



## Message 2015-DAEC-159

12 octobre 2015

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret fixant les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire

<b>1. Introduction</b>	<b>1</b>
<b>2. Cadre de la révision du plan directeur cantonal</b>	<b>2</b>
<b>3. Principes généraux et objectifs en matière d'aménagement du territoire</b>	<b>20</b>
<b>4. Calendrier des travaux</b>	<b>25</b>
<b>5. Conséquences du décret</b>	<b>26</b>
<b>6. Autres incidences du projet</b>	<b>26</b>

#### 1. Introduction

Le décret fixant les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire définit la politique cantonale de l'aménagement du territoire. Ce décret est adopté par le Grand Conseil et constitue la première étape de la révision du plan directeur cantonal (art. 15 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions).

L'élément déclencheur du processus de révision du plan directeur cantonal (PDCant) est l'entrée en force de la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) en mai 2014. Pour rappel, les objectifs principaux de la modification de la LAT sont de renforcer l'utilisation mesurée et dense du sol et de construire les terrains légalisés prioritairement avant d'envisager des extensions des zones à bâtir. Les modifications légales fédérales visent un renforcement du PDCant dans la hiérarchie des instruments d'aménagement du territoire. Certains projets ne peuvent, par exemple, plus être planifiés au niveau local si le PDCant n'a pas préalablement déterminé l'emplacement de ces projets. L'entrée en force de la LAT implique de facto, pour les cantons, un moratoire sur les zones à bâtir, moratoire dont la levée est conditionnée à l'approbation, par la Confédération, d'un plan directeur conforme à ses exigences: définition et répartition des besoins d'urbanisation, établissement d'un système de dimensionnement de la zone à bâtir privilégiant les zones existantes et les mesures de densification et planification préalable des projets à fort impact sur le territoire et l'environnement notamment.

L'application de la LAT dans le canton de Fribourg fait l'objet d'une stratégie cantonale baptisée *Territoire 2030*. Cette stratégie comprend une révision totale du PDCant ainsi qu'une modification de la loi cantonale sur l'aménagement du ter-

ritoire et les constructions (LATeC) actuellement en cours. Cette modification qui doit introduire un système de compensation de la plus-value doit également être mise en œuvre avant 2019 pour que le moratoire sur les zones à bâtir soit levé. Les nouvelles exigences en matière d'urbanisation, le renforcement du PDCant et l'évolution exigée en matière formelle par la Confédération justifient en soi une révision totale du PDCant. Par ailleurs, la durée de vie légale prévue par la LAT pour un plan directeur est en principe de dix ans. L'actuel plan directeur fribourgeois a été adopté par le Conseil d'Etat en 2002 et approuvé par la Confédération en 2004.

Le bilan de la mise en œuvre du PDCant, dont les conclusions sont présentées dans ce message, témoigne du besoin de le faire évoluer et de le moderniser. Le PDCant actuel se base sur l'état du territoire fribourgeois à la fin des années 90. Diverses politiques publiques en lien avec les questions territoriales ont connu des évolutions conséquentes et certaines nouveautés sont apparues, comme la politique fédérale des agglomérations. Un chapitre de ce message est consacré aux politiques publiques qui nécessitent une actualisation du PDCant.

Le canton de Fribourg n'est pas resté statique durant les quinze dernières années et il a été marqué par un développement très soutenu, alimenté par la croissance démographique la plus forte de Suisse. Etant donné la vitesse et l'ampleur de ces mutations, une mise à jour des connaissances relatives aux dynamiques sociales, spatiales et économiques est nécessaire afin d'adapter le PDCant aux normes fédérales. Ces aspects ont été étudiés par un bureau spécialisé mandaté par le Comité de pilotage de la révision du PDCant. Une large partie de ce message est consacrée aux résultats de cette étude.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a décidé d'initier un projet de révision et a mis sur pied un organe de pilotage et un organe de conduite. Le Comité de pilotage est constitué, sous la présidence du Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions, de représentant-e-s du Conseil d'Etat, de la Conférence des Préfets, de l'Association fribourgeoise des communes (ACF) et du Secrétaire général de la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC). L'organe de conduite, le Comité de projet, est composé, sous la présidence de la Cheffe du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA), de représentant-e-s des instances de l'administration ayant un lien fort avec la politique de l'aménagement du territoire et d'un représentant de l'Office fédéral du développement territorial (ODT). La Commission consultative pour l'aménagement du territoire (CCAT) est consultée régulièrement sur les travaux cantonaux relatifs à ce domaine.

Les différents éléments présentés ci-dessus et développés dans ce message permettent au Conseil d'Etat de proposer le projet de décret ci-joint. Ce décret, fixant les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire, constitue le socle de la politique territoriale du canton de Fribourg et de son document stratégique phare, le PDCant.

## 2. Cadre de la révision du plan directeur cantonal

### 2.1. Dynamiques socio-économiques du canton de Fribourg

Ce chapitre se concentre sur les résultats de l'étude consacrée au bilan socio-économique du canton de Fribourg de 2001 à 2013<sup>1</sup>. Dans une première partie, les thèmes suivants sont analysés: la population, les emplois, les phénomènes migratoires, le pendularisme et le logement. Dans un second temps, une carte synthétisant les conséquences de ces phénomènes sur le territoire et ses structures est présentée afin d'appréhender les enjeux de l'évolution future du canton.

L'étude effectuée examine l'évolution interne du canton et compare l'évolution globale avec les cantons voisins et romands (à l'exception de Genève), des cantons de taille moyenne comparable (Soleure et Thurgovie) et la Confédération.

#### 2.1.1. Forte croissance de la population dans les centres, mais stagnation dans la périphérie

La croissance de population du canton de Fribourg est actuellement la plus importante de tous les cantons suisses. Aucun autre canton du groupe-cible de l'étude n'a connu une dynamique aussi soutenue lors des dix dernières années. Le canton de Fribourg rencontre une croissance supérieure

d'environ 25% à la moyenne suisse et aussi largement supérieure à tous ses voisins (figure 1).

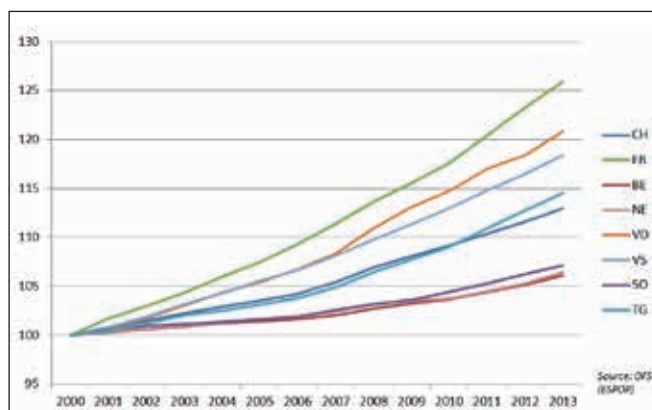


Figure 1: Croissance de la population en comparaison suisse de 2000 à 2013

Cette forte augmentation de la population s'explique à la fois par des soldes naturel (plus de cas de naissances que de décès) et migratoire (plus d'arrivées de personnes que de départs) positifs. Globalement, la plupart des parties du territoire connaissent une croissance de population, mais avec une répartition inégale entre les régions urbaines et rurales en termes de composition de la population.

Des taux de croissance importants sont observés dans les districts de la Broye, de la Veveyse et de la Glâne. Cela signifie que cette dynamique ne se joue plus uniquement dans les espaces des agglomérations de Fribourg et de Bulle, mais touche dorénavant aussi certains espaces périurbains et ruraux. En revanche, la croissance observée est plus faible dans la partie préalpine des districts de la Singine et de la Gruyère, ainsi que dans le district du Lac. Certaines communes se retrouvent même en situation de perte démographique (figure 2).

Mis à part onze d'entre elles, toutes les communes du canton de Fribourg ont un solde naturel positif entre 2000 et 2013. Les soldes positifs les plus marqués concernent des communes des districts de la Sarine et de la Broye. Les soldes négatifs se situent dans la partie préalpine du district de la Gruyère.

<sup>1</sup> Bilanz und Tendenzen der sozio-ökonomischen Entwicklung des Kantons Freiburg. Ernst Basler + Partner AG, Zürich. August 2015.

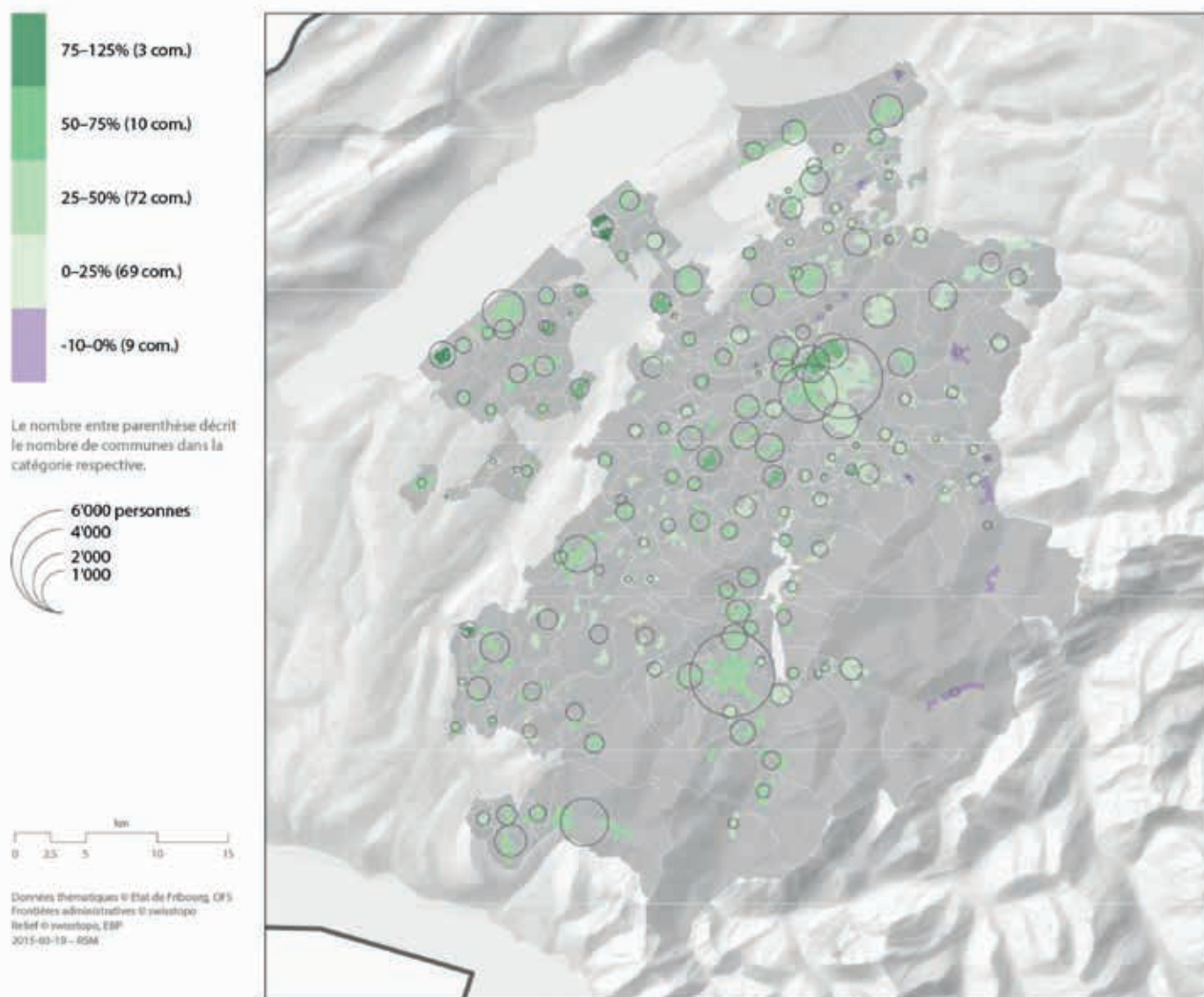


Figure 2: Croissance de la population par commune de 2000 à 2013

Avec une moyenne d'âge de 39,6 ans, Fribourg est le canton le plus jeune de Suisse (41,9 ans en moyenne suisse). En 2013, le nombre de personnes âgées de 20 à 64 est supérieur à la moyenne nationale alors que le nombre de plus de 64 ans y est inférieur. La part de population active est en revanche comparable à celle de la moyenne nationale.

Les communes des districts de la Veveyse, de la Glâne et de la Sarine se caractérisent par une forte proportion de personnes de moins de vingt ans. A l'inverse, la région préalpine et certaines communes de la Singine, du Lac et de la Broye, connaissent un taux de personnes de plus de 65 ans nettement plus important que dans les communes des agglomérations et celles situées le long de l'autoroute A12. Cette tendance s'est encore accentuée au cours des dernières années.

La part de population étrangère du canton a pratiquement doublé entre 2001 et 2013, mais reste en-dessous de la moyenne suisse qui se situe à 24%. La proportion de population étrangère est la plus élevée dans les agglomérations de Fribourg et de Bulle, ainsi que dans les centres (Estavayer-le-Lac, Romont, Châtel-Saint-Denis).

## 2.1.2. Structure et évolution des emplois

Dans le canton de Fribourg, les activités économiques ont connu une croissance positive constante entre 2005 et 2012 (figure 3). Cette croissance a été plus forte que la moyenne nationale au cours des dernières années.

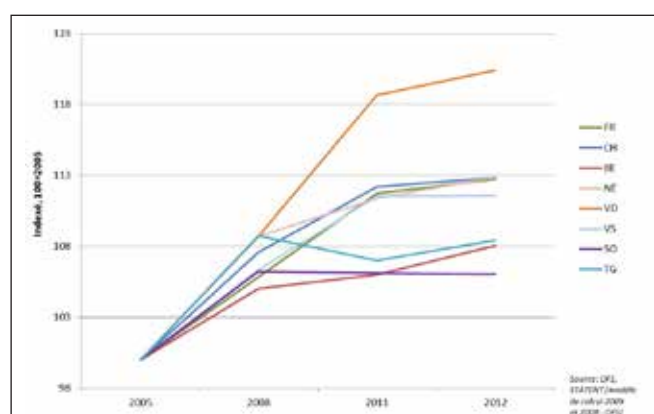


Figure 3: Evolution des emplois en équivalents plein-temps de 2005 à 2012



Bien que répartie sur l'ensemble du canton, cette croissance globale est toutefois plus soutenue dans l'espace urbain proche des agglomérations de Fribourg et de Bulle ainsi que le long des axes autoroutiers A1 et A12.

Dans le secteur primaire, la part des emplois dans le canton de Fribourg (6%) est deux fois plus élevée qu'en moyenne suisse (3%). L'économie agricole et forestière reste particulièrement importante dans le district de la Broye et le district du Lac connaît une augmentation des activités dans ce secteur. Toutes les régions du canton sont toutefois touchées par les mutations rencontrées par l'agriculture. La diminution rela-

tive la plus importante du secteur primaire est à imputer à l'Agglomération de Fribourg.

Le secteur secondaire, qui représente un peu plus de 30% des emplois du canton de Fribourg, est un moteur essentiel de la compétitivité fribourgeoise. La part des emplois dans ce secteur en Suisse s'élève à 26%. La croissance des exportations fribourgeoises durant la dernière décennie démontre la grande capacité d'innovation des entreprises actives dans le secteur secondaire, soumises à la concurrence internationale et contraintes de développer des produits à haute valeur ajoutée.

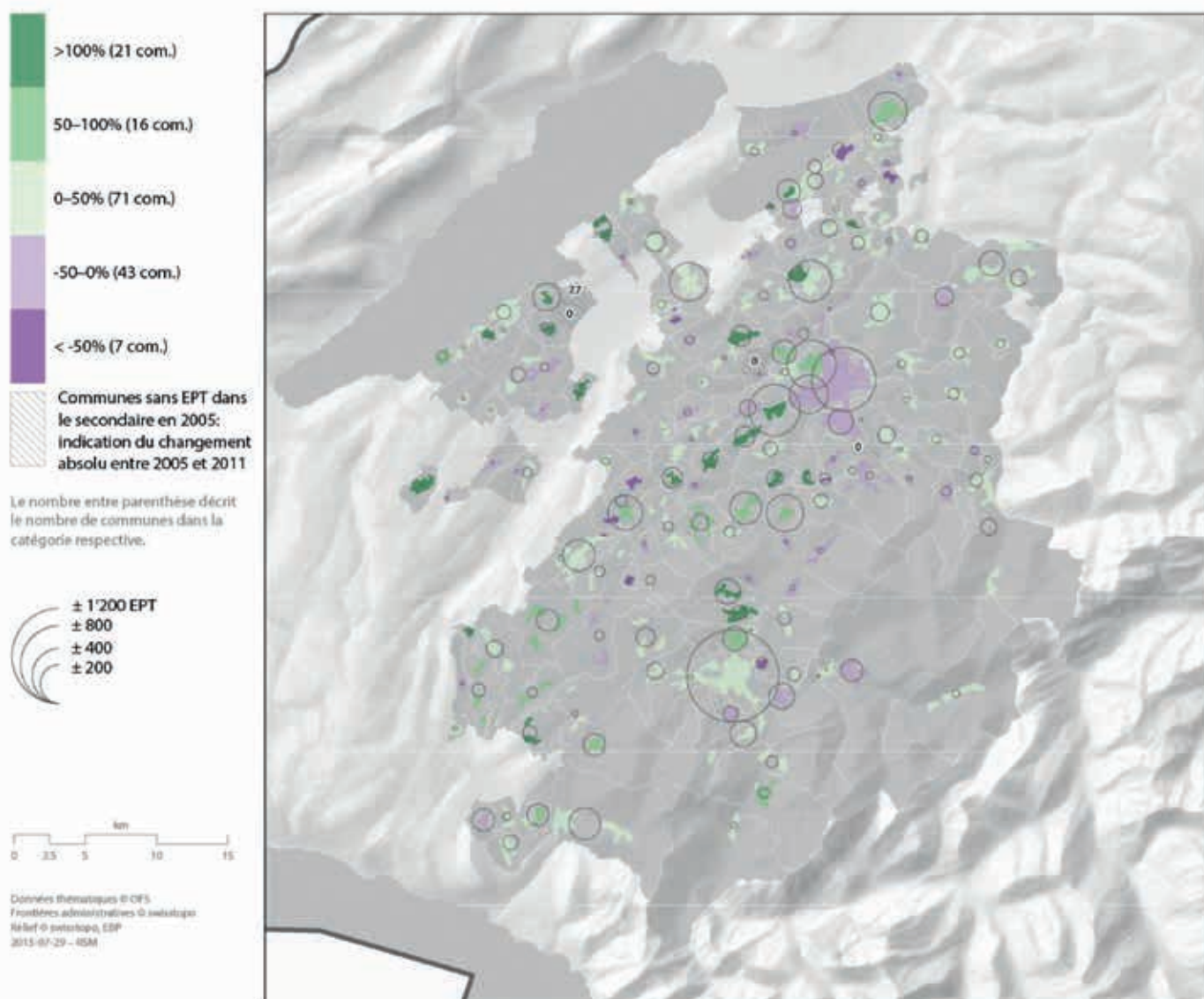


Figure 4: Evolution des emplois dans le secteur secondaire entre 2005 et 2012

Dans le domaine de la construction, la part des emplois pour le canton de Fribourg (11,05%) est supérieure à la moyenne helvétique (7,3%), notamment dans la région préalpine du district de la Gruyère. Le canton du Valais est le seul à dépasser Fribourg dans ce domaine (12,1%).

L'augmentation des emplois dans le secteur secondaire (figure 4) est marquée le long de la route cantonale entre Fribourg et Romont, ainsi qu'entre Bulle et Romont, le long de l'autoroute A12. Elle est également importante dans le dis-

trict de la Broye et une partie de la Veveyse, voisin de l'espace métropolitain de Lausanne. Par contre, une diminution marquée des emplois dans ce secteur économique est constatée dans plusieurs communes des districts du Lac et de la Glâne. Une perte est également constatée en Sarine et dans le centre cantonal, qui s'explique probablement par une diminution de l'attractivité liée à l'augmentation de l'urbanisation et des prix du foncier. Les activités industrielles ont ainsi tendance à quitter la ville pour s'établir en périphérie.

Le développement du secteur tertiaire (figure 5) a connu la plus forte croissance, en chiffres absolus, dans les centres de Fribourg, de Bulle et de Châtel-Saint-Denis. Il apparaît aussi que la part des emplois de ce secteur a augmenté dans le district de la Broye, mais avec une ampleur plus faible.

L'augmentation des emplois dans le secteur tertiaire s'explique notamment par le développement des services à la population liés à la croissance démographique. L'implantation de centres commerciaux d'envergure en est une conséquence.

Bien qu'ayant également connu une croissance intéressante, la part des emplois dans d'autres filières tertiaires, telles que la finance ou les assurances (5,3%), se situe toujours assez largement en-dessous de la moyenne nationale (10,5%). La situation est identique en ce qui concerne les activités de gestion d'entreprise, de fiduciaire ainsi que de recherche et développement.

Les activités touristiques se caractérisent par une légère concentration spatiale autour du chef-lieu de la Gruyère (hébergement et gastronomie).

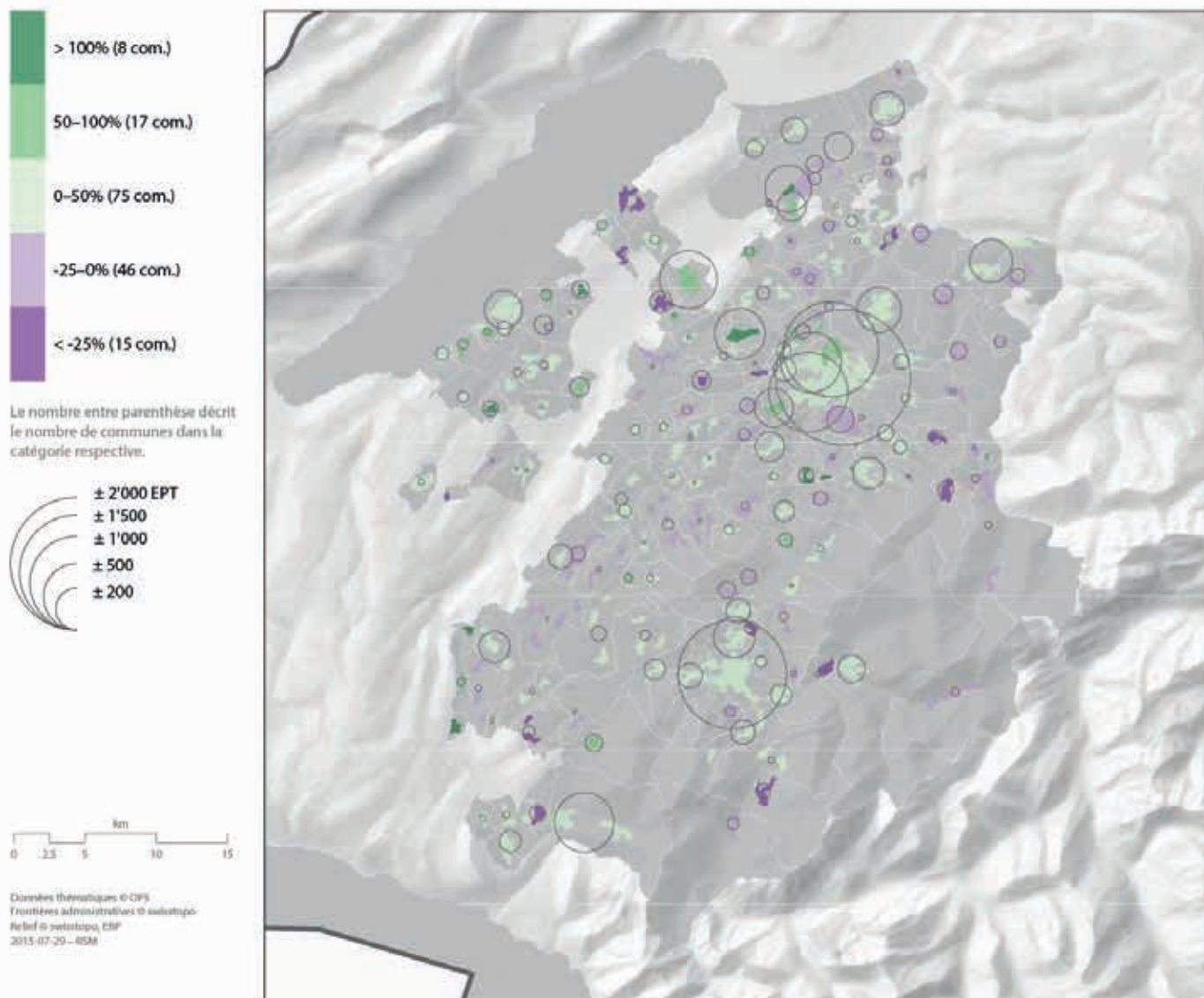


Figure 5: Evolution des emplois dans le secteur tertiaire entre 2005 et 2012

Le nombre d'emplois dans les communes situées le long de l'autoroute A12 ainsi que dans les agglomérations de Fribourg et de Bulle est plus important qu'ailleurs. Une croissance de l'emploi est également constatée dans le district de la Broye, mais dans des proportions plus faibles. La majorité des employeurs d'envergure sont situés dans les agglomérations de Fribourg et de Bulle. Une des caractéristiques de l'économie fribourgeoise est la petite taille de ses structures. Dans plus du tiers des communes du canton, les structures de travail comprenant moins de dix emplois représentent

un taux compris entre 97,5% et 100%. Ces communes sont concentrées spatialement dans le district de la Glâne et dans certaines parties du district de la Broye.

Le canton de Fribourg a connu, durant la période étudiée, une croissance du nombre d'emplois supérieure à la moyenne nationale. En termes absolus, le produit intérieur brut moyen par habitant (PIB) se situe à environ 25% en-dessous de la moyenne suisse. Il s'élève à 53 000 francs en 2011, contre 78 000 francs en moyenne suisse. Ce résultat doit toutefois être nuancé, puisque dans le même temps, le PIB fribour-



geois a crû de manière constante. Il semble dès lors que la forte croissance démographique, la jeunesse de la population ainsi que le nombre important de pendulaires péjorent significativement le résultat du PIB par habitant.

Fribourg fait partie des dix cantons de Suisse dotés d'une haute école de niveau universitaire. Trois étudiants sur quatre de l'Université de Fribourg ont leur domicile à l'extérieur du canton au début de leurs études. Après avoir achevé leur cursus, à peine un quart des nouveaux diplômés poursuivent leur carrière professionnelle dans le canton et deux tiers travaillent dans d'autres cantons, en particulier à Berne.

### 2.1.3. Migrations intercantonale et intracantonale

La forte dynamique de croissance du canton ne s'explique pas seulement par un solde naturel positif important, mais aussi par l'augmentation des migrations intercantonale (figure 6) et, dans une moindre mesure, internationale.

Le solde des mouvements migratoires intercantonaux est particulièrement déterminant, puisqu'il est continuellement positif de 2000 à 2013. Cela signifie que, chaque année, il y a plus de personnes en provenance d'un autre canton qui s'installent à Fribourg que de Fribourgeois-e-s qui déménagent dans un autre canton. En comparaison nationale, le canton de Fribourg compte proportionnellement le solde migratoire positif le plus important.

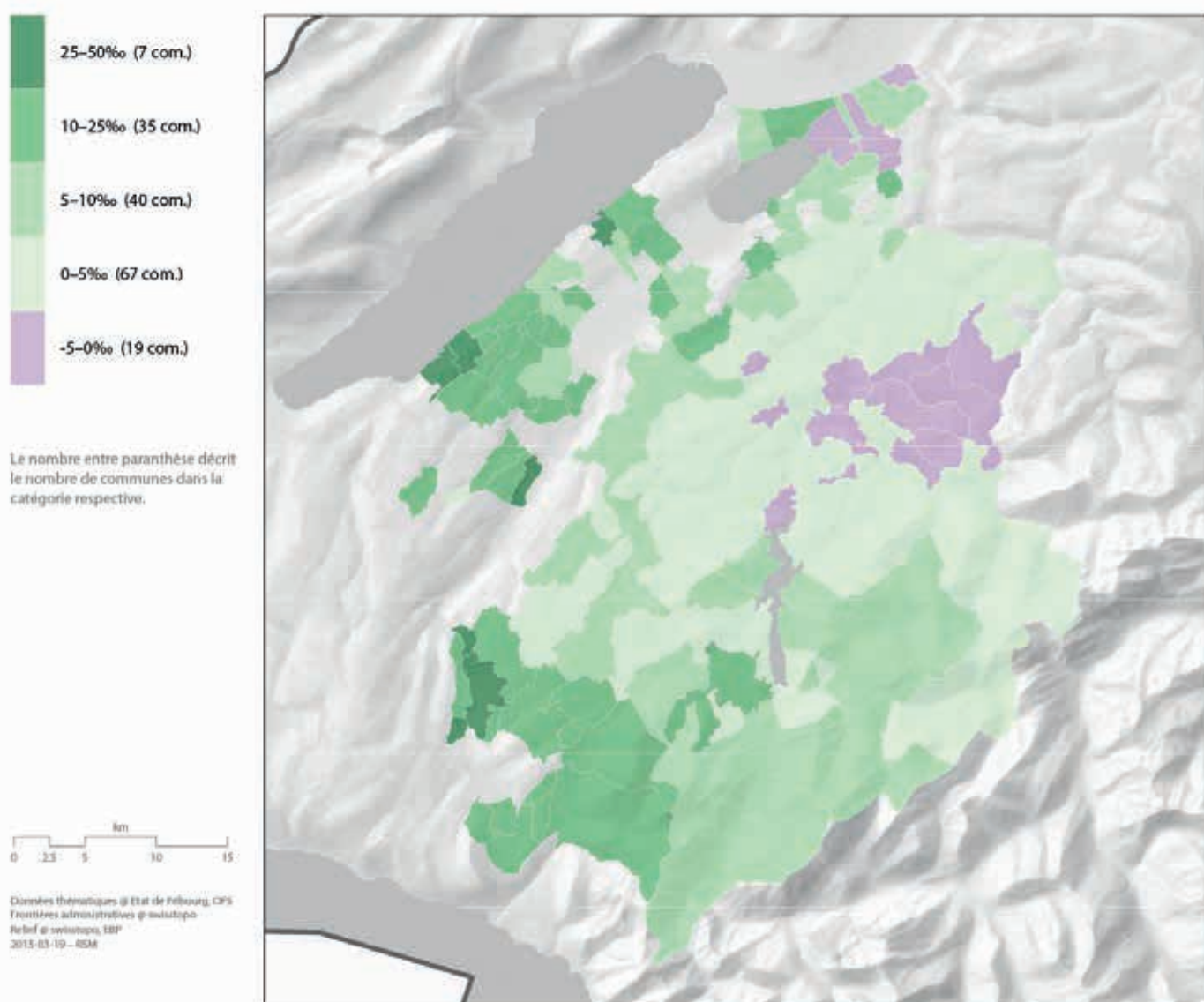


Figure 6: Solde annuel moyen de la migration intercantonale (en % de la population) entre 2000 et 2013

Il existe des disparités entre les régions du canton, en ce qui concerne, par exemple, les mouvements migratoires intra-cantonaux ou encore la part des personnes de moins de vingt ans. Le solde migratoire intracantonale (figure 7) est le résultat

de la somme des arrivées et des départs de personnes entre des communes situées à l'intérieur du canton de Fribourg.

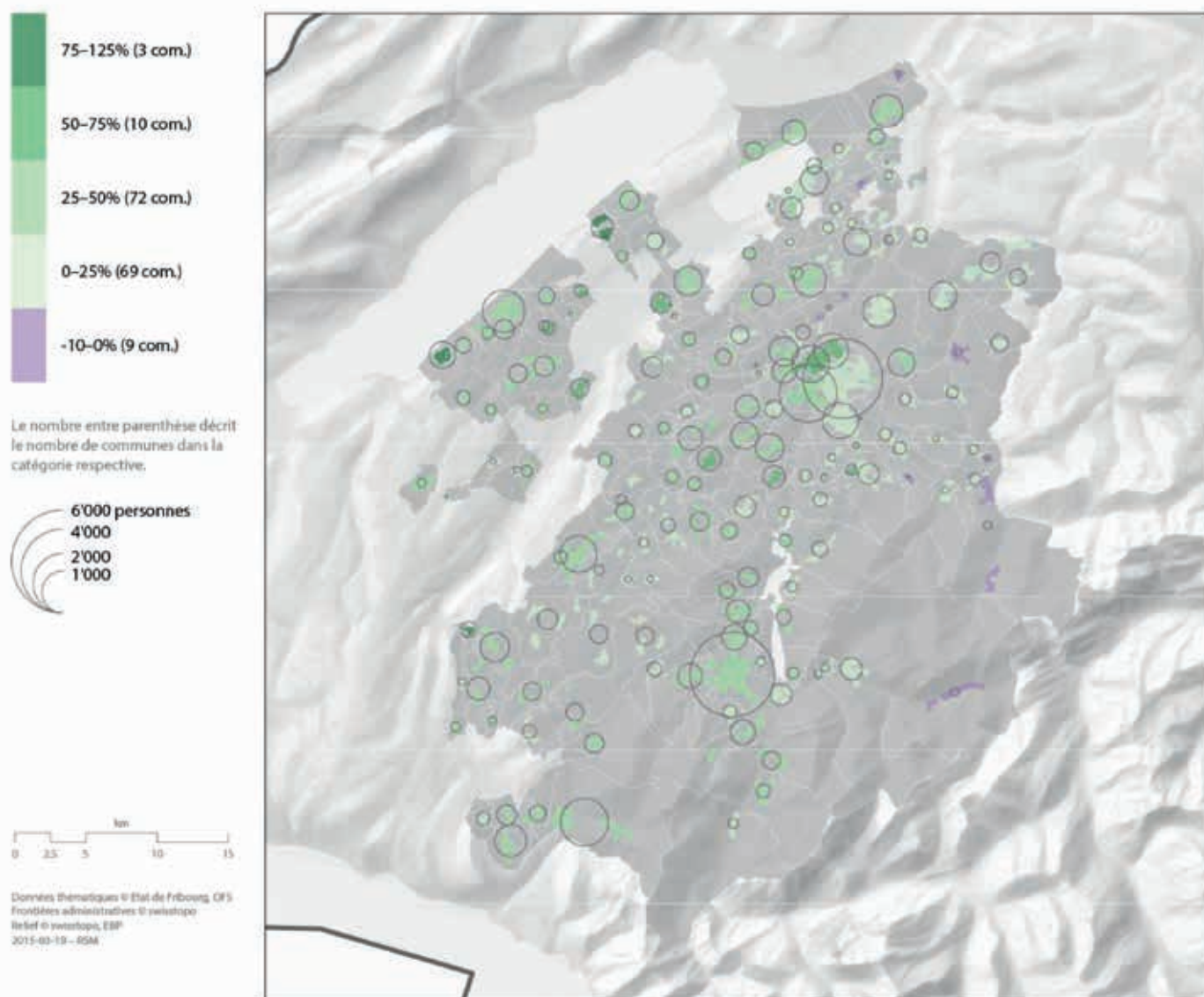


Figure 7: Solde annuel moyen de la migration intracantonale (en % de la population) entre 2000 et 2013

De nombreuses communes situées sur le corridor de l'A12, une bonne partie du district de la Sarine et les communes de Bulle et de Tavers connaissent un solde migratoire intracantonale positif. Dans les districts de la Gruyère et de la Veveyse, ainsi que sur la frange préalpine, le bilan intracantonale est par contre plutôt négatif. Un nombre important de communes-centres, telles que Fribourg, Romont, Estavayer-le-Lac, Châtel-Saint-Denis ou Morat se trouvent dans la même situation. Les résultats s'expliquent en grande partie par la périurbanisation, déjà présente à la fin des années 90. Ce phénomène suit généralement les routes cantonales qui permettent l'accès à l'emploi urbain dans de bonnes conditions. Le départ de résidents des communes les plus urbaines du canton s'explique en grande partie par la volonté d'une partie de la population d'accéder à la propriété individuelle dans des secteurs bien desservis par les transports et aux prix fonciers abordables.

#### 2.1.4. Augmentation du nombre de pendulaires vers le bassin lémanique

La population et l'économie des cantons voisins de Fribourg, en particulier dans l'Arc lémanique, ont connu une forte dynamique de croissance et des tensions sur le marché de l'immobilier. Cela se traduit par une plus forte augmentation de la population dans l'Agglomération de Fribourg et dans les districts de la Broye, de la Glâne et de la Veveyse que dans les territoires situés à l'est du canton, plus particulièrement en haute Singine et en haute Gruyère. Dans ces secteurs-là, une perte de population de faible ampleur peut être observée dans certaines communes. Ce déplacement de la dynamique en direction de la région lémanique s'observe également par les mouvements des pendulaires. Le canton de Fribourg reste globalement un canton de travailleurs pendulaires. La somme entre les pendulaires entrant-e-s et sortant-e-s est clairement négative en 2013 (-21 600), comme elle l'était déjà en 2000 (-15 000). Les chiffres pour Fribourg sont comparables à ceux de Thurgovie et de Soleure. Le canton de Berne (+20 000), à l'inverse, connaît un solde de pendulaires nettement positif.

Actuellement, le solde des pendulaires fribourgeois se déplaçant vers le canton de Berne est de 11 000, alors que le solde de ceux qui gagnent le canton de Vaud pour aller travailler est de 9800. Depuis 2000, le solde du nombre de pendulaires se déplaçant vers Vaud a plus que doublé (un peu plus de 4000 en 2000 et 9800 en 2012), alors que le solde des déplacements vers Berne n'a pratiquement pas évolué (un peu moins de 10 000 en 2000 et 10 900 en 2012). L'analyse de l'évolution de la population, ainsi que des soldes migratoires et pendulaires semble indiquer que cette interdépendance du canton de Fribourg avec l'Arc lémanique va s'intensifier au détriment de celle avec l'agglomération de Berne. Cette évolution va renforcer l'opposition entre un développement dynamique de la Broye, de la Glâne et de la Veveyse et un développement plutôt statique en région préalpine.

Dans ce contexte, l'amélioration des infrastructures de mobilité joue un rôle prépondérant. Les espaces métropolitains de Berne et de Lausanne se situent en effet à moins d'une demi-heure par les moyens de transport individuels motorisés (TIM) du nord-est du canton (vers Berne) et du sud-est (vers Lausanne). Plus d'une heure de temps de déplacement est en revanche nécessaire pour les communes situées sur la frange préalpine.

A l'intérieur du canton, l'accessibilité d'une large partie du canton au centre cantonal et aux centres régionaux est de moins de trente minutes par les TIM. Seules certaines communes des districts de la Gruyère et de la Singine sont éloignées de plus de trente minutes d'un centre. Le centre cantonal, tout comme les centres régionaux de Morat et de Romont, jouissent d'une très bonne accessibilité au réseau ferroviaire national.

### 2.1.5. La situation du logement dans le canton de Fribourg

Le canton de Fribourg présente les caractéristiques d'un canton périurbain et rural avec, par exemple, une taille des ménages au-dessus de la moyenne nationale ou une part importante de maisons individuelles (figure 8).

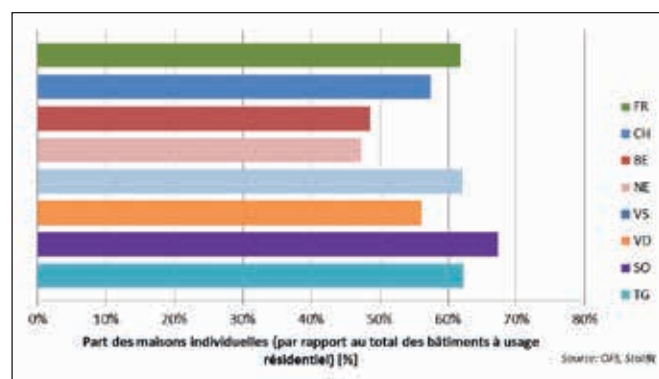


Figure 8: Proportion de maisons individuelles

La proportion de l'habitat individuel est particulièrement élevée dans les districts de la Broye et de la Veveyse ainsi que dans l'Agglomération de Fribourg. Des valeurs plus faibles sont généralement relevées dans le district de la Singine. Ce

constat peut être lié à la fois au tissu d'habitat rural (fermes notamment) constituant le tissu villageois typique et par l'importance que les constructions de villas individuelles ont prises ces dernières 20 années.

En matière d'offre, il apparaît que le nombre moyen de pièces par logement (figure 9) est comparable à ce que l'on trouve en moyenne suisse. Le canton de Berne possède des valeurs similaires à Fribourg dans les régions rurales à proximité de la ville de Berne. L'offre en matière de logement pour des petits ménages (appartements de une à deux pièces) est assez faible en comparaison suisse et correspond à ce que l'on trouve dans des cantons plutôt ruraux comme Soleure et Thurgovie.

Les ménages du canton de Fribourg sont en moyenne plus grands que dans les autres cantons du groupe-cible. Cette caractéristique est à mettre en relation avec le solde naturel positif de la population supérieur à la moyenne, à savoir que le canton de Fribourg comporte un excédent de naissances en comparaison des autres cantons.

L'analyse spatiale indique que le centre cantonal, à caractère urbain, ainsi que les centres urbains et touristiques du canton sont composés pour une grande part de petits ménages et que le reste du territoire comporte en de nombreux endroits des ménages de grandes tailles (5 à 6 personnes). Cette situation s'explique par l'héritage «rural» d'une grande partie du territoire fribourgeois, par le développement récent et rapide du périurbain, avec beaucoup de logements prévus pour de grandes familles paysannes, ainsi que par le développement de villas individuelles en dehors des centres urbains.

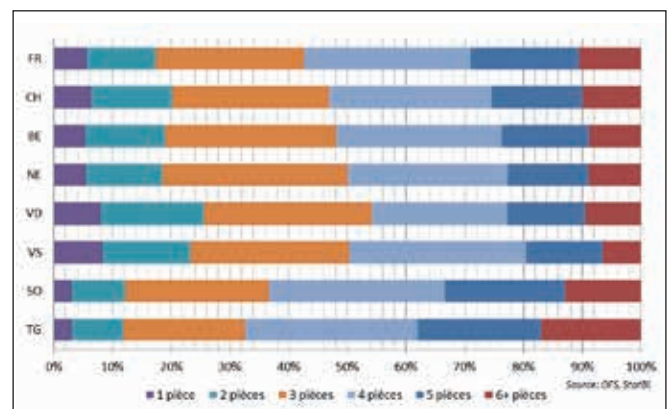


Figure 9: Proportion de logements par nombre de pièces

### 2.1.6. Tendance 2030

Sur la base du développement économique des 15 dernières années, il est possible d'envisager le développement futur du territoire ainsi que ses effets sur la structure spatiale cantonale. Il est également possible de dégager des tendances à long terme en ce qui concerne le développement de l'économie, de la société et de l'environnement sur le plan suisse et d'identifier les tendances les plus pertinentes pour le canton de Fribourg.



Les changements sociétaux auront comme conséquence une pluralisation des modes de vie et une attractivité toujours plus grande des espaces urbains (villes et agglomérations). La séparation spatiale toujours plus marquée entre les lieux de vie, de travail et de loisirs se traduira par une nouvelle augmentation des besoins en mobilité. Cette demande devra faire appel à des concepts innovants pour étendre l'offre dans un contexte où les ressources publiques seront restreintes.

Dans le domaine de l'environnement et de l'écologie, les conséquences des changements climatiques et de la raréfaction des ressources naturelles auront une influence plus grande sur le développement. Dans le contexte de la transition et de l'efficacité énergétique, la disponibilité des car-

burants et matériaux fossiles va diminuer au profit des ressources naturelles et renouvelables, comme l'eau, le bois et les sols. Cette évolution entraînera un accroissement des conflits d'usage de l'espace disponible. Autre conséquence des changements climatiques, la fréquence des événements météorologiques extrêmes et des catastrophes naturelles va augmenter, tandis que la garantie d'avoir suffisamment de neige pour le tourisme hivernal va encore diminuer. Cette évolution va entraîner une augmentation des coûts liés aussi bien dans le domaine privé que public.

Le scénario de la tendance actuelle, extrapolé à 2030, est illustré par la figure 10. Le canton de Fribourg y est représenté selon son organisation et sa structure spatiales actuelles.

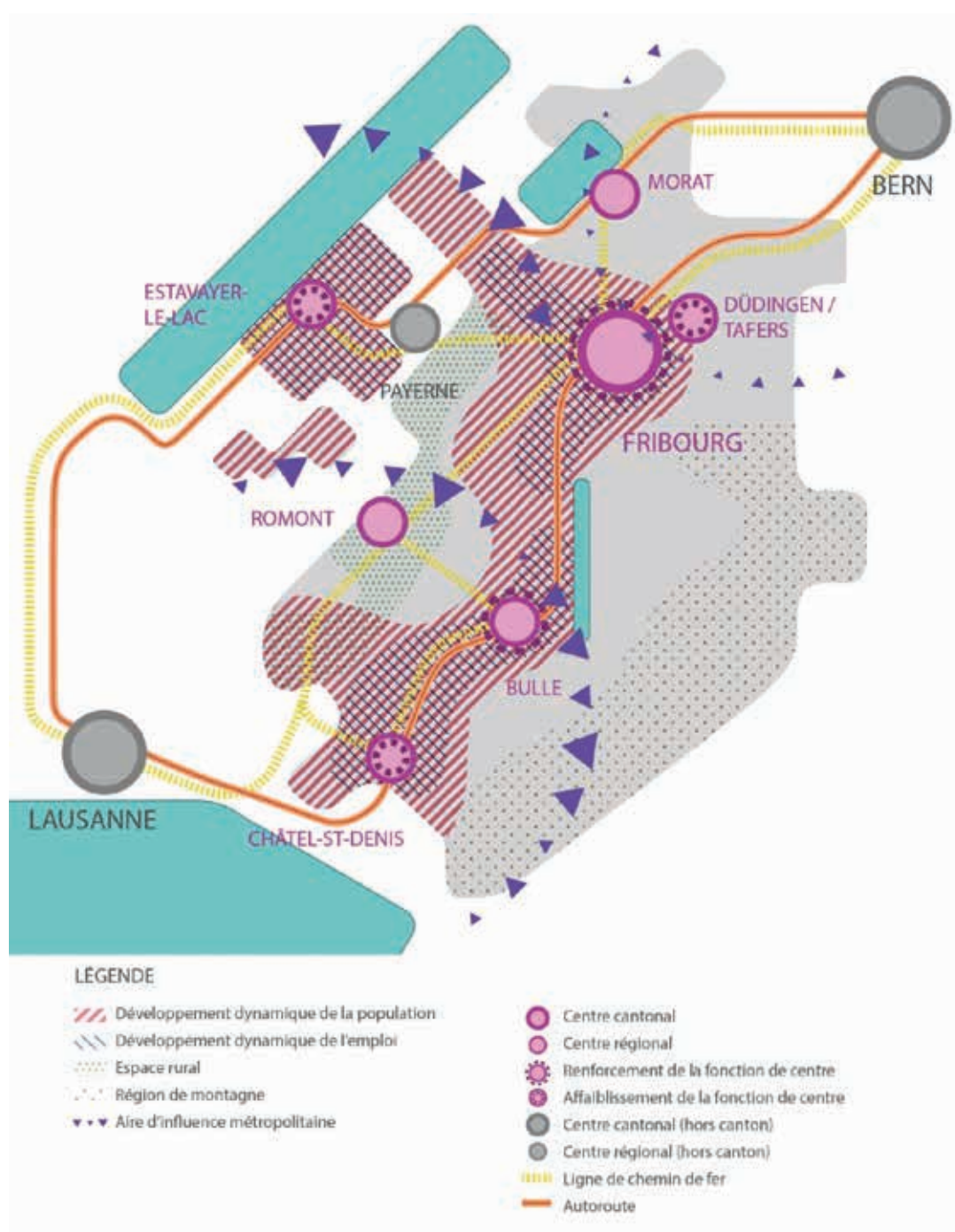


Figure 10: Tendance 2030 du développement actuel

Cette évolution est le reflet de la mise en œuvre de la stratégie et de l'organisation du territoire prévues dans le PDCant de 2002 avec un développement dans les centres et le long des axes de transport. Même si les effets du PDCant actuel n'ont pas encore fini de se déployer, puisque notamment toute une série de communes ne disposent pas encore d'un plan d'aménagement local (PAL) en conformité avec l'instrument, la projection de ce résultat montre que le développement du territoire fribourgeois a pris la bonne direction.

Si la tendance des quinze dernières années se poursuit sans changement de stratégie du point de vue de l'aménagement du territoire, les dynamiques socio-économiques relevées dans les paragraphes précédents évolueront probablement de la manière suivante pour le territoire fribourgeois à l'horizon 2030:

- > Du point de vue des activités économiques, la tendance actuelle au développement d'activités plus innovantes et à forte valeur ajoutée pourrait s'inverser si l'influence des aires métropolitaines externes devait s'accroître ou si les conditions cadres pour l'emploi industriel n'étaient plus réunies. Le développement des activités industrielles s'accroîtra en dehors des centres, le long des axes autoroutiers A1 et A12 alors que les activités tertiaires s'établiront principalement au sein des agglomérations, à proximité des transports publics.
- > Les disparités entre les espaces urbains et les autres régions s'accroîtront. Les districts de la Gruyère (hors Bulle) et de la Singine sont les plus touchés par ce phénomène, alors qu'en même temps les districts de la Glâne et de la Veveyse se trouvent renforcés par l'influence de l'Arc lémanique et, partant, devraient progressivement évoluer vers des espaces périurbains.
- > La croissance de la population et les changements démographiques se poursuivront. La croissance se concentrera dans les agglomérations de Fribourg et de Bulle, mais débordera également sur l'espace périurbain, notamment dans la Sarine, la Broye, la Glâne et la Veveyse, ainsi que dans le district du Lac. Cette tendance est également imputable au phénomène grandissant d'individualisation de la société.
- > Le développement très soutenu de l'Arc lémanique se poursuivra et son influence s'étendra de plus en plus. La croissance de la population, mais aussi des activités économiques en lien avec l'espace métropolitain Lausanne-Genève, se renforcera également. La conséquence de ce développement sera avant tout la poursuite, et peut-être même un renforcement de la croissance de la population dans les districts de la Broye, de la Veveyse et de la Glâne. Cette évolution ira de pair avec une intégration fonctionnelle progressive de ces territoires dans la région lémanique.
- > Les centres existants continueront de se différencier en fonction de leur contexte préalable. Fribourg et Bulle se trouveront renforcés dans leur fonction de centre, au détriment d'Estavayer-le-Lac et de Châtel-Saint-Denis à mesure que ceux-ci s'affirmeront en tant que sous-centre de l'espace métropolitain Lausanne-Genève. Le centre de Düdingen/Tafers perdra également de sa force

en raison de l'influence conjointe des agglomérations de Berne et de Fribourg.

### 2.1.7. Synthèse de l'analyse socio-économique

L'analyse socio-économique des 15 dernières années montre que le canton est formé de plusieurs espaces fonctionnant selon des dynamiques différentes. L'espace constitué des agglomérations de Fribourg et de Bulle, ainsi que les régions situées le long des autoroutes A12 et A1 et les districts de la Broye, de la Glâne et de la Veveyse, est caractérisé par une forte croissance de la démographie et des emplois. Les autres régions, à l'écart des axes importants de transport, ne connaissent pas le même essor et sont confrontés aux mêmes difficultés que beaucoup de régions rurales ou d'altitude de Suisse.

Les districts de la Singine et du Lac sont situés dans la sphère d'influence de Berne, mais la dynamique de ces régions est nettement plus faible que dans la partie ouest du canton. L'espace compris entre Fribourg et Berne bénéficie toutefois d'effets positifs de par sa proximité avec les deux agglomérations.

La croissance de population et les changements démographiques se poursuivront, mais se concentreront dans les agglomérations et leur périphérie ainsi que dans les districts de la Broye, de la Glâne et de la Veveyse, en raison de l'influence croissante de l'Arc lémanique.

Les autres régions resteront structurellement faibles et les disparités avec les espaces urbains s'accroîtront. Les districts de la Glâne, de la Broye et de la Veveyse pourront encore bénéficier de la dynamique de l'Arc lémanique, mais surtout dans le sens de la périurbanisation. Les centres du canton se différencieront de plus en plus les uns par rapport aux autres. Certains centres seront renforcés dans leur fonction de relais du centre cantonal, alors que d'autres même s'ils continuent de se développer, perdront progressivement ce rôle, en raison de l'influence extérieure qu'ils subissent.

L'image du territoire projetée en 2030 indique que les dynamiques de développement de la population et des emplois semblent s'étendre d'une manière très diffuse sur le territoire. Certains phénomènes, encore embryonnaires, pourraient déboucher sur des situations plus problématiques, sans stratégie territoriale différenciée en fonction des constats effectués sur l'ensemble du canton.

### 2.1.8. Vers une nouvelle organisation du territoire

Afin d'aller dans le sens des changements voulus par la nouvelle LAT, le PDCant doit se doter d'une stratégie privilégiant le **renforcement de la structure urbaine actuelle et une nouvelle concentration de l'urbanisation** afin d'éviter l'affaiblissement de certains centres. Sur le plan de la stratégie résidentielle, **le centre cantonal et les centres régionaux doivent être privilégiés** afin que leur position dans l'armature urbaine suisse soit renforcée et que leur rôle dans la structure urbaine cantonale se maintienne, malgré l'influence

des aires métropolitaines voisines (Arc lémanique et Berne). Cette stratégie va de pair avec des objectifs de **croissance des emplois dans des secteurs d'activités économiques compatibles** avec le caractère urbain de **ces territoires**.

Les statistiques de l'emploi dans le secteur industriel montrent des pertes importantes dans le centre cantonal et les centres régionaux du canton. Une stratégie de **développement de centres d'emplois** compatibles avec les exigences de la LAT, est une piste à explorer afin de maintenir l'attractivité du canton pour les activités industrielles. Ces centres d'emplois pourraient être localisés **en dehors des centres**, mais dans des secteurs **avec une accessibilité en transports adaptée** aux types d'activités.

Les **enjeux pour le futur du territoire préalpin** sont également très importants. Il est à la fois concerné par des **pertes démographiques**, certes encore faibles dans la majorité des cas, une sensibilité plus marquée aux **changements climatiques** et des changements quant aux possibilités de construire liées à la **limitation des résidences secondaires**. Une **stratégie spécifique** à cette partie du territoire, est à **développer**.

## 2.2. Forme, gestion et utilisation du plan directeur cantonal actuel

Le SeCA a mené une enquête sur les modalités d'utilisation et l'efficacité du PDCant actuel en termes de forme, de structure, de contenu et de gestion, en recueillant les opinions des utilisateurs. L'objectif était d'évaluer les adaptations nécessaires en vue de la révision, mais aussi d'avoir une idée plus précise de l'utilisation actuelle de ce plan et de son public-cible, principalement constitué des Offices fédéraux, des services cantonaux, des mandataires des communes, des avocats ainsi que des autorités judiciaires.

A cet effet, un questionnaire a été envoyé aux communes, aux services de l'Etat, aux régions, aux agglomérations, aux préfectures et aux bureaux privés. Les résultats reposent sur l'analyse d'une centaine de questionnaires.

Certains offices fédéraux, et principalement l'ODT, ont toujours jugé que le plan directeur actuel n'était pas assez concret et que son degré de détail était insuffisant. Il est encore à relever que la Confédération n'a pas approuvé la plupart des modifications du plan directeur effectuées depuis 2004, ce qui implique qu'elles doivent toutes être réexaminées. L'ODT a par conséquent également été interviewée.

Le premier résultat de l'enquête est une faible utilisation du plan directeur par les communes, les régions et les agglomérations (majoritairement moins d'une fois par mois). Plusieurs communes indiquent qu'elles n'utilisent le plan directeur que trop rarement pour répondre au questionnaire. Quant aux préfectures, compte tenu de leurs compétences limitées en aménagement du territoire, elles ne doivent que très peu avoir recours au PDCant dans le cadre de leurs activités. Deux explications ont été avancées: l'instrument est peu connu et il est jugé peu accessible pour les «miliciens».

On peut effectivement émettre l'hypothèse que la connaissance de son contenu diminue en raison de son ancienneté. Quant au constat de sa faible vulgarisation pour les communes, cela soulève la question de l'utilisateur-cible du plan directeur. Les services et les bureaux privés mandatés par les communes – soit les utilisateurs «techniques» – l'utilisent un peu plus régulièrement. De l'avis du SeCA et d'autres services, les fiches de mesures ne peuvent toutefois pas être réellement simplifiées sans risquer de perdre de leur substance et de leur applicabilité. Elles s'adressent en premier lieu aux personnes qui élaborent ou contrôlent des plans d'aménagement local, ou doivent établir ou traiter des recours. La référence au PDCant pour justifier la teneur d'un préavis en aménagement local a fortement augmenté depuis 2002, date de son adoption.

Un autre constat est relatif au format. Pour l'instant, le classeur papier est préféré à la consultation en ligne, mais plusieurs suggestions d'amélioration prônent une modernisation et un recours toujours plus important au format électronique.

En termes de structure, un élément caractéristique de la forme du PDCant est la distinction entre le texte liant et le rapport explicatif. Les avis sont relativement mitigés sur cette façon de présenter l'information. Un tiers des personnes ayant répondu préféreraient n'avoir qu'une fiche par thème avec une mise en exergue du contenu liant, pour éviter toute redondance et faciliter la manipulation.

En termes de contenu, les services ont identifié le besoin d'adapter de nombreux thèmes et d'en ajouter de nouveaux. Sans oublier que la révision de la LAT apporte elle-même un grand nombre de nouvelles exigences à intégrer. Ces éléments impliquent une révision totale du plan directeur et non une révision de la seule partie du plan consacrée à l'«urbanisation». Il a été soulevé que le plan directeur contient beaucoup d'indications relatives à la coordination des procédures et à la répartition des tâches, mais qu'elles ne sont pas appliquées dans tous les dossiers par les autorités de décision.

La mise en œuvre a aussi fait l'objet de questions. La majorité des personnes ayant répondu au questionnaire disent ne pas avoir connu de difficulté particulière d'application. Un tiers néanmoins a rencontré des difficultés sur des thèmes qui ne sont plus à jour, parfois trop vagues dans leurs objectifs et principes, sur des éléments sujets à interprétations, ou encore sur des démarches longues et compliquées.

En outre, la gestion dynamique du plan a montré ses limites. Il s'agit de l'aspect le plus critiqué par les personnes interrogées. Si les procédures d'adoption des fiches du plan directeur ne sont pas modifiables, on peut néanmoins optimiser la démarche par un système informatique plus performant. Par ailleurs, la rédaction des contenus devra être réfléchie de sorte à ce qu'ils ne doivent pas faire l'objet d'une mise à jour à la moindre modification de base légale.

Ces différents résultats témoignent d'une certaine «désuétude» du plan actuel, en termes de contenu, de forme et de structure. De l'avis général, le potentiel de l'instrument pourrait être mieux exploité et il est précieux. Sa mise en œuvre



pourrait être augmentée grâce à un débat de fonds sur l'orientation que l'aménagement du territoire doit prendre au cours des prochaines années. Depuis l'entrée en vigueur du plan directeur actuel, les outils informatiques (géoinformation, internet, etc.) ont fortement évolué et se sont démocratisés. La révision complète permettra de répondre aux standards actuels et aux attentes des différents utilisateurs.

Au niveau formel et de ses supports actuels, les consultés relèvent la nécessité d'effectuer un réexamen intégral du plan et d'essayer d'améliorer les faiblesses relevées tout en maintenant les forces de l'instrument actuel. Les discussions sur une nouvelle stratégie territoriale cantonale permettront de mener un débat fondamental pour l'avenir du canton avec l'ensemble des acteurs politiques autour d'une vision commune qui marquera les esprits pour plusieurs années et renforcera le rôle du plan directeur.

## 2.3. Evolution des politiques publiques

De nombreuses politiques publiques ont un lien fort avec l'aménagement du territoire, que cela soit sur le plan national ou cantonal. Certaines d'entre elles ont fortement évolué depuis le début des années 2000 et d'autres sont nouvelles. Le PDCant n'est plus parfaitement en phase avec la réalité d'aujourd'hui. Une actualisation est par conséquent nécessaire, notamment afin de pouvoir assurer une meilleure coordination entre ces politiques et la politique territoriale fribourgeoise. Cette mise à niveau a des répercussions sur plusieurs thématiques traitées dans le PDCant.

Les thèmes suivants sont développés dans ce chapitre: l'énergie, les eaux, les forêts, les transports, le tourisme et les résidences secondaires, les fusions de communes, la péréquation financière et la répartition des tâches, la nouvelle politique régionale, le développement durable, les surfaces d'assolement, la politique fédérale des agglomérations, le Projet de territoire Suisse, la pesée des intérêts et la modification de la LAT.

### 2.3.1. Energie

En novembre 2009, le Conseil d'Etat a présenté une nouvelle stratégie énergétique devant permettre d'atteindre, d'ici 2030, *la société à 4000W* (actuellement 6000W) et *la société à 2000W* d'ici 2100. Cette stratégie comprend des objectifs relativement précis à atteindre, comme par exemple une réduction de la consommation d'énergie d'environ 25% ou encore une réduction de la dépendance aux énergies fossiles. En corollaire, les dispositions légales en matière d'énergie ont été adaptées, les programmes d'encouragement ont été complétés et un Fonds cantonal de l'énergie a été mis sur pied. A la suite d'une motion parlementaire, la loi sur l'énergie devra encore être révisée afin de donner un intérêt prépondérant au développement des énergies renouvelables. Tous ces changements auront sans nul doute une influence sur l'aménagement du territoire, notamment avec la réalisation de nouvelles infrastructures de production et de transport d'énergie, les grandes infrastructures devant obligatoirement être pré-

alablement inscrites dans le PDCant avant de pouvoir être autorisées.

Dans la phase de mise en œuvre de la stratégie énergétique cantonale, divers événements et décisions sur le plan national et international ont marqué les esprits. A l'échelle suisse, le Conseil fédéral a décidé d'abandonner progressivement le nucléaire suite à l'accident de Fukushima en 2011. Sur le plan européen, la «révolution» des gaz de schistes a entraîné l'arrivée de charbon à bas prix. La politique énergétique de la Suisse a été réorientée et les premiers jalons de la Stratégie énergétique 2050 ont été posés: après une phase de consultation, un premier paquet de mesures a été adopté le 4 septembre 2013 par le Conseil fédéral.

Du côté des cantons, la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) a défini en 2011 les principes directeurs de sa politique énergétique ainsi qu'un plan d'actions en concordance avec la Stratégie énergétique 2050 suisse. Une nouvelle version du *Modèle de prescriptions énergétiques des cantons* (MoPEC 2014), servant de référence à l'adaptation des bases légales cantonales en matière d'énergie, a également été publiée en janvier 2015. Pour finir, il faut encore relever que la Constitution fédérale (art. 89 al. 4) prévoit que les mesures concernant la consommation d'énergie relative au domaine des bâtiments soient en premier lieu de la responsabilité des cantons.

Le plan sectoriel de l'énergie, qui date de 2002 et qui est actuellement en cours de révision, ainsi que le thème «énergie» du PDCant, sont les principaux instruments cantonaux de planification énergétique. Le plan sectoriel de l'énergie comprend un inventaire des infrastructures existantes, évalue le potentiel des énergies à disposition, fixe, par source d'énergie, les priorités par rapport aux régions qui s'y prêtent et sert de base au thème «énergie» du PDCant qui lie les autorités. Les énergies hydraulique et éolienne, la géothermie, la biomasse et le bois-énergie, le solaire thermique et photovoltaïque, la valorisation des rejets de chaleur, ainsi que les réseaux d'énergies sont autant de sujets devant être traités dans ce contexte.

La révision du PDCant va permettre de coordonner les nouveautés et adaptations en matière de politique énergétique avec les enjeux de l'aménagement du territoire.

### 2.3.2. Eaux

La loi cantonale sur les eaux (LCEaux), fixant les modalités d'application de la législation fédérale sur la protection des eaux et sur l'aménagement des cours d'eau, ainsi que les dispositions cantonales sur la gestion des eaux sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011. La LCEaux modifie sensiblement la politique des eaux poursuivie jusqu'alors.

Elle ancre désormais une gestion globale des eaux à l'échelle régionale. Le Conseil d'Etat a fixé la délimitation de 15 bassins versants. Sur cette base, les communes doivent se constituer d'ici fin 2016 en entités hydrographiques cohérentes qui permettent de gérer à la bonne échelle l'ensemble des eaux d'une

région. Pour assurer une gestion coordonnée, l'Etat doit établir, d'ici fin 2016, des études de base et des plans sectoriels. Leur contenu contraignant devra être intégré au nouveau PDCant. Cela permettra ensuite aux communes d'élaborer des plans directeurs de bassin versant qui concrétiseront, au niveau régional, les principes cantonaux. Ils décriront l'état du bassin, les objectifs, les mesures et leurs coûts, ainsi que les délais et l'autorité d'exécution.

L'Etat doit également veiller à revitaliser ses cours d'eau, conformément au droit fédéral. Les cours d'eau ont grandement perdu de leur valeur écologique et sociale suite aux aménagements réalisés jusque dans les années 1970 et qui avaient comme but unique la protection contre les crues. Dans le canton de Fribourg, 35% des 2289 km de cours d'eau analysés sont très atteints, qu'ils soient artificiels ou mis sous terre, avec des conséquences désastreuses sur les espèces indigènes de poissons. La revitalisation de cours d'eau, restée relativement modeste jusqu'alors, a pris un nouveau tournant en 2011 avec la LCEaux qui l'inscrit comme objectif. La nouvelle loi propose en outre des dispositions d'encouragement par des subventions complémentaires qui devraient permettre la revitalisation de 247 km de cours d'eau dans le canton de Fribourg d'ici huitante ans. Le PDCant devra proposer les priorités que le canton entend suivre d'ici 2030 dans ce domaine.

Par ailleurs, afin de restaurer les fonctions naturelles des cours d'eau, d'améliorer la protection contre les crues et de réduire les coûts des dommages potentiels, les législations fédérale et cantonale exigent la définition d'un espace réservé aux eaux. Cela implique qu'aucune nouvelle installation ou construction ne peut être autorisée dans un tel espace, à l'exception de celles qui sont imposées par leur destination. L'espace réservé aux eaux doit en outre être exploité de façon extensive. C'est l'Etat qui est chargé de délimiter l'espace réservé pour tous les cours d'eau d'ici le 31 décembre 2018. A la charge des communes d'intégrer ensuite ces aspects dans leur PAL. Le PDCant comprend déjà des dispositions pour la réservation de cet espace dans les PAL. Il devra certainement mieux étudier les modalités de coordination de la réservation de l'espace et des pratiques agricoles.

Même si la qualité des eaux dans le canton s'est améliorée ces dernières années, un appauvrissement biologique des milieux aquatiques et une détérioration des ressources souterraines en eau potable sont constatés en de multiples endroits. L'importante croissance démographique et économique du canton, combinée à l'augmentation des utilisations de l'eau ainsi qu'au vieillissement des infrastructures de protection des eaux, justifie également de poursuivre et de renforcer une politique de prévention axée sur le long terme. Dans ce contexte, il va être primordial de pouvoir fixer les lignes directrices dans le PDCant, afin de favoriser le renouvellement et l'amélioration des infrastructures communales d'évacuation et d'épuration des eaux et de garantir la mise en place des mesures de protections pour les eaux souterraines.

Les nouveaux enjeux relatifs à la politique des eaux sur le plan fédéral et cantonal nécessiteront une prise en compte accrue de ce domaine dans le PDCant.

### 2.3.3. Forêts

La révision de la loi fédérale sur les forêts (LFo), en 2013, a introduit divers assouplissements par rapport à la compensation des défrichements afin, notamment, de mieux préserver les terres agricoles. Dans l'ordonnance de mise en œuvre de la loi (OFO), il est stipulé que les cantons doivent désigner les régions où la surface forestière augmente. Celles où les cantons veulent empêcher une croissance de la surface forestière doivent être désignées dans le PDCant. Ce dernier point permet l'introduction d'une limite statique de la forêt hors zone à bâtir et donne la possibilité aux cantons de la désigner dans leur PDCant. Jusque-là, les limites des forêts étaient considérées comme dynamiques et il n'était pas possible d'en délimiter des limites fixes, sauf pour les lisières bordant des zones à bâtir. Suite à ce changement législatif, certains cantons, notamment Thurgovie et Zurich, ont déjà décidé de délimiter et fixer les limites de leur forêt sur l'ensemble de leur territoire.

Pour appliquer ces nouvelles dispositions, le canton entreprend des démarches en vue d'une délimitation des surfaces forestières afin de disposer à terme d'un cadastre forestier. En parallèle, il sera nécessaire, dans le cadre du PDCant, de décider de l'opportunité de l'introduction de limites statiques de la forêt sur tout ou partie du territoire fribourgeois ou d'un maintien général des limites dynamiques. Il est donc primordial que cette problématique soit traitée dans le cadre de la révision du PDCant.

### 2.3.4. Transports

Afin de répondre aux besoins accrus en mobilité en lien avec l'augmentation de la population, les politiques publiques en matière de transports ont été adaptées.

Le canton de Fribourg s'est doté, en 2006 d'un *plan cantonal des transports* (PCTr) qui concrétise les objectifs de la politique cantonale des transports et la coordonne avec les outils de planification existants, notamment ceux de l'aménagement du territoire. En plus du concept global des transports, le PCTr traite de tous les domaines de la mobilité: les transports publics, les transports individuels motorisés et la mobilité douce. Le Conseil d'Etat s'est aussi doté récemment d'une *stratégie vélo* et a entrepris la refonte complète de la *planification cantonale du réseau cyclable* de 1995, rebaptisée plan sectoriel vélo, actuellement en cours de finalisation.

Sur le plan des transports publics, la planification ferroviaire du canton a comme objectif majeur la mise en place du RER Fribourg|Freiburg, débutée en décembre 2011. L'entrée en vigueur du Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) au niveau fédéral a fait évoluer les modalités de cette planification. Les projets d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire des cantons seront, à l'instar

des projets nationaux, ancrés dans le Programme de développement stratégique (PRODES) de la Confédération, financé via le Fonds d'investissement ferroviaire (FIF) et réalisé par étapes. L'étape d'aménagement 2030 fait actuellement l'objet d'études menées par l'Office fédéral des transports (OFT) et sera présentée aux Chambres fédérales en 2018. Sa planification est soumise à un processus qui permettra de définir des projets d'offre qui seront classés par degrés d'urgence en fonction de leur rapport coût/utilité. Dans ce cadre, le canton de Fribourg a identifié et transmis à l'OFT seize projets qui devront être définis dans le nouveau PDCant afin d'engager la Confédération quant à leur réalisation.

Le Conseil fédéral a décidé de se doter d'un instrument similaire à FAIF pour les grands projets routiers et de créer un Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) qui sera également assorti d'un Programme de développement stratégique (PRODES). Ce projet sera prochainement soumis aux Chambres fédérales. Il faudra examiner si certains éléments devront figurer dans le futur PDCant.

### 2.3.5. Tourisme et résidences secondaires

Il est judicieux que les cantons élaborent une stratégie touristique globale pour la région préalpine en ce qui concerne notamment l'extension des domaines de remontées mécaniques ou leur liaison, l'enneigement artificiel, l'exploitation en été (y compris le VTT) et les zones de départ et d'arrivée.

Dans le prolongement de la loi cantonale sur le tourisme de 2006, l'Union fribourgeoise du tourisme (UFT) s'est dotée, en 2009, d'une stratégie de développement du tourisme fribourgeois «VISION 2030» qui présente la politique touristique proposée pour le canton. Un inventaire régional des axes stratégiques de développement, des besoins en matière de ressources financières et de terrains est en cours d'élaboration.

L'offre et le potentiel touristique du canton sont particulièrement vastes et divers (lacs, villes, Préalpes). Le PDCant en a judicieusement défini les priorités d'exploitation. Il se confirme d'ailleurs que ces zones touristiques et la concentration de leur développement correspondent aux marques touristiques les plus connues de la clientèle et aux sites prioritairement choisis par les investisseurs. Parmi les 14 régions touristiques reconnues sur le plan fédéral, le canton de Fribourg dispose de l'un des plus forts potentiels de développement.

Le 11 mars 2012, le peuple a accepté l'initiative populaire «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires», qui a mené à la modification de deux articles constitutionnels. Dorénavant, les résidences secondaires ne doivent pas constituer plus de 20% du parc des logements de chaque commune (Lex Weber). Dans le canton de Fribourg, à fin juillet 2015, 10 communes sont concernées par la Lex Weber: 5 en Gruyères, 3 dans le district du Lac, une dans la Broye et une en Singine. Dans ces communes, les préfets ne peuvent plus autoriser la construction de nou-

velles résidences secondaires, sauf dans des cas d'exception. La LAT a intégré la Lex Weber en exigeant, dans les plans directeurs cantonaux, la désignation des «territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires».

Par ailleurs, la LAT exige aussi que les projets touristiques qui ont des incidences importantes sur le territoire et l'environnement soient préalablement prévus dans le plan directeur avant toute procédure de légalisation. Sont concernés notamment les extensions des domaines skiables avec leurs remontées mécaniques, qui, par leurs installations à câbles notamment, créent des atteintes importantes sur le paysage, les milieux naturels et la faune. Une aide à l'exécution élaborée par la Confédération explique que la création ou l'agrandissement de domaines skiables ainsi que le regroupement de plusieurs domaines doivent dorénavant être traités et définis dans le PDCant. Il est toutefois possible de transférer une partie des dispositions à l'échelon régional si le PDCant contient des objectifs et des indications de planification suffisants.

L'aménagement du territoire devra donc considérer un tourisme qui se développe et acquiert une place croissante au sein de l'économie. Les travaux de révision du PDCant devront intégrer ces différents aspects. La notion de pôles touristiques, déjà définie dans le PDCant actuel, pourra être une base intéressante pour l'adaptation de la stratégie touristique coordonnée avec les nouveaux principes issus des exigences légales en matière d'aménagement du territoire.

### 2.3.6. Fusion de communes

La politique des fusions de communes est une réforme structurelle du territoire très active dans le canton de Fribourg où elle prend, depuis le début des années 1970, une forme volontaire. Encouragée par différentes mesures d'incitations, elle a connu un succès grandissant, plus particulièrement à partir des années 2000. Les fusions de communes ont des conséquences très fortes sur la structure et l'organisation du territoire et sont susceptibles de remettre en question certains principes du PDCant.

Dans le cadre de cette réforme, trois périodes se sont succédées. La première, qui débute en 1968 pour se terminer en 1999, a vu la réalisation de 32 fusions réunissant 71 communes. La réforme s'adressait alors, en particulier, aux petites communes qui se trouvaient face à des difficultés, soit structurelles, soit financières, et ne parvenaient plus à faire face à leurs obligations. L'objectif était de trouver une commune d'accueil voisine, plus grande, pour créer ainsi une nouvelle entité.

La deuxième période débute en 2000 pour se terminer en 2005. Il s'agissait alors de poursuivre le même objectif que lors de la période précédente, mais en accélérant le rythme des fusions. On observait aussi que la multiplication des actes de collaboration intercommunale posait de nombreux problèmes. Les fusions répondaient avant tout au besoin de rationaliser l'offre et la production de services collectifs



locaux, à renforcer la position politique des communes et à retrouver un pouvoir démocratique et participatif perdu avec les multiples formes de collaborations intercommunales. Le nombre de communes est ainsi passé de 245 en 1999 à 168 en 2006, soit 41 fusions réunissant 118 communes. A noter encore qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2005 est entrée en vigueur la nouvelle Constitution fribourgeoise qui a d'autant plus ancré l'encouragement des fusions de communes par l'Etat.

La troisième période est la conséquence du succès des fusions rencontré jusqu'alors, mais également du nombre encore élevé de communes. Ceci a conduit le Grand Conseil à accepter une motion relative à la reprise du processus, menant à la rédaction d'une loi sur l'encouragement aux fusions de communes, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. La pierre angulaire de ce projet a été la réalisation d'un plan de fusions à l'échelle de chaque district, tâche confiée aux préfets. Les objectifs, fixés par la loi, sont de renforcer l'autonomie communale, d'accroître les capacités des communes et de permettre un accomplissement efficace des prestations communales. Le nombre de communes devrait ainsi passer de 168 à la fin 2010 à 143 au 1<sup>er</sup> janvier 2017, soit 12 fusions réunissant 37 communes. D'autres fusions sont encore attendues puisque le Grand Conseil a décidé, à la suite d'une motion, de prolonger ce régime d'encouragement.

Enfin, et selon une étude de l'IDHEAP<sup>1</sup>, la durée de mise en place des éléments induits par la fusion (règlements, aspects techniques, etc.), est évaluée à un peu plus de trois ans et demi. L'aménagement du territoire est un des éléments-clés des travaux de cette période. En effet, la fusion occasionne un travail considérable pour l'harmonisation des PAL. L'étude de l'IDHEAP rapporte que «la moitié des communes considère les conséquences de la fusion sur l'aménagement du territoire comme étant positives» pour les raisons suivantes: «davantage de marge de manœuvre, une gestion de la forêt plus simple, la possibilité de planifier les points difficiles, l'utilisation plus simple des surfaces, la révision du PAL».

Le futur PDCant devra proposer une organisation du territoire qui n'entravera pas les processus de fusions à venir et qui donnera des règles claires sur la manière d'orienter les réflexions en cas d'harmonisation du PAL.

### 2.3.7. Péréquation financière et répartition des tâches

Dans la mesure où le système fédéral de péréquation était jusqu'alors composé d'une centaine de mesures disparates et se caractérisait par une répartition peu limpide des responsabilités entre les cantons et la Confédération, le canton de Fribourg a vu arriver d'un bon œil la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération (RPT), acceptée à 68,4% par le peuple fribourgeois lors de la votation fédérale du 28 novembre 2004 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

La RPT repose sur 5 instruments ou «piliers» principaux:

- > La péréquation des ressources vise à réduire les disparités financières entre les cantons. Elle est financée par les cantons à fort potentiel de ressources et par la Confédération. L'objectif est que chaque canton dispose, après péréquation, d'un indice équivalant au minimum à 85% de la moyenne suisse.
- > Deux mécanismes de compensation des charges, financés entièrement par la Confédération, bénéficient aux cantons devant supporter des charges structurelles excessives du fait de leurs caractéristiques socio-démographiques ou, à l'instar de Fribourg, géo-topographiques.
- > Un désenchevêtrement des tâches qui jusque-là étaient communes à la Confédération et aux cantons est effectué, en laissant à la charge de la Confédération uniquement les tâches que les cantons ne sont pas en mesure d'assumer (principe de subsidiarité), comme par exemple le domaine des routes nationales.
- > Une rationalisation des tâches communes est instaurée. Celle-ci se fait notamment au travers de conventions-programmes qui précisent les objectifs à atteindre et le montant de l'indemnisation versée aux cantons. La Confédération limite son intervention à la fixation des objectifs pluriannuels et à l'évaluation des résultats, en laissant la plus grande marge de manœuvre possible aux cantons sur le plan opérationnel.
- > Enfin, la RPT induit un renforcement de la collaboration intercantonale, en déterminant une liste de tâches devant obligatoirement faire l'objet d'une telle collaboration et en instaurant le principe voulant que tout canton qui bénéficie d'une prestation d'un autre canton doit l'indemniser tout en recevant en contrepartie un droit de codécision et de consultation.

La RPT a également eu des effets sur les relations entre le canton et les communes fribourgeoises. Des incidences financières ont été identifiées dans une douzaine de domaines, dont le trafic régional et d'agglomération, les soins et l'aide familiale à domicile, l'assurance-maladie, les institutions pour personnes handicapées adultes et mineures ou encore les prestations complémentaires AVS/AI.

Dans le domaine des politiques territoriales, certains domaines de la protection de l'environnement, de la nature et du paysage font l'objet de convention de prestations. Il y aura lieu d'examiner si certains principes méritent un traitement dans le PDCant pour assurer une meilleure assise dans le cadre des négociations avec la Confédération.

En ce qui concerne les travaux d'aménagement du territoire et plus particulièrement ceux liés au PDCant, la nouvelle péréquation a supprimé tout soutien financier aux cantons en vertu du principe constitutionnel qui stipule que l'aménagement du territoire est strictement une tâche cantonale.

<sup>1</sup> GUERRY-BERCHIER, M., 2009, Fusion de communes dans le canton de Fribourg: Bilan de l'exercice du point de vue de ses actrices, les communes fusionnées, IDHEAP.

### 2.3.8. Nouvelle politique régionale

S'inscrivant dans un contexte de crise horlogère, la loi fédérale sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM) a été créée en 1974 dans le but de réaliser des infrastructures communales qui n'avaient pas pu l'être par manque de ressources financières. Des régions dites «LIM», toutes situées dans les espaces des Alpes, des Préalpes et du Jura, avaient été définies. Sur le territoire fribourgeois, elles étaient au nombre de quatre: la Gruyère, la Glâne-Veveyse, la Singine et la Haute-Sarine.

Cette politique de rattrapage fonctionnait par une distribution des aides en fonction des besoins des communes: les cantons recevaient une certaine somme de la part de la Confédération, qu'ils distribuaient ensuite aux régions sous forme de prêts sans intérêt. Les régions identifiaient des projets communaux ou éventuellement privés à réaliser (par ex.: route, trottoir, station d'épuration, local de pompier, remontées mécaniques, etc.).

Ce système a été remis en question dans les années 2000. D'une part, le rattrapage était pratiquement résorbé et, d'autre part, la baisse des taux d'intérêts bancaires permettait aux communes d'emprunter plus facilement des fonds. Il a alors été décidé de maintenir une politique régionale, mais d'en modifier la forme. La nouvelle politique régionale (NPR) a été mise sur pied en 2008.

Dans les faits, le canton élabore un programme stratégique quadriennal ayant comme but le développement de l'ensemble de ses régions. Ce programme, qui lie la Confédération, établit les axes et les projets à financer, qui ne sont pas tous connus à l'avance (en moyenne cela représente entre 40 et 50 projets en 4 ans) ainsi que la hauteur et la typologie du soutien qui varie selon le projet et le volet appuyé par la NPR. Selon une logique d'équivalence, le canton doit au moins financer la même part que la Confédération. Les projets doivent être innovants, apporter de la valeur ajoutée, créer ou maintenir des emplois et permettre aux régions de se développer. Les communes ne sont donc plus directement les bénéficiaires. La NPR s'inscrit dans différents axes: innovation technologique et des affaires (Fri Up; Pôle scientifique et technologique du canton de Fribourg); tourisme (FriPass); politique foncière active (études pour la mise en œuvre des secteurs stratégiques définis dans le PDCant). D'une politique de rattrapage avec financement d'infrastructures, on est passé à une politique économique de croissance dont le but est de renforcer la compétitivité des régions, d'augmenter la création de valeur ajoutée, de maintenir les places de travail dans les régions et d'en créer de nouvelles, d'obtenir un habitat centralisé et de contribuer à éliminer les déséquilibres régionaux (disparités).

Actuellement, le troisième programme de mise en œuvre de la Nouvelle Politique Régionale (2016–2019) est en cours d'élaboration.

Le passage de la LIM à la NPR a changé la nature de la relation entre la Confédération et les cantons, ainsi qu'entre les cantons et les régions. La NPR a attribué l'exécution de la

politique régionale aux cantons et introduit une logique de prestations. Le canton de Fribourg pilote la politique régionale sur son territoire et s'appuie sur les régions qui se sont regroupées en une association: INNOREG-FR. Cette dernière, qui fonctionne depuis 2009, est chargée d'initier et d'accompagner le lancement de projets NPR dans les régions. Ces tâches sont financées par la NPR. La NPR a initié une dynamique efficace en matière de lancement de projets, a apporté un soutien indispensable à de nombreux porteurs de projets pour le montage de leurs dossiers et a renforcé la collaboration entre les régions en favorisant le lancement de projets à géométrie variable au niveau inter- ou suprarégional. Il n'y a pas de chevauchement entre la NPR et la politique fédérale des agglomérations en termes de financement, puisque les subventions NPR sont en principe exclues sur le territoire des projets d'agglomération. La Confédération suit désormais attentivement les travaux des cantons et peut intervenir au préalable par des recommandations dans la gestion de la NPR.

La NPR a une incidence directe sur la politique foncière active du canton de Fribourg prévue par le PDCant. Actuellement, c'est par le biais des secteurs reconnus comme importants ou stratégiques dans le PDCant que l'octroi de subventions fédérales (uniquement des prêts) pour le développement des zones d'activités (achat et équipement) est possible. Le canton subventionne pour sa part et sans contrepartie fédérale les études de planification. Compte tenu du nouveau contexte fédéral pour l'extension des zones à bâtir, il faudra examiner si des adaptations des principes actuels du plan directeur sont nécessaires.

Le futur programme de mise en œuvre pour la période 2016–2019 (en cours d'évaluation par le SECO) prévoit également la valorisation innovante de zones d'activités économiques et d'espaces économiques régionaux. On retiendra notamment le soutien aux études permettant aux régions de planifier leur portefeuille de zones d'activité, le soutien aux projets de remaniement de zones d'activités, le soutien aux projets de zones industrielles exemplaires du point de vue environnemental (énergie et mobilité) ou encore le soutien aux projets de réaffectation de friches industrielles.

### 2.3.9. Développement durable

La prise en compte du développement durable était une nouveauté du PDCant de 2002 et faisait déjà l'objet de la première idée directrice du décret antérieur à celui qui est discuté ici. Sur le plan cantonal, depuis 2004, le développement durable est ancré dans la Constitution fribourgeoise (art. 3 al. 1 let. h) comme un des objectifs de l'Etat de Fribourg. Il a par la suite été intégré dans les programmes gouvernementaux des législatures 2007–2011 et 2012–2016. La stratégie *Développement durable du canton de Fribourg*, validée en 2011 par le Conseil d'Etat et planifiée sur une durée de sept ans, concrétise le concept de développement durable dans des actions et outils de mise en œuvre. Le Conseil d'Etat y exprime sa volonté d'exemplarité par un respect de la responsabilité environnementale, de l'efficacité économique et de la solidarité sociale.

Le développement durable est ainsi intégré dans divers secteurs-clés, dont l'un porte sur l'urbanisation et la mobilité: le Conseil d'Etat s'engage à développer des plans de mobilité pilotes, afin de renforcer l'utilisation des transports publics et de la mobilité douce lors des trajets pendulaires et professionnels de ses employé-e-s. D'autres actions ont également un effet positif sur la gestion du territoire: la promotion de la revitalisation de cours d'eau et de réseaux écologiques, le renforcement de la gestion globale des eaux par bassins versants et l'incitation à la protection du climat par des gestes quotidiens.

L'évaluation de la durabilité de projets est l'un des outils développés dans le cadre de la stratégie Développement durable: elle permet de renforcer l'intégration du développement durable dans les projets soumis au Grand Conseil. L'un des critères analysés touche au territoire: il est ainsi demandé, par exemple, si les projets participent à une densification et revalorisation des centres de localités. Le deuxième outil est un monitoring du développement durable, effectué tous les deux ans en collaboration avec 17 autres cantons et la Confédération. L'indicateur «Surface bâtie» montre le degré d'utilisation du sol par des surfaces d'habitat et d'infrastructure.

Finalement, l'Etat de Fribourg invite les communes à renforcer leur durabilité. Il a ainsi élaboré à leur intention un Portefeuille d'actions durables, qui montre, à l'aide de fiches simples et ludiques, comment mettre en œuvre le développement durable. Deux chapitres portent sur l'aménagement et l'environnement ainsi que sur la mobilité. Différentes fiches du Portefeuille montrent également de quelle manière la cohésion sociale et la santé peuvent être renforcées tout en préservant les ressources naturelles.

L'impulsion donnée en 2004 dans le cadre de la Constitution fribourgeoise porte donc ses fruits par un travail d'intégration du développement durable dans diverses politiques publiques, dont l'effet sur l'aménagement du territoire peut être considéré comme globalement positif.

Le nouveau PDCant pourra renforcer la pertinence de certaines actions en réexaminant la stratégie territoriale cantonale. Il pourra également donner une base pour des adaptations de la stratégie de développement durable en identifiant de nouvelles priorités dans les politiques territoriales qui pourraient déboucher sur de nouvelles actions incitatives de mise en œuvre. En outre, la révision de la LAT va dans le sens d'une utilisation du sol encore plus mesurée que dans le passé récent et donc plus durable. En ce sens, et en application des principes de la LAT, le PDCant va contribuer à améliorer la durabilité du canton de Fribourg.

### 2.3.10. Surfaces d'assolement

En 1992, la Confédération a établi un plan sectoriel des SDA (considérées comme les meilleures terres agricoles de Suisse) qui attribue à chaque canton un quota à garantir en vue d'assurer l'approvisionnement du pays en cas de crise. Avec le temps, la protection de ces surfaces a davantage eu pour objectif la préservation de la biodiversité, des ressources

naturelles et du paysage, bien que le plan sectoriel n'ait jamais été révisé dans ce sens malgré les demandes des cantons. Le quota dévolu au canton de Fribourg se monte à 35 800 ha, soit un peu moins de la moitié de la surface agricole utile du canton (environ 78 000 ha).

La mise en zone de SDA est désormais possible sur les zones à bâtir pour autant que le projet planifié soit jugé important par le canton et que les surfaces concernées soient utilisées de manière optimale. Suite à la mise en consultation de la LAT 2<sup>e</sup> étape, la Confédération s'est engagée à réviser le plan sectoriel fédéral, mais le processus prendra plusieurs années. Comme les principaux centres urbains du canton de Fribourg sont entourés de terres de qualité SDA, le traitement de cette problématique revêt une importance accrue dans le canton. A noter encore que, tant que le PDCant n'est pas approuvé par la Confédération, les SDA restent soumises au moratoire sur les zones à bâtir.

Le nouveau PDCant aura par conséquent comme défi de développer une nouvelle stratégie tenant compte à la fois des besoins en matière d'urbanisation et de la nécessité de protéger au mieux les SDA.

### 2.3.11. Politique fédérale des agglomérations

Le futur PDCant devra intégrer une politique publique nouvelle, transversale, initiée par la Confédération, celle de la politique des agglomérations.

Moteurs de croissances économique, sociale et culturelle, villes, agglomérations et espaces métropolitains jouent un rôle de plus en plus important dans le développement territorial du pays. Dès 2001, la Confédération a pris acte de ces changements. Depuis, dans le contexte particulier de la révision de la LAT, le Conseil fédéral a décidé de renforcer et de développer sa politique des agglomérations et a adopté le rapport intitulé «Politique des agglomérations 2016+ de la Confédération». Ce faisant, il entend mettre en place une stratégie de développement cohérent et durable du territoire pour faire face aux nombreux défis que doivent et devront encore affronter, à l'avenir, ces espaces urbains (démographie, mobilité, compétitivité des espaces, cohésion sociale, qualité de vie, gouvernance, etc.).

Différents instruments de mise en œuvre de la politique des agglomérations de la Confédération existent. Le canton de Fribourg a d'ailleurs recouru, à plusieurs reprises, à certains de ces instruments, qu'il s'agisse des «projets-modèles», instruments pluridisciplinaires qui visent l'harmonisation de plusieurs politiques sectorielles d'agglomération, ou encore des «projets d'agglomération transports et urbanisation», instruments de planification qui améliorent la collaboration dans le domaine des transports et coordonnent les thématiques à incidence territoriale dans les agglomérations.

Le canton de Fribourg a longtemps fait office de pionnier dans le domaine des agglomérations: Fribourg a été le premier, et longtemps le seul canton, à se doter d'une loi sur les agglomérations (loi cantonale du 19 septembre 1995), puis à



avoir institué, par votation populaire (1<sup>er</sup> juin 2008), la première structure politique régionale disposant d'un législatif et d'un exécutif élus.

Le canton de Fribourg a ainsi pu recourir aux soutiens technique et financier apporté par la Confédération aux projets-modèles: d'abord en 2002, pour le projet de constitution de l'Agglomération de Fribourg, puis en 2014, pour le projet «espace ouvert» développé par l'Agglomération de Fribourg en faveur du développement territorial durable (sur 149 projets déposés, seuls 33 ont été retenus par les offices fédéraux).

Avec le dépôt des projets d'agglomération transports et urbanisation de première génération, en 2007, par l'Agglomération bulloise (Mobul) et par l'Agglomération de Fribourg, le canton de Fribourg a également enregistré de jolis succès en obtenant plusieurs millions de francs du fonds fédéral d'infrastructure pour des mesures d'infrastructure de transport (notamment pour le projet urgent Poya). En 2012, l'Agglomération de Fribourg a obtenu de ce même fonds plusieurs millions de francs pour son projet d'agglomération de deuxième génération.

Depuis 2002, le canton de Fribourg a donc vu la place et le rôle des villes et agglomérations fortement évoluer. Il est dès lors essentiel que le PDCant leur accorde un traitement particulier et tienne compte, dans sa stratégie territoriale, de la politique fédérale des agglomérations. Cette politique n'est clairement pas suffisamment prise en compte dans le plan actuel et la Confédération a déjà formulé à plusieurs reprises des attentes à ce propos.

### 2.3.12. Projet de territoire Suisse

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), la DTAP, l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des Communes Suisses (ACS) ont convenu, le 11 mai 2006, d'élaborer un Projet de territoire Suisse. Cet instrument, juridiquement non contraignant, se veut un cadre d'orientation et une aide à la décision, à l'usage des trois niveaux étatiques, pour faire face aux défis futurs de la Confédération. L'accroissement démographique et les mutations sociétales des dernières décennies ont eu pour corollaire un fort développement de l'urbanisation, des infrastructures de transports et de la consommation d'énergie qui ne peut se prolonger indéfiniment.

L'idée maîtresse du Projet de territoire suisse est ainsi de «maintenir et de renforcer la diversité, la solidarité et la compétitivité du pays». L'identité suisse se compose d'une multitude de régions de grandes diversités géographique, politique, économique et culturelle. Le Projet de territoire Suisse doit conserver cette pluralité, tout en encourageant la collaboration. Par ailleurs, il doit renforcer la solidarité territoriale notamment par une compensation judicieuse des charges entre les espaces (villes, agglomérations, espaces ruraux et régions alpines). Il doit enfin assurer la cohésion entre les quatre régions linguistiques. Cette coopération et la mise en valeur des atouts du pays doivent permettre à la Suisse de

conserver son attractivité et sa compétitivité hors des frontières nationales.

Le Projet de territoire Suisse se compose de cinq objectifs qui déclinent les aspects abordés ci-dessus: préserver la qualité du cadre de vie et la diversité régionale, ménager les ressources naturelles, gérer la mobilité, renforcer la compétitivité et encourager les collaborations. Ils sont accompagnés de trois stratégies: mettre en place des territoires d'action et renforcer le réseau polycentrique de villes et de communes, mettre en valeur le milieu bâti et les paysages, coordonner transports, énergie et développement territorial.

Le Projet de territoire Suisse, publié le 20 décembre 2012, s'inscrit dès lors dans le prolongement des Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse, adoptées par le Conseil fédéral en 1996, et qui ont eu des effets bénéfiques dans plusieurs politiques publiques de la Confédération, ainsi que sur les stratégies développées par les cantons et communes. Le PDCant actuel s'est basé sur ces Grandes lignes.

Malgré l'accueil mitigé du projet auprès des cantons et son caractère non contraignant, le Projet de territoire suisse est une référence que le PDCant ne peut ignorer et il devra en tenir compte ou justifier pourquoi il s'en écarte dans la stratégie d'organisation du territoire qu'il va développer.

### 2.3.13. Pesée des intérêts

Au fil du temps, les politiques sectorielles défendent de plus en plus efficacement leurs propres intérêts. Cette évolution tend à réduire drastiquement la marge de manœuvre des décideurs dans le domaine de l'aménagement du territoire. En effet, comment faire cohabiter les intérêts sectoriels (forêts, espaces réservés aux eaux, urbanisation, surfaces d'assolement, dangers naturels, etc.) si leurs législations propres vont dans le sens d'une protection absolue?

La DTAP s'est penchée sur la question. Elle tente actuellement d'élaborer une méthode pour une pesée des intérêts équitable et propose différentes recommandations:

- > Une concrétisation et différenciation spatiale des politiques sectorielles: en se basant sur le Projet de territoire Suisse et les plans directeurs des cantons pour définir les objectifs de protection minimaux et maximaux, cerner les marges d'appréciation et mettre en évidence les potentiels de synergie.
- > Une législation ayant une incidence sur l'aménagement du territoire: en établissant des actes législatifs sur la base des stratégies de politiques sectorielles.
- > Une pesée des intérêts relevant de l'aménagement du territoire: en renforçant la pesée des intérêts comme méthode centrale par une procédure systématique et des critères objectifs pour l'exercice du pouvoir d'appréciation (en vue de résultats clairs et vérifiables légalement). Ex.: sites alternatifs/variantes, restriction temporelle ou en termes d'affectation spécifique.

Lors d'une présentation faite cette année à la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC), la DTAP concluait que «l'aménagement du territoire retrouvera sa cohérence lorsque les différents intérêts sectoriels seront clairement définis et feront l'objet d'une pesée des intérêts transparente, compréhensible et menée sur la base d'une stratégie globale d'aménagement du territoire».

Dans ce contexte, le PDCant revêt un rôle plus important encore que par le passé afin de donner aux décideurs les clés de la pesée des intérêts lorsqu'il s'agit de planifier un territoire ou de concrétiser un projet à incidence spatiale. Sans cet arbitrage, le risque de blocage va graduellement s'accroître.

La révision du PDCant devra donc également examiner comment les politiques sectorielles doivent être coordonnées et si des règles générales pour la pesée des intérêts peuvent être fixées.

#### 2.3.14. Loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage, la révision de la LAT et de son ordonnance d'application (OAT) a été acceptée lors de la votation populaire du 3 mars 2013 et est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> mai 2014. Elle fait suite notamment à la polémique créée par le cas de Galmiz au niveau fédéral et à une volonté de renforcer le PDCant au détriment des planifications communales. Le PDCant est le seul instrument qui est soumis à un examen fédéral. Son renforcement permet donc à la Confédération d'avoir un droit de regard plus important sur la manière dont le canton entend développer sa stratégie d'aménagement du territoire. Un autre des objectifs poursuivis est de freiner le gaspillage du sol et d'assurer la construction des terrains légalisés en zone à bâtir dans la durée de validité du plan d'affectation des zones, soit en 15 ans. La concentration et la densification du tissu construit doit également permettre une meilleure protection de la nature et des terres agricoles.

Cette révision partielle concerne principalement le domaine de l'urbanisation. Un nouveau paradigme, qui privilégie la valorisation et la densification du milieu bâti existant avant la mise en zone de nouveaux terrains à bâtir, est défini. Le PDCant obtient un rôle plus important en matière de gestion de l'urbanisation et de contrôle des zones à bâtir, en devant définir la dimension et la répartition des surfaces urbanisées sur l'ensemble du territoire à 20 ans et des principes pour la coordination entre urbanisation et transports, le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et la requalification urbaine.

De plus, les cantons doivent désormais élaborer des études de base plus poussées qu'auparavant, afin de faciliter l'examen de la stratégie proposée pour leur territoire urbanisé et pour la préservation de leurs terres agricoles par la Confédération. Dans leur plan directeur, les cantons doivent dorénavant indiquer l'emplacement relativement précis et l'emprise sur le territoire des projets ayant des incidences importantes

sur le territoire et l'environnement lors des dix prochaines années.

Le rôle des communes dans l'aménagement du territoire va évoluer. Avant la révision de la LAT, elles bénéficiaient d'une grande marge de manœuvre tant qu'elles respectaient les objectifs et les principes généraux du PDCant. Dorénavant, elles devront justifier les besoins en zones à l'échelle supra-communale. Il appartient au PDCant de préciser comment cette démonstration devra être effectuée à l'avenir.

Pour concilier ces nouvelles exigences fédérales avec les impératifs de son développement économique et démographique, le canton de Fribourg a entrepris différents travaux réunis sous le projet Territoire 2030: en parallèle à la révision du PDCant, la LATeC est adaptée afin d'y intégrer des outils de gestion de la zone à bâtir, une taxe sur la plus-value et des modalités pour garantir la construction des terrains en zones à bâtir dans les 15 ans de validité du plan d'affectation des zones.

Le plan directeur actuel a permis de maintenir l'étendue globale des zones à bâtir entre 2005 et 2014. 500 hectares ont été sortis de zone à bâtir et les mises en zone ont été pratiquement de la même ampleur. La méthode de dimensionnement fixée a été appliquée à toutes les révisions générales ou modifications effectuées depuis 2002. L'entrée en vigueur de la LATeC et son délai imparti à fin 2014 pour adapter les planifications locales ont permis un réexamen généralisé des zones à bâtir du canton. Un surdimensionnement d'environ 270 ha subsiste, mais les travaux de révision de PAL qui sont actuellement en cours devraient permettre de le résoudre. En vertu des dispositions transitoires de la LAT entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2014, le canton fait l'objet d'une interdiction d'augmenter la surface totale de ses zones à bâtir. Toute demande de mise en zone doit être actuellement compensée. Ce n'est qu'au terme des procédures de révision du PDCant (approbation par le Conseil fédéral) et de modifications de la LATeC (approbation par le Grand Conseil) assurant la conformité aux exigences de la LAT que ce moratoire pourra être levé. Toutefois, la LAT révisée amène un changement de paradigme en matière d'aménagement du territoire et les règles qui prévalaient avant ne reviendront pas.

Les nombreuses exigences de la LAT révisée nécessitent une adaptation du PDCant qui s'articulera sur une stratégie d'organisation du territoire actualisée. Une refonte du contenu «urbanisation» n'est pas suffisante, étant donné l'impact d'une nouvelle stratégie territoriale sur les autres domaines traités dans le PDCant. Le panorama de l'évolution des politiques publiques présentées dans ce chapitre, qu'elles soient de portée générale, fédérale ou cantonale, montre que les besoins d'adaptation sont multiples et tous corrélés à l'aménagement du territoire. Seule une révision totale du PDCant est à même d'assurer une cohérence optimale pour appréhender tous ces enjeux.

### **3. Principes généraux et objectifs en matière d'aménagement du territoire**

#### **3.1. Principes généraux**

Les principes généraux indiquent quelle est l'orientation politique globale pour la gestion et l'organisation du territoire. Le PDCant devra mettre en application ces principes et en tenir compte pratiquement dans chacune des thématiques abordées.

Ils sont au nombre de 5:

##### **1. Assurer la cohésion et un développement durable de l'ensemble du canton**

Le canton doit veiller à ce que les acteurs économiques cantonaux ne se trouvent pas déconnectés des réseaux de coopération et d'innovation qui se développent au niveau suisse. Ces acteurs doivent pouvoir disposer des infrastructures nécessaires pour y participer.

La population fribourgeoise doit bénéficier d'un cadre de vie adapté à ses besoins et permettant des activités physiques propices à la santé. La possibilité de vivre dans des logements attractifs bien desservis par des transports collectifs et à proximité de centres disposant des services publics essentiels doit être assurée.

Notre environnement ainsi que notre patrimoine naturel et culturel sont des ressources non renouvelables. Même si la situation, dans le canton de Fribourg, est actuellement plutôt bonne, une partie de la population souffre de nuisances excessives. Si nous voulons transmettre à nos descendants un environnement pour le moins équivalent à celui dont nous disposons, une gestion attentive s'avère nécessaire.

Le canton de Fribourg dispose aujourd'hui d'une stratégie en matière de développement durable et de mesures en lien avec l'aménagement du territoire. La révision du PDCant doit permettre de les renforcer leur orientation durable.

##### **2. Renforcer le réseau entre les centres ainsi qu'entre les centres et le reste du territoire**

Le réseau en place entre les centres et le reste du territoire, que cela soit par les transports, les télécommunications ou les services publics, permet d'assurer une structure urbaine décentralisée qui couvre les besoins de l'ensemble de la population, et de maintenir une armature urbaine solide nécessaire à la compétitivité économique du canton

Les nouveaux enjeux territoriaux et l'évolution socio-économique du canton impliquent de développer une stratégie de renforcement de la structure urbaine actuelle dans le cadre de la révision du PDCant.

##### **3. Utiliser au mieux les infrastructures existantes avant de les compléter et de les adapter**

Le canton et les communes investissent régulièrement des sommes considérables dans l'amélioration et la construction

des infrastructures destinées aux transports, à l'approvisionnement, à la formation, à la santé ou encore à l'évacuation des eaux usées et à l'élimination des déchets. Les efforts pour assurer leur entretien et utiliser au mieux les nouveaux équipements devront être poursuivis.

Pour utiliser le sol de manière économe en appliquant les principes du développement durable, il s'agira d'étudier toutes les possibilités de rationaliser l'utilisation des installations existantes, de les compléter et de les adapter si nécessaire, avant d'en construire d'autres. De nouvelles infrastructures ne devraient être réalisées que si des études d'opportunité en démontrent clairement le besoin et que si les capacités financières le permettent. Le PDCant devra effectuer des constats dans les différents domaines qu'il va traiter et identifier les éventuels manques ou compléments à apporter aux infrastructures revêtant une importance cantonale.

##### **4. Mener les réflexions en aménagement du territoire au-delà des limites administratives**

Les limites administratives ne correspondent pas toujours à l'espace vécu. La rationalisation des efforts et des dépenses demande que, dans toute démarche d'aménagement du territoire, à l'échelle locale, régionale ou cantonale, une attention particulière soit dévolue aux équipements ou projets des entités voisines.

L'inscription de ce principe général montre clairement la nécessité de rechercher de nouvelles synergies ou collaborations et de ne pas hésiter à remettre parfois en question les découpages administratifs traditionnels dans le cadre de l'établissement d'un projet ou d'une planification territoriale. Cette nécessité a été renforcée par les principes formulés dans le cadre de la révision de la LAT.

##### **5. Promouvoir le rayonnement du canton sur le plan national et international.**

La position stratégique de pont entre la Suisse romande et la Suisse alémanique du canton de Fribourg, son bilinguisme, sa bonne insertion dans les réseaux de transports nationaux, ses centres bilingues de formation universitaire, professionnel et technique, son engagement marqué en faveur de la formation, son offre culturelle abondante et diversifiée, son potentiel important dans l'industrie agro-alimentaire, un cadre naturel préservé et facilement accessible, de grands espaces libres, ainsi qu'un patrimoine culturel susceptible d'être mis en valeur, sont des éléments à ne pas négliger et que la politique d'aménagement du territoire doit contribuer à promouvoir.

#### **3.2. Objectifs**

Les objectifs montrent le type d'actions préconisées pour chaque grand domaine traité par le PDCant. Ces objectifs seront complétés par des mesures concrètes pour chaque thématique traitée dans le cadre de l'élaboration du plan directeur. Les commentaires explicitent plus longuement le sens qu'il faut donner à ces objectifs. Les enjeux illustrent les



grandes lignes des réflexions à mener pour que le contenu du PDCant confirme les orientations des objectifs.

Ils sont au nombre de 20:

### **1. Promouvoir les atouts du canton**

Dans le contexte de globalisation et de concurrence accrues que nous vivons, les critères qualitatifs, comme le cadre de vie, les possibilités de formation, le dynamisme du tissu économique et les possibilités de partenariat, sont devenus importants dans le choix de localisation des entreprises. Le canton ne se trouve pas démuné face à cette nouvelle situation et il a des atouts à faire valoir.

#### **ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:**

- > Développement d'une armature urbaine indépendante des aires métropolitaines extérieures au canton.
- > Stratégie pour les constructions publiques de rayonnement national et international.

### **2. Renforcer la position du centre cantonal sur le plan national**

A l'échelle de la Suisse, le centre cantonal constitue le centre d'une agglomération de taille moyenne. Au cours de la dernière décennie, le centre a maintenu sa position dans la structure cantonale, mais le phénomène de périurbanisation n'a pas été totalement enrayé.

Actuellement, les grandes agglomérations ou les zones urbanisées proches de celles-ci sont les lieux que recherchent les entreprises importantes du tertiaire pour s'implanter ou pour établir leurs succursales. Il est donc de l'intérêt de tout le canton de développer la position du pôle urbain de Fribourg dans le réseau des villes suisses.

Le PDCant actuel définit le centre cantonal. Ce terme est utilisé dans la planification pour expliciter une notion urbanistique et un territoire dense, urbain et continu. La révision devra préciser le périmètre du centre cantonal et le rôle qu'il devra jouer pour la stratégie territoriale. Le renforcement du centre cantonal est un enjeu majeur pour l'ensemble du canton, afin qu'il ne soit pas laissé en marge des flux économiques des régions lémanique et bernoise.

#### **ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:**

- > Définition du centre cantonal dans la perspective d'une nouvelle organisation du territoire.
- > Rôle du centre cantonal dans le développement territorial futur.
- > Maintien dans le centre cantonal des services de l'administration qui ont besoin de contacts fréquents entre eux.
- > Rôle de Fribourg et de ses environs en tant que centre d'emplois.
- > Qualité de la desserte du centre cantonal en transports publics et de la connexion au réseau national des transports.

### **3. Maintenir et renforcer le rôle des centres régionaux, relais entre les régions et le centre cantonal**

Les centres régionaux ont maintenu ou augmenté leur importance au cours des dix à quinze dernières années, tant sur le plan économique que démographique. Situés sur des axes routiers ou ferroviaires nationaux, ils constituent de véritables relais du centre cantonal vers les régions et sont nécessaires pour assurer des prestations de services à la population sur l'ensemble du territoire.

Ils jouent un rôle essentiel de structuration du territoire et ils permettent une décentralisation concentrée. Au niveau régional, chaque centre a une importance indiscutable.

#### **ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:**

- > Rôle des centres régionaux dans le développement territorial futur.
- > Maintien, voire renforcement des centres régionaux par la localisation des équipements publics d'importance régionale.
- > Maintien, dans toute la mesure du possible, des services de l'administration cantonale à caractère régional dans les centres régionaux.
- > Rôle des centres régionaux en tant que centre d'emplois.
- > Qualité de la desserte des centres régionaux en transports collectifs et de la connexion routière au centre cantonal et entre eux.

### **4. Parfaire la collaboration avec les centres voisins extérieurs au canton**

Ces dernières années, de nouvelles plateformes de collaboration ont été mises sur pied et celles déjà existantes ont été poursuivies: le Projet de territoire Suisse, avec la Confédération et tous les cantons suisses; la Région capitale Suisse avec les cantons de Berne, de Neuchâtel, de Soleure et du Valais; les relations avec l'espace lémanique et la Broye intercantonale.

Le PDCant veillera à assurer la cohérence de la nouvelle stratégie d'aménagement du territoire cantonal avec les cantons voisins.

#### **ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:**

- > Cohérence des solutions proposées par le canton, surtout en termes de réseau urbain ou de transport, avec les solutions des cantons voisins.
- > Soutien auprès des autorités cantonales voisines des démarches entreprises par les communes ou régions en matière de collaboration.
- > Participation aux plateformes intercantionales.
- > Cohérence du PDCant avec les réflexions menées au niveau fédéral et intercantonal.

### **5. Développer une stratégie urbaine adaptée aux agglomérations**

La politique fédérale des agglomérations n'existait pas encore au moment de l'entrée en vigueur du PDCant actuel. La mise en œuvre de cette politique a eu des effets majeurs sur le ter-

ritoire fribourgeois, puisque deux projets d'agglomérations sont reconnus et financés par la Confédération: l'Agglomération de Fribourg et Mobul.

Il est essentiel de réfléchir à la manière de prendre en compte les agglomérations fribourgeoises dans le nouveau PDCant et en particulier de leur donner un rôle clair dans la stratégie d'urbanisation.

#### **ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:**

- > Intégration des agglomérations fribourgeoises à la structure urbaine cantonale.
- > Rôle des agglomérations dans le développement territorial futur.

#### **6. Identifier et valoriser les différents types d'espaces en fonction de leur vocation**

Depuis la dernière révision du PDCant, la structure territoriale a évolué sous l'influence de processus d'urbanisation et de fusions de communes. Il importe de mettre à jour l'organisation du territoire pour la faire correspondre au mieux à ces nouvelles réalités et pour qu'elle perdure indépendamment des processus de fusion à venir.

La structure actuelle, hiérarchisant les centres (cantonal, régionaux et intercommunaux) en réseau, sera complétée par une typologie spatiale au sens des nouvelles exigences fédérales. Cela permettra de différencier les caractéristiques du territoire et de répartir ensuite les besoins et les actions en matière de développement territorial selon des objectifs propres à chacun des types de territoires considérés (p. ex.: concentrer les efforts d'urbanisation dans l'espace urbain).

#### **ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:**

- > Définition de typologies spatiales pour définir le territoire d'urbanisation.

#### **7. Définir les besoins de l'urbanisation en se basant sur le scénario démographique fédéral le plus élevé**

Selon l'OAT (art. 5a al. 1 et 2), le canton fixe dans son PDCant les scénarios d'évolution de la population et des emplois qu'il prend en compte pour déterminer sa stratégie de développement territorial et ses besoins en matière d'urbanisation. Si le canton choisit d'utiliser un scénario d'évolution de la population et des emplois supérieur au scénario moyen établi par l'OFS, il ne peut toutefois pas dépasser les prévisions données par le scénario haut OFS.

Le canton de Fribourg enregistre une croissance démographique nettement supérieure à la moyenne des autres cantons suisses depuis la dernière révision du PDCant (2002). De plus, la croissance observée depuis plusieurs années dépasse systématiquement les scénarios les plus optimistes élaborés par l'OFS.

En cas de choix du scénario démographique le plus élevé, le canton devra principalement orienter la couverture de ses besoins d'urbanisation futurs par des objectifs élevés en

matière de densification. Compte tenu de l'état actuel du dimensionnement des zones à bâtir du canton, l'étendue des zones à bâtir devra rester stable.

En cas de choix du scénario démographique moyen, le canton devra principalement orienter sa stratégie d'urbanisation sur des mesures de dézonage généralisées à l'ensemble des communes du canton, y compris dans le centre cantonal et dans les centres régionaux. En effet, quel que soit le scénario de référence, la méthode de dimensionnement actuelle du PDCant est trop généreuse pour les extensions de zones à bâtir. Le choix d'un scénario moyen pourrait entraîner l'obligation de réduire des zones à bâtir récemment légalisées.

Face à ce choix politique et stratégique important, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de choisir comme référence le scénario fédéral le plus élevé.

#### **ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:**

- > Incidences du choix du scénario fédéral le plus élevé pour élaborer les contenus du PDCant qui concernent le territoire urbanisable à 20 ans pour l'ensemble des zones à bâtir.

#### **8. Répartir le territoire d'urbanisation en fonction des types d'espaces et privilégier en premier lieu une densification de qualité**

La LAT révisée demande aux cantons d'identifier les différents types d'espaces que comprend son territoire et d'y avoir une stratégie d'urbanisation différenciée.

La stratégie cantonale d'urbanisation devra définir des objectifs de densification des espaces urbanisables avant d'envisager de nouvelles extensions des zones à bâtir. Afin d'assurer une densification optimale, la question de la qualité devra occuper une place centrale dans la définition de ces objectifs de densification dont la mise en œuvre incombe aux communes.

#### **ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:**

- > Identification des différents types d'espaces du canton.
- > Règles d'évolution du territoire d'urbanisation en fonction des objectifs prévus.
- > Nouvelle méthode de dimensionnement des zones à bâtir basée principalement sur la typologie spatiale et sur la part que la densification devra prendre dans le développement futur de l'urbanisation du canton.
- > Méthode pour permettre aux communes d'identifier le potentiel de densification de leurs zones à bâtir.

#### **9. Augmenter la part modale des déplacements en transports publics et en mobilité douce, notamment sur le réseau cantonal, dans le centre cantonal et les centres régionaux**

La définition d'un territoire d'urbanisation à 20 ans et la priorité à la densification sont des nouvelles exigences de la LAT, qui impliquent la nécessité d'examiner si des ajustements de la stratégie cantonale suivie en matière de mobilité sont

nécessaires, notamment en ce qui concerne les questions de qualité de desserte ou le développement du réseau de transports. Malgré les nombreuses améliorations réalisées en matière de mobilité depuis l'entrée en vigueur du plan directeur actuel, cet objectif reste hautement pertinent.

#### ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Coordination des principes applicables en matière de mobilité et de la nouvelle stratégie développée pour l'urbanisation.

#### **10. Coordonner la stratégie d'urbanisation et celle de la mobilité**

Avec la LAT, les cantons doivent définir leur territoire d'urbanisation pour les prochaines décennies et privilégier la densification avant les extensions de la zone à bâtir. Une cohérence entre la stratégie d'urbanisation et celle de la mobilité est indispensable afin de pouvoir mettre en œuvre ces nouvelles exigences fédérales. D'un côté, il faut éviter que la stratégie de mobilité puisse empêcher la densification du territoire urbanisable défini dans le PDCant et, d'un autre côté, la stratégie d'urbanisation doit désigner les secteurs de densification les plus favorables du point de vue de la mobilité.

#### ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Répartition adéquate du territoire urbanisable en fonction de la stratégie de mobilité choisie.
- > Adaptation de la stratégie de mobilité en fonction des secteurs les plus propices à la densification.

#### **11. Prendre en compte les besoins du développement économique en fonction des différents types d'activités**

Dans le plan directeur actuel, les zones d'activité sont définies selon trois niveaux hiérarchiques: les secteurs stratégiques, les zones d'activités d'importance cantonale et les autres zones. Chacun de ces trois niveaux est soumis à des règles spécifiques de localisation et de dimensionnement, tenant compte de la vocation secondaire ou tertiaire des activités prévues.

Afin de répondre aux nouvelles exigences de la LAT, le système actuel doit certainement être affiné afin de mieux justifier les besoins spécifiques des secteurs économiques (secondaire et tertiaire) tout en définissant des règles qui permettent un maintien du tissu économique existant. Cela pourrait amener à requalifier ou à revoir la localisation certains secteurs stratégiques ou zones d'activités d'importance cantonale et à définir plus précisément le rôle des autres zones d'activités.

A l'avenir, le système de dimensionnement des zones d'activités devra être coordonné dans son ensemble et soumis à une enveloppe disponible globale. Cela signifie que plus il y aura de réserves non construites souhaitées à un endroit, moins il y en aura ailleurs.

#### ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Méthode de localisation et de dimensionnement des zones d'activités.

#### **12. Mettre en place un système régional de gestion des zones d'activités**

L'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) stipule, à son art. 30a, que le canton doit introduire un système de gestion des zones d'activités économiques pour justifier les besoins et optimiser leur utilisation sur l'ensemble du canton. Un tel système est une condition à la légalisation de toute nouvelle zone. Selon le mandat fixé dans l'ordonnance, une telle gestion doit se faire au minimum à une échelle régionale.

Le droit fédéral n'explicite cependant pas comment cette gestion doit être assurée. Elle peut être faite par le biais d'un organe faïtier régional ou cantonal, ou encore par le biais de la mise en place d'un instrument de suivi des zones d'activités légalisées et de leur état de construction à l'échelle cantonale ou régionale.

Il est cependant d'ores et déjà clair que la méthode en vigueur actuellement pour le dimensionnement des zones d'activités est trop généreuse et qu'elle doit être revue. Il faudra examiner quelles démarches devront être entreprises dans le cadre de l'aménagement local pour prouver un besoin d'extension ou de création d'une zone d'activités au niveau régional.

#### ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Gestion au minimum à l'échelle régionale des zones d'activités.

#### **13. Concentrer le développement touristique d'importance cantonale et régionale dans les endroits appropriés**

Le canton de Fribourg s'est doté en 2006 d'une loi sur le tourisme et d'une stratégie de développement du tourisme fribourgeois qui présente la politique touristique cantonale. L'offre et le potentiel touristique du canton y sont reconnus comme particulièrement vastes et divers. Les zones touristiques définies dans le PDCant actuel sont en adéquation avec le développement du tourisme qui occupe une place croissante au sein de l'économie fribourgeoise. Le nouveau PDCant devra toutefois prendre en compte la stratégie touristique et la mettre en cohérence avec la stratégie d'urbanisation.

La LAT exige dorénavant que les projets touristiques ayant des incidences importantes sur le territoire, tels que les domaines de remontées mécaniques, soient prévus dans le PDCant. Il serait notamment judicieux que le canton élabore une stratégie touristique globale pour les extensions de ces domaines et leurs conséquences (enneigement artificiel, VTT, zones de départ et d'arrivée, etc.). En outre, la Lex Weber, qui a été intégrée à la LAT, demande que les «territoires où des mesures particulières doivent être prises en vue de maintenir une proportion équilibrée de résidences principales et de résidences secondaires» soient désignés dans le PDCant.

#### ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:

- > Pôles touristiques d'importance cantonale ou régionale.
- > Prise en compte des pôles touristiques dans la stratégie d'urbanisation.



- > Projets touristiques nécessaires à 20 ans.
- > Stratégie d'urbanisation possible dans les communes comprenant un nombre important de résidences secondaires.

#### **14. Préserver l'environnement et les ressources naturelles et prévenir les atteintes nuisibles ou inconfortables**

Les dispositions légales définissent clairement les valeurs limites et les principes de protection de l'environnement. Pour une bonne prise en compte de l'environnement, et si l'on veut répondre aux exigences d'un développement durable, cette problématique doit être intégrée dans le processus de planification de toutes les autres politiques, et ce dès le début de la réflexion. Avec une telle démarche, les questions de coordination entre aménagement du territoire et protection de l'environnement trouvent des solutions souvent pratiques et peu onéreuses, et qui permettent de répondre aux principes du développement durable.

Dans le cadre de la révision du PDCant, la cohérence des objectifs de protection de l'environnement devra être réexaminée pour tenir compte notamment de la nouvelle stratégie cantonale d'urbanisation.

#### **ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:**

- > Maintien quantitatif et qualitatif des eaux souterraines et superficielles ou l'amélioration du traitement des eaux usées.
- > Pertinence des principes environnementaux en matière de politique des transports et d'urbanisation en vue d'améliorer la qualité de l'air et d'éviter les nuisances sonores pour l'homme.
- > Stratégie afin de diminuer la quantité de déchets et instaurer une élimination correcte notamment pour éviter des atteintes excessives au sol et aux eaux.
- > Maintien quantitatif et qualitatif des sols.
- > Prévention des risques chimiques et technologiques.
- > Assainissement des sites contaminés.

#### **15. Valoriser le potentiel des énergies indigènes et renouvelables**

Le canton de Fribourg reste fortement dépendant des ressources fossiles et, fin 2014, la part provenant des énergies renouvelables a été évaluée à environ 16% de la consommation totale d'énergie.

Sur la base des différentes études menées ces dernières années par le Service de l'énergie (SdE), il ressort que le potentiel de valorisation des énergies renouvelables disponibles dans le canton est relativement important et qu'il pourrait être exploité à des coûts compétitifs selon les technologies mises en œuvre. A l'horizon 2100, les énergies renouvelables indigènes pourraient couvrir l'essentiel des besoins énergétiques du canton et la substitution des énergies fossiles par des énergies renouvelables indigènes devrait certainement avoir aussi des effets très positifs sur l'économie de notre canton.

La substitution progressive des énergies fossiles par des énergies renouvelables et la sortie du nucléaire font partie des objectifs prioritaires de politiques énergétiques définies tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal. Mais il y a lieu de relever que le développement des énergies renouvelables dépendra fortement des conditions cadres définies notamment en matière d'aménagement du territoire. La prise en considération, par le Grand Conseil en 2014, de la motion des députés Eric Collomb et François Bosson demandant de donner une importance d'intérêt public aux productions d'énergies renouvelables, renforce encore la nécessité d'une bonne intégration de ce thème dans le PDCant.

Le potentiel énergétique du sous-sol pourrait être exploité par le biais d'une coordination entre aménagement et utilisation des ressources du sous-sol. Ces réflexions seront menées dans le cadre de la révision du PDCant.

#### **ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:**

- > Thématique énergétique.
- > Importance des énergies renouvelables.
- > Thématique sous-sol.

#### **16. Maintenir et valoriser l'espace rural en tenant compte de sa diversité et de ses différentes fonctions**

L'agriculture occupe une position centrale dans l'espace rural. S'inscrivant dans une logique de développement durable et d'ouverture des marchés, l'article 104 de la Constitution fédérale, concrétisé par la loi fédérale sur l'agriculture, institue le rôle multifonctionnel de l'agriculture. Ainsi, par une production à la fois durable et compétitive, l'agriculture doit contribuer substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement en denrées alimentaires, à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural, ainsi qu'à l'occupation décentralisée du territoire.

Pour remplir ce mandat, le monde agricole doit avant tout pouvoir disposer de bonnes terres agricoles et de structures adéquates. Une protection forte des bonnes terres agricoles, celles qui sont classées comme SDA, mais aussi les surfaces herbagères nécessaires à la production de lait (dont une grande partie est transformée en fromages AOP), tout comme l'amélioration des structures et la création de périmètres d'agriculture diversifiée sont les principaux instruments de l'aménagement pour y parvenir.

Le PDCant devra tenir compte du renforcement de la protection des terres agricoles et en particulier des SDA. Dans le cadre de la révision, il faudra examiner s'il est nécessaire de définir une stratégie de protection des terres agricoles différenciée selon les types d'espaces retenus dans la nouvelle organisation du territoire.

#### **ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:**

- > Stratégie de protection des terres agricoles.
- > Réflexions sur les améliorations structurelles.

### **17. Maintenir, valoriser et compléter les milieux naturels, les réseaux écologiques et les paysages caractéristiques**

De larges couches de la population sont aujourd'hui conscientes que la nature et le paysage sont un capital qu'il s'agit de gérer avec le plus grand soin. Le renforcement de la protection des espèces et de leurs biotopes, la mise en place de contributions pour la gestion appropriée de surfaces présentant une biodiversité élevée tout comme de nouvelles pratiques en matière de gestion de projets d'envergure sont révélateurs de cette prise de conscience. Toutefois, la mise en œuvre se heurte parfois à la complexité de la tâche et à un manque de coordination des dispositions fédérales sectorielles que le canton se doit d'appliquer.

En matière de paysage, il est nécessaire de gérer les transformations engendrées par l'évolution, notamment démographique, de la société, de manière à concilier au mieux les besoins de la population avec la préservation des sites caractéristiques.

#### **ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:**

- > Priorités d'action et de financement en matière de protection des biotopes, des espèces et des paysages caractéristiques selon les régions.
- > Protection et gestion des biotopes et paysages d'importance nationale et cantonale.
- > Soutien aux communes dans leurs actions similaires à l'échelon local.

### **18. Préserver et valoriser le patrimoine culturel reconnu**

Le développement et l'aménagement du territoire ne peuvent être envisagés sans stratégie de préservation du patrimoine culturel susceptible d'offrir des conditions favorables à sa conservation et à sa mise en valeur.

La définition de sites d'importance nationale, cantonale et régionale, ainsi que les mesures de protection qui en découlent, figurent déjà dans le PDCant. Depuis 2011, le canton de Fribourg comprend cinq *Sites Palafittiques préhistoriques autour des Alpes* (Gletterens, Greng, Haut-Vully, Morat et Noréaz) inscrits au Patrimoine mondial de l'UNESCO et qu'il conviendra de prendre en considération lors de la révision du PDCant.

#### **ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:**

- > Définition des sites construits, historiques ou archéologiques et des mesures quant à leur gestion.
- > Intégration par les communes dès le début de leurs travaux de planification des intérêts à prendre en compte sur la base des recensements et des mesures définies par le canton.

### **19. Aménager et gérer l'espace forestier de manière à assurer ses diverses fonctions**

La loi fédérale sur les forêts (LFo) a défini plusieurs fonctions de la forêt et le canton doit en tenir compte. L'usage pour le délassement doit ainsi être maintenu, si ce n'est développé

localement, mais avec un minimum d'aménagements fixes. Du fait de l'accroissement des forêts, l'exploitation du bois en tant que matière première dans la construction et comme ressource d'énergie renouvelable, doit également être renforcée. La pratique d'une sylviculture proche de la nature et respectant davantage les associations naturelles doit permettre d'accroître la biodiversité sur l'ensemble de la surface forestière. La fonction protectrice des forêts doit être maintenue étant donné son rôle majeur dans la protection contre les dangers naturels.

Selon l'ordonnance de mise en œuvre de la LFo, les cantons doivent désormais désigner les régions où la surface forestière augmente et celles dans lesquelles ils veulent empêcher sa croissance. La révision du PDCant permettra également de décider de l'opportunité d'introduire des limites statiques ou de maintenir les limites dynamiques de la forêt.

#### **ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:**

- > Mise en œuvre de la planification forestière.
- > Définition des limites de la forêt.

### **20. Prévenir des dangers naturels à l'aide des instruments de planification et de gestion des risques**

Le but d'un tel objectif est de diminuer les dommages potentiels, et par-là les coûts supportés par les collectivités et les particuliers, en localisant les zones habitées, les infrastructures et les biens d'une valeur notable dans les secteurs les moins exposés aux dangers naturels. Les mesures de protection, en vue de réduire le danger potentiel, ne doivent pas pour autant être négligées.

#### **ENJEUX DU PLAN DIRECTEUR CANTONAL:**

- > Mise à jour des cartes de dangers existantes.
- > Mesures de planification, de protection et dites d'urgence (plans d'évacuation et de secours, systèmes d'alerte) destinées à diminuer les dommages potentiels en tenant compte du risque pour les personnes et les biens.
- > Etablissement par les communes de leurs documents d'aménagement en tenant compte des études et des mesures élaborées par le canton.

## **4. Calendrier des travaux**

Le processus de révision du PDCant se poursuivra jusqu'au début 2019. Il est prévu que le plan soit approuvé par la Confédération avant le 1<sup>er</sup> mai 2019.

La consultation publique sur le projet de PDCant se déroulera entre septembre et décembre 2017. Il sera ensuite présenté pour information au Grand Conseil lors de la session de septembre 2018 en vue d'une adoption par le Conseil d'Etat en octobre de la même année.

Suite à l'adoption cantonale, le PDCant sera transmis à la Confédération pour une approbation attendue d'ici le 1<sup>er</sup> mai 2019. L'approbation du le Conseil fédéral est la condi-

tion sine qua non pour la levée du moratoire sur les zones à bâtir.

Elaboration des études obligatoires	février 2015 - mars 2016
Elaboration des textes et des cartes du plan directeur	avril - décembre 2016
Consultation interne Pré-consultation de la Confédération	février - mars 2017
Traduction Finalisation suite à la consultation interne	février - juillet 2017
Consultation publique et examen préalable de la Confédération	septembre - décembre 2017 septembre 2017 - mars 2018
Consultation complémentaire des communes sur les modifications et les divergences majeures	février - mars 2018
Transmission du plan directeur au Grand Conseil pour information par le Conseil d'Etat	juin 2018
Présentation au Grand Conseil pour information	septembre 2018
Adoption du plan directeur cantonal par le Conseil d'Etat	octobre 2018
Approbation du plan directeur cantonal par le Conseil Fédéral	mai 2019

## 5. Conséquences du décret

### 5.1. Répartition des charges entre le canton et les communes

L'établissement du PDCant est totalement à la charge du canton.

### 5.2. Conséquences financières

Les études minimales nécessitant un mandat externe pour l'élaboration du contenu du PDCant ont déjà été planifiées et intégrées au budget et au plan financier du SeCA pour un montant total de 725 000 francs pour la période 2015–2018. Les autres services concernés par d'éventuelles études en ont été informés et ils doivent les prévoir dans leur processus budgétaire.

### 5.3. Conséquence en personnel

L'élaboration du PDCant nécessite un engagement important du personnel en place au sein de l'administration cantonale. Lors de la révision précédente du PDCant, une septantaine de collaborateurs de différentes instances cantonales a été impliquée dans les travaux.

Une organisation de projet spécifique a été mise sur pied au SeCA afin de mener à bien cette tâche et la coordination entre les différentes instances cantonales concernées est assurée par un Comité de projet nommé par le Conseil d'Etat.

L'ensemble des tâches liées au projet nécessitent une charge de travail élevée pour le personnel en place associé au projet. Un équivalent plein temps à durée indéterminée a été octroyé à l'équipe de projet et sera compensé au sein de la DAEC. Des ressources en personnel auxiliaire ont été prévues pour la durée de la révision au budget et au plan financier du SeCA pour un total de 900 000 francs sur la période 2015–2018.

## 6. Autres incidences du projet

Le projet n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

Il est par ailleurs conforme au droit constitutionnel ainsi qu'au droit fédéral. Il ne présente pas d'incompatibilité avec le droit de l'Union européenne.

Lors de l'élaboration du PDCant, les effets sur le développement durable feront l'objet d'une évaluation «Boussole21».

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à adopter le projet de décret fixant les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire.