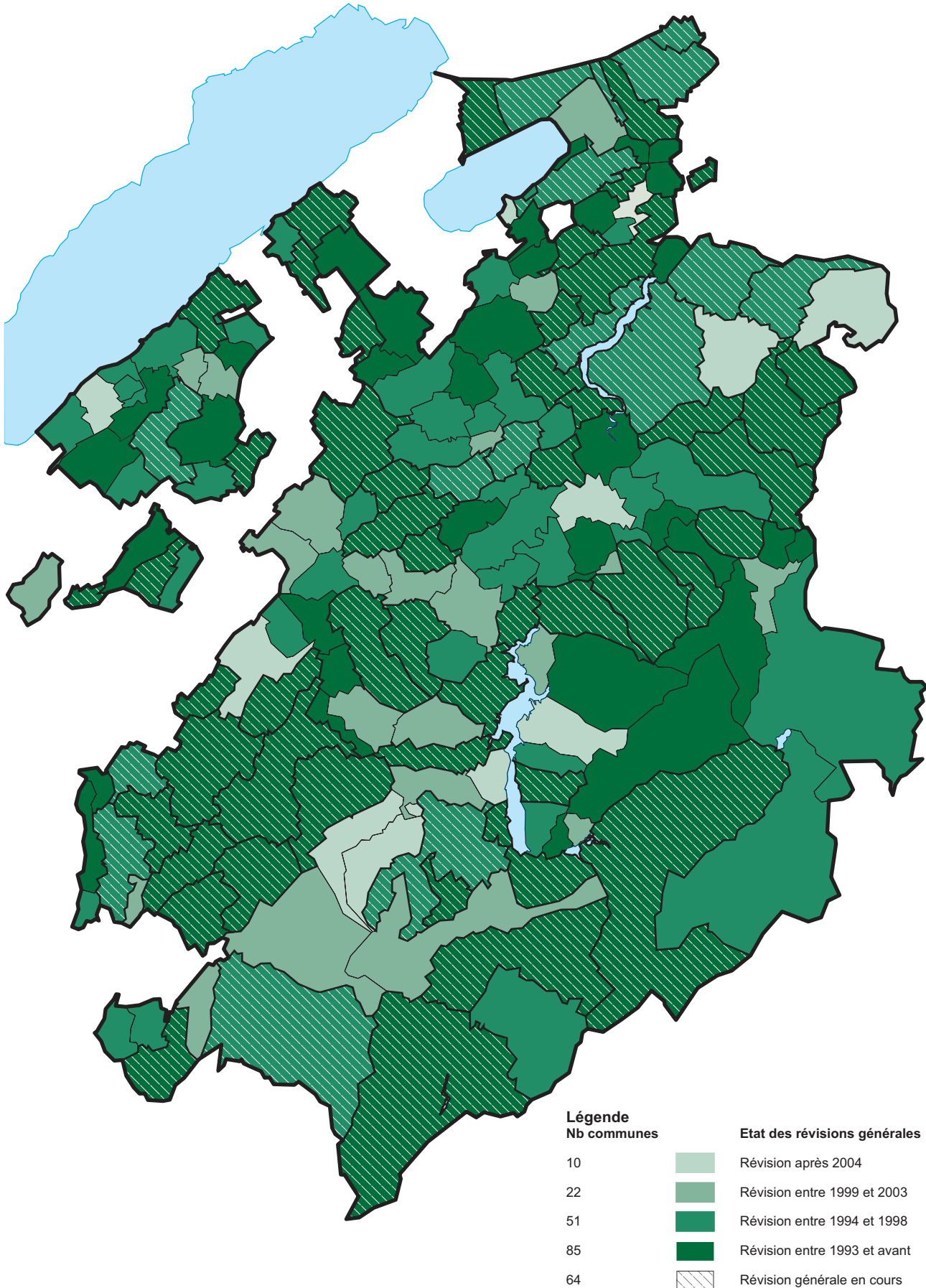
Avec la troisième génération des PAL, (dès le milieu des années 90), la politique d'aménagement du territoire se trouve confrontée aux nouveaux défis que pose une société en constante évolution: d'une approche de développement dictée par une conjoncture très favorable, la politique d'aménagement du territoire tend à un développement durable soucieux des différents intérêts en jeu au niveau communal, par la promotion d'une urbanisation de qualité, la recherche d'une densification, une attractivité des communes notamment au niveau des transports, la préservation des milieux naturels et paysagers et la prise en compte des dangers naturels.

Parallèlement à cette évolution conjoncturelle, les communes fribourgeoises ont connu un nombre important de fusions de communes (voir chapitre «politiques cantonales»). Cette évolution structurale a des conséquences sur l'aménagement du territoire des communes fusionnées. Ces dernières doivent engager des réflexions globales sur l'ensemble de la nouvelle entité communale, dans le cadre d'une révision générale du PAL, afin d'obtenir un document de planification harmonisé et cohérent.

BILAN DES RÉVISIONS GÉNÉRALES

Conformément à l'article 33 alinéa 3 de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATeC), les communes ont l'obligation de réexaminer leur PAL tous les quinze ans et au besoin de le modifier. L'analyse de la carte des révisions générales des PAL en cours révèle que sur les 85

Etat des révisions des plans d'aménagement local, janvier 2008





communes qui possèdent un PAL de plus de quinze ans, 50 d'entre elles ont entamé des travaux pour réviser ce document. Ce constat montre que dans les prochaines années un bon taux d'actualisation des PAL sera atteint.

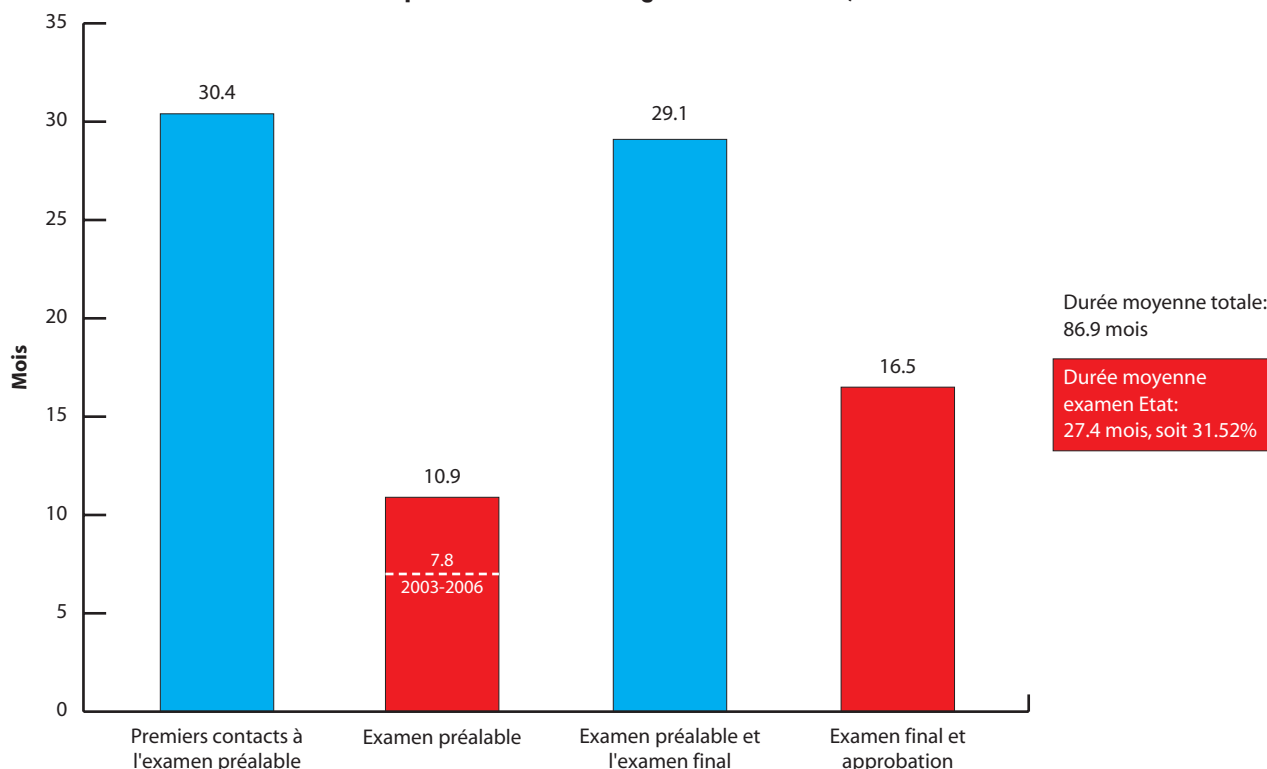
Au total, 64 communes ont déposé des dossiers en vue de réviser leurs PAL, lesquels seront examinés selon les critères du plan directeur cantonal. La dizaine de communes dont le PAL a été approuvé récemment (révisions approuvées après 2004) ne permet pas encore de juger de l'application du plan directeur cantonal de 2002. Peu de communes ont appliqué les critères du plan directeur cantonal; en effet, leurs travaux de révision du PAL étaient fortement avancés lors de l'entrée en vigueur du plan. Pour une commune, l'élaboration d'un PAL est un processus de longue haleine, qui s'étend en moyenne sur sept années entre les premiers contacts avec l'administration et l'approbation du document (selon graphique ci-dessous). Cette durée explique en partie pourquoi il est encore trop tôt pour quantifier l'impact du plan directeur cantonal dans les PAL.

Par ailleurs, dans la mesure où les communes n'ont pas de délai à respecter pour rendre leur PAL conforme au plan directeur cantonal, elles n'ont pas massivement entrepris de réviser leur PAL immédiatement après l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal en 2002. Les révisions des PAL se sont donc réalisées selon les besoins et la volonté des communes ainsi qu'en fonction des fusions de communes (voir chapitre contexte cantonal).

Le graphique ci-dessous donne des informations sur la durée des travaux d'un PAL. Il a été établi sur la base de l'analyse d'une centaine de révisions générales approuvées entre 1996 et 2006.

Le début des travaux d'élaboration d'un PAL, avant que la commune n'établisse un contact avec l'administration, n'est plus connu depuis la suppression des subventions cantonales en matière d'aménagement du territoire.

Durée des révisions des plans d'aménagement local, 1996-2006



Source: SeCA

En moyenne, la durée totale de l'examen des dossiers de révision générale des PAL auprès des services cantonaux (examen préalable et final) est de deux ans, ce qui représente environ 30% du temps nécessaire à la réalisation d'un tel document. Cette durée varie selon la complexité du dossier et des procédures (traitement de recours notamment), mais elle est aussi fortement influencée par la qualité des dossiers transmis pour examen.

Le programme de révision (introduit depuis 2002 sur la base du plan directeur cantonal) identifie très en amont les enjeux d'aménagement propres à la commune et présente également le dimensionnement de la zone à bâtir et son degré d'équipement. Cette étape préliminaire à l'élaboration du PAL, permet une première analyse de la situation par les services cantonaux concernés et constitue une préparation très utile pour la constitution du dossier d'examen préalable. C'est dans ce contexte que d'importantes données de bases (inventaires fédéraux ou cantonaux, zones de dangers naturels, espace nécessaire aux cours d'eau, ...) sont transmises ou établies à l'intention des communes. Ainsi, le diagnostic étant posé et les domaines à traiter identifiés, la durée de l'examen préalable par le canton s'est réduite de 10,9 mois à 7,8 mois en moyenne.

BILAN DES APERÇUS DE L'ÉTAT DE L'ÉQUIPEMENT

Selon l'article 31 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT), les collectivités publiques sont tenues d'établir un aperçu de l'état de l'équipement des zones à bâtir et de le mettre à jour tous les cinq ans. L'aperçu de l'état de l'équipement permet d'affiner l'analyse du dimensionnement des zones à bâtir et est un outil de gestion de l'équipement très utile au niveau communal.

Dans la mesure où ce document actualisé doit faire partie intégrante du PAL, un contrôle de sa conformité au PAL en vigueur est effectué lors de toute modification ou en cas de révision générale du PAL.

Depuis 2002, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a demandé à plusieurs reprises aux communes de mettre à jour ce document de gestion afin de se conformer aux exigences fédérales. Ces démarches ont abouti aux résultats suivants:

Fin 2007, sur les 168 communes du canton:

- 117 ont un aperçu de l'état de l'équipement de moins de cinq ans,
- 36 communes ont un aperçu de plus de 5 ans,
- 15 communes n'ont pas d'aperçu.

Les données sont digitalisées pour 76 communes; 41 aperçus sont en cours de saisie.

Ces chiffres montrent l'effort entrepris par les communes pour mettre à jour ce document, cette dynamique se confirmant avec les révisions annoncées.

MISE EN ŒUVRE DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL

Les principes du plan directeur cantonal, appliqués au niveau local, apportent une meilleure prise en compte des bases légales cantonales et fédérales et une clarification des enjeux de la politique d'aménagement du territoire auprès des différents acteurs, qu'il s'agisse des communes, des politiques, des urbanistes, des différents services et instances concernés et des administrés.

De manière à rendre ces règles plus accessibles, la DAEC a publié en 2003, conjointement au plan directeur cantonal, un Guide pour l'aménagement local, outil d'aide à l'élaboration et à la gestion du plan d'aménagement local, destiné à accompagner les élus communaux, les membres d'une commission d'aménagement ainsi que leurs urbanistes dans leurs réflexions sur l'aména-



ment du territoire communal. Ce guide précise la manière de prendre en compte concrètement les principes du plan directeur cantonal et leur application cohérente à l'échelle communale.

Le Guide pour l'aménagement local a été adapté suite aux modifications du plan directeur cantonal qui sont entrées en vigueur le 1er juillet 2006. Les adaptations concernent les fiches «Concept de stationnement» et «Planification de domaines alpestres à maintenir» et subsidiairement la modification de deux fiches complétant les éléments à faire figurer sur le plan directeur des circulations et le rapport explicatif.

Le plan directeur cantonal a également permis d'agir sur les zones à bâtir légalisées dans le canton, par l'application du nouveau calcul de dimensionnement de la zone à bâtir (voir chapitre urbanisation). Les révisions générales des PAL sont l'occasion de dimensionner correctement les zones à bâtir en application de l'article 15 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT). Le corollaire de ce nouveau calcul de dimensionnement est notamment une meilleure prise en compte des bonnes terres agricoles.

De manière générale, le plan directeur cantonal est devenu un outil de référence en matière de planification territoriale et il contribue à une meilleure collaboration entre tous les acteurs de l'aménagement au niveau local. Devant la complexité du domaine, des efforts de communication et de vulgarisation sur le contenu du plan directeur cantonal doivent être poursuivis afin que tous les partenaires soient bien informés sur les implications et les enjeux de l'aménagement du territoire au niveau communal.

PERSPECTIVES ET ENJEUX

Le développement des communes passe par une réflexion de qualité tout en utilisant de manière rationnelle et judicieuse le territoire.

La qualité de ces réflexions doit être encouragée afin que les PAL soient des instruments efficaces au service des communes. Celles-ci sont donc incitées à se conformer aux indications fournies dans le Guide d'aménagement local afin de livrer les documents adéquats et de faciliter ainsi le traitement des dossiers d'aménagement local.

Par ailleurs, ces réflexions doivent aussi être concrétisées par des collaborations horizontales entre communes voisines en cas de problématiques interdépendantes dans le cadre de planifications intercommunales.

Les communes fribourgeoises doivent également mieux tenir compte dans leur planification locale des problématiques telles que le bruit, les risques majeurs, le rayonnement non ionisant, les grands générateurs de trafic, la gestion des cours d'eau et la protection du paysage.

L'enjeu majeur de l'aménagement du territoire des communes fribourgeoises est la nécessité d'une adéquation entre l'urbanisation et les transports dans le développement local. Les communes doivent repenser leur développement en utilisant de façon rationnelle les infrastructures de transports existantes de manière à favoriser une densification et une utilisation optimale du sol, à optimiser les dépenses financières liées à l'équipement communal, à minimiser la pression sur les zones agricoles, le milieu naturel et les paysages et à augmenter ainsi la qualité de vie.

Ce constat a déjà été fait par certaines communes du canton qui souhaitent tendre vers un développement plus qualitatif que quantitatif.

Pour faire face à ces enjeux, certaines solutions sont esquissées dans le projet de loi sur l'aménagement du territoire afin de favoriser une meilleure gestion de l'aménagement local: le rôle stratégique du dossier directeur est renforcé afin de garantir un aménagement local ciblé et cohérent; des mesures pour lutter contre la thésaurisation des terrains à urbaniser et le surdimensionnement des



zones à bâtir sont instaurées; le programme d'équipement et des étapes d'aménagement permettant de coordonner la gestion de la zone à bâtir avec le financement de l'équipement sont également introduits. Le projet de loi instaure un délai de cinq ans, dès l'entrée en vigueur, pour la révision de tous les plans d'aménagement local.



5. CONCLUSION

CONSTATS

CONDITIONS D'APPROBATION DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL PAR LE CONSEIL FÉDÉRAL

Les données sur les zones à bâtir et les surfaces d'assolement à disposition permettent d'affirmer que les mesures définies par le plan directeur cantonal sont adéquates pour assurer une gestion appropriée et pondérée de l'urbanisation et des surfaces d'assolement.

En ce qui concerne les grands générateurs de trafic, les révisions du plan cantonal des transports et du plan de mesures pour la protection de l'air ont permis de définir des principes permettant de faire une meilleure appréciation des projets et de minimiser leurs impacts sur la mobilité et l'environnement. Pour les centres commerciaux, il faudra attendre l'issue des débats politiques sur le postulat en cours de traitement et, le cas échéant, compléter le plan directeur cantonal sur cet aspect.

Ainsi, le présent rapport a permis de donner toutes les informations exigées sur ces sujets par le Conseil fédéral dans le cadre de son approbation.

A propos du traitement de projets dans le plan directeur cantonal, une divergence d'interprétation des bases légales subsiste entre le canton de Fribourg et l'Office fédéral du développement territorial (ODT). Le canton est d'avis que le plan directeur cantonal n'est pas l'instrument adéquat pour effectuer une gestion de projets en raison notamment de la durée des procédures nécessaires à sa modification ainsi que de l'existence d'instruments de planification d'ordre inférieur (plans directeurs régionaux, plans d'aménagement local et plans d'aménagement de détail) qui permettent une coordination et une pesée d'intérêt complète à une échelle plus appropriée. La mention de projet est possible dans le plan directeur cantonal lorsque des choix de localisation précis ont été effectués dans le cadre des études de base cantonale (par exemple, plan de gestion des déchets ou projet d'agglomération de Fribourg), ou lorsque des décisions relatives aux engagements financiers ont été prises (Projet Poya). Les modifications liées au projet d'agglomération de Fribourg seront une occasion d'essayer de trouver un accord sur la manière d'intégrer les projets au plan directeur cantonal.

Enfin, en ce qui concerne le thème «Diversification des activités agricoles», le canton de Fribourg attend de connaître les intentions fédérales que présentera le projet de révision de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire. Dans l'intervalle, le canton applique les recommandations publiées par l'ODT à ce sujet.

IDÉES DIRECTRICES ET OBJECTIFS EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Face au bilan effectué, les idées directrices et les objectifs en matière d'aménagement fixés par le décret du 17 septembre 1999 semblent toujours pertinents pour répondre aux problématiques auxquelles le canton est confronté. Le rôle du centre cantonal est indiscutable tout comme celui des centres régionaux. En regard du phénomène de concentration notamment économique sur les grandes métropoles suisses (arc lémanique, Bâle, Zurich), un renforcement de l'armature urbaine fribourgeoise est toujours d'actualité sans qu'il faille perdre de vue les besoins de la population sur l'ensemble du territoire et la préservation d'un cadre de vie de qualité.

ENJEUX ET PERSPECTIVES À L'ÉCHELLE CANTONALE

Sur la base du programme gouvernemental et des principaux constats effectués dans ce rapport, les enjeux suivants peuvent être identifiés pour l'aménagement du territoire des années à venir:

Positionner le canton au niveau suisse et adapter ses structures territoriales

- **Adapter les structures territoriales à l'évolution de la société**

Dans le cadre de la mise en oeuvre de la Constitution, il y a lieu de définir la nouvelle organisation spatiale dont l'État de Fribourg a besoin pour remplir au mieux les missions et les tâches étatiques du XXI^{ème} siècle. Les structures territoriales doivent ainsi pouvoir être le support d'un maximum de tâches déconcentrées. Cette évolution influence, à l'image du processus de fusions de communes, l'aménagement du territoire.

- **Renforcer le centre cantonal**

La mise en oeuvre de l'agglomération institutionnelle va permettre de réaliser l'objectif du plan directeur cantonal selon lequel le centre cantonal doit être renforcé à l'échelle du réseau des villes suisses.

- **Positionner le réseau urbain fribourgeois**

Le réseau urbain constitué du centre cantonal et des centres régionaux est pertinent. Il doit être soutenu afin de renforcer le canton à l'échelle nationale. Sur cette base, il s'agira de prendre position sur le Projet de territoire suisse en collaboration avec le canton de Berne.

Toujours dans ce contexte, avec deux projets d'agglomération déposés auprès de la Confédération (Fribourg et Bulle), le canton étudie les modalités de mise en oeuvre de cette nouvelle politique fédérale pour la phase de réalisation et de suivi des projets retenus.

Promouvoir un développement durable du territoire

Les principes du développement durable doivent être intégrés à toute politique territoriale. Dans le canton de Fribourg, l'aménagement du territoire s'y réfère depuis plusieurs années. Les nombreux défis qui vont se poser dans les années à venir exigent une approche transversale (développement économique, préservation des ressources naturelles, maîtrise du développement territorial et de la mobilité, promotion des énergies renouvelables, exemplarité des collectivités publiques et gestion des enjeux sociaux etc.).

Proposer une vision pour l'aménagement du territoire de demain

- **Moderniser les bases légales de l'aménagement du territoire**

La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions ne propose pas un bouleversement des pratiques en vigueur. Elle cherche à promouvoir un aménagement du territoire de qualité et une meilleure gestion de la zone à bâtir. Plusieurs dispositions visent à mieux coordonner urbanisation, mobilité et environnement.

- **Inciter à la planification régionale et intercommunale**

Les efforts réalisés visant à inciter à la planification régionale et intercommunale doivent être intensifiés. La mise en place de planifications d'aménagement du territoire dépassant les limites administratives reste un défi majeur de l'aménagement de demain. Ces démarches doivent permettre à long terme d'atteindre les objectifs d'économie du sol et de rationalité des moyens.



- **Poursuivre une politique d'urbanisation responsable**

L'application du plan directeur cantonal en matière de dimensionnement des zones à bâtir porte ses fruits et doit être strictement maintenue afin de préserver l'espace non construit et de dimensionner correctement les zones à bâtir. Une politique de sensibilisation en matière de concentration du milieu bâti dans les villages et de densification dans les milieux urbains doit être soutenue.

- **Instaurer une politique foncière active**

Le canton et les communes doivent mettre en œuvre une politique foncière active en application de la nouvelle loi sur la promotion économique et de la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions. Par une politique foncière active, les pouvoirs publics veulent mettre à disposition des entreprises des surfaces de qualité en quantité suffisante.

Accompagner les domaines en mutation

- **Repenser la mobilité**

La prise en compte de la mobilité doit être renforcée dans le cadre de l'aménagement local. De nouvelles réflexions à l'échelle cantonale sont nécessaires dans ce domaine clé pour une meilleure coordination de l'urbanisation, des transports et de l'environnement. Les structures administratives doivent être adaptées afin de permettre une gestion plus efficace des questions complexes liées à la mobilité.

- **Encourager les énergies renouvelables**

La politique énergétique et l'émergence de nouvelles énergies renouvelables présentant un impact territorial important sont des domaines qui méritent d'être étudiés avec soin pour éviter des effets inconsidérés et non coordonnés sur le territoire.

- **Préserver l'environnement et la nature**

Afin d'atteindre cet objectif, il faudra plus particulièrement veiller à l'application des bases légales fédérales, à établir les études cantonales nécessaires et à adapter le droit cantonal dans les différents domaines concernés.

Favoriser les nouveaux modes de collaboration

- **Intensifier la collaboration intercantonale**

En matière de collaboration intercantonale ou avec la Confédération, les plateformes d'échanges sont nombreuses à l'échelle nationale et de la Suisse occidentale. Le climat d'échange est bon, même si pour les observateurs il semble que les résultats ne soient pas aussi importants qu'escomptés. La participation à ces conférences est essentielle pour maintenir un degré d'information satisfaisant. La coordination intercantonale en matière d'aménagement du territoire ne pose pas de problèmes majeurs lorsqu'il s'agit de traiter des aspects stratégiques: les grandes options sont relativement semblables entre les cantons. Par contre, les modalités et les moyens de mise en œuvre diffèrent sensiblement, ce qui peut donner l'impression de grandes différences et d'un manque de coordination. En cas de projet précis, la coordination intercantonale est parfois difficile en raison notamment des délais impartis pour la réalisation des projets (manque de temps pour consulter le canton voisin) ou compte tenu d'une certaine concurrence entre les cantons.



- **Entretenir les collaborations interdisciplinaires**

L'excellente collaboration au sein de l'administration cantonale doit être poursuivie. Ce climat est indispensable pour des démarches interdisciplinaires à l'image de la tenue à jour d'un instrument tel que le plan directeur cantonal. Des moyens doivent également être recherchés pour entretenir le débat sur l'aménagement du territoire et pratiquer une veille attentive des problématiques émergentes, afin d'anticiper les impacts importants des politiques publiques sur le territoire.

- **Mettre en place des structures transversales de gestion de projet**

Les politiques publiques à impact territorial se complexifient et nécessitent la mise en place de structures de projet transversales dépassant une organisation administrative sectorielle. Il est primordial que les structures de projet soient opérationnelles et efficaces dès le début des réflexions. L'aménagement du territoire, en raison de son rôle de coordination des politiques publiques à impact territorial, doit être intégré et promouvoir ce genre de démarches.



LISTE DES ABRÉVIATIONS

| | |
|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A1 | Autoroute 1 |
| A1 | Autobahn 1 |
| A12 | Autoroute 12 |
| A12 | Autobahn 12 |
| BPN | Bureau de la protection de la nature |
| BNS | Büro für Naturschutz |
| CDN | Commission des dangers naturels |
| NGK | Naturgefahrenkommission |
| CEP | Concept d'évolution du paysage |
| LEK | Landschaftsentwicklungskonzept |
| COSAC | Conférence suisse des aménagistes cantonaux |
| KPK | Kantonalplanerkonferenz |
| DAEC | Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions |
| RUBD | Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion |
| DCMI | Décharge contrôlée pour les matériaux inertes |
| ID | Inertstoffdeponien |
| DEE | Direction de l'économie et de l'emploi |
| VWD | Volkswirtschaftsdirektion |
| DETEC | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications |
| UVEK | Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation |
| DIAF | Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts |
| ILFD | Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft |
| FSU | Fédération suisse des urbanistes |
| FSU | Fachverband Schweizer RaumplanerInnen |
| GCT | Groupe de coordination des transports |
| KGV | Koordinationsgruppe für Verkehr |
| H189 | Route principale suisse 189 |
| H189 | Hauptstrasse 189 |
| IGUL | Institut de géographie de l'Université de Lausanne |
| IGUL | Geographisches Institut der Universität Lausanne |
| ISOS | Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse |
| ISOS | Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz |
| IVS | Inventaire des voies de communication historiques en Suisse |
| IVS | Inventar historischer Verkehrswege der Schweiz |
| LAgg | Loi sur les agglomérations |
| AggG | Gesetz über die Agglomerationen |
| LAT | Loi fédérale sur l'aménagement du territoire |
| RPG | Bundesgesetz über die Raumplanung |



| | |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| LATeC RPBG | Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions Raumplanungs- und Baugesetz |
| LDFR BGBB | Loi fédérale sur le droit foncier rural Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht |
| LPE USG | Loi fédérale sur la protection de l'environnement Bundesgesetz über den Umweltschutz |
| LPN NHG | Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz |
| OAT RPV | Ordonnance sur l'aménagement du territoire Verordnung über die Raumplanung |
| ODT ARE | Office fédéral du développement territorial Bundesamt für Raumentwicklung |
| OEIE UVPV | Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung |
| OFAT BRP | Office fédéral de l'aménagement du territoire Bundesamt für Raumplanung |
| OFEV BAFU | Office fédéral de l'environnement Bundesamt für Umwelt |
| OFS BFS | Office fédéral de la statistique Bundesamt für Statistik |
| OPB LSV | Ordonnance sur la protection contre le bruit Lärmschutzverordnung |
| PAL OP | Plan d'aménagement local Ortsplanung |
| PAZ ZNP | Plan d'affectation des zones Zonennutzungsplan |
| PCTr KVP | Plan cantonal des transports Kantonaler Verkehrsplan |
| PromFR WIF | Promotion économique du canton de Fribourg Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg |
| PSAME TVM | Plan sectoriel des aires de matériaux exploitables Teilrichtplan der verwertbaren Materialvorkommen |
| PSIA SIL | Plan sectoriel des infrastructures aéronautiques Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt |
| RPT NFA | Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen |
| SAEF AAFR | Service archéologique Amt für Archäologie |
| SAgri LwA | Service de l'agriculture Amt für Landwirtschaft |



| | |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| SAR ABA | Service des autoroutes Autobahnamt |
| SBC KGA | Service des biens culturels Amt für Kulturgüter |
| SCom GemA | Service des communes Amt für Gemeinden |
| SDA FFF | Surfaces d'assolement Fruchtfolgeflächen |
| SeCA BRPA | Service des constructions et de l'aménagement Bau- und Raumplanungsamt |
| SEn AfU | Service de l'environnement Amt für Umwelt |
| SFF WaldA | Service des forêts et de la faune Amt für Wald, Wild und Fischerei |
| SIA SIA | Société suisse des ingénieurs et architectes Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein |
| SIG GIS | Système d'information géographique Geographisches Informationssystem |
| SLCE SGeW | Section lacs et cours d'eau du Service des ponts et chaussées Sektion Gewässer des Tiefbauamt |
| SPC TBA | Service des ponts et chaussées Tiefbauamt |
| STE VEA | Service des transports et de l'énergie Amt für Verkehr und Energie |
| UFT FTV | Union fribourgeoise du tourisme Freiburger Tourismusverband |

