

Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 58 (1985)

Heft: 3

Artikel: L'aménagement du territoire dans le canton de Fribourg

Autor: Currat, Roger / Sargeant, Ian

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-128638>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

¹Après les différents articles parus dans le *Cahier* N° 1/83, «L'aménagement du territoire dans le canton du Jura», le *Cahier* N° 2/83 «Le canton de Genève et l'aménagement du territoire», le *Cahier* N° 2/84 «L'aménagement du territoire dans le canton de Vaud, l'état de la question», ce *Cahier* est principalement consacré à l'aménagement du territoire du canton de Fribourg.

L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LE CANTON DE FRIBOURG¹

La mise en place d'une organisation

Jusqu'au début des années 1960, le canton de Fribourg n'avait pas de motifs particuliers de reconnaître la nécessité de l'aménagement du territoire. En effet, le canton était caractérisé par:

- une économie à forte composante agricole (secteur primaire 1960: Fribourg 31%, Suisse 11%);
- une stagnation de sa population (augmen-

tation démographique 1950 à 1960: Fribourg + 0,3%, Suisse + 15,1%);

- un solde migratoire régulièrement déficitaire (en cent ans, 80 000 Fribourgeois ont été contraints à l'exode);
- une densité de 95 habitants au km² (1960), la plus basse des cantons du Moyen-Pays;
- un paysage riche et varié, encore intact.

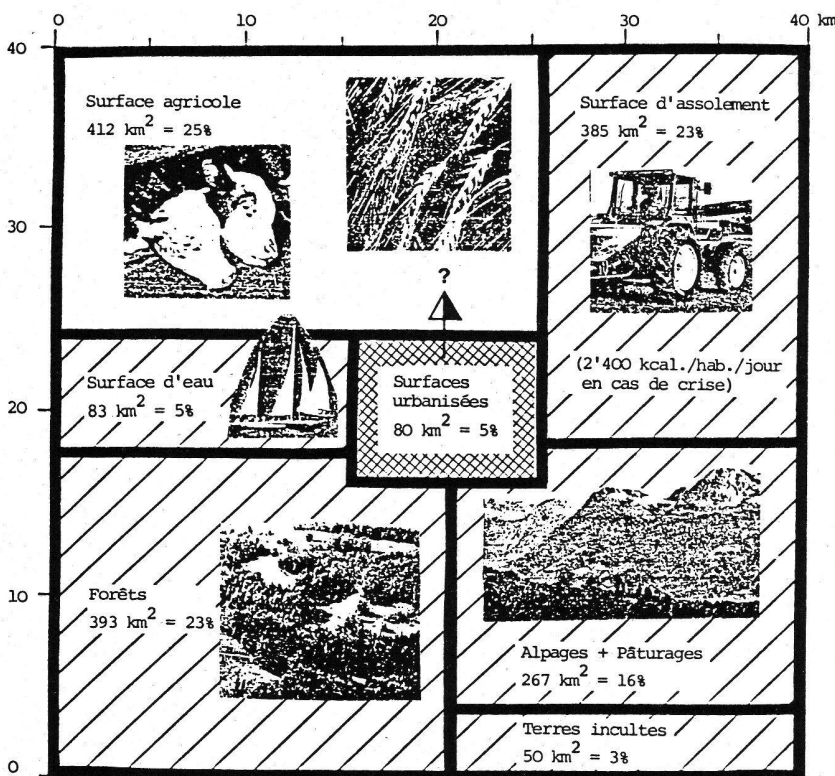
Compte tenu des problèmes socio-économiques que cette situation générale laisse aisément supposer, il était tout naturel que les efforts des autorités se concentrent d'abord sur le développement, par la mise en valeur de la vocation industrielle du canton et par l'application d'une politique spatiale fondée sur le principe, nouveau en Suisse, de la «décentralisation concentrée».

C'est ainsi que l'industrialisation s'est réalisée essentiellement dans les chefs-lieux des districts, qui constituent aujourd'hui les centres de croissance de l'économie fribourgeoise, ainsi que dans certaines localités (pôles de secteur) destinées à soutenir le développement des sous-régions.

En l'espace d'une vingtaine d'années, le canton de Fribourg a passé d'une économie agricole à une économie diversifiée axée sur les activités industrielles et tertiaires. (Fig. 1.)

Fig. 2 Utilisation du sol

Illustration schématique de la répartition de l'utilisation du territoire cantonal (1670 km²) ± 1%



Sources: - statistique de la superficie de la Suisse 1972
 - annuaire statistique du canton de Fribourg 1983
 - Inspection cantonale des forêts
 - Office des constructions et de l'aménagement du territoire (OCAT)

Surfaces impropres à l'urbanisation

Fig. 1 Statistiques de base 1970/1984

	Canton de Fribourg	% FR/CH	Suisse
Superficie km ²	1'670	4,00%	41'293
Population 1970	180'309	2,87%	6'269'783
Population 1984	187'608	2,92%	6'423'106
Population active 1980	82'966	2,70%	3'091'694
· secteur primaire en %	10'755 13%	5,60%	191'255 6%
· secteur secondaire en %	31'768 38%	2,60%	1'197'248 39%
· secteur tertiaire en %	40'443 49%	2,40%	1'703'191 55%
Postes de travail 1980	76'786	2,48%	3'095'561
Motorisation			
· voitures de tourisme 1970	35'329	2,55%	1'383'204
1983	72'113	2,86%	2'520'610
· voitures par 1000 hab. 83	384	—	392

Une mutation aussi fondamentale a nécessité des efforts considérables d'adaptation, notamment en matière d'infrastructures, de communications, de service publics et de logement. (Fig. 2.)

Bureau du groupe Suisse occidentale:
 Simon Kohler, président
 Claude Ketterer, vice-président
 Pierre Debrot, secrétaire
 Jacques Bregnard, trésorier

1a, Port-Roulant
 2003 Neuchâtel

Chèques postaux
 10-11902 Lausanne

Rédaction des Cahiers ASPAN-SO:
 Claude Yerly, rédacteur responsable
 ASPAN Schänzlihalde 21
 3013 Berne
 Tél. (031)42 64 44

Comité de rédaction:
 Michel Jaques, président
 Membres: Anne-Marie Betticher,
 Jacques Bregnard,
 Fulvio Moruzzi, Arlette Ortis,
 Raymond Schaffert

Rédaction «Habitation»:
 Pierre-Etienne Monot,
 rédacteur responsable
 14, rue de la Barre
 1005 Lausanne
 Tél. (021)22 62 73

Administration et publicité:
 Imprimeries Populaires de Lausanne
 2, avenue de Tivoli
 1007 Lausanne
 Tél. (021)20 41 41
 Chèques postaux 10-6622

C'est dans ce contexte d'intense rattrapage économique que le canton de Fribourg a pris, tout naturellement, ses premières mesures pour aménager son territoire:

- 1962 Entrée en vigueur de la première loi sur les constructions (LCC), qui prévoit également des mesures concernant l'aménagement du territoire: cette législation cantonale donne aux communes la compétence d'élaborer des plans d'aménagement, qui sont obligatoires pour les communes de plus de 1000 habitants (à l'époque, 30 sur 284).
- 1965 Entrée en vigueur du règlement d'exécution de la loi sur les constructions.
- 1967 Création d'une section de l'aménagement du territoire au sein de l'Inspection cantonale des constructions.
- 1968 Constitution d'une commission consul-

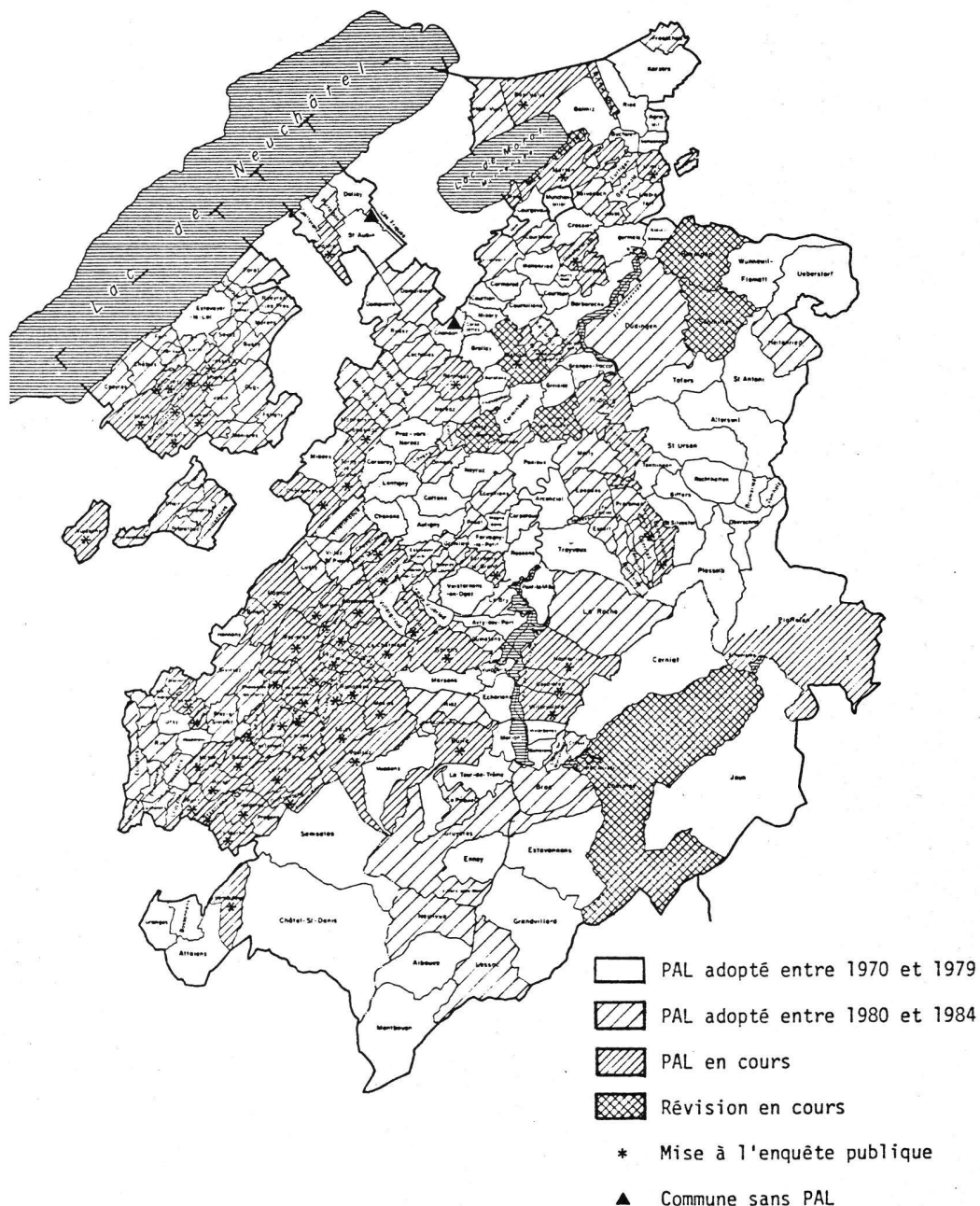
tative cantonale pour l'aménagement du territoire (art. 6, al. 2 LCC).

- 1971 Réorganisation de l'Inspection cantonale des constructions (ICC) avec la constitution d'un Office cantonal de l'aménagement du territoire (OCAT).

Dès sa création, l'OCAT encourage l'aménagement local:

- en 1971, 35 communes ont un plan à l'étude;
- en 1977, elles sont au nombre de 121, représentant 83% de la population du canton;
- en 1985, sur 260 communes, 200 ont un plan d'aménagement local approuvé, 52 ont un plan ayant passé le stade de l'enquête publique, 5 ont un plan en cours d'étude. Seules 3 petites communes n'ont pas encore d'étude en cours. (Fig. 3.)

Fig. 3 Situation des plans d'aménagement locaux 1984



En outre, l'OCAT est appelé à appliquer l'Arrêté du 17 mars 1972 instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire. Cette tâche favorise les échanges, qui se révèlent aujourd'hui particulièrement bénéfiques, entre le canton et les communes.

Enfin, l'OCAT entreprend des études de base pour l'ensemble du canton. En collaboration avec l'Université de Fribourg et avec d'autres services de l'administration cantonale, il publie les *Cahiers de l'aménagement – Inventaires et analyses*, qui présentent les principales données cantonales: démographie, emploi, mouvements pendulaires, motorisation, structures urbaines, etc., ainsi que l'inventaire des sites naturels, la carte générale des régions exposées aux avalanches, la carte préliminaire des

glissements de terrain et la carte des aptitudes agricoles, pour ne mentionner que les études principales. (Fig. 4.)

Fort de ces expériences, le canton de Fribourg s'est préparé pour répondre aux exigences qui découlent de la LAT, et ce avant la mise en vigueur de celle-ci, au début de l'année 1980.

L'aménagement cantonal

En vue de l'approbation de son plan directeur au sens de la LAT, le canton de Fribourg a choisi une démarche prudente, mais logique et jusqu'ici efficace:

1. Adaptation de la législation cantonale au droit fédéral;
2. Mise à jour des données et des études de base;

Fig. 4 Les études de base, situation 1984

Les études de base élaborées à ce jour permettent une vue d'ensemble des données actuelles et des problèmes d'aménagement cantonal à résoudre. Elles sont résumées dans la publication intitulée: "Aménagement du territoire – inventaires et analyses", qui vient d'être terminée et mise à jour et qui comprend les neuf chapitres suivants:

- données naturelles;
- démographie;
- emploi;
- mouvements pendulaires;
- constructions;
- tourisme;
- véhicules;
- réseau routier;
- structures urbaines.

En outre, des études de base existent dans d'autres domaines de l'aménagement cantonal, en particulier:

- l'inventaire des sites naturels du canton de Fribourg;
- la carte des aptitudes agricoles du canton de Fribourg;
- la carte des régions exposées aux avalanches;
- la carte préliminaire des glissements de terrain;
- l'étude générale du réseau routier du canton de Fribourg;
- le plan cantonal d'assainissement des eaux.

Plusieurs études de base sont en cours, telles que:

- l'inventaire des sites construits dignes de protection;
- l'élimination future des déchets;
- le cadastre cantonal des nuisances;
- l'inventaire des nappes phréatiques et des zones sourcières;
- le plan sectoriel des voies cyclables;
- le plan sectoriel de la santé et de la gériatrie.

Font également partie des études de base à prendre en considération:

- les 260 dossiers d'aménagement des communes;
- les 4 programmes de développement régional (LIM) et le plan directeur régional de la Sarine (ACSAR);
- les plans sectoriels et les projets de la Confédération (vue d'ensemble de 1980);
- les projets de plans directeurs cantonaux des cantons voisins, en particulier ceux des cantons de Berne, de Neuchâtel et de Vaud.

ARTICLES

Fig. 5 Politique générale d'aménagement du territoire du canton de Fribourg

OBJECTIFS D'AMENAGEMENT	ESPACES NATURELS ET SITES CONSTRUITS	MESURES PRINCIPALES
<p>PAYSAGE ET SITES</p> <ol style="list-style-type: none"> Protéger les sites naturels: biotopes, faune, flore. Maintenir les éléments naturels du paysage: lacs et rives de lac, cours d'eau, marais, étangs, prairies sèches et humides, roselières, lisières de forêts, groupes d'arbres, arbres isolés, haies, objets naturels isolés. Sauvegarder les paysages: sites exceptionnels, points de vue, paysages ruraux harmonieux dignes d'intérêt. Préserver le patrimoine culturel: sites archéologiques, sites historiques, sites construits dignes d'intérêt. Conserver le patrimoine bâti digne de protection: bâtiments, monuments, ouvrages d'art. Encourager la création d'un patrimoine architectural. Se prémunir contre les dangers dus aux forces naturelles: <ul style="list-style-type: none"> terrains instables; avalanches; crues des cours d'eau. Renforcer les fonctions de protection et de délassement des forêts. 	<p>PAYSAGE ET SITES</p> <ul style="list-style-type: none"> rendre obligatoire la prise en compte des DONNEES DE BASE existantes en tant que parties intégrantes du Plan directeur cantonal: <ul style="list-style-type: none"> Inventaire des sites naturels du canton de Fribourg; Plan directeur de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat; Inventaire des sites construits à protéger en Suisse (ISOS); Inventaire des voies historiques (IVS); Carte générale des régions exposées aux avalanches; compléter ces données de base par l'élaboration d'un "Inventaire du patrimoine bâti", intégrant l'Inventaire de la maison rurale et la liste des châteaux baillivaux et maisons bourgeoises (existants); assurer la mise à jour périodique de l'"Inventaire des sites naturels du canton de Fribourg", ainsi que son amélioration systématique; donner de nouvelles définitions des degrés et des priorités de protection en fonction des objectifs d'aménagement; approfondir l'étude relative aux terrains instables; tenir à jour la carte des régions exposées aux avalanches; activer la protection contre les crues des cours d'eau en fonction de l'affectation des zones; encourager des méthodes différenciées de protection contre les crues des cours d'eau adaptées aux conditions locales; compléter les plans d'affectation des zones par la délimitation des zones protégées ou par d'autres mesures de protection. 	
<p>AGRICULTURE</p> <ol style="list-style-type: none"> Maintenir à long terme les surfaces utilisées pour l'agriculture, en tenant compte des besoins de l'urbanisation. Assurer les surfaces d'assolement. Améliorer les structures agricoles, notamment améliorations foncières, constructions rurales, installations techniques. Promouvoir l'économie alpestre et l'économie forestière. Contrôler et restreindre les atteintes nocives à l'environnement naturel et au paysage. Contribuer à l'entretien du paysage. 	<p>AGRICULTURE</p> <ul style="list-style-type: none"> créer les zones agricoles et adapter en conséquence les critères de subventionnement; classer en "zones agricoles" les "zones sans affectation spécifique" de l'agriculture; égaliser d'urgence les "surfaces d'assolement" en surface agricole utile; définir le contenu, la portée, la durée, les modalités d'affectation des zones agricoles; rendre obligatoire la prise en compte des surfaces de matériaux exploitables; activer les améliorations foncières, notamment les améliorations foncières nautaires, dans les zones agricoles; promouvoir l'assolement; intensifier l'agriculture; prévoir des mesures de protection. 	
<p>URBANISATION</p> <ol style="list-style-type: none"> Encourager une politique foncière active permettant aux communes d'atteindre les objectifs d'aménagement aux niveaux local, régional et cantonal. <p><u>Structure urbaine</u></p> <ol style="list-style-type: none"> Définir le rôle et la structure urbaine. Orienter la structure urbaine en fonction des conditions locales. <p>Assurer le ramassage et l'élimination des débris et déchets provenant des ménages et des entreprises:</p> <ul style="list-style-type: none"> par dépôt dans des décharges aménagées et contrôlées; par recyclage; par compostage; par incinération ou de toute autre manière excluant les risques de pollution. <ol style="list-style-type: none"> Assurer et organiser l'élimination des déchets à moyen et à long terme. Collaborer avec les cantons voisins pour le dépôt et le traitement des déchets en particulier les déchets spéciaux. 	<p>URBANISATION</p> <ul style="list-style-type: none"> regrouper au sein d'un Office de la protection de l'environnement les tâches relatives à l'épuration des eaux, contrôle des citernes, élimination des déchets et la protection contre les nuisances. <p><u>Epuration</u></p> <ul style="list-style-type: none"> achever d'urgence l'élaboration des "Plans directeurs communaux des égouts"; activer la réalisation des installations d'épuration des eaux; définir les lieux et les moyens d'application de méthodes d'épuration décentralisées; contrôler périodiquement l'état sanitaire des eaux superficielles et adapter les mesures de salubrité en conséquence. <p><u>Déchets</u></p> <ul style="list-style-type: none"> terminer la planification relative à l'élimination future des déchets. 	
<p>Nuisances</p> <ol style="list-style-type: none"> Protéger les hommes, les animaux, les plantes et les terres fertiles contre toutes les atteintes nuisibles ou incommodes. Lutter contre les principales sources de nuisances et de pollution et éliminer ou atténuer leurs effets. 	<p>Nuisances</p> <ul style="list-style-type: none"> élaborer un "Cadastré cantonal des nuisances" permettant d'établir une stratégie d'intervention; procéder à la détection et au contrôle régulier des nuisances, notamment concernant la pollution de l'air et le bruit. 	
<p>DEFENSE NATIONALE</p> <ol style="list-style-type: none"> Participer équitablement aux besoins de la défense nationale. Adapter l'emprise des activités militaires aux objectifs d'aménagement. 	<p>DEFENSE NATIONALE</p> <ul style="list-style-type: none"> inventorier les besoins et les projets liés aux activités militaires; négoier et coordonner les projets militaires en fonction de l'ensemble des objectifs d'aménagement; prévoir des études d'impact pour mieux apprécier les aspects d'intégration et de nuisances, les effets économiques, les horaires et les périodes d'activités. 	

3. Définition d'une politique générale d'aménagement du territoire;
4. Elaboration du plan directeur cantonal proprement dit;
5. Procédure de consultation, d'adoption et d'approbation.

Les trois premiers points sont aujourd'hui acquis:

- mise en œuvre en 1978 déjà, la nouvelle loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1984, et son règlement d'exécution le 1^{er} février 1985;
- les données de base sont à jour et en grande partie publiées; les études de base nouvelles sont en cours, notamment en ce qui concerne les zones agricoles et les surfaces d'assolement, les transports et l'environnement;
- la politique générale d'aménagement du territoire a été adoptée par le Grand Conseil le 14 novembre 1984 sous forme d'un décret fixant les objectifs d'aménagement. Les 80 objectifs qui définissent la volonté politique dans les huit domaines de l'aménagement cantonal sont accompagnés des

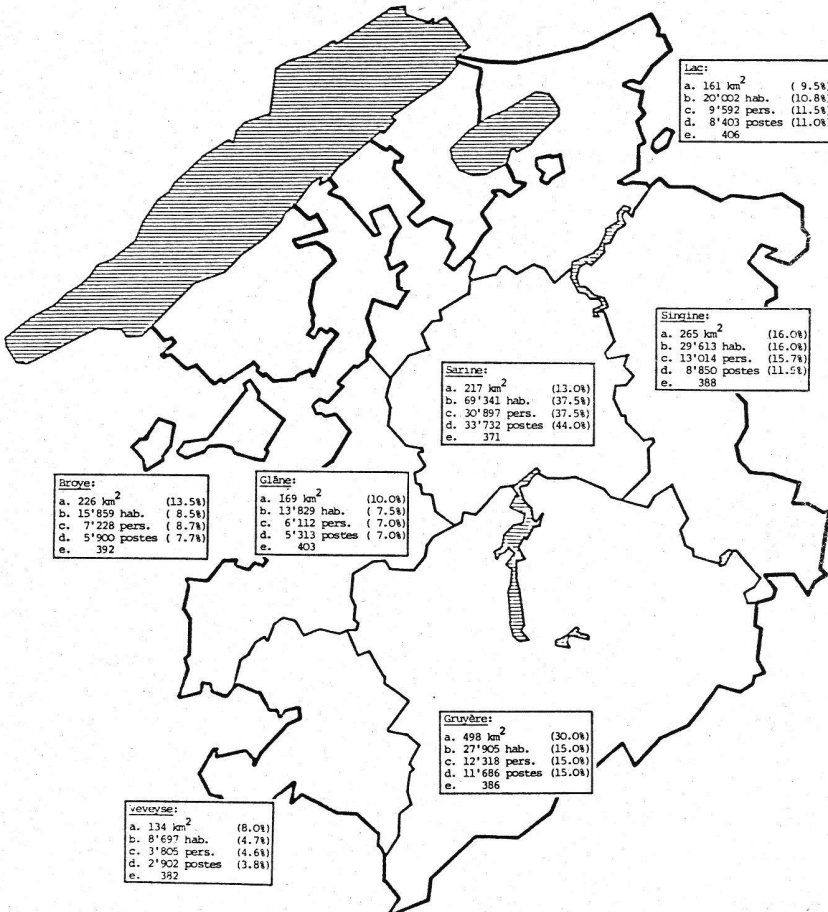
premières mesures principales. L'ensemble du décret sert de programme pour l'élaboration du plan directeur cantonal proprement dit, dont l'élaboration est étroitement liée avec la poursuite des études de base. (Fig. 5.)

A plus d'un titre, il est intéressant de noter que l'élaboration des objectifs d'aménagement et la définition des mesures principales y relatives ont impliqué la participation active d'un grand nombre de personnes (groupes de travail composés de représentants qualifiés des différentes disciplines, commissions cantonales spécialisées, commission parlementaire, associations et groupes d'intérêt). Un effort particulier a été fait pour assurer la participation de la population sous la forme d'une exposition dans le cadre du Comptoir de Fribourg. Cette exposition, entièrement consacrée à cette phase politique du plan directeur cantonal, ainsi que plusieurs séances d'information avant les débats du Grand Conseil, ont été largement relayées par les médias.

La procédure en vue de l'approbation du plan directeur cantonal est définie dans la LATeC:

Fig. 6 Données régionales 1984

- a. superficie: 1'670 km²
 - b. population: 185'246 habitants
 - c. population active: 82'966 personnes
 - d. emplois: 76'786 postes de travail
-
- e. taux de motorisation du canton en 1983: 384 voitures par 1'000 habitants



Procédure de consultation

Art. 21. ¹ Le projet du plan directeur cantonal est déposé à l'OCAT et auprès des communes pendant un délai de consultation de quatre mois, annoncé dans la Feuille officielle.

² Le règlement d'exécution fixe les modalités de cette consultation.

³ Pendant le délai de consultation, tout intéressé peut adresser, par écrit, au conseil communal, des observations et des propositions motivées. Les associations intéressées à l'aménagement du territoire peuvent s'adresser directement à la Direction.

⁴ Le conseil communal se détermine sur le résultat de la consultation et formule ses propres observations et propositions à l'intention de la Direction, dans un délai de deux mois dès la fin de la consultation.

⁵ A la fin de la procédure de consultation, la Direction établit le projet définitif du plan directeur cantonal et, dans la mesure où il a subi des modifications importantes, le soumet aux conseils communaux qui prennent position à l'intention du Conseil d'Etat.

⁶ En cas de divergence importante entre une commune et la Direction, le Conseil d'Etat entend les intéressés.

Adoption et approbation

Art. 22. ¹ Le Conseil d'Etat adopte le plan directeur cantonal.

² Au préalable, le plan directeur cantonal fait l'objet d'un rapport présenté au Grand Conseil, à titre consultatif.

³ Le plan directeur cantonal est ensuite communiqué au Conseil fédéral pour approbation.

Le Conseil fédéral a répondu favorablement à la demande du canton de prolonger le délai pour l'établissement du plan directeur cantonal à fin 1986.

La structure urbaine sous le signe de la décentralisation concentrée

La politique de décentralisation concentrée — que le canton de Fribourg défend également au niveau fédéral — a été conçue et appliquée au niveau cantonal depuis plus de vingt ans déjà. Les études de base ont permis de démontrer qu'elle conserve toute sa valeur dans le contexte économique et d'urbanisation actuel et qu'elle doit être poursuivie en tant que ligne directrice générale pour le plan directeur cantonal. (Fig. 6.)

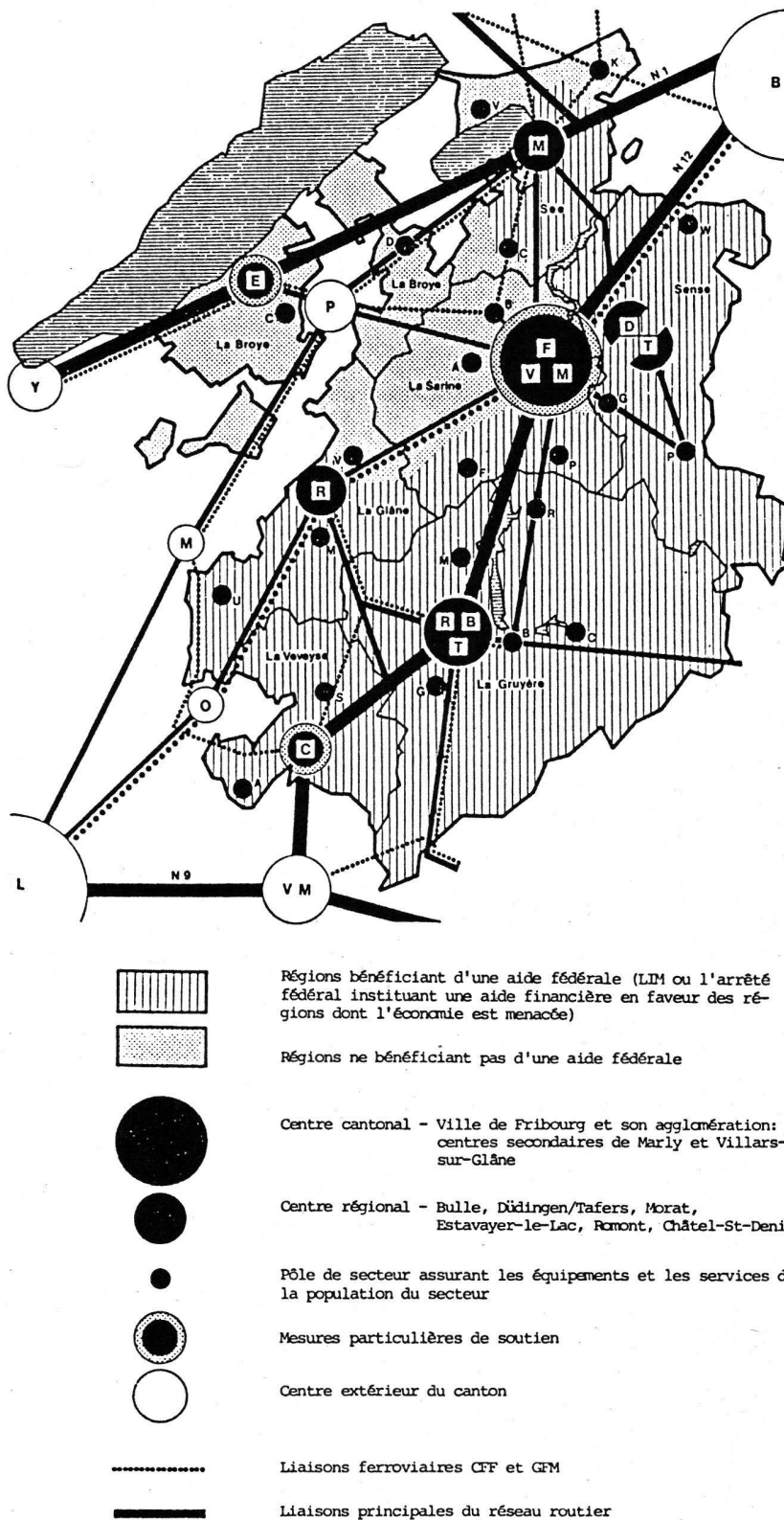
C'est ainsi que la politique générale adoptée par le Grand Conseil en matière d'objectifs d'aménagement est fondée sur les points forts suivants:

- volonté d'améliorer la situation économique du canton dans le contexte national;
- poursuite de la politique de «décentralisation concentrée»;
- maintien et promotion d'une agriculture forte;
- respect du cadre naturel et de l'environnement.

A cet égard, la structure urbaine et la hiérarchie des centres proposées doivent permettre, par les moyens de l'aménagement du territoire, la poursuite d'un développement économique tenant compte d'une répartition régionale équilibrée. (Fig. 7.)

C'est aux districts et aux communes de se déterminer plus en détail sur le rôle de chaque localité et sur la vocation des centres. Il s'agit ici d'une démarche déjà admise par les cinq districts ayant élaboré des études régionales. (Fig. 8.)

Fig. 7 Schéma général de la structure urbaine



Les premières mesures d'application au niveau communal

La réussite ou l'échec de la politique cantonale d'aménagement retenue dépendra largement des dispositions prises au niveau local, où l'exécutif communal dispose de larges compétences en matière d'aménagement.

C'est pourquoi une attention particulière est accordée à l'adaptation des plans d'aménagements locaux au plan directeur cantonal. La nouvelle législation cantonale prescrit notamment les dispositions suivantes à l'intention des communes:

- l'obligation d'aménager;
- le devoir d'harmoniser le plan local avec le plan directeur cantonal;
- la consultation préalable de l'OCAT avant d'entreprendre toute étude d'aménagement;
- l'exigence de qualifications professionnelles reconnues par la Direction des travaux publics pour l'élaboration, le réexamen et la modification des plans d'aménagement régionaux et locaux;

- la possibilité d'obtenir des subventions jusqu'au maximum de 30% pour l'établissement de plans directeurs régionaux et communaux et pour la révision importante des plans d'affectation des zones; les directives relatives à l'octroi des subventions cantonales en matière d'aménagement local ont été élaborées en janvier 1985;

- l'obligation de prendre en compte les données et les études de base cantonales;
- l'approbation de la Direction relative au programme et au devis de l'étude;

- la création obligatoire des zones agricoles ainsi que la délimitation des surfaces d'assolement. A partir du 1^{er} février 1985, les zones sans affectation spéciale légalisées sont considérées provisoirement comme zones agricoles, conformément au règlement d'exécution de la LATeC;
- toute modification d'un plan d'affectation approuvé doit comporter:

- a) un réexamen du plan d'aménagement local,
- b) la définition des objectifs d'aménagement de la commune,
- c) la révision du plan d'affectation,
- d) l'adaptation de la réglementation communale.

La suite des travaux du plan directeur

On rappellera d'abord que le plan directeur cantonal liera les autorités fédérales, cantonales et communales. Cela explique la rigueur de la procédure de consultation et de législation prescrite par la nouvelle loi cantonale.

Fort des acquis de la démarche choisie, l'OCAT, en tant qu'instance coordinatrice et d'études, poursuit les tâches conformément au programme actuellement prévu;

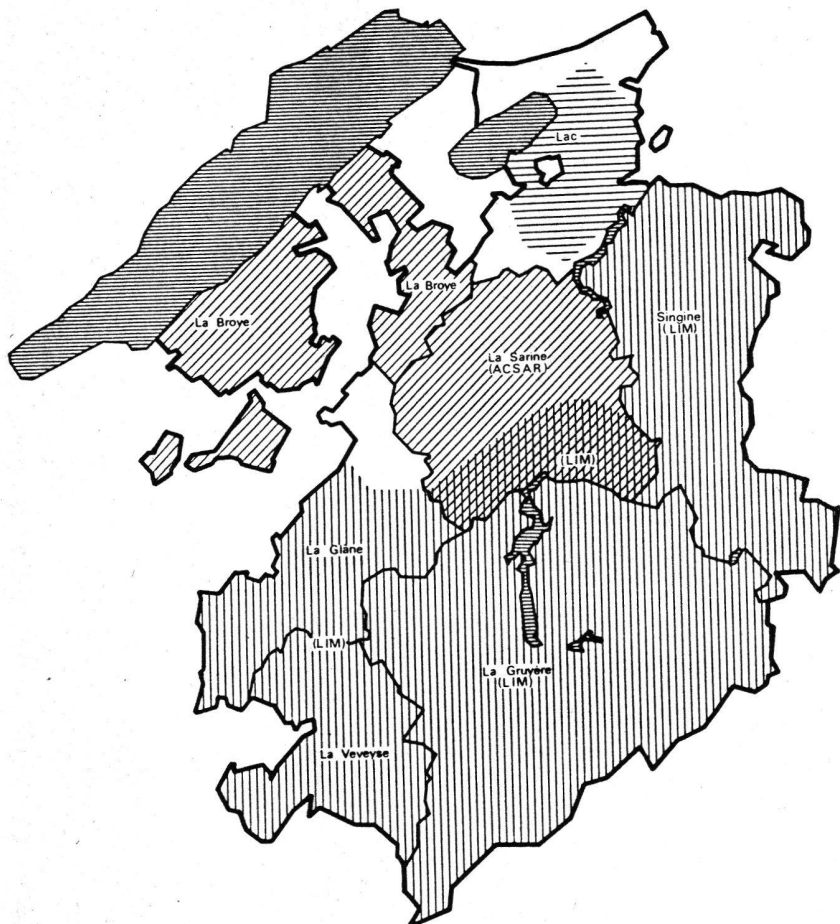
- automne 1985: fin de l'élaboration du projet du plan directeur cantonal;
- automne 1985 au printemps 1986: procédure de consultation auprès de la population (quatre mois) et des communes (deux mois);
- été 1986: établissement du dossier définitif;
- automne 1986: présentation au Grand Conseil et adoption par le Conseil d'Etat.


Ce calendrier tient compte de la prolongation du délai pour l'établissement des plans directeurs cantonaux de deux ans accordée par le Conseil fédéral. Mais ce qui est important pour l'aménagement du territoire fribourgeois, c'est que, comme nous avons essayé de le démontrer, l'application et la gestion de la politique d'aménagement cantonal est déjà en cours.


*Roger Currat, urbaniste cantonal,
directeur de l'OCAT.*


*Ian Sargeant, responsable
de l'aménagement cantonal à l'OCAT.*

Fig. 8 Vue d'ensemble des organisations régionales



 Régions bénéficiant de l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM)

 Communes bénéficiant des dispositions de l'arrêté fédéral du 6 octobre 1978 instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée

 Régions disposant d'une organisation intercommunale pour l'aménagement du territoire régional