

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

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 61 (1988)

Heft: 6

Artikel: Les plans directeurs cantonaux romands : Fribourg

Autor: [s.n.]

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-128888>

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: 14.03.2025

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

FRIBOURG

Rappel

En mars 1985, le N° 1 des *Cahiers de l'ASPAN – SO* publiait un article sur l'aménagement du territoire dans le canton de Fribourg, consacré à la mise en place d'une organisation, à la démarche choisie pour l'aménagement cantonal et au programme des études pour l'élaboration du plan directeur.

En conclusion du calendrier envisagé à l'époque pour l'établissement du plan directeur proprement dit, il était relevé que l'application et la gestion de la politique d'aménagement cantonal était déjà en cours.

Le présent article fait le point sur l'aménagement cantonal 1988. Toutefois, en guise d'introduction, le décret du 14 novembre 1984 fixant les objectifs d'aménagement du territoire mérite d'être rappelé car il fonde la politique en la matière.

La politique cantonale d'aménagement du territoire

La politique d'aménagement du territoire cantonal a été adoptée par le Grand Conseil le 14 novembre 1984 sous forme d'un décret fixant quatre-vingts objectifs d'aménagement, regroupés en huit domaines et accompagnés d'une liste des premières mesures principales. L'élaboration des objectifs d'aménagement et la définition des mesures principales y relatives ont impliqué une participation active de la population, ainsi que de tous les milieux concernés. Le message décrit les points forts de la politique cantonale:

- volonté d'améliorer la situation économique du canton dans le contexte national;
- poursuite de la politique de «décentralisation concentrée» visant à assurer le développement de chaque district dans des centres régionaux;
- maintien et promotion d'une agriculture forte;
- respect du cadre naturel et de l'environnement.

Au niveau cantonal, ces points forts sont d'importance égale.

La politique cantonale d'aménagement ainsi adoptée représente l'élément fondamental pour l'aménagement cantonal. Elle définit le développement souhaité de l'urbanisation – structure urbaine et transports – sous le signe d'une répartition régionale équilibrée. Elle donne le cadre cantonal à l'intérieur duquel la coordination entre les différents intérêts en présence doit s'exercer. Elle fixe les principes et les mesures dont elle confie l'application aux districts (aménagement régional) et aux communes (aménagement local). La loi cantonale précise que les objectifs d'aménagement sont redéfinis lors du réexamen intégral du plan directeur cantonal, c'est-à-dire tous les dix ans.

Procédure de consultation du projet FR 86

D'avril à octobre 1986, la Direction des travaux publics (DIP) a mis en consultation le projet de plan directeur cantonal appelé FR 86.

La consultation a suscité plus de 250 prises de positions, 170 projets nouveaux étaient proposés pour le fichier de coordination. Ainsi, un premier but essentiel de la consultation a été atteint, dans la mesure où le débat sur l'aménagement cantonal était largement amorcé, même si certaines préoccupations exprimées se situent bien au-delà du domaine de l'aménagement du territoire proprement dit, comme par exemple: la qualité des sols, la fusion des communes, les soins à domicile, les services de taxi, etc. Un rapport sur la participation (août 1986) a été distribué en tant qu'instrument de travail.

Aménagement cantonal – situation 1988

La loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) récapitule, dans son article 15, les tâches de l'aménagement cantonal:

- a) élaborer les études de base et les plans sectoriels;
- b) définir les objectifs d'aménagement;
- c) établir le plan directeur cantonal;
- d) établir, le cas échéant, les plans d'affectation cantonaux;
- e) encourager et coordonner l'aménagement régional et local.

Données de base:

En collaboration avec l'Université de Fribourg, le Service de statistique et d'autres services de l'administration cantonale, l'OCAT a publié des *Cahiers de l'aménagement – Inventaires et analyses*, qui présentent les principales données cantonales. Les premiers résultats de 1970 ont été mis à jour durant la période 1980 à 1984. La prochaine mise à jour générale sera effectuée pour 1990-1993. La gestion et la mise à jour informatisées du fichier de coordination du plan directeur cantonal FR 87 affineront et compléteront cette tâche à partir de 1989.

Etudes de base et plans sectoriels:

Les résultats de la consultation FR 86 ont permis de mettre en évidence, dans chacun des huit domaines d'aménagement cantonal, des thèmes prioritaires.

1. *Paysage et sites*: la nécessité de réviser et de compléter les inventaires des sites naturels et construits et d'en assurer la protection adéquate. Dans ce domaine, l'état des études sectorielles est le suivant:

- inventaire cantonal des sites naturels, dont la mise à jour est programmée;
- inventaire des sites construits (ISOS), dont la procédure prévue au niveau national: devrait débiter cette année;
- inventaire de la maison rurale; une brochure à l'intention du public et des communes sera publiée cet été;

LES PLANS DIRECTEURS CANTONAUX ROMANDS

- liste des châteaux baillivaux et des maisons bourgeoises: existe;
- inventaire des sites archéologiques: sera publié par les soins du Service cantonal d'archéologie;
- inventaire des voies de communications et ponts antiques: est en cours;
- carte générale des régions exposées aux avalanches: doit être complétée;
- carte préliminaire des glissements de terrains, dont les compléments d'inventaire sont en cours;
- mesures cantonales en matière d'endiguement et d'aménagement des cours d'eau: prendront la forme d'un plan directeur sectoriel;
- plans directeurs sectoriels des rives des lacs: sont élaborés.

2. *Agriculture*: la volonté de conserver l'aire agricole, notamment les meilleures terres. Les données actuelles d'aménagement cantonal sont les suivantes:



(Photo: Office national suisse du tourisme.)

- inventaire cantonal des surfaces agricoles 1987;
- rapport sur les terres agricoles qui explicite l'inventaire, les zones agricoles, les surfaces d'assolement (SDA) et les premières mesures de conservation: une brochure est en voie d'élaboration;
- liste des priorités relatives aux communes dont le territoire est à remanier;
- cartographie de la zone alpestre (en cours).

3. *Urbanisation*: la reconnaissance quasi unanime des communes relative à la structure urbaine. Celle-ci illustre la répartition souhaitée de la population, des places de travail et des équipements, conformément à la politique cantonale de «décentralisation concentrée». Elle représente l'*armature de l'aménagement cantonal* et sert de base pour l'étude des autres domaines d'amé-

nagement cantonal, notamment des transports et de l'approvisionnement. Elle définit le rôle et la vocation de toutes les localités fribourgeoises.

Dans les priorités, il y a lieu de mentionner les études suivantes:

- le plan directeur sectoriel des zones d'activités. Dans ce contexte, il est utile de rappeler la loi du 23 mai 1986 et le règlement d'exécution du 28 octobre 1986, instituant des mesures de promotion économique régionale;
- la planification concernant l'enseignement et les sports;
- le plan médico-hospitalier.

4. *Tourisme*: dans le respect de l'espace naturel et rural:

- l'ensemble des projets touristiques (domaine skiable, camping, ports de plaisance, patinoires, centre équestre, golfs, hébergement, etc.) officiellement annoncés à fin 1987, mais dont l'opportunité des conflits et les procédures restent à être examinés;
- la loi cantonale sur le tourisme est en révision; le projet est actuellement en procédure de consultation. Dans ce cadre, la mise à jour de la classification des régions et des localités d'importance touristique est prévue;
- la carte des chemins de randonnée pédestre, élaborée en collaboration avec l'Union fribourgeoise du tourisme en 1987;
- la planification des circuits de cyclotourisme (cf. brochure de 1986);
- le Département des ponts et chaussées a été chargé d'établir une étude cantonale sur les pistes et bandes cyclables.

5. *Transports*: les travaux en cours concernant la politique cantonale et l'élaboration du plan directeur sectoriel des transports englobent le réseau routier, les lignes automobiles de transports publics, les voies ferrées (notamment Rail 2000), la navigation lacustre et aérienne, ainsi que les infrastructures pour les piétons et les deux-roues. La Commission consultative des transports constituée par le Conseil d'Etat le 21.10.1986 est assistée par un groupe de travail interdépartemental. Les décisions les plus importantes en matière de transports retenues à ce jour pour l'aménagement cantonal sont les suivantes:

- la volonté de réaliser dans les meilleurs délais la route nationale N1 entre Morat et Yverdon-les-Bains;
- la collaboration à la réalisation de la nouvelle ligne CFF Oron-Fribourg dans le cadre du concept Rail + Bus 2000;
- la réservation des possibilités de réalisation de la liaison fluviale entre le Rhin et le Rhône;
- la révision de la planification du réseau routier cantonal;
- l'amélioration des transports publics, en particulier dans les agglomérations du canton;
- la coordination entre le canton, les districts et les communes pour les pistes et bandes cyclables.

LES PLANS DIRECTEURS CANTONAUX ROMANDS

6. *Approvisionnement*: l'élaboration d'études permettant de recenser les ressources potentielles (eau, énergie, matériaux);

- l'inventaire des secteurs, zones et périmètres de protection des eaux en voie d'achèvement. La prochaine étape consiste à établir le plan directeur sectoriel d'alimentation en eau;
- les études relatives au plan directeur de l'énergie, prévu par la loi du 11 mai 1984 sur l'énergie, ont commencé au début de cette année;
- le plan directeur sectoriel des exploitations de matériaux débutera en 1989.

- le plan directeur pour l'élimination des déchets est en révision; il sera tenu compte de la conception actuelle en vigueur et des travaux en cours de la commission intercantonale romande en matière de recherche d'aires de stockage des déchets spéciaux.

8. *Défense nationale*: les problèmes d'informations, de nuisances et de conflits d'intérêts, notamment avec ceux de la protection de la nature, du tourisme et de l'environnement, sont traités dans le cadre de la coordination permanente avec la direction de l'administration militaire fédérale et avec les communes concernées.

Plan directeur cantonal

Le document est avant tout conçu comme l'instrument principal de coordination pour l'aménagement cantonal. Tout en tenant compte des plans directeurs des cantons voisins (BE, NE, VD) et des études de la Confédération, il est le cadre pour l'aménagement régional et communal. Cette conception explique les efforts consentis quant à l'information et la participation à tous les niveaux, cela malgré les délais imposés par la Confédération.

Le projet FR 86 a été mis en consultation durant six mois, d'avril à octobre 1986.

Le Grand Conseil s'est exprimé et a pris acte du projet FR 86 lors de sa séance du 19.9.1986.

Avant l'adoption du dossier FR 87 par le Conseil d'Etat, la Direction des travaux publics entend procéder à une seconde consultation auprès des autorités communales, d'une durée de trente jours.

Gestion et coordination

La coordination horizontale à l'échelon cantonal est conditionnée par les données suivantes:

- 30 instances (services, départements, offices, etc.) réparties dans les sept directions de l'administration cantonale, ainsi que 4 organismes parapublics ont des attributions qui peuvent avoir des effets directs sur l'utilisation et l'organisation du sol;
- les instances fédérales;
- 22 commissions et groupes de travail cantonaux qui, de par leur cahier des charges, sont directement concernées par l'aménagement du territoire;
- 260 communes (troisième canton de Suisse du point de vue nombre);
- 7 districts, unités d'aménagement régional et de développement économique;
- le canton est bilingue.

En outre, la coordination doit être assurée avec les trois cantons voisins de Berne, Neuchâtel et Vaud.

Les instruments de coordination principaux sont:

- *le fichier de coordination FR 87*, d'environ 200 objets. Pour être opérationnel, ce fichier appelle une mise à jour permanente et un système de ges-

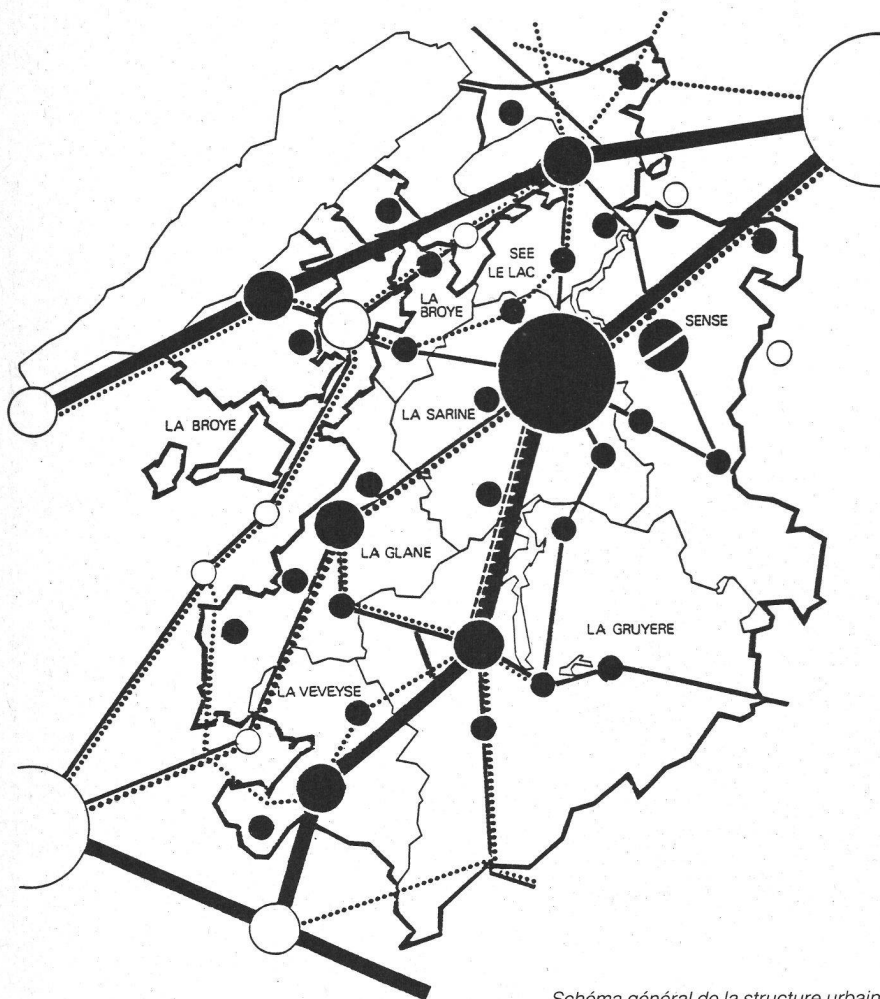


Schéma général de la structure urbaine selon la politique d'aménagement cantonale de la «décentralisation concentrée».

7. *Environnement*: les remarques formulées lors de la consultation FR 86 en matière de protection de l'environnement concernent, dans l'ordre, le bruit, la pollution atmosphérique, les déchets;

- les modalités pour l'application cantonale de l'Ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit sont dans leur phase de consultation auprès des services de l'administration cantonale, des préfectures et des communes;
- le cadastre cantonal des émissions de pollution atmosphérique a été établi; l'inventaire des immissions et les mesures à prendre constituent la phase des études actuellement en cours;

LES PLANS DIRECTEURS CANTONAUX ROMANDS

tion rationalisé. Ce dernier sera réalisé dans le cadre de l'informatisation des tâches principales de l'OCAT à partir de 1989.

— la carte de coordination FR 87 (1 : 50 000); elle a été conçue d'une manière synthétique, de façon à mettre en évidence chacun des huit domaines de l'aménagement cantonal et de donner un repérage cartographique des fiches de coordination. L'élaboration cartographique a fait appel aux techniques informatisées les plus récentes. Ces techniques permettent des adaptations et des mises à jour rapides, variées et économiques.

En conclusion, on doit relever que l'aménagement du territoire dans le canton de Fribourg est l'une des tâches où les responsables ont déjà pris l'habitude de se rencontrer et de se concerter; mais la coordination demeure encore parfois ponctuelle, alors qu'un nombre croissant de tâches de plus en plus variées implique la prise en compte d'intérêts souvent divergents qu'il importe, dans l'intérêt du développement harmonieux du canton, de concilier le mieux et le plus tôt possible.

Office cantonal
de l'aménagement du territoire

OPINION

Le plan directeur du canton de Fribourg, FR 87, n'aura probablement rien de directorial, si ce n'est son titre. Il se compose certes d'un rapport explicatif, d'un fichier et d'une carte de coordination, techniquement très au point et aisément perfectibles. Lesquels permettent d'avoir à tout moment un cliché instantané des projets futurs ou déjà en cours de réalisation, touchant à l'aménagement du territoire cantonal. Mais cette mise à jour continue se fera un peu à la dérive, sans stricte sélection au gouvernement.

Pour chaque objet du plan, les décisions seront prises en dehors de celui-ci, selon les procédures légales en vigueur, ont expliqué en avril à la presse la conseillère d'Etat Roselyne Crausaz, directrice des Travaux publics, et Roger Currat, chef de l'Office cantonal pour l'aménagement du territoire (OCAT). Selon ce dernier d'ailleurs, il serait inimaginable que les investissements faits à Fribourg soient dirigés par l'Etat, quand 80% de ceux-ci sont le fait de privés.

Un plan boulimique

Dès lors, FR 87 est avant tout un inventaire des projets existants. Suite à une première consultation, il y a deux ans, du plan baptisé alors FR 86, 170 projets non recensés à l'époque ont été intégrés dans le nouveau fichier de coordination. Bien sûr, explique-t-on à l'OCAT, tous ne seront pas forcément menés à terme. Le fichier et la carte de coordination permettront, à tout moment, d'avoir une vision synthétique des modifications ou des abandons de projets.

M^{me} Crausaz aurait pu difficilement rêver d'un meilleur «instrument de travail qui rencontre le plus large consensus possible».

Elle n'a d'ailleurs pas craint, pour y arriver, de passer outre au délai initialement prévu par la Confédération pour la remise des plans directeurs. Et de lancer, prochainement, une seconde consultation. La loi cantonale du 9 mai 1983 sur

l'aménagement du territoire, la LATeC, l'y autorise.

Mais un plan qui digère tout, y compris ce qui ne sera peut-être jamais réalisé, mérite-t-il le qualificatif «directeur»? Servira-t-il même à préavis les décisions des instances qui devront, elles, faire des choix lors de l'octroi de permis de construire ou d'exploitation? Celles-ci devront en fait se rabattre tant bien que mal sur les quatre-vingts objectifs d'aménagement, parfois contradictoires, adoptés par le Grand Conseil fribourgeois le 14 novembre 1984. Ou sur les quelques thèmes prioritaires dégagés lors de la première consultation. Le plan FR 87 se contentera de mettre à jour ses fiches ou, en cas de décision négative, de les éliminer. A posteriori.

En matière de transports par exemple, la fiche FR.5.0.1 du plan FR 87 se contente pour l'instant d'apporter des précisions sur l'avancement des études du plan directeur sectoriel des transports. Plus tard, on mentionnera sur la fiche enregistreuse les travaux de la Commission consultative des transports, créée pourtant en octobre 1986 déjà par le Conseil d'Etat. Encore une fois, le plan FR 87 aura suivi le mouvement. Peut-être pas dans le sens espéré, puisqu'il ne l'aura pas anticipé. Il en est déjà allé ainsi avec les surfaces d'assolement, qu'on s'est contenté, malgré un immense effort cartographique, de recenser. Pour constater que Fribourg n'arrivera pas aux 38 500 hectares réclamés par la Confédération. Mais à 35 377 ha, en y incluant des zones à bâtir non encore construites. Berne devra trancher, peut-être douloureusement pour certaines communes, puisque FR 87 ne le fait pas.

A la merci des turbulences

Autre chose. Une fois adopté par le Gouvernement fribourgeois et le Conseil fédéral, le plan FR 87 aura théoriquement force obligatoire pour les autorités fédérales, cantonales et communales (art. 9 de la

LAT et art. 24 de la LATeC). Après dix ans, il sera révisé intégralement et, au besoin, remanié. Seulement, ces mêmes lois prévoient aussi l'adaptation d'un tel plan à n'importe quel autre moment, «lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent, ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement». Cela, à la demande de la direction fribourgeoise des travaux publics ou des communes concernées.

Autrement dit, le plan FR 87 sera à la merci des turbulences politiques ou économiques. M^{me} Crausaz et M. Currat ont d'ailleurs manifesté à plusieurs reprises leur volonté de réviser continuellement FR 87 au gré des circonstances, dans un esprit de consensus. L'informatisation du fichier de coordination le permettra aisément. Mais les 1670 km² du territoire cantonal supporteront-ils une inflation de projets?

En fin de compte, ce sont les paysans, les entrepreneurs ou les écologistes qui devront se battre pour conserver ou agrandir qui les surfaces d'assolement, qui les zones industrielles ou qui les réserves naturelles. FR 87, tel un cardiogramme, consignera ces impulsions dans ses fiches, sans les ralentir ni même peut-être les maîtriser. Tout en se targuant d'avoir respecté le principe du consensus. Les tribunaux feront la sale besogne et trancheront au coup par coup, au gré des oppositions et des recours.

Un plan directeur véritablement sélectif éviterait à coup sûr trop d'ingérences extérieures dans l'aménagement du territoire cantonal. Les chantres de l'autonomie cantonale et communale devraient davantage s'autodiscipliner. Certaines communes et associations avaient d'ailleurs demandé des lignes directrices plus claires lors de la première consultation du plan «directeur» cantonal.

Yvan Duc