



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40  
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat  
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

---

## **PAR COURRIEL**

Département fédéral de l'environnement, des transports,  
de l'énergie et de la communication (DETEC)  
Office fédéral du développement territorial  
Section Planifications fédérales  
Worblentalstrasse 66  
3063 Ittigen

*Courriel* : [a-rkch@are.admin.ch](mailto:a-rkch@are.admin.ch)

*Fribourg, le 8 avril 2025*

2025-511

### **Mise à jour du Projet de territoire Suisse (avant-projet) : consultation sur la partie B « Territoires d'actions »**

Madame, Monsieur,

Le Projet de territoire Suisse, publié pour la première fois le 20 décembre 2012 par la Confédération, les cantons, les villes et les communes, se veut un cadre de référence en matière d'aménagement du territoire pour les trois niveaux de l'Etat. Le Conseil d'Etat soutient l'établissement d'un tel document à l'échelle nationale et qui répond à un besoin avéré pour l'aménagement du territoire à toutes les échelles. Nous pensons qu'il constitue une base de planification importante pour les responsables politiques et les spécialistes en aménagement du territoire. Nous en tenons compte notamment pour positionner le canton de Fribourg au niveau suisse, lors de l'établissement du plan directeur cantonal. La présente mise à jour traite de nouvelles thématiques, comme la production d'énergie, la croissance démographique rapide, la pénurie de logements ou encore l'adaptation au dérèglement climatique. Cette mise à jour est nécessaire.

La présente prise de position se focalisant principalement sur la partie B « territoires d'actions », nous effectuons néanmoins quelques remarques synthétiques concernant la partie A du projet « Idée maîtresse, objectifs et stratégies », à titre liminaire.

A ce sujet, il est notamment constaté que le concept présenté fait abstraction de la pesée des intérêts entre les différents objectifs, stratégies et principes d'action. Il sied aussi de relever que les trois cartes des stratégies sont peu compréhensibles quant à ce qu'elles représentent et aux principes d'action qui peuvent en découler : elles constituent plus une « image figée » qu'une véritable carte spatialisant les stratégies et les actions. En matière de respect des principes de la LAT dans les stratégies, nous constatons à regret qu'il n'est mentionné nulle part la densification vers l'intérieur, l'obligation de construire les terrains ou la limitation de l'étalement urbain en tant qu'éléments de base qui permettent d'assurer la préservation du sol en tant que support naturel pour la vie et un usage rationnel du sol à urbaniser.

En matière de mobilité, nous soulignons l'importance de la promotion des déplacements de courtes distances et constatons l'insuffisance des infrastructures ferroviaires dans certaines régions romandes, où plusieurs projets d'aménagement doivent encore être réalisés, notamment (mais pas uniquement) ceux déjà votés par le Parlement fédéral dans le cadre du Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES). Au surplus, nous nous rallions à la prise de position de la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP).

S'agissant de la politique en matière d'énergie, nous nous rallions à la prise de position et aux propositions de modifications formulées par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie. À cet égard, l'importance que le thème de l'énergie revêt dans le projet actualisé de territoire Suisse est saluée, mais nous regrettons le peu de place accordé aux questions de l'approvisionnement énergétique et du développement de la production énergétique indigène. Il convient de mettre davantage l'accent sur la nécessité de garantir cet approvisionnement, en prenant en compte toute l'infrastructure du réseau, au niveau du transport et de la distribution d'énergie.

En ce qui concerne l'approche économique, celle-ci ne priorise pas assez les besoins économiques des régions et ne définit pas clairement les leviers de compétitivité durable. Il manque des orientations, par exemple sur la mise en évidence des forces et atouts économiques, académiques, industriels existants ; sur l'adaptation des infrastructures aux nouvelles technologies, ainsi que sur le renforcement des pôles d'innovation face à la concurrence internationale. Les défis liés à la numérisation, à l'intelligence artificielle et à l'automatisation, notamment au niveau des infrastructures et de la logistique nécessaires, devraient également être approfondis (absence d'adaptations aux nouvelles réalités du télétravail, manque de vision sur la logistique et le e-commerce, transition énergétique peu exploitée comme levier de compétitivité). Le projet reste par ailleurs flou sur les mécanismes d'intégration économique entre les régions, malgré sa vision polycentrique, ce qui risque de marginaliser les régions périphériques ainsi que les villes et cantons de taille moyenne.

Comme évoqué en introduction, la présente prise de position porte principalement sur la partie B « Territoires d'action », à destination des porteurs de projet et dans le délai imparti. Nous relevons que le canton de Fribourg est subdivisé en trois territoires d'action pour la collaboration suprarégionale : l'« Espace métropolitain lémanique transfrontalier », la « Région capitale suisse » et « Westalpen ». Il sied aussi de relever que le premier territoire ne dispose pas d'organisation pour la gouvernance à l'échelle du territoire d'action. Le canton de Fribourg ne fait pas partie de la Conférence des gouvernements alpins qui a établi les textes pour l'ensemble de l'espace alpin. Avant d'aborder les points ciblés sur chacun des trois territoires d'action et sur certaines thématiques sectorielles, nous retenons important d'évoquer quelques éléments de caractère général sur les « territoires d'action ». Le principe de réfléchir et d'agir à l'échelle suprarégionale face aux défis territoriaux est un fondement du Projet de territoire Suisse, qui permet de jeter les bases pour de nouvelles formes de coopération, ainsi que de poursuivre celles déjà en place. Néanmoins, le fait que le canton de Fribourg soit subdivisé en trois territoires d'action suscite quelques questionnements d'ordre théorique et opérationnel.

Du point de vue théorique, il n'émerge pas clairement du Projet de territoire Suisse comment, et sur la base de quels critères, les territoires d'action ont été définis. Les liens logiques avec la partie A « Idée maîtresse, objectifs et stratégies » ne sont pas non plus explicités et les différents territoires d'action ont un degré d'approfondissement et de détail différent entre eux, nécessitant une meilleure uniformisation. En outre, le poids et la portée de ces « territoires d'action », ainsi que leurs interrelations avec les « territoires institutionnels » des 26 cantons suisses ne sont pas expliqués.

Plus concrètement, à la lecture de la carte à la page 4 et des textes des territoires d'action susmentionnés, le canton de Fribourg paraît fragmenté en trois parties, sans que son rôle d'acteur dans l'aménagement de son territoire soit expliqué. A noter qu'en l'absence d'explications sur les critères et modalités de définition des territoires d'action, il est difficile de comprendre pour quelles raisons un canton ayant ses propres institutions et ses expériences pratiques en matière de coordination des activités à incidences territoriales, soit découpé en trois. Au sujet du découpage, l'« Espace métropolitain lémanique transfrontalier » semble plus suivre les frontières cantonales, alors que la « Région capitale suisse » est orientée principalement sur le canton de Berne, avec une indication des espaces limitrophes des cantons voisins. Le Conseil d'Etat appelle de ses vœux une intégration forte du canton de Berne dans l'espace fonctionnel de la Suisse occidentale qui regroupe les cantons de Fribourg, Genève, Neuchâtel, Valais et Vaud. Sur cette base, on peut se demander si les territoires d'action ne sont pas trop nombreux et si le Projet de territoire Suisse ne devrait pas plus tenir compte du découpage des conférences intercantionales existantes ou alors prévoir un seul territoire d'action par entité typologique spatiale (espace alpin, espace préalpin, espace jurassien, etc...).

Du point de vue opérationnel, l'absence d'une organisation à l'échelle des territoires d'urbanisation pour l'« Espace métropolitain lémanique transfrontalier » amène à des questionnements quant à son éventuelle création, et plus généralement, aux modalités de la future collaboration.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que les collaborations suprarégionales devraient plutôt continuer à se développer de manière pragmatique et ciblée. Des collaborations à géométries variables et centrées sur des problématiques spécifiques pourraient en effet être des solutions plus agiles. Ainsi, le Conseil d'Etat pense qu'il faut éviter de considérer les territoires d'action comme des structures rigides au périmètre statique.

En ce qui concerne spécifiquement le territoire d'action « Espace métropolitain lémanique transfrontalier », nous constatons que la question de l'accès à des logements abordables, qu'il s'agisse de la propriété ou de la location, pour toutes les catégories de la population, pourrait être plus développée (par exemple au point « Assurer une offre de logements, de services et d'équipements diversifiée, attrayante et adaptée »). D'une part, le logement est un besoin fondamental qui, en Suisse, est un droit inscrit dans la Constitution (art. 41 al. 1-e) : toute personne à la recherche d'un logement doit pouvoir trouver, pour elle-même et son ménage, un logement approprié à des conditions économiquement supportables. D'autre part, le coût du logement contribue à des dynamiques ayant un impact territorial, comme l'exclusion de certaines catégories de population de la ville, ou des processus de ségrégation et d'auto-ségrégation spatiale, etc. Garantir à tout le monde un logement approprié à des conditions supportables constitue un levier d'action pour la création de quartiers avec une mixité sociale et générationnelle, dans un cadre de vie de qualité. En outre, nous relevons que la thématique de la densification vers l'intérieur, de l'obligation de construire les terrains ou de la limitation de l'étalement urbain ne sont pas développées. Or, il s'agit des éléments de base qui permettent d'assurer la préservation du sol en tant que support naturel pour la vie et un usage rationnel du sol à urbaniser. Au contraire, nous constatons qu'il y a plutôt une mention pour limiter la densification au paragraphe « la densification tient compte de la grande diversité urbaine et rurale, ainsi que de la richesse patrimoniale de l'espace lémanique ». Les régions de la Broye, de la Glâne et de la Gruyère sont identifiées comme devant être « conservées au titre de terres agricoles de qualité supérieure » et « préservées de l'étalement urbain car elles sont contributives à la sécurité et la souveraineté alimentaire du territoire d'action ». Or, dans ces régions, nous demandons que le rôle important des centres

régionaux, notamment en termes de report modal de la voiture vers la mobilité douce et les transports publics, soit mentionné. Des améliorations des transports publics dans et entre ces centres (augmentation des cadences, optimisation de la desserte et du réseau, aménagement, d'interfaces multimodales de mobilité à proximité des haltes ferroviaires) sont à prévoir. D'une manière plus générale, le rôle des centres régionaux et le principe de l'amélioration de l'attractivité des transports publics là où ils existent déjà sont à prendre en considération dans chaque territoire d'action. ***De plus, au même titre que le tronçon ferroviaire Genève – Lausanne, le tronçon Lausanne – Berne doit avoir une redondance et non uniquement une amélioration, ce afin de renforcer la part modale très basse du rail en augmentant les capacités dans un contexte de forte évolution démographique de pouvoir poursuivre l'exploitation pendant les travaux d'entretien de l'infrastructure.*** L'amélioration du tronçon par la vitesse permet de garantir le fonctionnement des nœuds du réseau ferroviaire national. En outre, les enjeux en relation avec la logistique et les défis environnementaux sont évoqués, mais sans proposer des objectifs clairs. Le texte mentionne des richesses patrimoniales et d'une culture du bâti de haut niveau à conserver, fortifier et promouvoir. Or, nous demandons que soit prise en compte la notion de préservation des ressources patrimoniales archéologiques et historiques (notamment en sous-sol), qui constituent une composante de la culture du bâti et sont souvent sacrifiées au détriment d'autres paramètres.

S'agissant du territoire d'action « Région capitale suisse », nous constatons aussi que la question de l'accès à des logements à des conditions supportables devrait être plus développée, par exemple au point « Permettre une qualité de vie et d'habitat élevée ». Ceci pour les mêmes raisons que celles décrites dans le paragraphe précédent. Il est en outre mentionné que la « Région capitale suisse » constitue un centre administratif unique en Suisse. Or, cela constitue également un élément qui pourrait être mentionné dans le chapitre « Renforcer l'économie de la connaissance et les secteurs clés », car la présence d'un centre administratif d'importance nationale génère de la demande et de l'innovation dans le secteur des services spécialisés à l'administration, qu'ils soient privés ou parapublics. ***Nous réitérons aussi notre remarque, effectuée pour le territoire d'action « Espace métropolitain lémanique transfrontalier », d'avoir un tronçon ferroviaire Lausanne – Berne, qui doit avoir une redondance, et non uniquement une amélioration, ce afin de renforcer la part modale très basse du rail en augmentant les capacités dans un contexte de forte évolution démographique de pouvoir poursuivre l'exploitation pendant les travaux d'entretien de l'infrastructure.*** Les objectifs et leviers relatifs au transport de marchandises, notamment en matière de transfert vers le fret ferroviaire et de décarbonation du transport routier de marchandises ne sont pas précisés pour ce territoire d'action. Le texte concernant la « Région capitale suisse » ne fait aucune mention ni du patrimoine, quel qu'il soit, ni de la culture du bâti. De ce fait, nous réitérons aussi notre demande de prise en compte du patrimoine de façon générale, mais plus particulièrement de la culture du bâti intégrant la préservation des ressources patrimoniales archéologiques et historiques.

Enfin, au sujet du territoire d'action « Westalpen », dont le texte existe uniquement en allemand actuellement, nous demandons de traduire ce chapitre en français. En outre, les liens en termes de mobilité entre le canton de Fribourg et ce territoire d'action ne sont pas très clairs, et seront ainsi à expliciter.

Nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

Jean-François Steiert, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

*L'original de ce document est établi en version électronique*

**Copie**

—  
à la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, pour elle, le Service des constructions et de l'aménagement et le Service de la mobilité ;  
à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts ;  
à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport ;  
à la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle ;  
à la Direction de la formation et des affaires culturelles ;  
à la Direction des finances ;  
à la Chancellerie d'Etat.