ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rapport 2018-DAEC-71

3 juillet 2018

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant le plan directeur cantonal

1. Documents transmis au Grand Conseil	**1**
2. Historique des travaux	**2**
3. Le décret du 2 février 2016	**3**
4. Nouvelles dispositions fédérales	**3**
5. Rôle du plan directeur cantonal	**3**
6. Caractéristiques du nouveau plan directeur cantonal	**3**
7. Structure du plan directeur cantonal	**4**
8. Résumé du rapport de consultation	**4**
9. Les divergences majeures	**12**
10. Principales modifications suite à la consultation publique	**12**
11. Modalités de gestion du plan directeur	**13**
12. Boussole 21 – Résultat de l'évaluation	**13**
13. Suite des travaux	**14**

Conformément à l'article 17 al. 1 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), nous vous transmettons, à titre consultatif, un rapport sur le plan directeur cantonal.

La procédure d'établissement du plan directeur cantonal prévoit que le Grand Conseil intervienne à deux reprises dans le processus:

1. Il définit les objectifs et la politique générale d'aménagement cantonal en arrêtant le programme d'aménagement cantonal. Dans le cadre de la présente révision, le Grand Conseil a adopté le 2 février 2016 un décret fixant les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire. Ce décret constitue le programme d'aménagement cantonal.
2. Il prend connaissance d'un rapport sur le plan directeur cantonal, à titre consultatif. Le présent rapport vise à répondre à cette exigence.

1. Documents transmis au Grand Conseil

Afin de permettre une prise de connaissance complète du dossier, quatre documents sont annexés à ce rapport. Il s'agit:

> d'une brochure explicative «Plan directeur cantonal: Un instrument au service de l'aménagement du territoire fribourgeois» qui résume le contenu du plan directeur avec explications et description de la procédure. Cette publication a été imprimée pour la consultation publique et n'a pas été adaptée suite à cette consultation.

> du projet de Plan directeur cantonal, adapté suite à la consultation publique. Les textes modifiés suite à cette consultation sont mis en évidence par des caractères soulignés (ajouts) ou barrés (suppression).

> du Rapport de consultation, document établi suite à la consultation publique. Ce rapport présente l'ensemble des remarques formulées lors de la consultation publique et les réponses du Conseil d'Etat.

> du résultat de l'évaluation Boussole 21 sur les effets du plan directeur cantonal sur le développement durable.

2. Historique des travaux

La révision du plan directeur a débuté fin 2014.

Les travaux de révision se sont déroulés selon deux étapes bien distinctes:

a. Elaboration du programme d'aménagement cantonal (énumération et description des principes généraux et des objectifs d'aménagement du territoire);
b. Elaboration du plan directeur cantonal (application des principes généraux et des objectifs).

Le graphique ci-dessous permet d'identifier les principales étapes passées et à venir de la révision.

Programme d'aménagement	Etudes préparatoires	Novembre 2014 - Juin 2015
	Elaboration du décret du Grand Conseil	Juillet - Septembre 2015
	Transmission au Grand Conseil par le Conseil d'Etat	Novembre 2015
	Adoption du décret par le Grand Conseil	Décembre 2015 - Février 2016
Plan directeur cantonal	Elaboration des études obligatoires	Février 2015 - Mars 2016
	Elaboration des textes et des cartes du plan directeur	Avril 2016 - Mars 2017
	Consultation interne et pré-consultation de la Confédération	Juin 2017
	Traduction et finalisation suite à la consultation interne	Juin - Août 2017
	Présentation du projet de plan directeur au Conseil d'Etat	Août 2017
	Consultation publique et examen préalable de la Confédération	Novembre 2017 - Février 2018 novembre 2017 - mai 2018
	Consultation complémentaire des communes sur les modifications etles divergences majeures	Février - Mars 2018
	Entrevues entre une délégation du Conseil d'Etat et les communes	Avril - Mai 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

3. Le décret du 2 février 2016

Le plan directeur se base sur les buts et principes de l'aménagement du territoire définis aux articles 1 et 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT).

Le plan directeur a également été établi à partir des principes généraux et des objectifs spécifiques issus du programme d'aménagement cantonal. Ce programme a été adopté par un décret du Grand Conseil lors de la session de février 2016.

Le plan directeur se base sur les principes généraux suivants:

1. Assurer la cohésion et un développement durable de l'ensemble du canton.
2. Renforcer le réseau entre les centres ainsi qu'entre les centres et le reste du territoire.
3. Utiliser au mieux les infrastructures existantes avant de les compléter et de les adapter.
4. Mener les réflexions en aménagement du territoire au-delà des limites administratives.
5. Promouvoir le rayonnement du canton sur les plans national et international
6. Assurer un rapport équilibré entre le développement de l'emploi et celui de l'habitat

4. Nouvelles dispositions fédérales

Les nouvelles dispositions fédérales du 1er mai 2014 constituent un nouveau paradigme dans lequel le plan directeur doit obligatoirement s'inscrire. Il s'agit notamment, en raison des modifications apportées à l'article 1 de la LAT, de préciser comment le canton entend orienter l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti en maintenant une qualité de l'habitat appropriée, de créer un milieu bâti compact et de créer et maintenir un milieu bâti favorable à l'exercice des activités économiques.

Selon le droit fédéral, le plan directeur doit également définir une stratégie qui permet de donner des orientations concrètes pour les planifications régionales et locales quant aux territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des activités économiques qui doivent être aménagés selon les besoins de la population et voir leur étendue limitée. Il s'agit également de mettre en œuvre des principes qui permettent de répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail et de les planifier en priorité sur des sites desservis de manière appropriée par les transports publics en vertu de l'article 3 de la loi fédérale. En matière de densification des zones à bâtir, il est attendu des mesures visant une meilleure utilisation des zones à bâtir sous-utilisées ou des critères encourageant à la densification.

Le contenu minimal du plan directeur en matière d'urbanisation a également été précisé depuis 2014. Il en résulte que la planification doit identifier les surfaces nécessaires à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière dont des expansions peuvent être envisagées avec une démonstration du besoin à l'échelle régionale.

Une grande nouveauté du droit fédéral est également l'exigence qui a été formulée d'inscrire préalablement dans le plan directeur cantonal tous les projets ayant un fort impact sur le territoire et l'environnement avant que ceux-ci ne puissent être planifiés à l'échelle locale (mise en zone et autorisation de construire).

En raison des dispositions transitoires du droit fédéral, le canton se doit de déposer pour approbation auprès de la Confédération un plan directeur adopté d'ici la fin septembre 2018 au plus tard. Il s'agit en effet de pouvoir obtenir une approbation fédérale avant le 1er mai 2019 si le canton entend éviter un gel de l'ensemble de ses zones à bâtir. La Confédération effectue un examen attentif de la prise en compte de la nouvelle orientation qui est attendue notamment en matière de gestion des surfaces urbanisées.

5. Rôle du plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal est pour le canton le document principal de l'aménagement du territoire et son outil de planification primordial. Son importance a été consolidée dans le cadre des modifications qui ont été apportées à la LAT.

Le plan directeur définit le développement spatial du canton et coordonne toutes les activités qui lui sont liées, tout en les orientant durablement. Son application s'étend sur une période de 10 à 15 ans, mais il est conçu de manière à permettre des adaptations en tout temps et ainsi de tenir compte très rapidement des éventuelles modifications des conditions-cadre.

Le plan directeur comprend les objectifs et les principes de la politique cantonale en matière d'aménagement du territoire. Il définit les études devant encore être réalisées pour la prise de décisions à venir. Enfin, il constitue une aide à la décision pour les projets et les planifications. Pour les régions et les communes, il énonce les lignes du développement spatial souhaité par le canton.

Le plan directeur se base sur des études cantonales, des plans sectoriels et des inventaires, aussi bien que sur l'expérience et la pratique acquises en matière d'aménagement du territoire.

6. Caractéristiques du nouveau plan directeur cantonal

Le nouveau plan directeur cantonal a été établi en tenant compte au mieux des directives données par la Confédération dans son Guide pour la planification directrice.

Les principales nouveautés proposées sont:

> l'élaboration d'un volet stratégique qui permet de comprendre les principaux axes du développement spatial souhaité;
> l'identification d'un territoire d'urbanisation sur la carte de synthèse présentant les secteurs où des mises en zones à bâtir peuvent être étudiées à l'échelle locale;
> la définition d'une typologie appliquée à l'ensemble des secteurs construits pour différencier les priorités d'urbanisation;
> des critères pour orienter la densification dans les endroits les plus appropriés;
> l'élaboration de fiches de projet pour les projets ayant de forts impacts sur le territoire et l'environnement.

7. Structure du plan directeur cantonal

Le nouveau plan directeur cantonal comprend un volet stratégique, des textes, des cartes et des fiches de projet qui constituent à eux quatre le plan directeur cantonal en tant que tel, ainsi qu'un rapport explicatif.

7.1. Introduction

L'introduction reprend certains des éléments généraux concernant la nature et les enjeux du plan directeur cantonal révisé. Elle détaille en outre la table des matières et la structure du document, constituant ainsi un guide de lecture pour aborder le plan directeur cantonal.

7.2. Volet stratégique

Le volet stratégique définit la stratégie d'aménagement du territoire à un horizon de 25 ans, soit au-delà de la durée de validité du plan directeur. Il permet également de démontrer comment les principes et objectifs définis par le Grand Conseil ont été pris en compte dans le contenu proposé.

7.3. Volet opérationnel

Ce volet se compose de quatre chapitres:

> Urbanisation et équipement
> Mobilité
> Espace rural et naturel
> Environnement

Chaque chapitre est subdivisé en soixante-trois thèmes. D'autres thèmes pourront s'ajouter ultérieurement. Les différents thèmes sont toujours structurés selon le même schéma. Les titres des subdivisions et leur numérotation se présentent comme suit:

1. Objectifs
2. Principes
3. Mise en œuvre

7.4. Cartes

En plus de la partie texte, le plan directeur comprend une carte de synthèse et différentes cartes de détail directement intégrées aux thèmes concernés. Ces documents font partie intégrante du plan, dont ils complètent le contenu écrit, en situant géographiquement la ou les parties du thème traité.

La carte de synthèse est établie à l'échelle de 1:50 000, conformément aux exigences de la Confédération. Elle illustre l'état actuel de l'aménagement du territoire dans le canton. Si elle se veut la plus complète possible, elle se limite inévitablement aux éléments essentiels.

La carte de synthèse a été corrigée suite à la consultation publique. Un tirage limité est transmis au Grand Conseil, car il n'est pas possible, pour des raisons financières notamment, de donner un exemplaire imprimé à chaque député. La carte sera réimprimée suite à l'adoption du Conseil d'Etat. Le site internet dédié au plan directeur permettra une consultation de la carte adoptée par le gouvernement dès sa transmission à la Confédération pour approbation.

8. Résumé du rapport de consultation

Dans le résumé du rapport de consultation, les prises de position des intervenants alternent avec les réponses du Conseil d'Etat. Afin de faciliter la compréhension du lecteur, les réponses du Conseil d'Etat figurent en italique.

8.1. Nombre de prises de position

106 communes, 13 associations de communes, la Confédération, 3 cantons voisins, 5 partis politiques, 27 associations non gouvernementales, 119 particuliers et 3 associations ou bureaux d'aménagement du territoire se sont prononcées.

8.2. Remarques générales

Majoritairement, les intervenants trouvent le document clair et bien structuré. Ils relèvent la qualité des moyens de communication mis à disposition (soirées d'information, brochure, site internet) pour la prise de connaissance du projet.

La Confédération tient à relever l'important travail effectué par le canton de Fribourg afin de réviser en profondeur son plan directeur. Les démarches réalisées ont conduit à simplifier le document actuel, même si le plan directeur reste volumineux. Elle salue en outre l'intégration de fiches de projet dans le plan directeur, démarche visant à répondre à l'article 8 al. 2 LAT.

Certaines prises de position redoutent que le canton établisse trop de planifications contraignantes pour les autorités subordonnées.

Plusieurs communes et associations de communes souhaitent que le canton soutienne financièrement l'établissement des plans directeur régionaux et des plans d'aménagement local.
Des modalités de soutien financier pour les plans directeurs régionaux par le biais du fonds sur la plus-value sont désormais prévues par la loi cantonale. Par contre, comme toutes les subventions pour l'aménagement local ont été supprimées en 1991, le gouvernement estime qu'il n'est pas opportun de réintroduire un tel mécanisme pour l'aménagement local qui est une tâche courante des communes depuis de nombreuses années.

Plusieurs intervenants demandent que le plan directeur attribue des tâches à des associations, des entreprises de transport ou aux requérants pour les demandes de permis de construire ou que les tâches courantes des services soient listées dans le plan directeur.
Le Conseil d'Etat précise que le plan directeur cantonal est un instrument qui ne lie que les autorités. C'est pourquoi il ne peut attribuer des tâches qu'à des instances qui interviennent dans le processus de planification (plan directeur régional ou plan d'aménagement local). Afin de limiter le contenu du plan directeur, il a été décidé de ne pas reprendre les tâches courantes dans le plan directeur cantonal, par ailleurs majoritairement définies dans les bases légales.

8.3. Conséquences du plan directeur cantonal sur l'aménagement local

Plusieurs prises de position émanant des communes ou d'associations de communes s'inquiètent de la nécessité d'adapter le plan d'aménagement local à brève échéance ou de la remise en question des travaux en cours suite au nouveau plan directeur cantonal.
Le Conseil d'Etat est conscient des travaux importants de planification que les communes ont dû entreprendre suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) en 2010. Seules les communes qui n'ont pas terminé ces travaux ou qui ne disposent pas encore d'un plan d'affectation des zones conformes aux critères de dimensionnement du plan directeur cantonal de 2004 doivent finir leurs travaux au plus tôt. Le nouveau plan directeur cantonal ne donne aucun nouveau délai en matière d'adaptation des plans d'aménagement local. Pour les communes dont les travaux sont en cours, le nouveau plan directeur cantonal sera applicable dès son adoption par le Conseil d'Etat pour tous les plans d'aménagement local qui seront mis ou remis à l'enquête publique après cette date.

Plusieurs communes ou associations de communes remettent en question l'obligation de réviser les plans d'aménagement local tous les 15 ans pour les entités qui n'ont pas de possibilité d'étendre leurs zones à bâtir.
Le Conseil d'Etat précise que l'obligation de révision découle directement des délais donnés par les bases légales fédérales et cantonales pour le réexamen périodique de l'ensemble des zones à bâtir. Par ailleurs, étant donné le contenu matériel traité dans la planification locale, les travaux de révision ne se cantonnent pas uniquement à la planification des extensions de zones à bâtir. Ces autres aspects peuvent revêtir une grande importance pour l'appréciation des demandes de permis de construire. Il est donc essentiel d'avoir un plan d'aménagement local qui correspond aux exigences des bases légales en vigueur.

Des prises de position émanant des autorités communales s'inquiètent de nouvelles exigences qui pourraient être formulées dans le nouveau Guide pour l'aménagement local, même si cette publication est vivement attendue pour orienter les communes dans leurs travaux.
Le Guide pour l'aménagement local comprend une partie qui a valeur de directives comme les bases légales cantonales le spécifient. Toutefois, cette publication est, dans sa majeure partie, à comprendre comme des recommandations et il n'est pas possible, dans un document qui ne suit aucune procédure, de fixer des exigences qui n'ont pas une base formelle dans les bases légales fédérales, cantonales ou encore dans le plan directeur cantonal.

8.4. Scénario démographique

Plusieurs prises de position, notamment certaines émanant de cantons voisins, s'inquiètent de l'ampleur de la croissance démographique projetée.
Le Conseil d'Etat a établi le nouveau plan directeur en totale adéquation avec les exigences fédérales qui exigent de se référer aux scénarios démographiques de l'Office fédéral de la statistique. Le choix du scénario élevé, effectué par le Grand Conseil dans le cadre du programme d'aménagement cantonal, n'a pas été remis en question. Même si la croissance prévue ne se réalise pas totalement d'ici 25 ans, il est important de savoir comment cette croissance sera gérée sur le territoire cantonal. La Confédération a estimé qu'avec les critères de dimensionnement proposés pour les zones pouvant accueillir de l'habitat, l'exigence d'études en matière de densification et le cadre donné pour les nouvelles mises en zone (indice de 1 et typologie des constructions) le canton propose un cadre qui permet globalement de gérer la croissance annoncée.

8.5. Priorités d'urbanisation

Plusieurs communes ont demandé que le type de priorité d'urbanisation qui leur avait été attribué soit revu. Il s'agit essentiellement de communes en priorité 4 qui demandent un passage en priorité 3.
Des vérifications ont été effectuées sur l'ensemble du territoire en fonction des constructions qui ont été réalisées depuis la mise en consultation publique et la mise à jour des statistiques sur la population. Des corrections ont été apportées uniquement lorsqu'une part du territoire communal atteint le seuil d'habitants-emplois par hectare fixé pour la priorité 3.

8.6. Territoire d'urbanisation

La nouvelle notion de territoire d'urbanisation a suscité de nombreuses réactions. Certains intervenants s'inquiètent de son caractère trop restreint (communes principalement), d'autres de son étendue trop importante (cantons voisins, associations de protection de l'environnement, notamment). La Confédération estime que le territoire indiqué est maximal et que, compte tenu des critères de dimensionnement proposés, son ampleur est à relativiser; l'approbation fédérale ne portera que sur le chiffre global maximal des extensions de zones à bâtir envisagées moyennant la transmission de scénarios chiffrés des extensions de zones à bâtir possibles par période de 5 ans pour l'approbation. Certaines communes demandent des adaptations pour l'extension de zones spéciales.
Le territoire d'urbanisation représente les secteurs où des mises en zone peuvent être étudiées. L'ensemble ne sera pas urbanisé ou mis en zone à l'horizon de planification du plan directeur cantonal. Il ne traite pas des zones spéciales qui sont liées à des projets spécifiques et qui ne peuvent être autorisées que pour des projets qui ne peuvent pas être réalisées dans les zones à bâtir des localités. Le Conseil d'Etat fournira les compléments demandés à la Confédération pour l'approbation.

La Confédération n'accepte pas que des mises en zone puissent se faire à l'extérieur du territoire d'urbanisation pour des mises en conformité du tissu bâti existant sans savoir de quel cas il s'agit et l'ampleur en surface de ces mises en conformité. Ces extensions devront être prises dans l'étendue globale des extensions annoncées.
Le canton effectuera les compléments demandés pour l'approbation.

Certaines communes demandent que le territoire d'urbanisation soit adapté en fonction de leur planification en cours même si elles ne sont pas encore transmises pour approbation au canton.
Le territoire d'urbanisation du plan directeur ne peut reprendre des extensions qui n'ont pas fait l'objet d'une approbation cantonale, car celle-ci permet d'effectuer une analyse des intérêts publics en présence et de la conformité des extensions proposées aux nouveaux critères des lois fédérale et cantonale. En cas de planification régionale, des adaptations seront possibles en restant dans l'enveloppe attribuée à la région pour autant que les critères du plan directeur soient respectés.

Plusieurs communes s'étonnent que le territoire d'urbanisation comprenne des secteurs de protection de la nature ou de sites construits. La Confédération demande que le territoire d'urbanisation soit réévalué afin de déterminer si des intérêts publics majeurs ne doivent être pris en compte dans certains secteurs.
Effectivement, le territoire d'urbanisation tel que soumis à consultation publique ne tenait pas compte des dispositions de protection (nature, paysage, site construit,…) parfois restrictives quant aux possibilités de construire dans certains secteurs de protection. Des corrections ont donc été effectuées, car des mises en zone ne pouvaient pas être envisagées sur la base des mesures de protection en vigueur.

8.7. Critères de dimensionnement

La Confédération demande que le canton lui fournisse des scénarios chiffrés afin de démontrer que les zones à bâtir ne dépasseront pas à 15 ans le chiffre global donné dans les directives techniques vu les critères de dimensionnement proposés. Le canton doit également fournir une estimation par commune des terrains non construits dans les zones à bâtir légalisées par commune pour qu'une approbation puisse être envisagée.
Les données souhaitées seront transmises.

La Confédération demande que le nombre maximal d'extension des zones à bâtir à 15 ans soit de 2 pour les secteurs en priorité 4 afin que la répartition de la croissance effectuée entre les quatre priorités d'urbanisation soit mieux assurée. Il s'agit d'une exigence pour l'approbation.
Ce complément sera effectué.

Les communes, principalement en priorité 4, estiment que les critères de dimensionnement sont trop restrictifs et qu'ils devraient être assouplis.
Compte tenu des exigences fédérales pour l'approbation, les critères de dimensionnement ne seront pas assouplis.

Plusieurs prises de position demandent que le potentiel d'extension des zones à bâtir puisse être regroupé sur un seul secteur dans une commune comprenant plusieurs priorités.
La proposition a été retenue en précisant que ce regroupement doit être effectué en faveur de secteur(s) présentant la priorité d'urbanisation la plus élevée.

8.8. Densification

La Confédération estime que l'indice de 1 prescrit pour les nouvelles mises en zone et les exigences formulées en matière d'étude sur la densification des zones à bâtir légalisées avant toute extension sont des mesures opportunes pour que la stratégie cantonale respecte les nouveaux principes du droit fédéral. Plusieurs communes ou associations de communes demandent que l'exigence de l'indice de 1 soit revue à la baisse et/ou différenciée sur le territoire.
Compte tenu de l'appréciation fédérale, cette exigence est maintenue. Il semble que certaines communes aient estimé que l'indice indiqué était applicable pour toutes les zones à bâtir, y compris celles déjà légalisées. Il s'agit manifestement d'une incompréhension. L'indice minimal de 1 n'est applicable que pour les nouvelles mises en zone.

Plusieurs communes et associations de communes demandent que les grandes orientations des études de densification

figurent dans le texte du plan directeur tel que prévu lors de la consultation publique au contraire de ce qui était prévu dans la consultation restreinte de avril–mai 2018.
Ce contenu sera maintenu.

Plusieurs communes et associations de communes souhaitent que le canton soutienne financièrement l'établissement des études de densification.
Le financement est prévu dans les dispositions régissant le fonds sur la plus-value.

Suite à la consultation restreinte, plusieurs communes et associations de communes demandent que la densification soit possible dans les secteurs présentant une qualité de desserte de niveau C en transports publics ou une bonne qualité de desserte en mobilité douce.
Le plan directeur cantonal a été adapté en précisant les critères préalables à respecter pour qu'une desserte en mobilité douce puisse être qualifiée de bonne.

La Confédération soutient le choix du niveau de desserte C pour la densification, mais ne souhaite pas que ce choix soit à la base de demandes d'augmentation de l'offre en transports publics sur le réseau ferroviaire, des demandes qui pourraient avoir des conséquences sur les finances fédérales.
Le canton estime que le principe vise en premier lieu à densifier les secteurs où l'offre ferroviaire existe. Il est conscient que l'augmentation de l'offre ferroviaire est planifiée dans les instruments de la Confédération et non dans le plan directeur cantonal, mais retient aussi que l'on ne peut raisonnablement pas envisager une augmentation de 50 pour cent de la population cantonale sans envisager des renforcements idoines de l'offre en transports publics et notamment l'offre ferroviaire.

8.9. Obligation de construire

Plusieurs communes demandent que le canton mette à leur disposition des modalités pour lutter efficacement contre la thésaurisation des zones à bâtir légalisées, notamment en raison des critères très stricts proposés pour le dimensionnement des zones à bâtir. La Confédération exige que le contenu du plan directeur soit complété avec les modalités que le canton a prévu pour garantir la disponibilité juridique des zones à bâtir et pour réaliser l'obligation de construire telle que définie dans le droit fédéral; cette exigence doit être remplie en vue de l'approbation du plan directeur cantonal.
Le Conseil d'Etat a complété le contenu du plan directeur en tenant compte sur ce point de l'issue des débats du Grand Conseil sur la modification de la loi cantonale.

8.10. Zones d'activités

La Confédération prend note que le canton estime qu'il besoin de 400 hectares de surfaces disponibles en zones d'activités pour la construction à l'horizon de 15 ans et que ce chiffre correspond aux zones d'activités disponibles pour la construction dans les surfaces actuellement légalisées. Elle précise qu'en aménagement du territoire les calculs s'effectuent usuellement sur les surfaces non construites et que, selon sa propre statistique, ces surfaces non construites légalisées seraient de l'ordre de 600 à 700 hectares dans le canton de Fribourg. Elle suppose que le canton n'a pas pris en compte les réserves d'entreprise. Comme le canton développe une stratégie de stabilité de l'étendue des zones d'activités à l'horizon de 15 ans, elle accepte ces divergences dans les chiffres annoncés, en raison de méthodes différentes de diagnostic. Elle demande toutefois que le canton fixe un nombre d'emplois qu'il entend atteindre à l'horizon de 15 ans pour être conforme aux directives fédérales pour les plans directeurs cantonaux.
Le nombre d'emplois attendu à l'horizon de 15 ans sera précisé.

La Confédération soutient le principe de compensation par dézonage ou changement d'affectation de zones d'activités mal localisées pour les extensions des zones d'activités durant les 15 prochaines années. Elle précise que le contenu des plans directeurs régionaux devra être suffisamment explicite pour que l'étendue globale actuelle des zones d'activités ne puisse pas être agrandie.
Le contenu du plan directeur semble répondre à cette demande. Les guides établis par le canton pour l'aménagement local et régional donneront encore des précisions plus techniques sur les modalités à mettre en œuvre aux échelons de planification inférieure.

La Confédération n'est pas favorable à la création d'une réserve cantonale de zones d'activités non quantifiée et dont l'origine n'est pas précisée. Elle estime que le principe qui stipule que le canton n'est pas soumis aux critères de dimensionnement des zones d'activités pour les projets cantonaux n'est pas conforme au droit fédéral et elle soupçonne le canton de vouloir surdimensionner les zones d'activités. Le contenu proposé pour les zones d'activités ne peut pas être approuvé par le Conseil fédéral tant que ces aspects ne correspondront pas aux exigences du droit fédéral.
Le plan directeur cantonal précisera que la réserve cantonale sera constituée des 40 hectares de zones d'activités surdimensionnées que comprend actuellement le canton et que cette réserve sera alimentée au gré des mesures de dézonages. Le COPIL a décidé les réserves issues de dézonages qui ne concernent pas le redimensionnement viendraient par contre alimenter la réserve de la région concernée et non pas celle du canton. Pour le principe qui ne soumet pas les projets cantonaux aux critères de dimensionnement, il sera supprimé.

La majorité des intervenants soutient la variante qui confie aux régions la gestion des zones d'activités.
Le thème a été adapté en conséquence.

Plusieurs communes demandent que la typologie de leur zone d'activités soit revue (passage en zones d'activités cantonales) ou que celle-ci soit reconnue en tant que zone d'activités régionale.
Des contrôles pour toutes les demandes de reconnaissance ont été systématiquement effectués et aucune des zones proposées ne remplit l'ensemble des critères d'appartenance. Pour les zones d'activités régionales, la démarche proposée stipule qu'il appartient aux régions d'identifier ce type de zones par le biais d'un plan directeur régional.

Plusieurs communes ou associations de communes demandaient que le délai pour identifier les zones régionales et les secteurs où les mises en zone d'activités peuvent être étudiées soit de plus de deux ans (délai donné dans la version de consultation publique) ou de 5 ans et non de 3 ans (délai de la consultation restreinte).
Les travaux doivent être entrepris par les régions dès que possible, car il est essentiel de donner au tissu économique des conditions claires pour son maintien et son développement. Le délai se doit donc d'être court. La plupart des régions ont déjà initié leurs réflexions. Il est donc proposé d'en rester à une durée de trois ans (ce délai vaut pour mettre un projet de plan directeur régional en consultation).

Plusieurs communes ou associations de communes estiment que les principes proposés qui lient l'extension des zones de troisième catégorie (autres zones) au dépôt simultané d'une demande de permis sont irréalistes.
La mise en zone d'activités coordonnée avec une demande de permis est pratiquée depuis de nombreuses années en cas de projets urgents (tel Nespresso à Romont) à satisfaction des différents acteurs. Le principe n'est donc pas irréaliste.

Les communes concernées par des secteurs stratégiques en milieu urbain demandent que les exigences formulées soient revues et qu'une certaine mixité soit possible dans ces secteurs.
La remarque est pertinente et des adaptations ont été effectuées dans le thème et les fiches de projet concernés.

8.11. Logement

La Confédération invite le canton à compléter son plan directeur avec un thème sur le logement, car plusieurs districts du canton de Fribourg se caractérisent par une situation tendue sur le marché du logement: entre 2013 et 2017, les districts de la Gruyère, de la Sarine et de la Singine présentent un taux de vacance moyen proche de 1% et celui de la Veveyse un taux moyen de 0,6%. Le canton présente dès lors un besoin avéré d'intervention en faveur de logements à prix abordables, pas uniquement dans les communes concernées par un taux élevé de résidences secondaires. Le canton est de ce fait invité à compléter le plan directeur cantonal en explicitant par quels objectifs et mesures visant à garantir une offre de logements répondant à la diversité des besoins, et notamment à promouvoir la construction de logements à prix abordables, adaptés aux familles et aux personnes âgées, en ciblant son action sur les régions les plus touchées par cette problématique, ainsi qu'à encourager une appréhension de celle-ci à l'échelle intercommunale et à apporter son soutien aux actions réalisées par les communes, les agglomérations et les régions.
Suite à une intervention parlementaire sur la nécessité de se doter d'une loi sur le logement, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont estimé récemment que les dispositions actuelles en la matière étaient suffisantes. Le plan directeur cantonal étant un instrument de compétence du Conseil d'Etat et non du Grand Conseil, il n'est pas du ressort du plan directeur cantonal de définir une stratégie sur la question du logement. Toutefois, un observatoire du logement est en train d'être mis en place. En fonction des résultats obtenus, le Conseil d'Etat examinera s'il doit proposer une action au Grand Conseil. Le cas échéant, le plan directeur cantonal sera complété.

8.12. Energie

Plusieurs communes avec des sites prioritaires pour l'éolien, certaines associations de protection de l'environnement, un parti politique et plus d'une centaine de particuliers remettent en question le concept éolien, la méthode suivie et les sites retenus. La Confédération demande de reprendre les principes qu'elle a définis pour les petites éoliennes, les propositions du canton semblant trop souples.
Le canton maintient les résultats de sa planification compte tenu des objectifs de sa stratégie énergétique et de la part que l'énergie éolienne doit atteindre à futur. Le concept éolien a été élaboré en prenant en considération un maximum de critères et en établissant les vérifications possibles à l'échelle cantonale. Les sites retenus sont les secteurs où des parcs éoliens peuvent être étudiés. Les communes n'ont, pour l'heure, aucune obligation de procéder à une mise en zone. Certaines études ne seront établies que dans des travaux ultérieurs du canton ou des porteurs de projet. Pour les petites éoliennes, le thème sera complété.

La Confédération demande que la liste des objets protégés où des installations photovoltaïques ne peuvent pas être réalisées soit intégrée au plan directeur cantonal, conformément aux exigences fédérales.
Effectivement, il s'agit d'un oubli. La liste a été provisoirement fixée par ordonnance du Conseil d'Etat. Un complément sera effectué.

Plusieurs intervenants demandent que le canton n'entrave pas la réalisation de sondes géothermiques au nom de la protection des eaux.
Des précisions ont été apportées récemment par le canton sur cet aspect.

8.13. Tourisme

Plusieurs communes demandent d'être reconnues en tant que pôle touristique cantonal. La commune de Cheyres-Châbles demande à être intégrée au pôle touristique d'Estavayer.
Des travaux cantonaux sont en cours dans le domaine du tourisme. Des adaptations seront proposées en fonction des résultats. Le Conseil d'Etat précise néanmoins que des soutiens financiers sont possibles sur la base du fonds touristique pour des projets hors des pôles touristiques cantonaux. Pour la commune de Cheyres-Châbles, compte tenu de la problématique lacustre commune à celle d'Estavayer, la correction sera effectuée.

Plusieurs intervenants demandent qu'une meilleure desserte en transports publics soit assurée pour les pôles touristiques.
La desserte en transports publics est déterminée par la demande, notamment pour des raisons financières. Toutefois, les pôles touristiques sont pris en compte dans les commandes d'offres en transports publics effectuées par le canton.

Des intervenants demandent que les installations ou équipements de tourisme et loisirs ne soient possibles que dans les pôles touristiques afin de préserver les milieux naturels et paysagers; d'autres intervenants demandent que des installations ou équipements de tourisme et de loisirs soient possibles hors des pôles touristiques.
Les principes proposés ne seront pas changés, mais il est clair que les constructions d'une certaine importance devraient prioritairement contribuer à renforcer l'attractivité des pôles touristiques cantonaux ou régionaux.

Un parti politique et plusieurs intervenants demandent que le plan directeur cantonal donne des orientations pour la valorisation des rives de lacs.
Le plan directeur cantonal a été complété suite à la consultation publique par un nouveau thème qui annonce les intentions du canton de mener des réflexions sur le sujet. Cette modification faisait partie du dossier de consultation restreinte.

8.14. Résidences secondaires

La Confédération salue le contenu proposé par le canton. Plusieurs intervenants demandent que les constructions caractéristiques du site soient élargies aux catégories B et C du recensement des biens culturels et non uniquement à la valeur A, ou alors qu'un recensement spécifique soit établi.
La notion de bâtiments caractéristiques relève de la terminologie des biens culturels. Il n'est pas prévu d'effectuer un recensement cantonal particulier pour les résidences secondaires. Par contre, afin d'assurer un parallélisme avec les bâtiments dignes de protection hors de la zone à bâtir qui peuvent faire l'objet de changements d'affectation, la notion de bâtiments caractéristiques sera élargie aux bâtiments de valeur B du recensement des biens culturels.

8.15. Mobilité

De nombreuses communes demandent que le canton améliore leur desserte en transports publics, notamment en raison des exigences formulées dans le droit cantonal pour l'extension des zones à bâtir.
Dans le domaine des transports publics, l'offre est déterminée par la demande ou la demande potentielle. Le canton veille à ce qu'une desserte minimale soit assurée sur l'ensemble du territoire, mais une augmentation supplémentaire de l'offre se base, pour des motifs de coûts, sur l'utilisation effective.

Des intervenants estiment que les niveaux de desserte exigés en relation avec l'urbanisation (nouvelles mises en zone, secteurs stratégiques, pôles touristiques, densification,…) sont trop peu exigeants; d'autres intervenants estiment que les critères sont trop exigeants.
La nécessité de fixer des exigences de desserte en transports publics pour le développement de l'urbanisation découle des bases légales fédérales et cantonales. Le Conseil d'Etat estime que les niveaux définis sont proportionnés pour un canton avec des caractéristiques telles que celles présentes actuellement sur son territoire.

Des communes d'agglomération ou des professionnels de l'aménagement du territoire demandent que le plan directeur mentionne que le canton s'engage à financer les stations de vélos en libre-service.
La mise en place de ces stations dans les agglomérations a été soutenue par le canton. La mise en place de mesures financières ne relève pas du plan directeur cantonal, mais du droit cantonal. Ce point ne sera pas ajouté.

Une commune s'étonne que le plan directeur cantonal ne tienne pas compte, dans le chapitre Mobilité, du développement des voitures électriques.
Le plan directeur traite des principes et mesures qui ont des conséquences sur les instruments de planification à l'échelle régionale ou locale. Les voitures électriques sont des moyens de transport qui prennent une place comparable aux voitures à combustible plus traditionnel et elles ne nécessitent pas un traitement particulier dans les instruments d'aménagement du territoire.

8.16. Patrimoine

Plusieurs communes remettent en question l'inventaire des sites construits à protéger (ISOS) et son approche. Des prises de position relèvent que l'ISOS est un bon instrument et apprécie que le canton en préconise une application attentive.
L'ISOS est un inventaire fédéral. La Confédération est en charge de sa mise à jour et de son évolution. A défaut de recensement cantonal en la matière le canton utilise le relevé effectué au niveau fédéral pour les prises en compte des sites régionaux et locaux. Toutefois, pour ces deux derniers cas de figure, la marge d'interprétation cantonale est plus importante.

Plusieurs communes estiment que les autorités communales devraient être consultées avant l'inscription d'un site à l'ISOS.
Le canton précise que l'ISOS a été établi par la Confédération bien avant le présent projet de plan directeur. La Confédération a effectué une consultation dans le cadre des travaux d'élaboration de l'ISOS.

8.17. Surface d'assolement

La Confédération et plusieurs intervenants estiment que le territoire d'urbanisation ne constitue qu'une base qui permet de fonder la démonstration qu'une emprise sur les surfaces d'assolement est à considérer comme importante pour le canton (critère du droit fédéral), mais que la démonstration effective de la justification de l'emprise doit se faire dans le plan d'aménagement local. Plusieurs communes demandent que l'importance pour le canton des mises en zone dans le territoire d'urbanisation situées sur des SDA ne soit plus à démontrer au niveau de la planification locale.
Le plan directeur cantonal sera complété pour préciser que le territoire d'urbanisation constitue une base pour la justification, mais que la nécessité de l'emprise doit être démontrée au niveau du rapport explicatif du plan d'aménagement local.

En vertu de nouvelles directives internes à l'administration fédérale, les offices fédéraux proposent de contribuer à un fonds pour l'amélioration des sols agricoles dégradés en cas d'emprise sur des SDA pour des projets fédéraux lorsque des mesures de compensation effectives ne sont pas possibles.
La piste est intéressante. Un principe sera ajouté au texte du plan directeur afin de pouvoir étudier avec les instances fédérales les modalités de mise en œuvre de cette proposition.

8.18. Constructions hors de la zone à bâtir

De nombreux intervenants demandent un assouplissement des dispositions pour les constructions hors de la zone à bâtir afin de mieux pouvoir utiliser les volumes vides ou sous-utilisés.
Les dispositions légales régissant les constructions hors de la zone à bâtir sont de compétence unique du droit fédéral. Le canton ne dispose d'aucune marge de manœuvre en la matière. Un projet de modification de la loi fédérale sur ce sujet est en cours (loi fédérale sur l'aménagement du territoire, deuxième étape).

8.19. Hameaux hors de la zone à bâtir

Plusieurs communes demandent que les critères du plan directeur soient assouplis afin de pouvoir appliquer ces dispositions à plus de bâtiments qu'actuellement. La Confédération demande de restreindre le champ d'application de ce thème en réduisant notamment la distance maximale entre les bâtiments à 20 ou 30 mètres au lieu de 50 mètres.
Le thème est une mise en œuvre de dispositions du droit fédéral. Il a été établi et approuvé par le Conseil fédéral en 1995. Cette approbation a été confirmée pour un thème identique en 2004. Le thème proposé est une reprise telle quelle des deux textes précédemment approuvés. Le droit fédéral n'a pas évolué. La modification des critères remettrait en question des secteurs légalisés depuis plus de 20 ans. Le Conseil d'Etat estime que ce thème peut être laissé dans sa teneur actuelle.

8.20. Domaines alpestres

La Confédération émet des réserves sur cette thématique qui avait déjà été proposée par le canton en 2004 et pour laquelle elle n'était pas entrée en matière. Elle ne pourra revoir sa position que si le canton détermine les paysages où une relation entre constructions et paysage est primordiale. Ce réexamen ne pourra se faire que sur la base d'un concept cantonal du paysage à ce jour inexistant.
Le Conseil d'Etat retire le thème du plan directeur, mais annonce qu'un ajout sur ce sujet sera effectué parallèlement aux compléments qui seront effectués une fois le concept cantonal de paysage à disposition.

8.21. Cours d'eau

Plusieurs intervenants émettent des réserves quant à la délimitation et à la préservation de l'espace réservé aux eaux.
Cette notion est définie dans le droit fédéral. Elle figure également dans la base légale cantonale. Le plan directeur cantonal ne fait que préciser les conséquences de cet espace sur l'aménagement du territoire et les modalités pour le prendre en compte dans le plan d'aménagement local.

Plusieurs communes estiment que le canton devrait prendre à sa charge les projets de revitalisation puisqu'il les préconise.
Les questions financières ne sont pas définies dans le plan directeur cantonal, mais dans la loi cantonale sur les eaux. Le Conseil d'Etat souligne que, quand bien même les communes sont maîtres d'ouvrage pour les projets de revitalisation, ces projets bénéficient de soutiens financiers importants de la Confédération et du canton.

Plusieurs prises de position estiment que les projets de revitalisation devraient éviter les emprises sur les surfaces d'assolement.
Le sujet a fait l'objet de nombreuses discussions au niveau fédéral. Des principes ont été définis à l'échelon national et le canton les mettra en œuvre dans les projets réalisés sur sol fribourgeois.

8.22. Exploitation de matériaux

Les représentants des exploitants demandent que les critères pour les sites à exploiter soient assouplis. Les riverains d'exploitation en cours estiment que la planification cantonale ne

prend pas suffisamment en compte les nuisances et l'impact des exploitations sur la population. La Confédération estime que les nouvelles exploitations doivent se concentrer uniquement dans les sites prioritaires indiqués. Ce sont uniquement ces sites qu'elle va approuver.
Une vérification de l'état des exploitations autorisées, du volume à exploiter et des besoins en matériaux a été effectuée suite à la consultation publique. Il en résulte que les besoins du canton sont couverts à moyen terme. Une révision du plan sectoriel qui permettra de réexaminer la méthode pour désigner les sites prioritaires et les besoins à couvrir sera initiée dès 2019. Le plan directeur sera adapté suite à ces travaux.

8.23. Fiches de projet

La Confédération estime que le canton a fait un très gros travail pour identifier les projets à intégrer au plan directeur. Certaines fiches de projet transmises lors de la deuxième consultation (consultation restreinte) semblent ne pas avoir été analysées avec les mêmes critères que le premier envoi et, selon l'autorité fédérale, certaines fiches ne relèvent pas forcément du plan directeur. L'instance fédérale rappelle que, même pour les fiches qu'elle va approuver, les procédures de mise en zone et d'autorisation de construire restent réservées. Plusieurs communes ou associations de communes ont transmis des demandes d'inscription de projets en craignant que certains projets envisagés à l'échelle régionale ou locale ne puissent se réaliser sans inscription préalable au plan directeur.
Le Conseil d'Etat est conscient que la nouveauté voulue par le législateur fédéral amène énormément d'interrogations et que les cantons et la Confédération vont devoir échanger au cours des prochaines années. Ils devront déterminer plus précisément quand un projet doit être inscrit dans le plan directeur et selon quelles modalités afin que la gestion du plan directeur cantonal reste possible dans des délais acceptables pour la réalisation des projets, tant pour les autorités cantonales que fédérales.

En ce qui concerne l'inscription de fiches de projets dans le plan directeur les critères non cumulatifs suivants ont été retenus pour retenir ou rejeter des demandes d'inscription de projets:

> *Projets nécessitant une mise en zone ou un changement d'affectation d'une surface de plus de 3 ha*
> *Projets nécessitant la planification de plus de 1500 places de stationnement*
> *Projets nécessitant une coordination intercantonale ou fédérale*
> *Projets compris dans une étude/planification sectorielle/inventaire cantonal ou fédéral*
> *Inscription du projet exigée dans le guide fédéral pour la planification directrice*

Le Conseil d'Etat estime que les projets qui sont inférieurs aux seuils indiqués ne nécessitent pas d'inscription préalable au plan directeur cantonal avant que les travaux de mise en zone ou d'autorisation de construire ne soient initiés selon les procédures usuelles.

Une centaine de particuliers, des associations et les communes de La Verrerie, Vaulruz et Sâles se sont opposées aux sites éoliens, respectivement à l'ensemble des sites retenus, aux contraintes identifiées et aux sites situés sur leur territoire communal.
Le Conseil d'Etat estime que le concept éolien développé par le canton est conforme à l'état des connaissances actuelles. Il permet d'atteindre les objectifs fixés dans la stratégie énergétique cantonale en matière d'énergie éolienne.

La Confédération, le canton de Berne, l'Association des communes du district du Lac et les associations de protection de l'environnement ont émis de gros doutes sur le projet de Centre de production et de conditionnement de culture maraîchère à Galmiz.
Une modification de la fiche de projet a été proposée lors de la consultation restreinte. Des contacts auront lieu entre les différents acteurs concernés afin de déterminer les modalités de développement pour un tel projet.

En ce qui concerne les fiches de projet prises à titre individuel, la Confédération fait toute une série de remarques et de demande de compléments pour l'examen final du plan directeur. Les considérations les plus importantes sont les suivantes:

Demande de changement de catégorie de coordination (projet jugé moins avancé que ne l'estime le canton et qui ne peut donc pas être en l'état approuvé)

Route de contournement de Düdingen, Schiffenen–Morat, Site éolien «Massif du Gibloux», Site éolien «Schwyberg», Site éolien «Autour de l'Esserta».

Compléments de contenu exigés pour l'examen final fédéral

Développement du domaine skiable de Schwarzsee, Assainissement de l'ancienne décharge de la Pila, Centre de production et de conditionnement de culture maraîchère dans le Seeland, Protection contre les crues et revitalisation de la Petite Glâne, Revitalisation de la Biorde, Concept intégral de gestion de cours d'eau (GEK Sense 21), Protection contre les crues et revitalisation du Grand Marais (Grosses Moos), Développement du site de Jaun/Gastlosen, Centre de logistique du secteur de La Guérite, Liaison Marly-Matran.

Demande de changement de catégorie de coordination et de compléments de contenus pour l'examen final

Extension du domaine skiable, sentiers VTT, Via Ferrata de Moléson-sur-Gruyères.

Demande de changement de catégorie de coordination, de compléments de contenus pour l'examen final et doutes sur la faisabilité légale du projet tel que présenté

Centre de biomasse et parc énergétique Galmiz, Domaine skiable – Liaison Rathvel, Moléson-sur-Gruyères, Développement des activités 4 saisons et de l'hébergement à Vounetz, Infrastructures estivales à La Berra et liaison La Berra – Plan des gouilles.

Demande d'évaluation de la nécessité d'inscription dans le plan directeur, de compléments de contenus pour l'examen final et doutes sur la faisabilité légale du projet tel que présenté

MAC Middes, Echangeur autoroutier Friseneit, Extension du Papiliorama, Valorisation du Mont-Vully, Centre Schwarzsee.

Demande d'évaluation de la nécessité d'inscription dans le plan directeur

Ferme VTT Hapfere à Plaffeien, Développement touristique du secteur Bad à Schwarzsee, Extension de la place de sport de Gurmels, Extension de la décharge de type D de Châtillon à Hauterive.
Le Conseil d'Etat a effectué tous les compléments qui étaient possibles pour valider un maximum de fiches de projet. Il a accepté de changer la catégorie de coordination des fiches de projet du site éolien Schwyberg, du projet d'extension de la place de sport de Gurmels et du MAC Middes. Le gouvernement a décidé, en raison principalement de l'examen des autorités fédérales, de retirer la fiche de projet du domaine skiable- Liaison Rathvel, Moléson-sur-Gruyères et la fiche de projet de l'échangeur de Friseneit.

8.24. Carte de synthèse

La Confédération estime que la carte de synthèse est de bonne qualité et bien lisible pour un document à cette échelle. Elle comprend les informations nécessaires pour répondre aux exigences fédérales. Plusieurs intervenants estiment que la carte devrait être établie à une autre échelle pour être plus lisible et que les représentations graphiques choisies devraient être améliorées.
Le Conseil d'Etat précise que l'échelle de la carte de synthèse (1:50 000) est définie dans le droit fédéral et que cela permet de ne pas donner des informations trop précises pour un document qui doit rester une planification directrice et non un plan opposable aux tiers. Pour les questions de représentations graphiques, des vérifications et adaptations ont été effectuées.

9. Les divergences majeures

Suite à la consultation publique, sur la base d'un premier projet de rapport de consultation et d'entente avec le Conseil d'Etat, la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) a établi une liste des divergences majeures entre les instances communales et cantonales, conformément à l'article 12 ReLATeC. Les divergences sur des principes découlant directement de bases légales en vigueur ou de plans sectoriels fédéraux n'ont pas été retenues comme divergences majeures.

Les divergences majeures identifiées portaient sur les thèmes suivants:

> Fiches de projet non retenues
> Projets de parcs éoliens
> Catégorie de pôle touristique
> Typologie des zones d'activités
> Catégorie de tissu urbain (priorités d'urbanisation)
> Adaptations du territoire d'urbanisation

Le 23 mars 2018, des correspondances personnalisées ont été transmises aux 60 communes concernées. Ces documents mentionnaient la ou les divergence(s) et la réponse proposée par les instances cantonales. Les Conseils communaux disposaient de 15 jours pour demander une éventuelle entrevue avec une délégation du Conseil d'Etat.

Les communes dont la prise de position ne relevaient pas des divergences majeures ou pour lesquelles des modifications allaient être effectuées ont été informées, par courrier du même jour, qu'elles pourraient prendre connaissance du traitement de leur prise de position lors de la publication du rapport sur la consultation publique début juillet 2018.

43 Conseils communaux ont demandé une entrevue dans le délai imparti. Des contacts plus informels ont également eu lieu avec d'autres associations ou groupements de communes.

Suite aux entrevues avec la délégation du Conseil d'Etat qui se sont déroulées de mi-avril à mi-mai 2018, les éclaircissements fournis lors des séances semblent avoir permis de dissiper certains malentendus.

Le territoire d'urbanisation, les sites retenus pour les projets de parcs éoliens et les pôles touristiques cantonaux ont été le principal sujet de discussion. Certains ajustements ont été effectués suite à ces discussions, mais ils n'ont pas de portée majeure sur l'orientation du dossier mis en consultation publique.

10. Principales modifications suite à la consultation publique

Diverses modifications ont été apportées au document suite à la consultation publique. Il ne s'agit pas ici de toutes les mentionner, mais de signaler les principales modifications au contenu du plan directeur.

Le plan directeur cantonal a été modifié sur les principaux points suivants:

> compléments au volet stratégique afin de répondre au mieux aux exigences fédérales;
> compléments aux thèmes liés aux zones à bâtir afin de répondre au mieux aux exigences fédérales (critères de dimensionnement, obligation de construire, zones d'activités);
> introduction d'un thème sur les rives de lac (annonce de réflexions au niveau cantonal);
> précision quant aux critères de desserte en transports publics et de mobilité douce à démontrer pour envisager une densification sans limite quantitative;
> choix de la variante régionale pour la gestion des zones d'activités et correction des besoins attribués aux districts de la Singine et de la Veveyse suite à une inversion des données chiffrées dans le dossier de consultation publique;
> ajout de 13 fiches de projet et correction du contenu d'une (Centre de production et de conditionnement de culture maraîchère dans le Seeland);
> adaptation du territoire d'urbanisation en fonction des planifications locales approuvées depuis la mise en consultation publique, de la vérification de la prise en compte des zones de protection de la nature, du paysage et des sites construits et des entrevues avec les communes;
> intégration de la commune de Cheyres-Châbles au pôle touristique d'Estavayer;
> adaptation du thème de l'énergie éolienne afin de répondre au mieux aux exigences fédérales;
> changement des états de coordination et compléments apportés à certaines fiches de projet selon les demandes de la Confédération.

De nombreuses modifications mineures ont également été intégrées suite à la consultation publique.

11. Modalités de gestion du plan directeur

11.1. Modifications du plan directeur cantonal

La loi fédérale prescrit que le plan directeur cantonal doit être revu tous les dix ans. Les communes concernées ont la faculté de demander des modifications de contenu. Toutefois, trois types de modifications sont prévus: les modifications majeures, les modifications mineures et les modifications des fiches de projet.

Les modifications majeures sont soumises à la même procédure que celle suivie par le plan directeur. Les modifications de contenu sont mises en consultation publique pendant deux mois – trois mois pour les communes – avant d'être adoptées par le Conseil d'Etat après présentation pour information au Grand Conseil, puis approuvées par le Conseil fédéral.

Si de nouvelles études ou plans sectoriels ont pour conséquence des modifications majeures du plan directeur, ces documents sont joints aux nouveaux textes du plan directeur lors de la consultation publique.

Un thème subit une modification majeure lorsque des modifications sont apportées au texte ou aux éléments cartographiques. Une exception toutefois: sont considérées comme modifications mineures les changements apportés aux tâches des organes de l'administration cantonale.

On parle de modifications mineures lorsqu'il s'agit de mises à jour du contenu informatif. Les modifications de ce type ne sont pas soumises à consultation publique. Elles sont adoptées par le Conseil d'Etat puis annoncées aux autorités communales et fédérales.

Pour les fiches de projet, une procédure spécifique a été proposée dans une modification du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATeC). Cette modification a été accueillie favorablement tant par les prises de position émanant du canton que par la Confédération. Il est prévu de réduire la durée de la consultation publique à un mois en cas de nouvelle fiche de projet ou de modification et que seules les nouvelles fiches de projet fassent l'objet d'une présentation au Grand Conseil. Il est nécessaire de prévoir une procédure simplifiée pour mettre à jour ce type de contenu spécifique.

11.2. Rapport sur l'aménagement du territoire

En matière d'aménagement du territoire, le droit fédéral et cantonal prévoit que les autorités compétentes rédigent un rapport informant de l'état et de la mise en œuvre de l'aménagement du territoire cantonal à chaque législature à destination de la Confédération et du Grand Conseil. Des rapports ont été établis par le passé en 1997 et en 2008. Considérant que le plan directeur en cours de révision fait office de rapport pour l'année 2018, le prochain rapport sera remis en 2023.

12. Boussole 21 – Résultat de l'évaluation

Le résultat de l'évaluation Boussole 21 est positif. Les résultats complets de l'évaluation sont disponibles en annexe du présent rapport.

La stratégie, les principes et les mesures fixées dans ce plan ont systématiquement été élaborés dans une perspective de durabilité. Le plan directeur cantonal a une incidence importante sur les trois piliers du développement durable, mais en particulier dans les domaines analysés «Mobilité et territoire», «Conditions cadre pour l'économie», «Cadre de vie et espace public» ainsi que «Energie».

Une partie des critères définis pour évaluer la durabilité sont difficiles à estimer et ont un impact indirect. Le plan directeur fixe en effet un cadre pour l'aménagement du territoire et ne donne pas une garantie que les projets réalisés seront

tous favorables au développement durable. C'est en premier lieu dans la mise en œuvre du plan à l'échelle régionale et communale que les conséquences sur l'économie, l'environnement et la société seront véritablement mesurables.

13. Suite des travaux

Suite à la consultation du Grand Conseil, le plan directeur cantonal sera adopté par le Conseil d'Etat, puis transmis pour approbation au Conseil fédéral. Le plan directeur adopté devrait être distribué aux communes et instances concernées au cours du dernier trimestre 2018.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du dossier du plan directeur cantonal.