

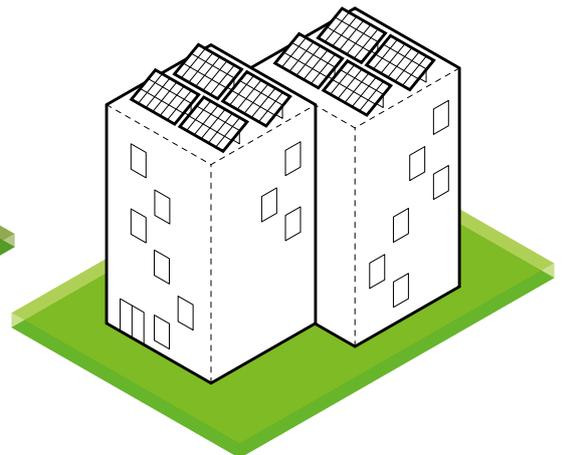
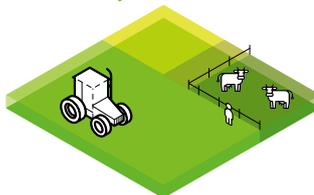
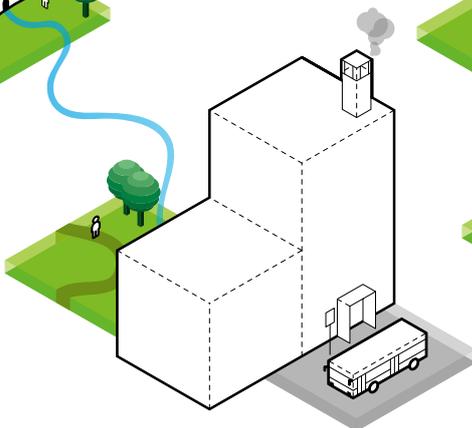
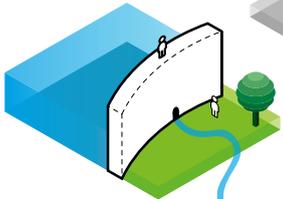
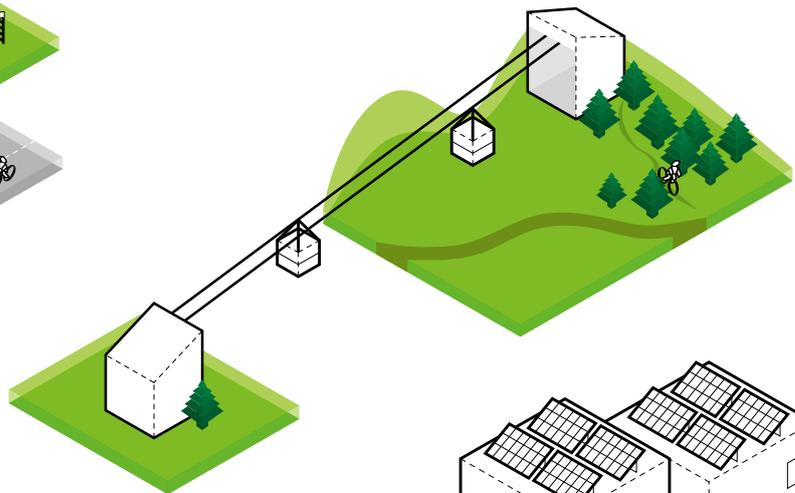
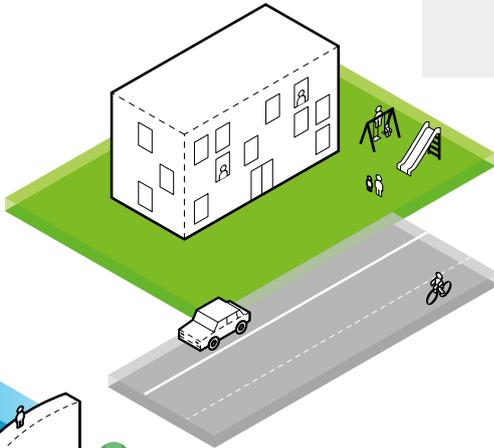
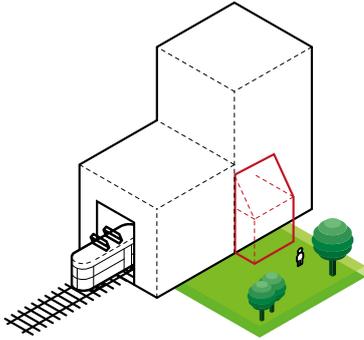
Rapport sur l'aménagement du territoire

—
Janvier 2024



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG
WWW.FR.CH

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR



Impressum

Rapport sur l'aménagement du territoire de l'Etat de Fribourg

Janvier 2024

© **Conseil d'Etat** CE

© **Staatsrat** SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

www.fr.ch/cha

Pour de plus amples informations, veuillez contacter :

Service des constructions et de l'aménagement SeCA

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 36 13

Sommaire

1. Introduction	1
1.1 Buts du rapport	1
1.1.1 Evolution statistique	1
1.1.2 Réserves et conditions du Conseil fédéral relatives à l'approbation du plan directeur cantonal	1
1.1.3 Mise en œuvre du plan directeur cantonal	2
1.1.4 Etat des travaux dans le domaine de l'aménagement cantonal, régional et local depuis l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal	2
1.1.5 Perspectives pour les prochaines années	3
1.2 Structure du rapport	3
1.3 Démarche suivie	3
2. Cadre général	4
2.1 Evolution des politiques publiques	4
2.1.1 Révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire	4
2.1.2 Modifications de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions	4
2.1.3 Entrée en vigueur de la loi sur la mobilité	5
2.1.4 Politique climatique	5
2.1.5 Stratégie de développement durable	6
2.1.6 Politique énergétique	7
2.1.7 Politique de la biodiversité	8
2.1.8 Politique touristique	8
2.1.9 Politique des agglomérations	8
2.2 Cadrage statistique	9
2.2.1 Démographie	11
2.2.2 Emplois	17
2.2.3 Mouvements pendulaires	19
2.2.4 Utilisation du sol	23
2.2.5 Constats et liens avec le plan directeur cantonal	24

3. Mise en œuvre de la planification directrice cantonale **25**

3.1 Urbanisation et équipements **25**

3.1.1	Stratégie d'urbanisation (volet stratégique), dimensionnement et gestion de la zone à bâtir	26
3.1.2	Territoire d'urbanisation	34
3.1.3	Densification et requalification	35
3.1.4	Typologie, dimensionnement et gestion des zones d'activités	35
3.1.5	Grands générateurs de trafic et centres commerciaux	37
3.1.6	Tourisme et loisirs	37
3.1.7	Infrastructures publiques	38
3.1.8	Rives de lac, ports et amarrages	39
3.1.9	Patrimoine culturel bâti et non bâti (sites construits protégés, chemins historiques, sites archéologiques et immeubles protégés)	39
3.1.10	Energie	40
3.1.11	Installations militaires et stands de tir	42
3.1.12	Gens du voyage	43

3.2 Mobilité **44**

3.2.1	Transports publics	44
3.2.2	Transport individuel motorisé	45
3.2.3	Mobilité combinée	46
3.2.4	Réseau cyclable	46
3.2.5	Cyclotourisme	47
3.2.6	Vélo tout terrain	47
3.2.7	Chemin pour piétons	47
3.2.8	Chemins de randonnée pédestre	48
3.2.9	Transport de marchandise	48
3.2.10	Aviation civile	48

3.3 Espace rural et naturel **49**

3.3.1	Surfaces d'assolement	49
3.3.2	Améliorations foncières	51
3.3.3	Constructions hors de la zone à bâtir	51
3.3.4	Espace forestier	53
3.3.5	Espace naturel	54
3.3.6	Dangers naturels	56
3.3.7	Parcs d'importance nationale	56

3.4	Environnement	57
3.4.1	Gestion des eaux	57
3.4.2	Protection de l'air	60
3.4.3	Lutte contre le bruit	61
3.4.4	Protection des sols	61
3.4.5	Gestion du sous-sol	62
3.4.6	Accidents majeurs	62
3.4.7	Sites pollués	63
3.4.8	Gestion des déchets	63
3.4.9	Exploitation des matériaux	64
4.	Etat des lieux des instruments de planification	66
4.1	Aménagement cantonal	66
4.1.1	Processus d'élaboration et tenue à jour du plan directeur cantonal	66
4.1.2	Interventions parlementaires	67
4.1.3	Modifications effectuées ou en cours du plan directeur cantonal	67
4.1.4	Observatoire du territoire	69
4.2	Aménagement régional	69
4.2.1	Etat de la situation	69
4.2.2	Etat des travaux d'élaboration ou de révision des plans directeurs régionaux	69
4.2.3	Perspectives et enjeux	71
4.3	Aménagement local	71
4.3.1	Etat de la situation	71
4.3.2	Perspectives et enjeux	74
5.	Conclusion	75

1. Introduction

Le présent rapport dresse un état de l'aménagement du territoire dans toutes ses dimensions à l'échelle cantonale, régionale et locale.

Il répond à une exigence de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (art. 9 OAT), selon laquelle les cantons sont tenus de renseigner l'Office du développement territorial tous les quatre ans sur l'état des travaux relatifs au plan directeur cantonal, à sa mise en œuvre et aux modifications importantes de ses études de base. Cette exigence a été renforcée lors du dernier examen effectué par la Confédération dans le cadre de l'approbation de la révision du plan directeur cantonal par toute une série d'exigences et de conditions. Le présent rapport doit notamment répondre à ces différents points.

Par ailleurs, suite à la motion Ueli Schnyder, le Conseil d'Etat s'est engagé en 1991 à présenter au Grand Conseil un rapport sur l'aménagement du territoire tous les cinq ans (art. 19, al. 1 loi sur l'aménagement et les constructions). Le gouvernement a alors proposé que le Grand Conseil et la Confédération soient informés sur l'aménagement du territoire par un seul et même rapport.

Un premier document de ce type a été établi début 1997. Il concluait à la nécessité de réviser le premier plan directeur cantonal du canton adopté en 1987 et approuvé en 1991. Le plan directeur cantonal a donc été intégralement révisé et adopté en 2002 et approuvé en 2004. Un rapport sur l'aménagement du territoire est nécessaire une fois entre deux révisions complètes. Un deuxième rapport sur l'aménagement a été rédigé en 2008.

Le présent rapport s'inscrit dans la logique des précédents. Le plan directeur cantonal en vigueur a été adopté par le Conseil d'Etat en 2018 et a été approuvé en deux temps par le Conseil fédéral en mai 2019 et août 2020. Dans son rapport d'examen du plan directeur cantonal, la Confédération a fixé l'échéance pour la remise de ce nouveau rapport sur l'aménagement du territoire à 2023, soit 4 ans après l'approbation de la première partie du plan directeur cantonal.

La Confédération a également déterminé dans le Guide pour la planification directrice le contenu minimal attendu dans le rapport à lui transmettre. Une séance de discussion est prévue avec le canton après analyse du rapport. En fonction des résultats présentés, la Confédération peut imposer des mesures au canton en vertu des dispositions de l'art. 38a LAT.

1.1 Buts du rapport

Les buts du rapport sont de plusieurs ordres:

- voir si les tendances statistiques établies lors de l'élaboration du plan directeur cantonal restent d'actualité ;
- répondre aux réserves et conditions d'approbation du Conseil fédéral relatives au plan directeur cantonal ;
- rendre compte de la mise en œuvre du plan directeur cantonal ;
- informer sur les principales évolutions et travaux de l'aménagement cantonal, régional et local depuis l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal ;
- esquisser les perspectives pour les prochaines années ;

Chacun de ces points est décliné ci-après.

1.1.1 Evolution statistique

La partie "Cadre général" présente l'évolution du canton en matière de démographie, d'emploi, de mouvements pendulaires et d'utilisation du sol. Cette partie permet de mettre en lumière si le contexte reste sensiblement le même que lors de l'élaboration du plan directeur cantonal ou si des changements importants sont visibles. Cette analyse a pour but de voir si les tendances à gérer sur le territoire sont les mêmes que lors de l'établissement du plan directeur cantonal.

1.1.2 Réserves et conditions du Conseil fédéral relatives à l'approbation du plan directeur cantonal

Sur la base des rapports d'examen de l'Office fédéral du développement territorial, le Conseil fédéral a approuvé le plan directeur cantonal avec un certain nombre de réserves. Certaines concernent de légères reformulations ou alors des éléments qui devront être modifiés lors d'une future adaptation du plan directeur cantonal. D'autres sont à prendre en compte lors de la planification ultérieure d'un projet (par exemple au niveau de l'aménagement local).

Le rapport sur l'aménagement du territoire permet de donner l'état de situation par rapport aux réserves et conditions suivantes de la Confédération:

- › Tant que les zones réservées annoncées à la page 16 du Volet stratégique du plan directeur cantonal ne seront pas entrées en force, le canton procédera à la surveillance des permis de construire des communes concernées et prendra ou s'assurera que les communes prennent les mesures nécessaires pour empêcher que soient construites ou équipées les surfaces susceptibles de faire l'objet d'un dézonage.
- › L'évolution de la surface totale des différents types de zones à bâtir doit permettre au canton de garantir en tout temps la part minimale de surface d'assolement de 35 800 ha qui lui est dévolue selon le plan sectoriel de la Confédération.
- › Le canton réexaminera les exigences relatives à la qualité de desserte en transports publics des zones destinées à l'habitat afin de les rendre plus sévères. Dans l'intervalle, il veillera à ce que toute affectation en zone à bâtir réponde aux critères de desserte en transports publics les plus élevés possibles, le niveau de qualité de desserte E ne pouvant entrer en considération qu'en cas de circonstances particulières.
- › Cette approbation se base sur une valeur totale de la zone à bâtir (estimation chiffrée) de 10'933 ha à l'horizon 2042, pour autant que le canton respecte en tout temps sa part minimale de surface d'assolement.
- › Tant qu'il n'aura pas procédé à l'inscription dans le plan directeur de la liste des cas qui s'y prêtent, le canton notifiera à l'ARE [Office fédéral du développement territorial] toutes les décisions de mises en conformité de tissus bâtis regroupés conduisant à une extension de la zone à bâtir.
- › Le canton de Fribourg est invité à fournir à l'ARE, dans les quatre ans à compter de l'approbation du plan directeur par le Conseil fédéral, un rapport justifiant la répartition du territoire d'urbanisation choisie et à procéder le cas échéant à son adaptation en modifiant le plan directeur cantonal.
- › Le total cantonal de zones d'activités en 2035 ne devra pas dépasser 1480 ha, soit le total des surfaces de ce type de zones en 2016.
- › Le canton de Fribourg est invité à adapter, dans le délai de trois ans à compter de l'approbation du plan directeur par la Confédération, le texte de la fiche T 115 "Sites construits protégés et chemins historiques" ainsi que la légende de la carte de synthèse de manière à supprimer les appellations "ISOS régional" et "ISOS local".
- › Fiche T304 "Hameaux hors de la zone à bâtir": La liste des 32 entités disposant d'un périmètre d'habitat à maintenir légalisé figurant aux pages 23-24 du rapport d'examen de l'ARE du 29 juillet 2020 est approuvée en tant que contenu du plan directeur cantonal définissant de manière exhaustive les entités entrant en ligne de compte pour une mesure au sens de l'article 33 OAT. Le canton de Fribourg est invité à ancrer cette liste dans son plan directeur.
- › Le canton est invité à notifier à l'ARE toutes les décisions d'application de la fiche T305 " Bâtiments protégés hors de la zone à bâtir ".

1.1.3 Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal comprend un volet stratégique et un volet opérationnel. Le volet stratégique se base sur le programme d'aménagement cantonal. Ce dernier prend la forme d'un décret du Grand Conseil et est accompagné d'un message du Conseil d'Etat. Il fixe les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire. Le volet stratégique concrétise la stratégie cantonale d'aménagement du territoire. Dans le présent rapport sur l'aménagement du territoire, la partie "Mise en œuvre de la planification directrice" renseigne sur l'état de la prise en compte de la nouvelle planification cantonale en fonction des thématiques abordées par le plan directeur cantonal.

Le plan directeur comprend également une série de fiches de projet conformément aux exigences du droit fédéral. Le rapport rend également compte de la gestion et de la mise en œuvre de ce nouveau type de contenu pour la planification directrice cantonale.

1.1.4 Etat des travaux dans le domaine de l'aménagement cantonal, régional et local depuis l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal

Le rapport dresse un état des lieux des instruments d'aménagement à chaque échelle de planification prévue par le droit cantonal. Il donne l'état des travaux et explicite les principales questions de mise en œuvre pour chaque échelle de planification.

1.1.5 Perspectives pour les prochaines années

Le rapport doit permettre d'identifier si le contenu du plan directeur cantonal est toujours en adéquation avec les principales tendances à gérer sur le territoire dans le respect des exigences fédérales et cantonales. Le cas échéant, il renseigne sur les éventuelles adaptations à envisager. Sur la base de ce rapport, la Confédération peut exiger des modifications du plan directeur cantonal si elle estime que le contenu actuel ne permet pas d'orienter le développement spatial conformément aux dispositions du droit fédéral. En cas de problème important constaté, le Conseil fédéral peut décider d'un gel des zones à bâtir dans un canton.

1.2 Structure du rapport

Le rapport est plus précisément structuré de la manière suivante:

- › la première partie « Cadre général » illustre le contexte dans lequel s'inscrit l'aménagement du territoire du canton. Elle présente les modifications récentes en matière de politiques publiques ayant un impact sur le territoire, qu'elles soient fédérales ou cantonales; elle présente également un profil statistique du canton et son évolution ces dernières années;
- › la deuxième partie « Mise en œuvre de la planification directrice cantonale » comprend le bilan de la mise en œuvre du plan directeur cantonal. Pour chaque domaine thématique traité dans le plan directeur cantonal, un état de la situation actuelle est dressé, de même que l'explication de la mise en œuvre des objectifs et principes du plan directeur cantonal. Des perspectives pour l'évolution des domaines thématiques sont également formulées;
- › la troisième partie « Etat des lieux des instruments de planification » revient sur les travaux de planification effectués à l'échelle cantonale, régionale et locale;
- › la conclusion synthétise les constats et présente les perspectives pour le plan directeur cantonal dans son ensemble.

1.3 Démarche suivie

Ce rapport a été élaboré en étroite collaboration avec les différentes instances cantonales concernées. Celles-ci ont été largement sollicitées afin d'évaluer, sous l'angle de leur domaine d'expertise respectif, la mise en œuvre du plan directeur cantonal. Le rapport sur l'aménagement du territoire a fait l'objet d'une consultation interne avant son adoption par le Conseil d'Etat.

2. Cadre général

Cette partie présente le cadre dans lequel l'aménagement du territoire doit se concevoir. Les principales évolutions des politiques publiques qui influencent ou pourront influencer l'aménagement du territoire sont évoquées, puis un cadrage statistique est esquissé.

2.1 Evolution des politiques publiques

➤ Quelles évolutions les politiques publiques impactant l'aménagement du territoire ont-elles connues ?

L'aménagement du territoire a deux tâches essentielles : la gestion de l'urbanisation et la coordination des politiques publiques ayant un impact territorial. La première tâche est la plus connue du grand public qui limite souvent les activités de l'aménagement du territoire à la problématique des zones à bâtir. La deuxième tâche requiert de suivre l'évolution des politiques publiques et d'examiner suffisamment tôt les éventuels liens à instaurer entre celles-ci et les instruments d'aménagement du territoire. Voici les principales nouveautés intervenues depuis l'adoption du plan directeur cantonal, qui impacteront le domaine de l'aménagement du territoire à l'avenir et devront être intégrées dans le plan directeur cantonal.

2.1.1 Révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire

Le canton de Fribourg s'est doté d'un plan directeur cantonal conforme aux principes de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) révisée en 2014 qui constitue un changement de paradigme important dans la pratique de la planification du territoire. La philosophie introduite par la loi fédérale veut donner une dimension harmonieuse et davantage maîtrisée de l'urbanisation, notamment en densifiant l'habitat existant et en utilisant en priorité les terrains légalisés avant d'envisager des extensions de la zone à bâtir et en évitant au maximum la perte des terres agricoles et des espaces naturels. Le parlement fédéral a voulu renforcer le rôle du plan directeur cantonal en tant que cadre de référence pour la gestion de l'urbanisation lors des discussions sur la modification du cadre légal. Le nouveau plan directeur cantonal, établi en conformité de ces choix politiques, a gagné en importance dans la hiérarchie des instruments d'aménagement du territoire et la marge de manœuvre des communes pour la planification de certaines mesures dans le domaine de l'urbanisation s'en retrouve réduite.

Une nouvelle modification de la LAT vient d'être adoptée par le Parlement fédéral et devrait entrer en vigueur au 1er juillet 2025 en même temps que les modifications idoines du droit inférieur (ordonnance, guides). Elle porte principalement sur le domaine des constructions hors de la zone à bâtir et constitue un contre-projet indirect à l'initiative pour le paysage. Elle vise à stabiliser les constructions dans la zone agricole et à limiter l'imperméabilisation dans l'espace agricole. Les dispositions d'exécution ne sont cependant pas encore connues et il n'est pas possible d'esquisser de manière plus précise les changements que cela va induire, si ce n'est que le plan directeur cantonal devra être adapté dans les 5 ans après son entrée en vigueur pour que les nouvelles dispositions soient applicables dans le canton. Vraisemblablement, le droit cantonal devra également être adapté.

2.1.2 Modifications de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions

La loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions a été totalement révisée en 2008. Depuis les travaux de révision du plan directeur cantonal, les principales modifications ont été les suivantes :

- l'introduction de la taxe sur la plus-value et du droit d'emption légal, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018;
- l'aménagement régional obligatoire, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019;
- la modification des dispositions concernant la taxe sur la plus-value (possibilité pour les communes de percevoir une part du prélèvement cantonal, taxation de l'augmentation des possibilités de construire) avec la loi du 15 décembre 2022, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2023.

Ces changements découlent de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, entrée en vigueur le 1er mai 2014, qui accordait aux cantons un délai de 5 ans pour établir leur plan directeur cantonal adapté et le régime de la perception de la taxe sur la plus-value. L'aménagement régional obligatoire permet, en outre, la mise en œuvre des principes du plan directeur cantonal en matière de gestion régionale des zones d'activités, gestion imposée par le droit fédéral au minimum à cette échelle. Les dispositions légales régissant la taxe sur la plus-value ont été adaptées en deux temps afin d'augmenter la sécurité juridique et de conformer le droit cantonal à la jurisprudence fédérale récente.

2.1.3 Entrée en vigueur de la loi sur la mobilité

La récente loi sur la mobilité est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023 et remplace la loi sur les routes de 1967 et la loi sur les transports de 1994. Le règlement sur la mobilité accompagne la loi et fixe les dispositions d'exécution. Cette nouvelle loi propose une vision moderne en tenant compte des avancées sociales et technologiques, et s'applique à promouvoir la mobilité durable dans le canton. Optant pour une approche globale, elle régit tous les aspects de la mobilité dans le canton, non seulement le transport des personnes et des marchandises, mais aussi la planification des réseaux ainsi que la construction, le financement, l'entretien et la signalisation des infrastructures de mobilité. Un certain nombre de nouveaux instruments de planification de la mobilité sont introduits par la nouvelle loi dont la stratégie de la mobilité, établie par le Conseil d'Etat, qui fixera les objectifs de mobilité pour les vingt prochaines années, en tenant compte des grands enjeux environnementaux, de l'évolution de la démographie, des spécificités régionales et des impératifs sociétaux, et contient l'ensemble des itinéraires de mobilité et l'état de situation de toutes les infrastructures de mobilité qu'ils empruntent.

Pour les dossiers à coordonner avec ceux qui suivent des procédures relevant de l'aménagement du territoire, toute construction ou réaménagement d'une infrastructure de mobilité doit dorénavant faire l'objet d'un plan d'infrastructure de mobilité qui a valeur de permis de construire. Par infrastructure de mobilité on entend tous les ouvrages et installations qui servent à la mobilité, notamment les routes, les chemins, les installations destinées au transport aérien, les voies navigables et leurs abords ainsi que les places d'arrêt, de chargement ou de rassemblement, les installations portuaires et les gares. Les infrastructures de mobilité qui sont de la compétence fédérale ne sont pas soumises à cette disposition.

La procédure et les modalités de construction font l'objet de quelques modifications, telles qu'une mise à jour du mode de calcul et des distances minimales de construction à la route. En outre, la loi sur la mobilité entraîne des modifications en matière de compétences. Par exemple, le financement des arrêts de transports publics est désormais du ressort du canton, et ce dernier peut assumer davantage de responsabilités dans le développement des voies cyclables. La loi sur la mobilité met en oeuvre dans les grandes lignes la loi fédérale sur les voies cyclables, entrée en vigueur également au 1^{er} janvier 2023.

2.1.4 Politique climatique

La politique fédérale mais aussi et surtout la politique cantonale en matière de climat ont connu ces quatre dernières années un développement conséquent qui devra être pris en compte de manière plus concrète dans le plan directeur cantonal dans le cadre d'une future révision. En attendant, les principes de développement vers l'intérieur, avec des objectifs de densification conséquents couplés à la nécessité de disposer d'une bonne accessibilité en transports publics et à la mobilité douce, contribuent déjà activement aux objectifs de la politique climatique.

Niveau fédéral

La loi fédérale sur le CO₂ et l'ordonnance sur le CO₂ constituent les bases légales principales de la Confédération. La stratégie d'adaptation se décline dans un plan d'action (2020-2025). Pour la période postérieure à 2024 et suite au refus de la révision de la loi en votation populaire du 13 juin 2021 un nouveau projet a été proposé par le Conseil fédéral en octobre 2022. La récente acceptation en votation populaire de la loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCI) lors de la votation populaire du 18 juin 2023 viendra désormais compléter l'arsenal législatif réglant la politique climatique. Cette dernière implique les cantons de manière très importante dans l'atteinte des objectifs climatiques (art. 10 à 13 LCI), soulignant ainsi la nécessité de la mise en oeuvre de stratégies climatiques aux échelons cantonal et communal. L'article 12 (LCI) prévoit en particulier que les prescriptions d'actes fédéraux et d'actes cantonaux, notamment dans les domaines du CO₂, de l'environnement, de l'énergie, de l'aménagement du territoire, des finances, de l'agriculture, de l'économie forestière et de l'industrie du bois, des transports routiers et aériens et de l'imposition des huiles minérales, doivent être conçues et appliquées de sorte à contribuer à atteindre les objectifs de la présente loi. Il faudra attendre les dispositions d'exécution de la loi pour en savoir davantage sur son application.

La stratégie climatique à long terme (rapport de 2021) formule dix principes stratégiques que devront suivre la Confédération, les cantons et les communes en matière de politique climatique. Les Perspectives énergétiques 2050+ de l'Office fédéral de l'énergie, publiées en automne 2020, constituent également une base importante pour la stratégie climatique de la Suisse. La question des enjeux climatiques impacte toutes les politiques sectorielles et certains enjeux d'actualité trouvent des réponses pouvant impacter l'aménagement du territoire. Citons par exemple la décision de la Confédération de mettre à disposition gracieusement les surfaces le long des routes nationales depuis octobre 2022 pour l'installation de panneaux solaires, par une modification de l'ordonnance sur les routes nationales.

Le fédéralisme et la transversalité de l'action en matière climatique renforcent encore le rôle des cantons et des communes. Les cantons ont des compétences exclusives ou partagées dans toute une série de domaines de politiques publiques qui ont des implications sur l'atteinte des objectifs de réduction des émissions et d'adaptation aux changements climatiques dont l'aménagement du territoire.

Niveau cantonal

Le Conseil d'Etat a priorisé la politique climatique pendant la législature 2017-2021. Dès 2019, il s'est rallié aux objectifs de la Confédération et a présenté sa stratégie climatique à travers le Plan Climat cantonal, adopté en 2021. Le programme gouvernemental de la législature 2022-2026 contient 5 axes stratégiques, dont le 3^{ème} porte sur la transition environnementale. Il s'agit de mettre en œuvre une politique climatique qui soit préservatrice de notre cadre de vie et d'adapter la gestion de l'énergie et de la mobilité dans un esprit de durabilité et pour le bien-être de la population fribourgeoise. Le Plan Climat et la préservation des ressources sont un des éléments principaux de cet axe, en complément aux adaptations nécessaires des politiques sectorielles concernées.

Le Plan Climat est composé de deux parties : une stratégie et un plan d'action pour une première période de 2021 à 2026. Les bases de travail permettant de définir la stratégie et les mesures sont le bilan carbone cantonal et des études de risque dans différents domaines. Il contient trois axes d'action : l'adaptation, l'atténuation et un axe transversal, et propose 115 mesures réparties dans les différents domaines d'action de l'Etat. Il prévoit spécifiquement l'intégration des enjeux climatiques lors des révisions du plan directeur cantonal dans le cadre de la mesure S.4.3. Le Plan Climat sera amené à évoluer suite à la récente entrée en vigueur de la loi cantonale sur le climat le 1^{er} octobre 2023. La dimension stratégique sera développée, favorisant une vision globale des efforts du canton y compris dans les politiques sectorielles à fort impact, tout en la distinguant bien de la partie opérationnelle que représente le plan d'action qui sera révisé tous les 5 ans, suite à l'établissement d'un nouveau bilan carbone que ce dernier demandera très probablement s'il devait s'avérer que les objectifs intermédiaires vers la neutralité carbone n'étaient pas atteints. Pour la mise en œuvre du Plan Climat, le Grand Conseil a voté un crédit d'engagement de 21 millions de francs qui doit permettre de financer les mesures prévues au cours des années 2022 à 2026. Une part du Fonds d'infrastructures cantonal a par ailleurs été dédiée à la réalisation de tâches particulières relevant de la politique climatique du canton.

Différentes actions et mesures favorables au climat sont entreprises par le Conseil d'Etat au travers de plusieurs politiques transversales ou sectorielles. Il s'agit notamment de la Stratégie de développement durable, du Programme Bâtiments, du plan sectoriel de l'énergie, du plan sectoriel vélo, du plan sectoriel des parcs-relais, du plan sectoriel de la gestion des eaux, de la stratégie biodiversité ou encore de divers projets dans les secteurs de l'agriculture et des forêts, tels que les projets d'irrigation, le plan d'action visant à réduire les risques d'utilisation liés aux produits phytosanitaires dans les domaines agricole et non agricole ou encore le plan d'action pour le développement de l'agriculture biologique dans le canton de Fribourg.

La loi sur le climat fixe clairement les objectifs cantonaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'adaptation aux changements climatiques (réduire les émissions de gaz à effet de serre du territoire de moitié d'ici 2030 et prendre des mesures pour réduire les émissions indirectes du canton ; atteindre zéro émission nette d'ici 2050 ; accroître la résilience du territoire face aux changements climatiques) et de renforcement de la capacité d'absorption des puits de carbone naturels et artificiels ainsi que les compétences en matière de technologies d'émissions négatives. L'élaboration et la mise en œuvre du Plan Climat devient une mission permanente du Conseil d'Etat. Le texte rend obligatoire la prise en compte des enjeux climatiques dans les tâches et activités de l'Etat et des communes (notamment en matière d'aménagement du territoire et plus particulièrement par le biais du Plan directeur cantonal). Enfin, elle précise le cadre des soutiens financiers et la collaboration entre l'Etat et ses services, les communes, les entreprises et les citoyens et citoyennes.

Niveau communal

De nombreuses communes mettent déjà en œuvre activement des mesures participant à l'effort collectif en vue de l'atteinte des objectifs climatiques. Celles-ci jouent en effet un rôle central, en particulier en matière d'aménagement du territoire (qui a des impacts sur les aspects d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation aux changements climatiques, notamment en lien avec la santé humaine et les événements climatiques violents) et sont considérées à ce titre comme des partenaires clés pour le canton, tout comme les cantons le sont pour la Confédération. Certaines d'entre elles procèdent à des planifications climatiques. Afin de les soutenir dans cette démarche volontaire le canton leur apporte déjà des aides techniques et financières dans le cadre du Plan Climat cantonal, celles-ci seront renforcées par l'art. 17 de la loi sur le climat concernant le rôle des communes.

2.1.5 Stratégie de développement durable

La Stratégie cantonale de durabilité a été adoptée le 9 février 2021 par le Grand Conseil. Son horizon temporel est fixé à 2031, tandis que l'horizon opérationnel (plan d'actions) a été fixé à 2026 dans un premier temps. Un renouvellement du plan d'actions est prévu à la fin de la présente législature cantonale. Alignée sur les objectifs de développement durable de l'Agenda 2030, la Stratégie comporte une série de mesures d'aménagement du territoire.

Il est prévu notamment d'intégrer les principes présidant à un urbanisme durable dans les projets de développement urbanistique sur des terrains appartenant à l'Etat de Fribourg ou pour lesquels l'Etat de Fribourg mène des réflexions. De tels principes doivent être pris en considération dans les divers cahiers des charges et plans d'aménagement produits au cours de la planification. Une démarche de ce type est en cours dans la planification du futur quartier durable Chamblieux-Bertigny.

Les recommandations de la Confédération telles que « *Biodiversité et qualité paysagère en zone bâtie: Recommandations de dispositions de référence à l'intention des cantons et des communes* » ou de la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle « *Prescriptions énergétiques communales* » participent aussi à un urbanisme durable.

Toujours dans l'idée d'intégrer les enjeux de la durabilité dans la planification locale, la Stratégie cantonale a permis de lancer un projet-pilote avec deux communes en vue de prendre en compte au mieux les intérêts de la biodiversité dans leur plan d'aménagement de détail. Le but est de diffuser ensuite les résultats au titre de bonne pratique conforme aux exigences de la loi sur la protection de la nature et du paysage (« Les communes aménagent leur territoire en tenant compte des intérêts de la nature »).

La Stratégie cantonale permet aussi d'empoigner la question de la prise en considération de la qualité des sols dans l'aménagement du territoire. Dans cette perspective, un projet a été lancé sur le secteur de Chamblieux-Bertigny, avec pour objectif d'y construire un indice de qualité des sols. Les résultats étant connus, la prochaine étape consistera à faire en sorte qu'un tel indice soit pris en considération dans les décisions d'aménagement liées à ce secteur, mais aussi ailleurs.

Enfin, à travers la Stratégie cantonale de durabilité, une « Antenne Quartiers Durables » a été mise en place sous forme pilote, qui vise à informer et conseiller activement les communes, associations de quartiers, usagers et usagers, urbanistes et autres professionnel-le-s sur la façon de soutenir la transition de quartiers existants vers davantage de durabilité et sur la manière d'en concevoir de nouveaux. Ces conseils, à plus ou moins long terme, pourraient conduire à des changements de pratiques en urbanisme.

2.1.6 Politique énergétique

Depuis 2018, le droit de l'énergie a fortement évolué, tant au niveau fédéral que cantonal, principalement pour mettre en œuvre la stratégie énergétique 2050 adoptée en votation populaire en mai 2017. En outre, la guerre en Ukraine a mis en exergue une pénurie potentielle au niveau de l'approvisionnement électrique et gazier. En conséquence, la Suisse doit impérativement accélérer la mise en œuvre des énergies renouvelables tant pour la production de chaleur que la production d'électricité. Toutes ces évolutions peuvent entraîner des conséquences sur les instruments d'aménagement local, voire sur le plan directeur cantonal.

Parmi les modifications du cadre légal fédéral, il faut citer en particulier :

- › la mise en place de contributions d'investissement pour les installations de biomasse ainsi que pour la petite et la grande hydraulique ;
- › l'attribution d'un statut d'intérêt national aux éoliennes et aux installations hydrauliques à partir d'un seuil de production d'énergie annuelle dans le cadre d'une pesée des intérêts entre protection de la nature et du paysage et production d'électricité à partir d'énergies renouvelables ;
- › une nouvelle contribution à la recherche de ressources géothermiques ;
- › la mise en place d'un guichet unique fédéral pour la thématique éolienne pour mieux coordonner et accélérer le traitement des dossiers.

Comme mentionné plus haut, le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif d'atteindre la neutralité climatique en Suisse d'ici à 2050 et a adopté en 2021 la « Stratégie climatique à long terme de la Suisse ». Cet objectif et ces perspectives auront des incidences profondes sur le paysage énergétique de la Suisse dans les années à venir avec une forte électrification de la mobilité et de la production de chaleur, sans oublier le développement des chauffages à distance dans les centres urbains.

Plus récemment, dans le cadre du contre-projet indirect à l'initiative pour les glaciers, une modification urgente de la loi fédérale sur l'énergie est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2022. Cette modification vise à assurer rapidement l'approvisionnement en électricité pendant l'hiver en permettant aux grandes installations solaires photovoltaïques de sursoir à certains principes d'aménagement et de primer sur d'autres intérêts nationaux, régionaux ou locaux.

Par ailleurs, pour mettre en œuvre la stratégie énergétique 2050 et ainsi assurer l'approvisionnement énergétique de la Suisse, les installations particulièrement importantes, notamment hydroélectriques et éoliennes, doivent être réalisées rapidement. C'est pourquoi un projet de modification de la loi fédérale sur l'énergie est entré en vigueur le premier octobre 2022 afin de fournir aux cantons des règles de planification et d'autorisation homogènes et entièrement coordonnées, tant sur le plan matériel que formel.

Une modification de l'ordonnance sur l'énergie et une modification de l'ordonnance sur l'encouragement de la production d'électricité issue d'énergies renouvelables en ont découlé et sont entrées en vigueur au 1^{er} avril 2023. Le parlement fédéral est en train de traiter différentes modifications légales qui ont pour but d'accélérer la transition énergétique.

A l'échelle cantonale, la loi sur l'énergie octroie depuis le 1^{er} janvier 2020 un intérêt cantonal aux grosses installations de production de chaleur et d'électricité utilisant des énergies renouvelables indigènes.

2.1.7 Politique de la biodiversité

Le Plan d'action Stratégie Biodiversité Suisse adopté par le Conseil fédéral le 6 septembre 2017 prévoit la conception de l'Infrastructure écologique sur l'ensemble du territoire suisse, ce qui a pour conséquence une planification/conception dans chaque canton. En adoptant la Conception Paysage Suisse en tant que conception au sens de l'art. 13 LAT (27 mai 2020), le Conseil fédéral a exigé des politiques sectorielles fédérales et cantonales qu'elles contribuent à la mise en place de l'infrastructure écologique. Finalement, dans le cadre des conventions-programmes nature 2020-2024, la Confédération charge les cantons de planifier l'infrastructure écologique sur l'ensemble de leur territoire.

Dans son Guide de travail pour la planification cantonale de l'infrastructure écologique (11 novembre 2021), l'Office fédéral de l'environnement définit l'infrastructure écologique comme un réseau de surfaces importantes pour la biodiversité composé d'aires centrales (surfaces protégées) et d'aires de mise en réseau (surfaces relais et corridors à haute valeur écologique). Une délimitation spatiale de ces éléments ainsi que leur ancrage dans les outils de l'aménagement du territoire, en particulier dans le plan directeur cantonal, sont requis.

Le canton de Fribourg élabore actuellement la planification de l'infrastructure écologique en collaboration avec les différentes politiques sectorielles concernées (nature et paysage, forêt, faune, agriculture, lacs et cours d'eau, aménagement du territoire) tout en assurant une cohérence intercantonale dans les régions limitrophes. Un rapport intermédiaire a été envoyé à l'Office fédéral de l'environnement au printemps 2023. Toutes les étapes à prévoir en lien avec les instruments d'aménagement du territoire, notamment avec les plans d'aménagement local et les planifications directrices régionales, ne sont pas encore clairement définies. Ces aspects devront encore être approfondis en collaboration avec la Confédération.

2.1.8 Politique touristique

Depuis l'élaboration du plan directeur cantonal, la Confédération s'est enrichie d'une nouvelle stratégie touristique en novembre 2021, de laquelle découle la stratégie de Suisse Tourisme 2022-2024. Le canton s'est en outre doté en 2019 de la Vision Préalpes 2030, puis de la loi sur le tourisme et de la loi sur la mobilité. Une stratégie de développement du tourisme fribourgeois devrait être déposée en début 2024.

Ces documents témoignent d'un secteur en pleine mutation. La pandémie n'est bien entendu pas étrangère à un regain d'intérêt des Suisses pour découvrir leur propre pays.

En raison de cette demande, ainsi que dans le but de diminuer l'empreinte climatique due aux mouvements vers l'étranger, il est primordial de pouvoir offrir à la population suisse des possibilités d'hébergement et d'activités de tourisme et de loisirs attractives et pour tous types de budgets. Dès lors, le maintien et même l'accroissement des infrastructures touristiques dans le canton de Fribourg (hébergements et attractions touristiques) est un aspect à prendre en compte dans la pesée des intérêts en aménagement du territoire.

2.1.9 Politique des agglomérations

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021, la modification de la loi sur les agglomérations (LAgg) prévoit en substance que les agglomérations ne sont plus des organisations indépendantes (corporations de droit public), mais des associations de communes. La forme de l'association autorise des collaborations à géométrie variable, en fonction des thèmes. L'organisation de l'Agglomération de Fribourg est dès lors à revoir. Coordinée avec la loi sur la mobilité, la loi sur les agglomérations prévoit par ailleurs davantage de soutien financier cantonal aux agglomérations.

Depuis la révision du plan directeur cantonal, les projets d'agglomération de quatrième génération de l'Agglomération de Fribourg et de Mobul ont été validés par la Confédération, après leur approbation par le Conseil d'Etat.

De nouvelles communes pourront rejoindre les périmètres des projets d'agglomération pour la cinquième génération.

En outre, le canton est impliqué dans les travaux de l'Agglo Rivelac, dont font partie les communes fribourgeoises d'Attalens, Bossonnens, Châtel-Saint-Denis, Granges et Remaufens. A ce jour, aucun projet n'a encore été soumis au canton. S'agissant d'une agglomération intercantonale, le projet Rivelac devra répondre aux exigences du canton porteur du projet. Sa forme juridique n'a cependant pas encore été déterminée. Dans tous les cas, le projet d'agglomération devra respecter les plans directeurs cantonaux vaudois et fribourgeois et être coordonné avec ceux-ci.

La priorité 1 de la stratégie d'urbanisation est dévolue au tissu urbain des agglomérations (voir 2.2. Cadrage statistique ci-après). La modification des périmètres des agglomérations n'influence en principe pas l'organisation du territoire figurant dans le volet stratégique du plan directeur cantonal. Celle-ci sera néanmoins réanalysée lors d'une prochaine révision du plan directeur cantonal.

Les projets d'agglomération suivent une procédure identique aux plans directeurs régionaux, mais leur contenu est défini par des directives fédérales. Ils ne doivent donc pas nécessairement mettre en œuvre le contenu prévu pour les plans directeurs régionaux par le plan directeur cantonal.

2.2 Cadrage statistique

- Quelles évolutions le canton de Fribourg a-t-il connu en termes de population, d'emplois, de mouvements pendulaires et d'utilisation du sol ?
- Quels sont les scénarios de croissance démographique ?
- La répartition de la population et des emplois correspond-elle aux objectifs fixés dans la stratégie d'urbanisation (priorités d'urbanisation)?

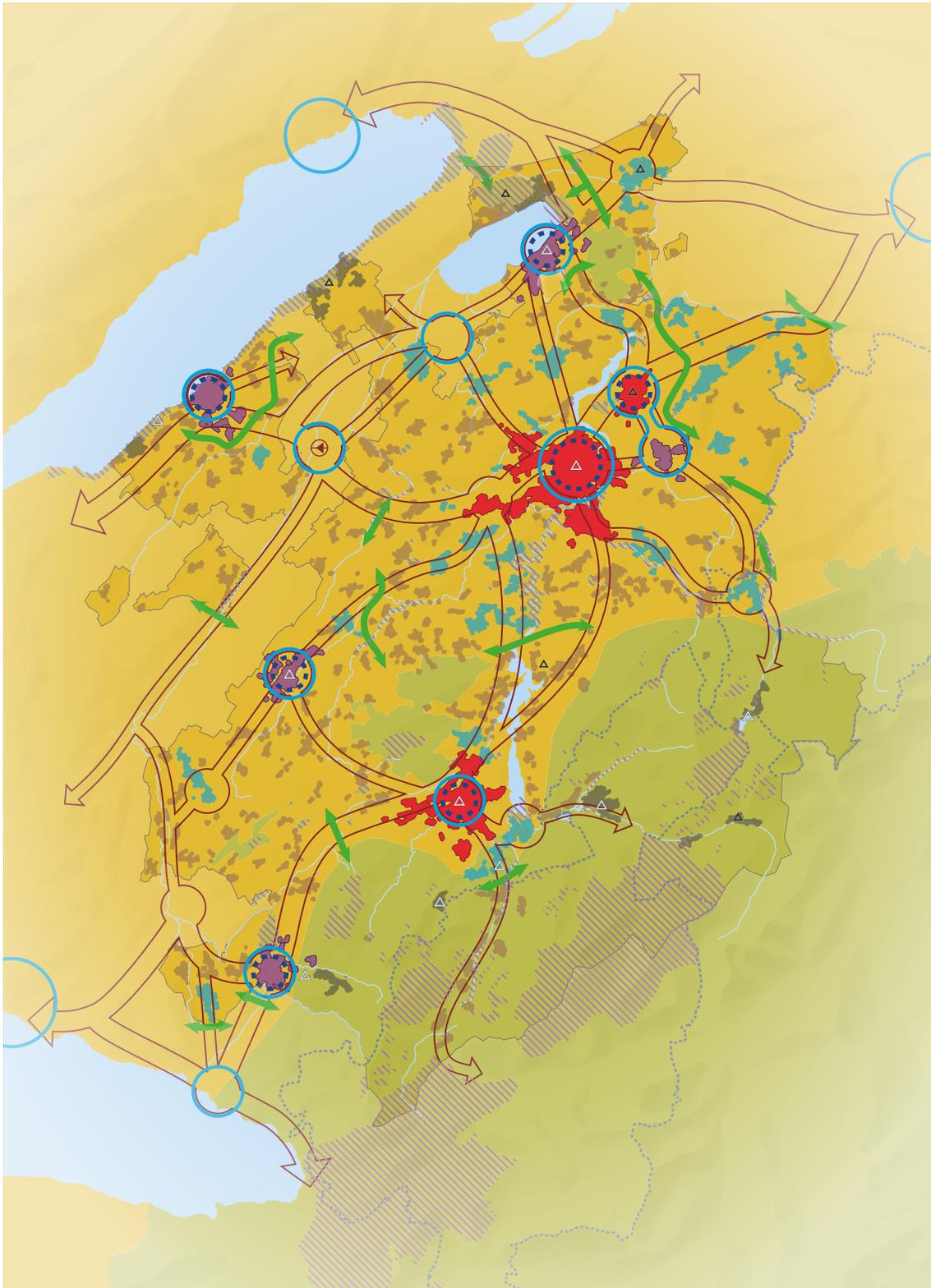
Il s'agit ici de présenter le profil statistique du canton et son évolution au cours des dernières années sous l'angle démographique, des emplois, des mouvements pendulaires et de l'utilisation du sol. Ces statistiques sont mises en regard des priorités d'urbanisation définies dans le Volet stratégique du plan directeur cantonal, afin de voir si l'orientation prise permet de répondre aux défis de l'aménagement du territoire.

Les chiffres utilisés sont repris de la statistique fédérale (population, 2022; entreprises, 2021; bâtiments et des logements, 2022; l'utilisation du sol, 2021; scénarios démographiques, 2015, 2020). De manière générale pour l'ensemble du rapport, les données sont celles au premier janvier de l'année indiquée.

Le recul par rapport au plan directeur cantonal, adopté en 2018 et approuvé en deux temps en 2019 et 2020 est donc très faible. En raison des délais de mise en œuvre d'un plan directeur cantonal (principalement par le biais de l'aménagement local), les effets d'un tel instrument ne sont pas mesurables statistiquement dans un laps de temps si court. L'analyse va néanmoins permettre de voir de quelle manière les tendances auxquelles le plan directeur cantonal essaie de répondre évoluent.

Dans son volet stratégique, le plan directeur cantonal a défini des priorités d'urbanisation pour orienter le développement de l'habitat et des sites d'emplois dans les agglomérations et les centres régionaux en premier lieu et limiter l'augmentation de la pression dans le tissu rural et villageois. Cette hiérarchie est reprise dans certains graphiques statistiques ci-après.

- Priorité 1: tissu urbain des agglomérations (croissance prioritaire)
- Priorité 2: tissu urbain des centres régionaux (croissance prioritaire)
- Priorité 3: tissu urbain hors des centres (croissance stable)
- Priorité 4: tissu villageois (croissance modérée) et tissu touristique (développement adapté)



Légende

Urbanisation, économie et tourisme

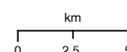
- Renforcement soutenu des centres cantonaux et régionaux
- Développement stratégique des centres économiques primaires
- Gestion adaptée des pôles touristiques cantonaux / régionaux
- Priorité 1 : agglomérations : Croissance prioritaire
- Priorité 2 : centres régionaux : Croissance prioritaire
- Priorité 3 : centres régionaux : Croissance stable
- Priorité 4 : Croissance modérée
- Priorité 4 (tissu touristique) : Développement adapté
- Espace rural : Préservation des bonnes terres agricoles

Nature et paysage

- Espace naturel : Utilisation respectueuse de la nature et du paysage
- Sites naturels et/ou paysagers protégés : priorité à la protection
- Parcs naturels d'importance nationale : Gestion durable
- Principaux réseaux perturbés de circulation de la faune : Organisation et entretien

Mobilité

- Renforcement coordonné des axes de transports structurants principaux / secondaires
- Développement adapté des principaux noeuds de mobilité
- Complémentarité modale avec l'aérodrome de Payerne



Source: swisstopo, Etat de Fribourg

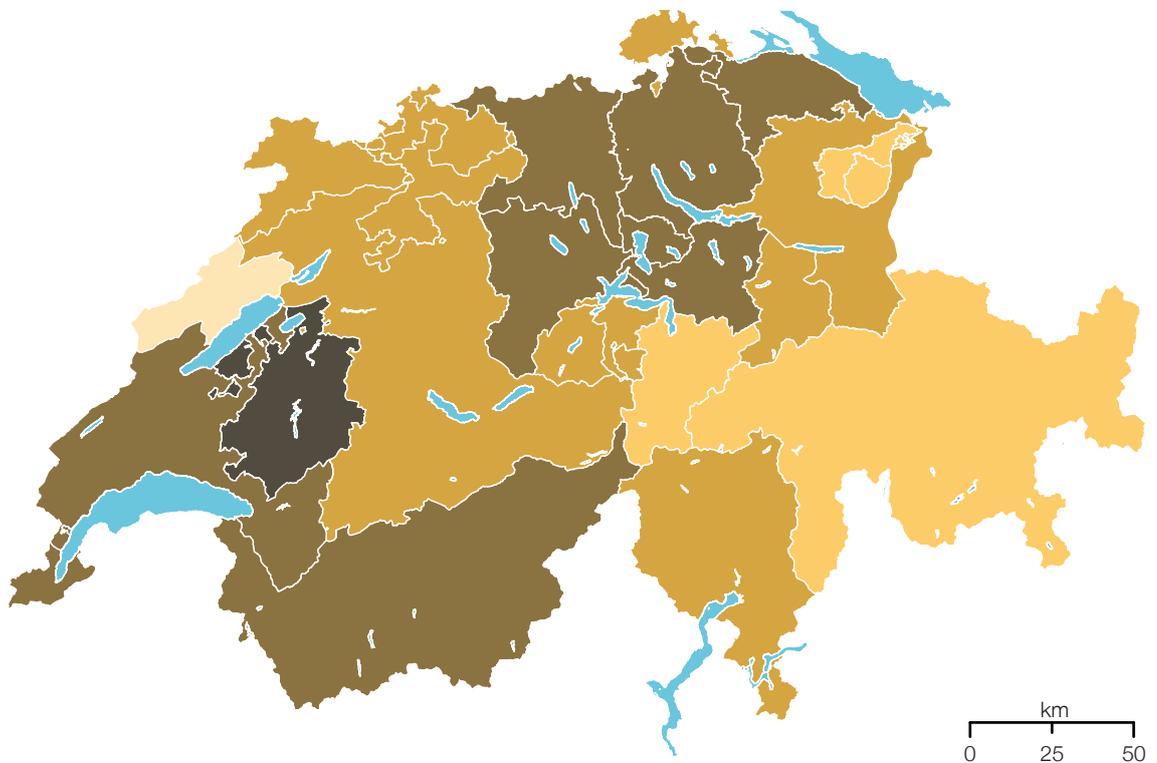
Figure 1: Schéma stratégique du plan directeur cantonal

2.2.1 Démographie

2.2.1.1 Evolution démographique réelle

Les statistiques qui suivent concernent la plupart du temps une période de 10 ans, entre 2011 et 2021. Ce choix dépend d'une part de l'accessibilité des données et d'autre part correspond à la durée de validité minimale d'un plan directeur cantonal. Ce laps de temps permet aussi d'atténuer des événements exceptionnels tels que la pandémie de covid 19.

Entre 2011 et 2021, Fribourg est le canton qui a connu la plus grande croissance démographique au niveau suisse (16,8% pour une moyenne nationale de 10,1%).



Légende

—

Taux cantonaux de croissance démographique, 2011-2021, en pourcent

max. 16,9%

—

15%

10%

5%

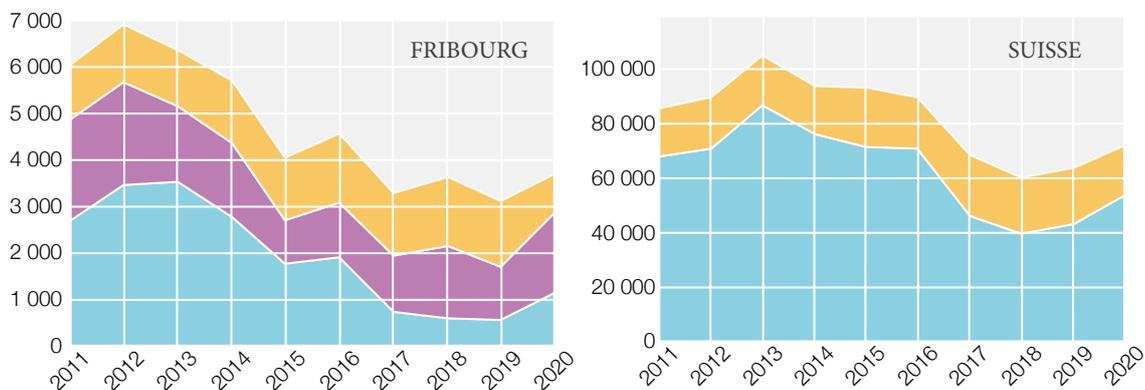
2,5%

min. 2,2%

Sources: OFS, swisstopo
© SeCA

Figure 2 : Carte de l'évolution démographique du canton dans le contexte national

Le canton est passé de 278'493 habitants en 2011 à 326'838 en 2021 (+ 48'345). La part fribourgeoise de la population suisse est passée de 3,53% en 2011 à 3,75% en 2021. La croissance démographique en Suisse est essentiellement due au solde migratoire international. A l'échelle de Fribourg, le solde migratoire intercantonal joue le plus grand rôle: la majorité des nouveaux habitants provient de déménagements depuis un autre canton suisse. Fribourg a connu un fort apport démographique de 6'000 personnes en 2011 et 7'000 en 2012 pour connaître une stabilisation autour de 3'500 personnes annuellement par la suite.



Légende

Soldes démographiques annuels, 2011-2020

- Solde naturel
- Solde migratoire intercantonal
- Solde migratoire international

Source: OFS
© SeCA

Figure 3: Graphiques des soldes démographiques (migratoires et naturel) dans le canton et en Suisse

La carte qui suit présente la population par commune en 2021 (grandeur du cercle) et l'intensité de son évolution entre 2011 et 2021 (couleur).

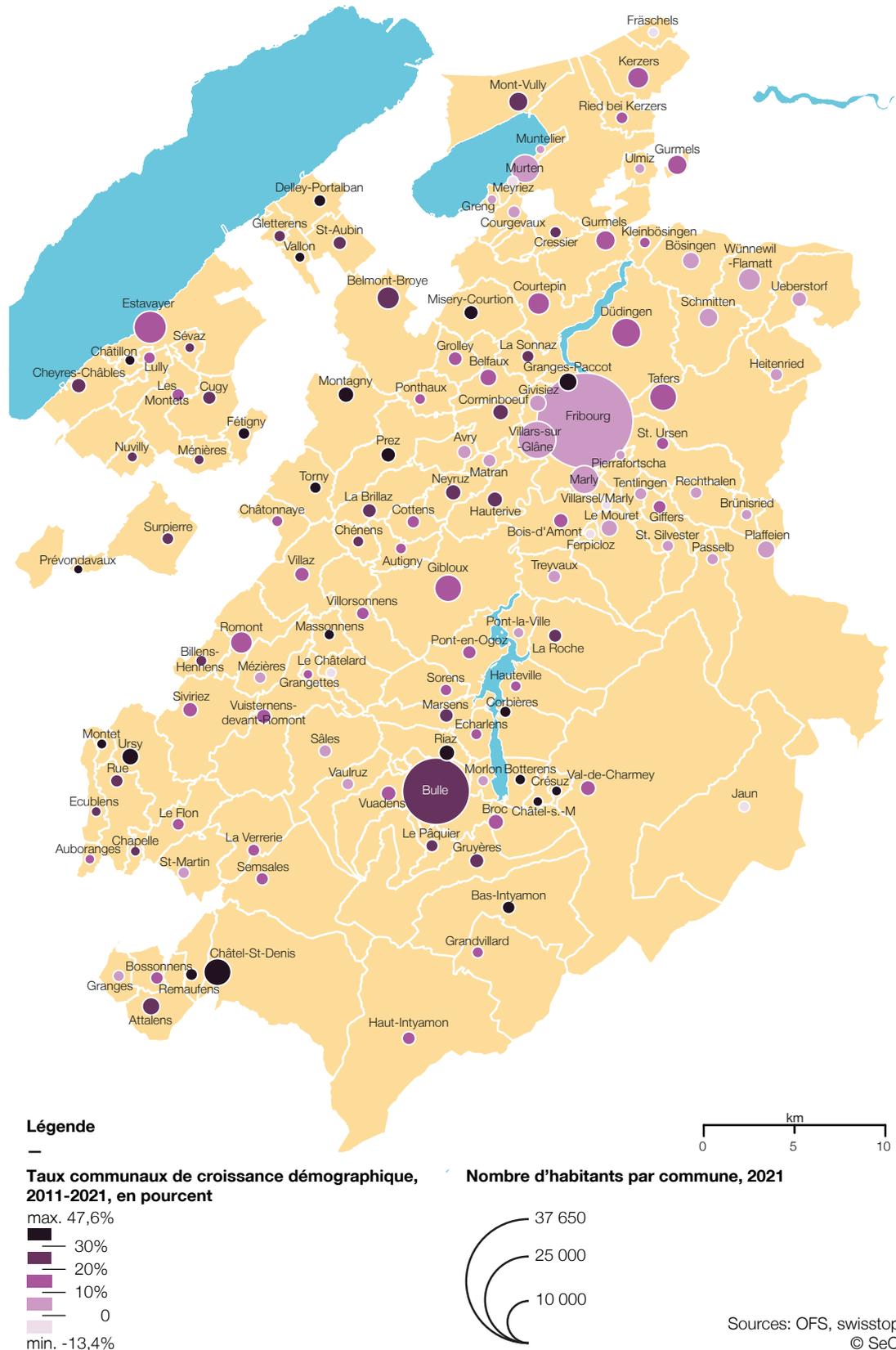


Figure 4 : Carte de la population effective et de la croissance démographique par commune

Les effets de la stratégie du plan directeur cantonal en matière d'urbanisation, approuvée en 2019, ne sont pas encore visibles et elle mettra encore plusieurs années à déployer ses effets au niveau de l'aménagement local. Rappelons que le plan directeur cantonal a fixé la répartition de la croissance démographique de la manière suivante: 45% dans le tissu urbain dans les projets d'agglomération, 25% dans le tissu urbain des centres régionaux, 15% dans le tissu urbain hors des centres et 15% dans les secteurs urbanisés de tous les autres types d'espace (voir figure 1 ci-dessus). La répartition proposée vise à renforcer le poids relatif du tissu urbain des projets d'agglomération et des centres régionaux à long terme.

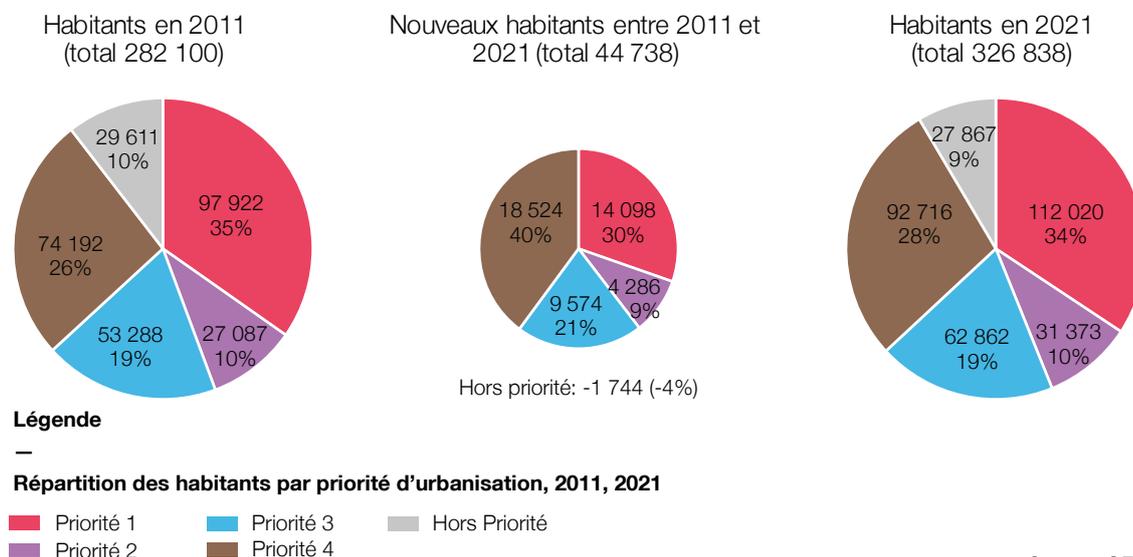
La majorité des communes connaissant la plus grande croissance relative longent la frontière vaudoise. Le prix du foncier couplé aux axes de transports tels que les autoroutes et routes cantonales expliquent l'attrait de ces communes qui offrent des possibilités de se loger à un prix plus attractif que sur le canton de Vaud, tout en permettant de travailler sur l'axe lémanique ou vers Berne grâce à des temps de trajet raisonnables. Ce phénomène était déjà visible lors des travaux de révision du plan directeur cantonal.

A l'exception des centres régionaux de la Singine et du Lac qui ont connu une plus grande croissance dans les années 1990 et connaissent désormais une croissance plus modérée, tous les centres régionaux ont une croissance plus forte que la croissance de l'ensemble du canton. Cela ne suffit néanmoins pas encore à leur donner davantage de poids, comme le montre la figure 5.

Le constat effectué pour les travaux du plan directeur cantonal reste donc le même: il importe toujours de renforcer les centres régionaux dont le poids démographique n'est pas suffisamment fort en comparaison des secteurs en priorité d'urbanisation 3 et 4.

6 communes connaissent une perte démographique entre 2011 et 2021: Ferpicloz (-5 habitants ; -1.8%), Villarsel-sur-Marly (-11 hab. ; -13.4%), le Châtelard (-13 hab. ; -3.8), Meyriez (-23 hab. ; -3.8%), Jaun (-40 hab.; -5.8%), et Fräschels (-42 hab. ; -8.5%). La perte relative la plus importantes, celle de Villarsel-sur-Marly, s'explique par sa petite population de base (82 habitants en 2011). Ces légères pertes sont visibles dans les petites communes qui ne connaissent pas de fusion de communes. Pour Jaun, Villarsel-sur-Marly et le Châtelard, il s'agit de communes qui ne sont pas situées sur des axes structurants et qui ne jouissent pas d'une bonne desserte en transports publics. Meyriez et Ferpicloz ont pendant longtemps été des communes à fort revenu qui ne favorisaient pas forcément l'arrivée de nouveaux habitants. Une hypothèse pourrait être alors que la perte démographique constatée soit liée à un vieillissement de la population résidente. L'évolution de ces pertes démographiques sera bien entendu à surveiller.

Les graphiques ci-dessous illustrent la répartition de la population par priorité d'urbanisation.



Source: OFS
© SeCA

Figure 5 : Graphiques de la répartition de la population et de la croissance de population par priorité d'urbanisation

La croissance de la population de 2011 à 2021 est telle que le poids démographique respectif est sensiblement le même en 2011 qu'en 2021. Le poids des agglomérations diminue légèrement. Les centres régionaux (priorité 2) ne captent, pour l'instant, pas suffisamment de croissance de population. Le poids de la priorité 4 s'est même légèrement renforcé, ce qui n'est pas étonnant vu les réserves existantes de zones à bâtir non construites et puisque les plans d'aménagement local, jusqu'en 2019, ont été établis selon la méthode des tendances (développement autorisé calculé sur le développement passé) de l'ancien plan directeur cantonal.

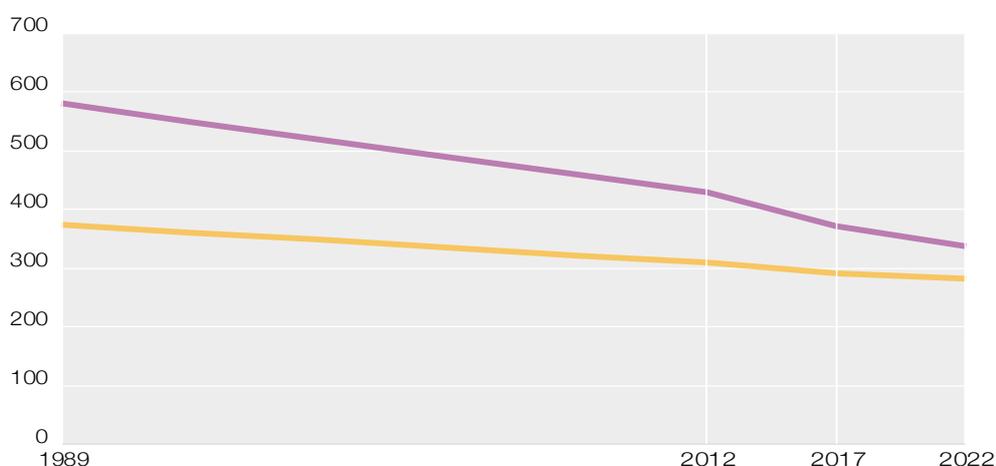
Par conséquent, les 10 dernières années n'ont pas suffisamment contribué à la concentration de l'urbanisation exigée notamment par le législateur fédéral. En effet jusqu'en 2014, le droit fédéral en matière d'aménagement du territoire permettait de poursuivre le développement connu sans le remettre en question (dimensionnement à l'échelle communale).

C'est un des points essentiels que la révision de la loi fédérale a voulu changer puisque c'est dorénavant le plan directeur cantonal qui doit répartir la croissance attendue indépendamment de la croissance effective constatée ces dernières années.

Cela montre que les constats établis lors de la révision du plan directeur cantonal sont toujours valables et conforte le tournant pris avec le nouveau plan directeur cantonal de répartir la majorité de la croissance en priorité 1 (45%) et 2 (25%). Le scénario choisi dans la stratégie cantonale vise aussi à un renforcement marqué des centres régionaux qui ne font pas partie d'une agglomération. Ce choix a été fondé sur la nécessité d'avoir un réseau urbain qui couvre l'ensemble des régions du canton, conformément au décret fixé par le Grand Conseil. Il s'agit d'un des principaux défis pour l'avenir. Les meilleures possibilités de réaliser une densification de qualité se trouvent dans les priorités 1 et 2, c'est-à-dire là où la qualité de desserte en transports publics est la meilleure, comme c'est le cas notamment à Châtel-St-Denis avec le développement urbain de la gare. Ce type de projet urbanistique est à privilégier.

L'évolution de la population hors de la zone à bâtir (hors priorité) présente une diminution de 4% entre 2011 et 2021 et un poids relatif légèrement à la baisse (9% en 2021 contre 10% en 2011). La part de la population en zone agricole devrait en principe diminuer puisque ce type de zone est réservé prioritairement à l'exercice des activités agricoles. Les nouvelles dispositions de la LAT, acceptées en septembre 2023, visent en outre à stabiliser le nombre de bâtiments hors de la zone à bâtir au moment de la décision du législatif fédéral. Les dispositions légales de mise en œuvre ne sont à ce jour pas encore connues, il n'est donc pas possible d'anticiper leur impact à long terme sur la population résidente hors des zones à bâtir.

La figure ci-dessous illustre la surface de zone à bâtir par habitant du canton de Fribourg et de la Suisse. Elle reprend les données disponibles, à savoir celles de la première statistique fédérale des zones à bâtir recensées en 1989 dans le plan sectoriel des surfaces d'assolement et celles de la statistique fédérale de la zone à bâtir de 2012, 2017 et 2022.



Légende

—

Mètres carrés de zone à bâtir par habitant permanent en 1989, 2012, 2017, 2022

— Fribourg
— Suisse

sources: ODT, OFS
© SeCA

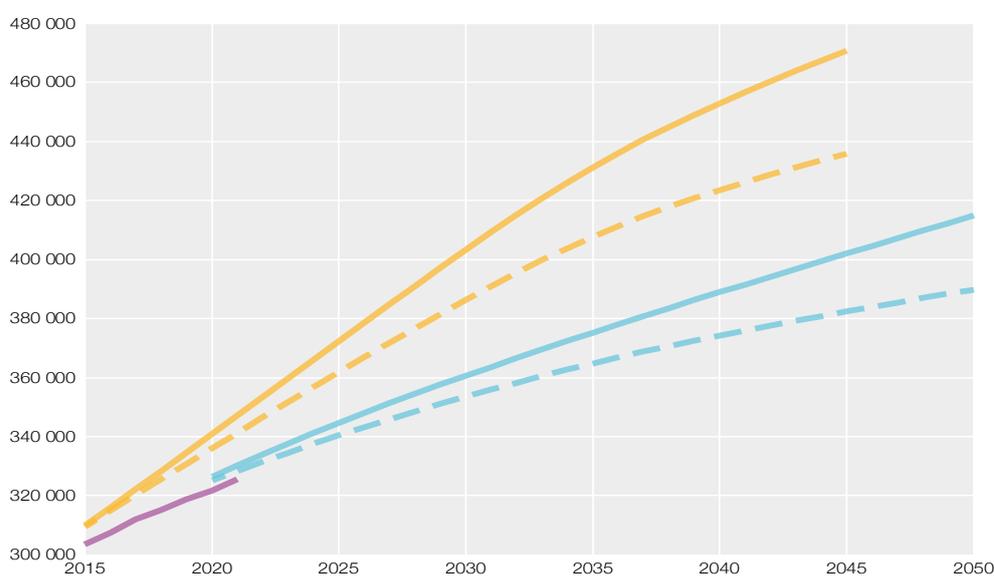
Figure 6: Graphique de l'évolution du dimensionnement de la zone à bâtir fribourgeoise et suisse

Le dimensionnement de la zone à bâtir est calculé en rapportant le nombre d'habitants à la surface de zone à bâtir du canton, respectivement de la Suisse. En 1989, le canton de Fribourg était avant dernier du classement des cantons concernant le surdimensionnement de sa zone à bâtir en regard de sa population (juste avant le Valais). La forte croissance démographique du canton, notamment le développement connu par la ville de Bulle, couplée à un important effort de redimensionnement de la zone à bâtir de la part des communes fribourgeoises ont progressivement réduit l'écart entre le dimensionnement de la zone à bâtir fribourgeoise et de celle de la Suisse.

Au classement des cantons suisses, Fribourg a ainsi atteint la 24^e place en 2012, la 20^e place en 2017 et occupe la 18^e place en 2022, ce qui est très satisfaisant. Il a ainsi dépassé les cantons d'Uri, Argovie, de Schaffhouse, de Glaris, des Grisons, de Thurgovie et du Jura. Il ne faut pas perdre de vue que les cantons suisses ne présentent pas tous la même structure et que le canton de Fribourg ne pourra jamais atteindre une densité similaire à un canton urbain tel que Bâle-Ville. C'est d'ailleurs pour tenir compte de ces différences entre cantons que la méthode de calcul du taux d'utilisation du sol que les cantons doivent calculer depuis 2014 dans leur plan directeur cantonal (Directives techniques fédérales sur les zones à bâtir) prend comme unité de référence les communes en les différenciant selon certains critères (typologie de communes de l'Office fédéral de la statistique). Le cumul des réserves et des perspectives pour chaque type de communes donne l'objectif à atteindre pour le canton dans sa stratégie d'urbanisation du plan directeur cantonal (diminution, stabilité ou augmentation de l'aire urbanisable).

2.2.1.2 Perspectives démographiques

Les travaux du plan directeur cantonal se fondent sur le scénario haut de l'Office fédéral de la statistique 2015-2045. Ce choix a été fixé par le Grand Conseil dans un décret qui remplit le rôle de programme d'aménagement cantonal selon la terminologie de la loi cantonale. Depuis, la Confédération a publié de nouveaux scénarios pour la période 2020-2050.



Légende

Projections de la population fribourgeoise, réalisées par l'OFS pour les périodes 2015-2045 et 2020-2050

- scénario haut, 2015-2045
- - - scénario moyen, 2015-2045
- scénario haut, 2020-2050
- - - scénario moyen, 2020-2050
- population résidente

Source: OFS
© SeCA

Figure 7: Graphique des projections démographiques pour le canton de Fribourg

Les nouveaux scénarii de la Confédération 2020-2050 ont réévalué la croissance démographique à la baisse pour le canton de Fribourg. La figure ci-dessus montre par ailleurs que la population résidente entre 2015 et 2022 se situe encore légèrement en dessous de ces prévisions. Toutefois, si la croissance démographique reste stable, la population pourrait rejoindre le scénario haut de l'Office fédéral de la statistique en 2050.

Ces scénarii servent notamment à calculer le taux cantonal d'utilisation des zones à bâtir, selon la méthode établie conjointement par la Confédération et les cantons, conformément aux bases légales fédérales. Ce taux sert à savoir si les zones à bâtir légalisées du canton sont en adéquation avec la croissance démographique et d'emplois attendue. Sur cette base, l'objectif en matière d'urbanisation que le canton doit retenir pour son plan directeur cantonal est arrêté d'entente entre les instances fédérales et cantonales. Nous renvoyons à ce sujet à la partie "Mise en œuvre de la planification directrice, Urbanisation et équipement".

2.2.2 Emplois

2.2.2.1 Evolution réelle des emplois

La carte ci-après représente le nombre d'emplois en équivalent plein temps (EPT) par commune en 2020 (grandeur du cercle) ainsi que l'intensité de la croissance des emplois entre 2011 et 2020 (couleur).

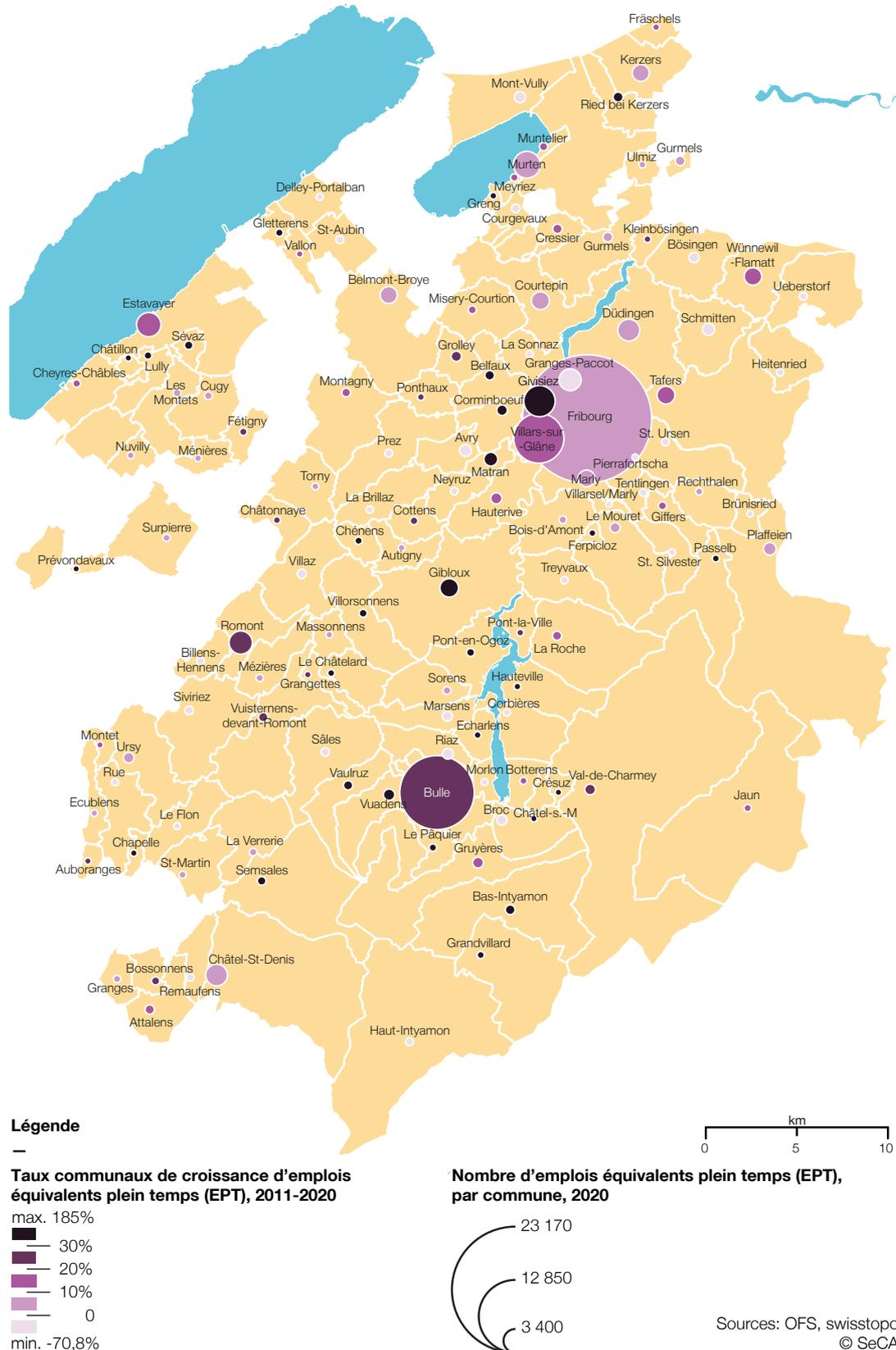
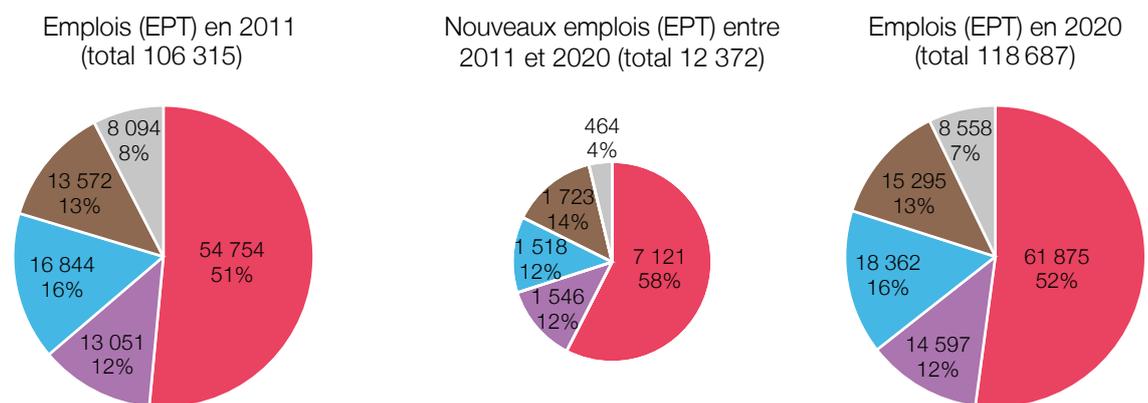


Figure 8 : Carte du nombre d'emplois effectif et de la croissance d'emploi par commune

Sans surprise, Fribourg et Bulle concentrent le plus d'emplois en chiffres absolus (grandeur des cercles). La croissance relative (couleur des cercles) met en exergue les communes pour lesquelles quelques dizaines d'emplois équivalent plein temps supplémentaires représentent une augmentation conséquente. Ainsi, les 10 communes avec la plus grande croissance relative sont: Bas-Intyamont (+185%), Sévaz (+156%), Vuadens (+109%), Ferpicloz (+98%), Chapelle (Glâne) (+72%), Corminboeuf (+62%), Greng (+61%) et le Pâquier (+55%). Les 10 communes avec la plus grande croissance absolue sont: Bulle (+2537 EPT), Villars-sur-Glâne (+1346), Givisiez (+1131), Gibloux (+639), Fribourg (+599), Romont (+581), Vuadens (+495), Bas-Intyamont (+415), Matran (+380) et Estavayer (+321).

Les graphiques ci-dessous mettent ces informations en regard de la stratégie d'urbanisation du plan directeur cantonal.



Légende

Répartition par priorité d'urbanisation des emplois équivalents plein temps (EPT), 2011, 2020

- Priorité 1
- Priorité 2
- Priorité 3
- Priorité 4
- Hors Priorité

Source: OFS
© SeCA

Figure 9 : Graphiques de la répartition des emplois et de la croissance d'emplois par priorité d'urbanisation

Le poids de la priorité 1 a augmenté d'un point de pourcentage entre 2011 et 2021, aux dépens du hors zone. Là encore, ce résultat ne peut pas être imputé au nouveau plan directeur cantonal en vigueur depuis mai 2019, mais il conforte les choix qui visent à maintenir, voire renforcer le réseau urbain du canton. 82% des nouveaux emplois se sont implantés dans les trois premières priorités d'urbanisation. Ce constat conforte l'hypothèse que les entreprises ont tendance à se regrouper puisque ces trois catégories comprennent les principaux centres d'emplois du canton. Ce sont aussi dans ces catégories de priorités que se trouvent les zones d'activités cantonales et secteurs stratégiques.

2.2.2.2 Perspectives de développement des emplois

Concernant l'évolution future des emplois, il n'existe pas de scénarii établis par l'Office fédéral de la statistique ou le Service cantonal de la statistique. Dans le cadre des travaux du plan directeur cantonal, le taux de croissance des emplois avait été calée sur la croissance démographique. Cette manière de procéder est acceptée par la Confédération qui exige que le canton estime le nombre d'emplois et leur répartition dans le territoire dans le cadre de l'établissement du plan directeur cantonal. Cette estimation est une base qui permet de justifier notamment les surfaces en zones d'activités que le canton doit planifier. Néanmoins, il faut rappeler que les deux tiers des emplois du canton se situent dans d'autres types de zone d'affectation que les zones d'activités. Cette répartition des emplois entre les types de zones d'affectation reste par ailleurs constante. Dans le volet stratégique du plan directeur cantonal, le nombre d'emplois estimés était de 150'204 en équivalent plein temps (EPT) à l'horizon 2032 et de 166'541 à l'horizon 2042. Pour augmenter le nombre d'emplois, la stratégie voulue pas le canton était de diminuer les pendulaires en offrant des emplois intéressants dans le canton. Marquées par la pandémie, les dernières années ne sont pas représentatives pour dégager des tendances et en tirer des conclusions. Il semble néanmoins qu'il sera difficile d'atteindre le chiffre fixé à l'horizon 2032, puisque, depuis 2020, cela représenterait une augmentation de 2'626 EPT en moyenne par année, tandis qu'entre 2011 et 2020 l'augmentation annuelle moyenne a été de 1'374 EPT soit la moitié.

2.2.3 Mouvements pendulaires

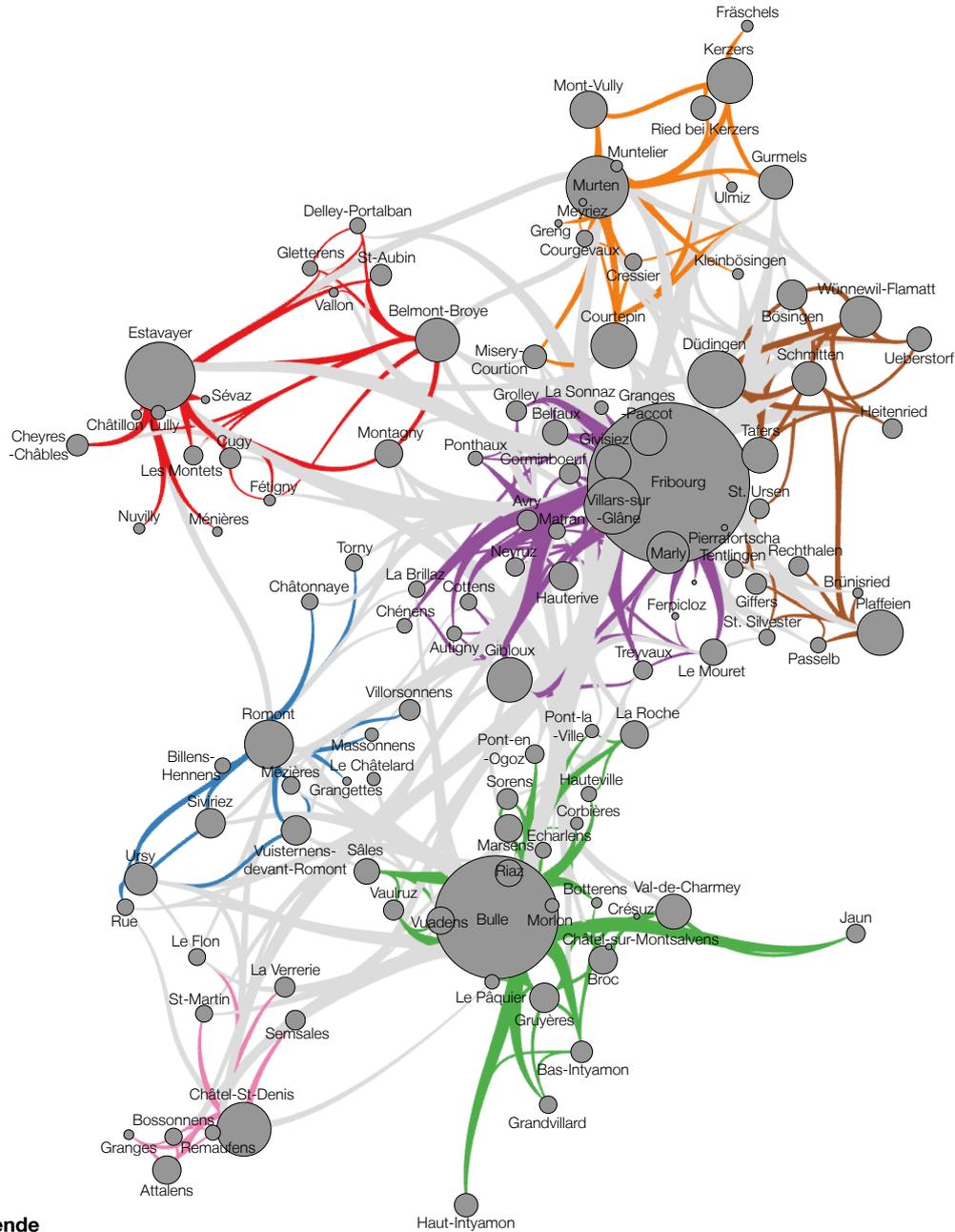
Le tableau ci-dessous présente l'origine (lignes) et la destination (colonnes) des mouvements pendulaires entre les districts mais aussi vers et depuis d'autres cantons suisses en 2018 (année de la donnée de l'Office fédéral de la statistique). A titre d'exemple, on comptabilise 68 mouvements pendulaires de la Glâne vers la Broye, et 80 de la Broye vers la Glâne.

Origines	Broye	Glâne	Gruyère	Lac	Sarine	Singine	Veveyse	Vaud	Bern	Neuchâtel	Genève	Zürich	Valais	Basel-Stadt	Luzern
Destinations															
Broye	6 420	80	84	334	1 507	5	-	4 944	750	412	76	-	-	-	-
Glâne	68	5 192	941	14	1 335	-	112	2 672	174	-	43	-	-	-	-
Gruyère	21	416	18 854	62	3 717	16	461	1 797	503	28	157	-	33	6	5
Lac	202	15	72	8 211	2 134	606	-	396	5 658	588	20	51	-	13	10
Sarine	405	700	1 960	1 059	39 330	785	98	2 181	3 704	199	323	235	40	47	17
Singine	-	7	55	513	3 465	10 296	-	60	6 938	-	11	52	-	13	6
Veveyse	-	134	557	-	310	-	3 438	4 226	35	5	78	-	27	-	-
Vaud	1 578	219	681	489	1 966	5	953								
Bern	45	-	38	1 202	1 396	1 356	-								
Neuchâtel	51	-	-	219	126	-	-								
Valais	10	9	84	-	98	-	114								
Zürich	40	7	31	7	163	33	18								
Genève	9	-	-	-	124	-	20								
Solothurn	-	-	-	-	27	-	-								
Basel-Stadt	-	-	-	-	26	-	-								

Tableau 1 : Mouvements pendulaires selon leur origine et destination en 2018

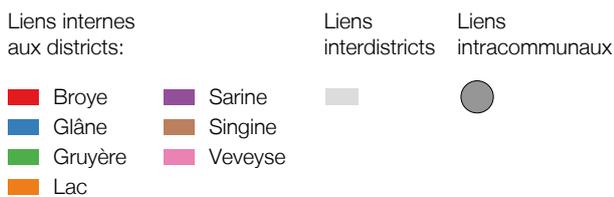
Les trois cartes suivantes illustrent les informations du tableau ci-dessus.

La première présente les mouvements pendulaires intracantonaux. Les cercles représentent le nombre de personnes actives dans la même commune que celle où elles habitent.

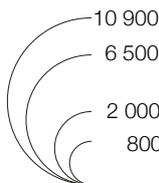


Légende

Liens pendulaires internes au canton de Fribourg, en 2018



Nombre de personnes habitant et travaillant dans la même commune



source: OFS
© SeCA

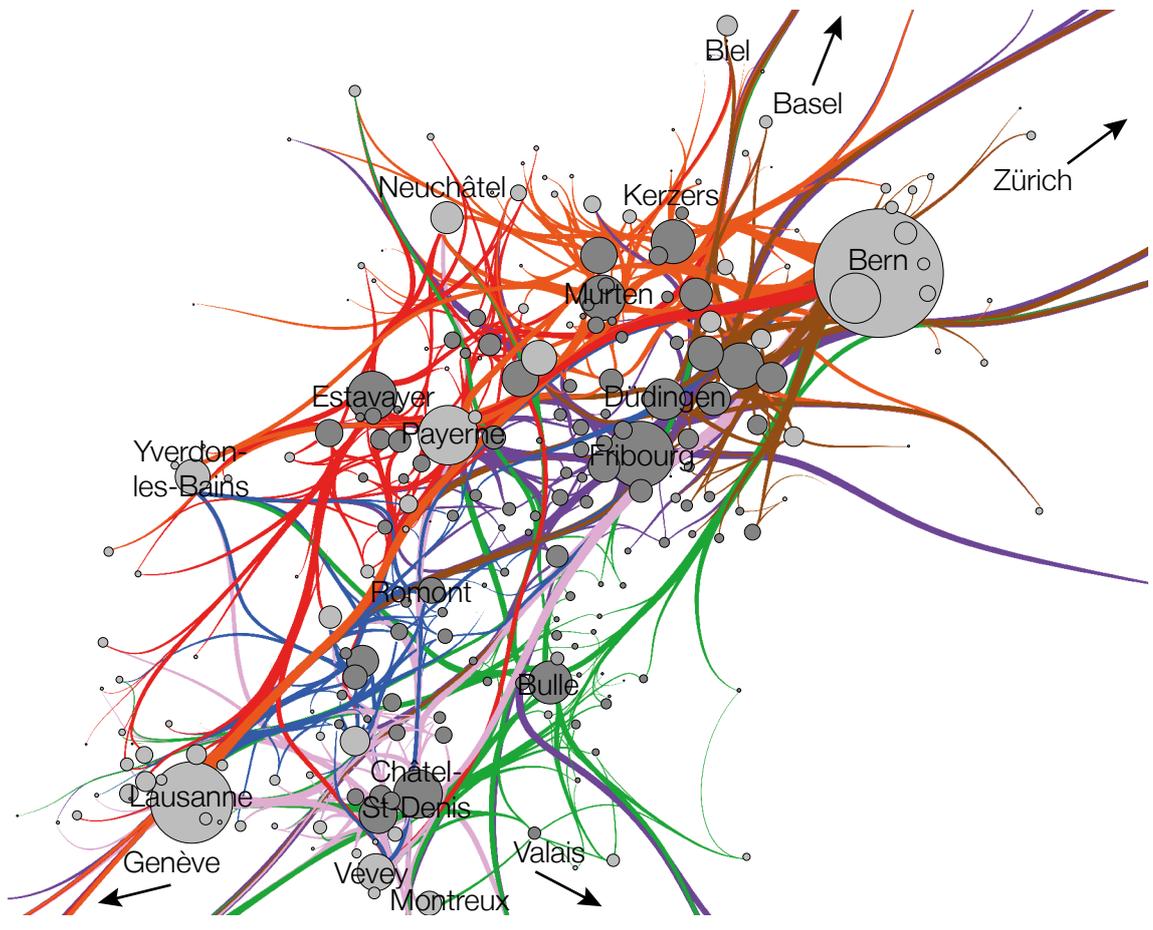
Figure 10 : Carte des mouvements pendulaires internes au canton de Fribourg

Les communes des agglomérations ont un poids déterminant dans l'offre d'emplois. Viennent y travailler un grand nombre de personnes actives de leurs communes-mêmes, de leurs districts hors agglomération ainsi que des autres districts.

Les autres centres régionaux (Estavayer, Morat, Romont et Châtel-St-Denis) comprennent également un certain nombre de personnes à la fois résidentes et actives dans la commune.

Le district de la Sarine capte 12'468 personnes actives provenant d'autres districts. Celui de la Gruyère attire 3'669 personnes actives en provenance d'autres districts. Le district du Lac en comprend 1'982. Chaque district comprend davantage de personnes actives y travaillant que pendant vers un autre district. La majorité de la population réside donc à proximité de son lieu d'emploi.

La figure suivante présente les mouvements pendulaires des Fribourgeois allant travailler hors canton.



Légende

Liens pendulaires des personnes, domiciliées dans le canton, exerçant une activité hors du canton, en 2018

Origine des liens par districts:	Communes de domicile (FR)	Communes d'emplois (hors FR)	Nombre de personnes domiciliées dans le canton de Fribourg et actives hors du canton, par commune
<ul style="list-style-type: none"> ■ Broye ■ Glâne ■ Gruyère ■ Lac ■ Sarine ■ Singine ■ Veveyse 	<ul style="list-style-type: none"> 		<ul style="list-style-type: none"> 12 400 5 000 800

Source: OFS
© SeCA

Figure 11 : Carte des mouvements pendulaires de l'intérieur du canton de Fribourg vers l'extérieur

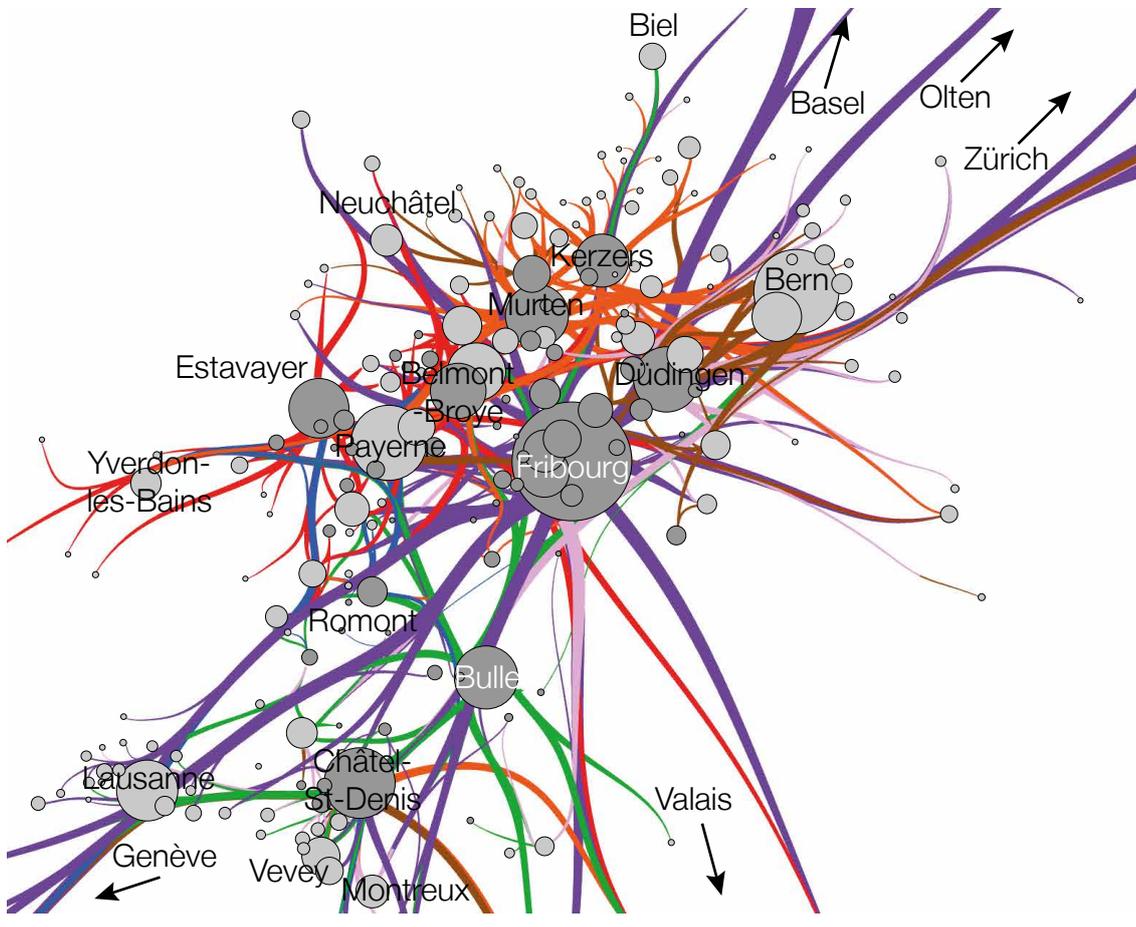
La taille des cercles gris clairs représente le nombre de personnes allant travailler dans la commune située hors canton. La taille des cercles gris foncés représente le nombre de personne de la commune allant travailler hors canton.

A l'échelle des cantons, le canton de Berne attire 17'762 personnes actives résidentes dans le canton de Fribourg, le canton de Vaud 16'276 et Neuchâtel 1'232.

A l'échelle des villes, Berne est le premier pôle d'attractivité des Fribourgeois, attirant 12'430 personnes, devant Lausanne (5'000 personnes) et Payerne (2'667). La Ville de Fribourg détient le plus grand nombre de personnes allant travailler hors canton (3'300), suivi par Estavayer (1'800) et Châtel-Saint-Denis (1'770).

Il est clair que la configuration des frontières cantonales dans le district de la Broye contribue à créer des mouvements pendulaires intercantonaux alors que ces mouvements peuvent être régionaux au sein de la Broye fribourgeoise et vaudoise.

La carte ci-dessous illustre les déplacements des personnes d'autres cantons venant travailler dans le canton de Fribourg.



Légende

Liens pendulaires des personnes, domiciliées hors du canton, exerçant une activité dans canton, en 2018

Destinations des liens par districts:		Communes d'emplois (FR)	Communes de domicile (hors FR)	Nombre de personnes domiciliées hors du canton de Fribourg et actives dans canton, par commune
■ Broye	■ Sarine	●	●	2 700
■ Glâne	■ Singine	●	●	950
■ Gruyère	■ Veveysse	●	●	250
■ Lac				

Source: OFS
© SeCA

Figure 12 : Carte des mouvements pendulaires de l'extérieur vers le canton de Fribourg

La taille des cercles gris clairs représente le nombre de personnes provenant de la commune située hors canton venant travailler dans le canton. La taille des cercles gris foncés représente le nombre de personnes externes au canton venant travailler dans la commune du canton.

3'873 personnes actives domiciliées hors canton viennent travailler en Sarine, 1'917 dans le district du Lac, 1'733 dans la Broye, 1'394 en Singine, 1'105 en Veveysse, 834 en Gruyère et 235 en Glâne.

La Ville de Fribourg attire en chiffres absolus le plus de pendulaires: 2'680 personnes viennent de l'extérieur du canton pour travailler sur le territoire de la ville. Elle est suivie par Châtel-St-Denis avec 950 personnes, puis Wünnewil-Flamatt avec 810. Ce constat s'explique par le caractère frontalier de ces deux localités. 1'360 personnes viennent de la commune de Berne pour travailler dans le canton de Fribourg. 1'070 personnes proviennent de Payerne et 704 de Lausanne.

Au total, on obtient environ 43'500 Fribourgeois travaillant hors du canton en 2018, contre 17'500 externes venant travailler dans le canton, soit deux fois et demi plus de pendulaires sortants. En 2014, on observait 40'600 pendulaires sortants et 17'900 entrants. Le ratio entre les sorties et les entrées reste sensiblement le même entre 2014 et 2018.

Les échanges se font essentiellement avec Vaud et Berne. Le tableau répertorie 2,4 fois plus de personnes sortant du canton de Fribourg vers le canton de Vaud qu'inversement. Avec le canton de Berne, il y a même 4,4 fois plus de personnes sortant du canton de Fribourg qu'y entrant. Cela s'explique aisément par l'attractivité foncière du canton de Fribourg vis-à-vis de l'arc lémanique et de la capitale suisse.

Par rapport à l'année 2012 utilisée pour les travaux de révision du plan directeur cantonal, le solde négatif de pendulaires entre Fribourg et Vaud s'est légèrement amoindri (-8'762 en 2018 contre environ -10'000 en 2012) alors que le solde négatif de pendulaires vers Berne s'est amplifié (-13'725 en 2018 contre environ -11'000 en 2012). Il n'est pas possible de savoir dans quel secteur économique les pendulaires entrants et sortants sont actifs. Il est donc difficile d'identifier si un ou plusieurs secteurs économiques particuliers devraient être développés afin d'avoir une influence significative sur le nombre de pendulaires. Par ailleurs, il est clair que des facteurs d'ordre privé peuvent influencer le choix de résidence des personnes et que l'offre en aménagement du territoire n'a que peu d'emprise sur ces choix.

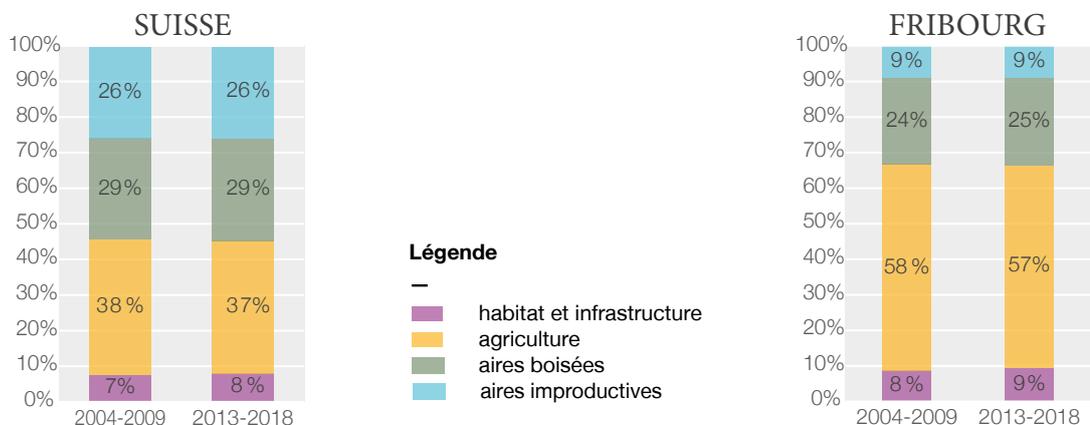
2.2.4 Utilisation du sol

L'utilisation du sol distingue différents types de surface sur la base d'images aériennes, sans distinguer le hors zone de la zone à bâtir. Cette statistique névalue donc pas les effets des plans d'aménagement du territoire, mais l'utilisation effective du sol.

Les catégories d'utilisation du sol sont les suivantes, selon l'Office fédéral de la statistique :

Habitat et infrastructures	Aires et installations consacrées à l'habitat, à la détente, aux transports, à la production industrielle, au commerce et aux services, ainsi qu'à l'approvisionnement en énergie et à l'élimination des eaux usées et des déchets (y compris terrains attenants, éventuellement plantés d'arbres).
Agriculture	Surfaces utilisées pour la production à des fins lucratives de denrées alimentaires et de fourrage : terres arables, prés, pâturages, surface utile de l'économie alpestre inclus, cultures horticoles, plantations d'arbres fruitiers et de vigne, y compris des arbres linéaires et des forêts clairsemées, des groupes d'arbres et des surfaces embroussaillées et rocailleux.
Aires boisées	Surfaces peuplées d'arbres ou d'espèces arbustives de type buissonnant ; forêt et autres surfaces boisées sans plantations d'arbres fruitiers et boisements situés sur des surfaces d'habitat et d'infrastructure et des surfaces agricoles.
Aires improductives	Surfaces non boisées en dehors des surfaces d'habitat et d'infrastructure qui, en raison des conditions climatiques ou topographiques, ne se prêtent pas à la culture. Ce sont en particulier les lacs et cours d'eau, les glaciers, les surfaces sans végétation et les aires couvertes de végétation improductive.

Les graphiques ci-dessous comparent la répartition de ces catégories sur deux périodes de relevés (2004-2009 et 2013-2018), dans l'un pour la Suisse, dans l'autre pour le canton de Fribourg.



Répartition, à l'hectare, entre les quatre domaines principaux de l'utilisation du sol, pour les périodes de relevés statistiques 2004-2009 et 2013-2018, en pourcent

Source: OFS
© SeCA

Figure 13 : Graphiques de l'utilisation du sol en Suisse et dans le canton de Fribourg

L'évolution de l'utilisation du sol, autant dans l'ensemble de la Suisse que dans le canton de Fribourg, n'a pas connu de grande modification entre 2009 et 2018. Dans les deux cas, les aires boisées et les aires d'habitat et infrastructures ont gagné quelque peu en surface, au détriment de l'agriculture. La surface agricole reste le type d'utilisation du sol le plus étendu autant en Suisse (38% en 2009 et 37% en 2018) que dans le canton de Fribourg (58% en 2009 contre 57% en 2018). En comparaison suisse, le canton de Fribourg détient relativement peu d'aires improductives (9% contre 26% à l'échelle nationale). Cela est dû aux caractéristiques topographiques. La part que représente l'habitat et les infrastructures en 2018 est de 8% au niveau suisse et de 9% au niveau fribourgeois. Le fait d'avoir deux axes autoroutiers qui traversent le canton peut influencer la part de l'utilisation du sol dévolue à l'habitat et aux infrastructures.

2.2.5 Constats et liens avec le plan directeur cantonal

Les statistiques présentées ne peuvent pas encore refléter la mise en œuvre du plan directeur cantonal. Ce dernier est récent et sa transposition dans les plans d'aménagement local se fait au gré des révisions. Ce cadrage statistique permet en revanche de voir si le contexte reste similaire à ce qui prévalait lors des travaux de révision du plan directeur cantonal en 2014. En effet, la planification cantonale s'est basée lors de son élaboration de relevés sur des périodes antérieures.

Les constats statistiques ci-dessus montrent en premier lieu que la croissance démographique et d'emploi n'est pas aussi forte que pronostiquée. Ils montrent ensuite que la répartition de cette croissance reste similaire dans les priorités d'urbanisation. La répartition de la population et des emplois sur le territoire ne reflète pas encore la stratégie adoptée qui va mettre encore plusieurs années à déployer ses effets.

Cependant, les constats effectués lors de l'établissement du plan directeur et les mesures d'accompagnement prises restent actuels. Les critères qui prévalent pour de nouvelles mises en zone ne sont pas directement dépendants de la croissance effective de la population et des emplois, comme le montre la partie suivante Mise en œuvre de la planification directrice. Ainsi, la révision des scénarios démographiques et d'emplois ne remet pas en question la direction prise par le plan directeur cantonal. Le renforcement des centres régionaux et des agglomérations reste nécessaire pour mettre en place un réseau urbain qui couvre l'ensemble des régions du canton, conformément au décret fixé par le Grand Conseil.

Concernant les mouvements pendulaires, chaque district comprend davantage de personnes actives y travaillant que de personnes qui sortent du district, signe que les districts fonctionnent à la fois comme lieu de vie et d'emploi. La stratégie d'urbanisation du plan directeur cantonal encourage le développement des centres régionaux. Cela dit, il reste toujours deux fois plus de pendulaires qui sortent du canton que d'entrants, ce qui s'explique principalement par l'attractivité foncière de Fribourg et le développement d'infrastructures de transport performantes. La situation reste donc stable par rapport à 2014. Par le passé, les Fribourgeois devaient quitter leur canton d'origine tant pour leur domicile que pour leur travail. Aujourd'hui, il est possible de résider dans le canton tout en travaillant à l'extérieur de celui-ci avec toutefois des temps de parcours domicile-lieu de travail qui peuvent induire des effets indésirables sur le marché de l'emploi.

Il est également à noter que le canton est attractif dans les régions frontalières pour de nouveaux résidents provenant de cantons voisins qui souhaitent accéder à la propriété ou qui recherchent des loyers plus abordables. Ce phénomène peut également s'expliquer par la bonne image que les enquêtes réalisées donnent du système éducatif fribourgeois. Le canton est attractif au niveau résidentiel pour les jeunes familles. Cette attractivité intercantonale pourrait cependant se relativiser en fonction de politiques publiques développées par les cantons voisins (politique du logement notamment).

Du point de vue de l'aménagement du territoire, ce constat en matière de pendularisme justifie d'autant plus la politique foncière cantonale mise en place ces dernières années qui vise à développer des sites d'emplois dans les centres cantonaux et régionaux.

3. Mise en œuvre de la planification directrice cantonale

Cette partie vise à rendre compte de la mise en œuvre du plan directeur cantonal qui constitue l'instrument phare de l'aménagement du territoire à l'échelon cantonal. Elle est structurée en reprenant l'ensemble des thèmes du plan directeur, dont certains sont traités de manière groupée.

La révision du plan directeur cantonal a débuté en 2014 suite à l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement du territoire révisée. Le plan nouvellement rédigé a été adopté en octobre 2018 et approuvé en deux parties par la Confédération, en mai 2019 et août 2020. Les effets du plan directeur cantonal sur le terrain sont encore difficilement mesurables dans cet intervalle de temps. Il doit être pris en compte dans les plans d'aménagement local et c'est un long processus qui passe par la révision générale de ces instruments. Ce rapport sur l'aménagement du territoire permet toutefois d'observer si les tendances qui se dessinent vont dans la direction escomptée.

Le plan directeur cantonal est basé sur le programme d'aménagement cantonal qui prend la forme d'un décret du Grand Conseil fixant les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire (entré en vigueur le 02 février 2016). Ces objectifs ont été déclinés dans les thèmes du plan directeur cantonal, dont la mise en œuvre est analysée par la suite.

Sur la forme, le nouveau plan directeur cantonal s'est distingué de son prédécesseur par l'ajout d'un volet stratégique, présentant les grandes orientations du développement souhaité pour le canton (nouvelle exigence selon l'art. 8, al. 1 let. a de la LAT) et faisant le lien ainsi avec le programme d'aménagement cantonal. Le volet stratégique doit rester stable entre deux révisions du plan directeur cantonal puisqu'il constitue la stratégie cantonale en matière d'aménagement du territoire. Par ailleurs, de manière à répondre à l'article 8, al. 2 LAT qui demande d'inscrire les projets à incidences importantes sur le territoire et l'environnement dans le plan directeur cantonal, une partie dédiée aux fiches de projet a été ajoutée. Si le volet stratégique doit perdurer dans le temps, la tenue à jour et l'évolution des projets nécessitent de fréquentes modifications. Celles-ci représentent un réel défi en termes de gestion du plan, raison pour laquelle une procédure simplifiée propre aux fiches de projet a été définie dans le droit cantonal (art. 14a du règlement d'exécution sur l'aménagement et les constructions).

Sur le plan matériel, la révision du plan directeur cantonal a permis de prendre en compte de nouvelles études de base ou plans sectoriels cantonaux, notamment la gestion globale des eaux, la planification de l'énergie éolienne ou encore la gestion intégrée des risques en lien avec les dangers naturels.

Le plus grand changement de paradigme appartient sans aucun doute au domaine de l'urbanisation, conséquence de la LAT partiellement révisée en 2014. Le plan directeur cantonal de 2002 avait comme objectif principal de dimensionner correctement les zones à bâtir et cette tâche est aujourd'hui pratiquement réalisée. Le nouveau plan directeur cantonal fixe aujourd'hui des principes qui visent à optimiser l'utilisation des zones à bâtir existantes. Si le plan de 2002 basait les critères de dimensionnement sur la poursuite de la croissance passée d'une commune en termes de constructions, le plan directeur actuel prévoit, comme l'exige le droit fédéral en l'espèce, que la zone à bâtir existante soit presque entièrement construite et que toutes les mesures de densification possibles y aient été prises avant de pouvoir envisager une extension de zone à bâtir, conformément aux principes définis par la nouvelle loi fédérale.

Pour ce faire, le volet stratégique du plan de 2018 a défini des priorités d'urbanisation afin de renforcer à long terme le poids relatif du tissu urbain des agglomérations et des centres régionaux. Ceci a permis de définir un territoire d'urbanisation ainsi que des critères de dimensionnement de la zone à bâtir différenciés en fonction de l'emplacement dans un centre ou dans une localité plus rurale.

Ces aspects sont développés ci-après dans la partie Mise en œuvre de la planification directrice, Urbanisation et équipements.

3.1 Urbanisation et équipements

- > Quel est le bilan des mises en zone et des dézonages depuis que le nouveau plan directeur cantonal est appliqué ?
- > Quel est l'état de traitement des plans des communes surdimensionnées ? Des zones réservées ont-elles été fixées ?
- > Quelles sont les réserves en zone à bâtir ?
- > Quel est le taux cantonal d'utilisation du sol recalculé ? Le canton reste-t-il dans le même régime de léger potentiel d'extension ?
- > Quel est l'état de mise en œuvre des thèmes et fiches de projet du plan directeur cantonal ?
- > La situation est-elle satisfaisante ?
- > Des modifications sont-elles à prévoir ?

3.1.1 Stratégie d'urbanisation (volet stratégique), dimensionnement et gestion de la zone à bâtir

Ce chapitre renseigne en premier lieu sur des aspects qui concernent la zone à bâtir dans sa globalité, notamment sur les réserves et conditions formulées par le Conseil fédéral dans sa décision d'approbation et dans son rapport d'examen sur le plan directeur cantonal. Les principaux points attendus par les autorités fédérales sont les suivants : bilan des mises en zone et dézonages, état de traitement des communes surdimensionnées, définition d'éventuelles zones réservées dans les communes inactives (zones d'interdiction de construire à établir pendant la révision d'un plan d'affectation des zones pour empêcher la réalisation de constructions non conformes à la future planification) et réserves non construites en zone à bâtir. Par la suite, des informations différenciées sont données par type d'affectation, les règles de dimensionnement n'étant pas les mêmes entre les zones résidentielles, mixtes et de centre, les zones d'activités et les zones d'intérêt général.

Zone à bâtir légalisée

Bilan des mises en zone et dézonages

L'objectif phare du plan directeur cantonal de 2002 était le dimensionnement correct et conforme à l'article 15 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) de la zone à bâtir. Les travaux de mise en œuvre à l'échelle communale ont été initiés dès 2004 (approbation du plan directeur cantonal antérieur) et ils sont en voie de se terminer. Outre le délai de 10 ans pour réexaminer le dimensionnement de toutes les communes du canton instauré par le plan directeur cantonal antérieur, ce sont les travaux d'adaptation au nouveau droit cantonal de 2010 qui ont permis de formaliser un réexamen généralisé des zones à bâtir du canton. Seule une poignée de communes est encore surdimensionnée. Le plan directeur adopté en 2018 vise désormais à optimiser la zone à bâtir existante en limitant son extension au strict nécessaire tout en finalisant le réexamen des zones à bâtir du canton selon une méthode uniforme appliquée à l'ensemble des communes.

En effet, l'entrée en vigueur de la LAT révisée en 2014 a imposé un nouveau paradigme pour la gestion de l'urbanisation, celui du développement vers l'intérieur, même si la Constitution fédérale exige depuis plusieurs décennies une utilisation mesurée du sol.

Ainsi, le dimensionnement fondé sur la croissance passée qui prévalait en raison de la jurisprudence rendue sur la mise en œuvre de l'article 15 de la LAT depuis le début des années 90 environ s'est vu remplacé par des critères basés sur l'exigence d'utiliser la quasi-totalité de la zone à bâtir et de prendre toutes les mesures de densification possibles avant de pouvoir étendre celle-ci. Par ce changement de teneur de l'article précité du droit fédéral, la mise en zone devient la dernière des mesures envisageables en aménagement du territoire. Ce changement fondamental du droit fédéral est celui qui interpelle le plus les autorités locales.

Au niveau local, il y a lieu en priorité d'utiliser effectivement les zones à bâtir légalisées en les construisant, les densifiant autant que possible ou changeant l'affectation de zones existantes si les réserves légalisées sont trop importantes dans un type de zone avant d'envisager une mise en zone. Par ailleurs, le plan d'affectation des zones est un plan d'exécution à 15 ans selon les principes définis par le droit fédéral et des instruments doivent être définis au niveau cantonal pour réaliser l'obligation de construire durant la durée de validité du plan d'aménagement local. Dans le canton de Fribourg, cette obligation de construire a été concrétisée par la définition d'un droit d'emption, mais pour l'instant, vu les délais impartis par le droit cantonal, celui-ci n'a pas encore été utilisé par les communes.

Surfaces en hectares	2014-2023			2020-2023		
	mise en zone	dézonage	différence	mise en zone	dézonage	différence
priorité d'urbanisation						
1	40.5	103.6	-63.1	7.8	26.5	-18.7
2	37.7	65.8	-28.1	4.2	2.0	2.2
3	189.7	108.8	80.9	7.6	10.1	-2.5
4	181.2	420.4	-239.2	36.9	129.4	-92.5
Surfaces totales	449.0	698.6	-249.5	56.5	168.0	-111.5

Tableau 2: Mises en zones et dézonages par priorité d'urbanisation, pour les types d'affectation résidentielle, d'activités, mixte, centre, d'intérêt général et libre.

Le tableau ci-dessus rend compte des mises en zone et dézonages intervenus d'une part depuis l'entrée en vigueur de la LAT révisée (2014) et d'autre part depuis que les planifications locales sont examinées sur la base du nouveau plan directeur cantonal (2020). Il ne rend pas compte des changements d'affectation à l'intérieur de la zone à bâtir et ne prend pas en compte les données des communes dont le plan d'aménagement local approuvé est contesté devant une instance judiciaire (moins d'une dizaine de plans sont concernés).

Les dézonages et mises en zone sont mis en regard des priorités d'urbanisation. Certains chiffres de mise en zone peuvent surprendre, mais ils sont à mettre en lien avec les dézonages correspondants dans la même priorité (colonne « différence »).

Ce tableau reflète la finalisation du réexamen global des zones à bâtir par le canton, au gré des révisions approuvées depuis 2014. A noter que depuis 2004, c'est-à-dire l'approbation du précédent plan directeur cantonal, ce sont quelques 650 ha de zones à bâtir qui ont été dézonés dans le canton. Les mises en zone et dézonages ont été plus nombreux ces dix dernières années puisque la majeure partie des révisions générales, qui durent généralement de l'ordre de 6 à 8 ans, ont été approuvées durant cette période. Les communes ont dû s'adapter à différents changements légaux au cours de leur dernière révision générale : dans un premier temps, il s'agissait de se mettre en conformité à la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, puis il a fallu appliquer le moratoire sur l'étendue des zones à bâtir issu de la loi fédérale et qui a été en vigueur de 2014 à 2019. Enfin, elles ont dû appliquer les critères de dimensionnement et les critères pour la densification issus du nouveau plan directeur cantonal (dès septembre 2019).

Une analyse des mises en zone et dézonages montre que la majorité des communes surdimensionnées ont revu la taille de leurs zones à bâtir et que le moratoire instauré par la loi sur l'aménagement du territoire a été l'occasion de remettre en question des zones à bâtir légalisées et mal situées. Ces remises en question ont porté parfois sur des secteurs plus importants en surface que les mises en zone effectuées. La surface des mises en zone représente entre 2020 et 2023 un tiers de la surface des dézonages, signe que le réexamen des zones à bâtir est encore en cours. On voit néanmoins une diminution des dézonages au cours des trois dernières années puisque le gros du travail a été effectué. Pour les mises en zone, c'est sans surprise que la tendance est à la baisse, compte tenu de l'évolution des dispositions légales fédérales.

Le Conseil fédéral a exigé dans sa décision d'approbation du plan directeur cantonal que la zone à bâtir ne dépasse pas 10'933 ha d'ici 2042. Or, selon la statistique fédérale des zones à bâtir, celle-ci est de 10'141 ha en 2022. Elle se situait alors à 10'538 ha en 2017. Elle a donc diminué de 397 ha depuis 2017 pour les raisons invoquées ci-dessus. En outre, beaucoup de réserves sont encore mobilisables en zone à bâtir (voir plus bas), ce qui explique que les mises en zone ont été rares, compte tenu des critères de dimensionnement en vigueur. On peut également partir du principe que la part des dézonages va fortement diminuer ces prochaines années étant donné que les redimensionnements nécessaires ont été effectués. Si les mises en zone se poursuivent selon la tendance actuelle, soit environ 20 ha supplémentaires par année, la limite posée par le Conseil fédéral ne devrait alors pas être atteinte d'ici 2042.

Le tableau permet de voir que, depuis l'application du plan directeur cantonal, le bilan des mises en zone et dézonages est relativement stable dans les priorités 2 et 3. Il est le plus favorable dans la priorité 2, ce qui correspond bien à la stratégie cantonale qui vise à renforcer les centres régionaux. La priorité 4, qui recueille la majorité des communes du canton, a connu le plus grand redimensionnement de la zone à bâtir. Bien qu'il soit encore trop tôt pour en tirer véritablement des conclusions, la répartition du territoire d'urbanisation couplée aux critères de dimensionnement semble permettre un développement judicieux et en concordance avec le nouveau paradigme de la loi sur l'aménagement du territoire révisée.

Par ailleurs, les régions sont en train de faire des propositions de modifications du territoire d'urbanisation par le biais de leur plan directeur régional et ces adaptations ne peuvent pas se faire au profit des priorités les plus basses. Une fois validées, ces adaptations vont induire un renforcement du poids des priorités les plus élevées à mesure qu'elles seront prises en compte dans les plans d'aménagement local.

Le tableau qui suit présente la même information, cette fois en regard des types d'affectation.

Surfaces en hectare	2014-2023			2020-2023		
	mise en zone	dézonage	différence	mise en zone	dézonage	différence
Zone résidentielle à faible densité	146.1	168.2	-22.0	11.5	64.2	-52.6
Zone résidentielle à moyenne densité	46.5	25.6	20.9	1.9	5.6	-3.7
Zone résidentielle à haute densité	0.5	0.5	0.1	0.1	0.3	-0.2
Zone d'activités	76.2	92.5	-16.4	10.1	27.0	-16.9
Zone mixte	12.6	24.3	-11.7	1.6	7.0	-5.4
Zone de village / Zone de centre	112.3	89.6	22.7	21.2	16.8	4.4
Zone d'intérêt général	50.5	193.3	-142.9	9.7	38.6	-29.0
Zone libre	4.3	104.5	-100.2	0.4	8.6	-8.1
Surfaces totales	449.0	698.6	-249.5	56.5	168.0	-111.5

Tableau 3: Mises en zones et dézonages par affectations, pour les types d'affectation résidentielle, d'activités, mixte, centre, d'intérêt général et libre.

En ce qui concerne le type de zones à bâtir planifiées, il est intéressant de souligner la baisse drastique des zones résidentielles à faible densité, généralement situées en bordure de localité, en faveur des zones mixtes et de centre, signe que les communes mettent en œuvre le développement vers l'intérieur et qu'elles sont conscientes que la densification des zones existantes leur permettra de maintenir une croissance démographique, là où les conditions et notamment la desserte en transports publics le permettent.

Le dézonage de zone d'intérêt général est également important et s'explique notamment par le passage de zones d'intérêt public isolées comprenant des installations publiques imposées par leur destination, comme les STEP, vers des zones spéciales, soit un type de zone plus en adéquation avec le droit fédéral étant donné leur localisation. Néanmoins, comme le mentionne le plan directeur cantonal, il pourrait s'avérer nécessaire, pour le développement des infrastructures publiques, de veiller à l'avenir à constituer des réserves de zones d'intérêt général en suffisance dans les planifications locales et dans des secteurs opportuns afin d'offrir un accès facilité à toute la population. Il ne faudrait pas que ce type d'utilisation du sol soit remis en question en faveur d'une utilisation économiquement plus intéressante et que les constructions et installations publiques n'aient plus que les secteurs moins bien situés à disposition pour se développer.

Depuis 2020, les soldes les plus favorables entre les mises en zone et les dézonages sont ceux des zones de centre, zones résidentielles à haute densité et moyenne densité et zones mixtes, soit toujours les affectations dédiées totalement ou partiellement à l'habitat.

Non visibles sur ces tableaux, les principaux changements d'affectation intervenus entre 2020 et 2023 sont les suivants: 37.8 ha sont passés de la zone mixte à la zone centre et 26.2 ha de la zone résidentielle vers la zone centre également. L'augmentation des zones de centre permet de densifier les zones à bâtir et définit une destination des constructions plus large qui donne de la marge de manœuvre à l'évolution de l'utilisation des constructions, ce qui est un bon choix pour la vitalité des centres urbains et de localité.

Coordination urbanisation et mobilité

La coordination entre l'urbanisation et la mobilité est essentielle pour un aménagement du territoire harmonieux. La figure ci-dessous renseigne sur la qualité de desserte des mises en zone et dézonages effectués depuis 2020.

Niveau de desserte TP 2023		A	B	C	D	E	Hors desserte TP	Total par priorité
Priorité 1	Mises en zone	2.9	3.4	1.1	0.2	0.2	0.0	7.8
	Dézonage	10.9	4.4	6.1	0.4	0.0	4.7	26.5
Priorité 2	Mises en zone	0.2	0.7	0.4	0.6	2.3	0.0	4.2
	Dézonage	0.0	1.0	0.2	0.2	0.6	0.0	2.0
Priorité 3	Mises en zone	0.0	0.3	3.2	0.6	3.2	0.1	7.6
	Dézonage	0.0	0.2	3.5	2.6	3.0	0.7	10.1
Priorité 4	Mises en zone	0.1	1.1	3.4	8.5	9.0	5.5	27.6
	Dézonage	2.6	2.9	19.8	36.3	35.1	32.5	129.2
hors priorité	Mises en zone	0.0	1.0	1.7	0.3	3.9	2.3	9.3
	Dézonage	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0		0.2
Total général	Mises en zone	3.3	6.5	9.9	10.2	18.7	8.0	56.5
	Dézonage	13.5	8.5	29.6	39.8	38.7	37.9	168.0

Tableau 4: mises en zone et dézonages par niveau de desserte en transports publics et priorités d'urbanisation, pour les types d'affectation résidentielle, d'activités, mixte, centre, d'intérêt général et libre

Les mises en zone dans les niveaux de desserte D ne sont pas impossibles mais doivent rester exceptionnelles. Certaines mises en zone ont pu être acceptées sur la base d'une amélioration projetée de la desserte en transports publics, pour autant que des garanties suffisantes de réalisation soient apportées. Les mises en zone dans le tableau sont toutefois contrebalancées par des dézonages bien plus conséquents. Il faut également souligner que l'augmentation des zones à bâtir est parfois liée à une reprojektion du plan sur un parcellaire digital. Dans ce cas, les adaptations des limites de la zone au nouveau parcellaire sont possibles quelle que soit la qualité de la desserte aux transports publics. Ces adaptations qui ne permettent pas d'augmenter le potentiel constructible de la parcelle peuvent représenter une certaine surface à l'échelle cantonale. A noter encore que la desserte 2023 a été systématiquement prise en compte pour ces calculs, bien que les mises en zone soient analysées sur la période 2020-2023, car les dessertes des années précédentes ne sont pas archivées par le canton.

Nous rappelons encore que la période 2020-2023 a connu un grand nombre d'approbations de révisions de plans d'aménagement local. La vague devrait toucher à sa fin d'ici 2025. Avec 56 ha de mises en zone, il apparaît clairement que l'application des critères du plan directeur permet de gérer l'urbanisation et de rester dans la fourchette fixée dans la stratégie sur la base des directives techniques fédérales.

Concernant la densification de zone à bâtir existante, tout changement d'affectation induisant une densification doit désormais avoir lieu dans les secteurs disposant au minimum d'une desserte de niveau C. C'est donc dans les agglomérations et les centres régionaux, qui sont les mieux desservis par les transports publics, que les projets de densification de qualité sont à privilégier, à l'exemple du développement du secteur de la gare de Châtel-St-Denis. Les augmentations des possibilités de construire seront mieux examinées à partir de l'an prochain puisqu'elles seront soumises à la taxe sur la plus-value.

Etat de traitement des communes surdimensionnées et éventuelles planifications de zones réservées

Même si la jurisprudence, en se basant notamment sur la Constitution fédérale, exige que les zones à bâtir soient dimensionnées correctement depuis plusieurs décennies, le dimensionnement correct des zones à bâtir est une exigence renforcée par le droit fédéral depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014 de la nouvelle teneur de l'art. 15 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire qui mentionne expressément que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites.

Fort de cette nouvelle formulation légale, les communes surdimensionnées ont été listées dans le plan directeur cantonal et un délai de 3 ans leur a été donné afin de prendre des mesures pour éviter la construction de ces secteurs mal planifiés.

Le canton de Fribourg a établi cette liste dans le volet stratégique du plan directeur cantonal. Lors de l'adoption de la planification cantonale par le Conseil d'Etat en octobre 2018, 27 communes disposaient de zones à bâtir surdimensionnées pour lesquelles aucune mesure n'avait été mise à l'enquête publique. Le délai fixé à ces communes a pris fin le 1^{er} mai 2022, soit 3 ans après l'approbation fédérale du volet urbanisation du plan directeur cantonal.

Les communes ont été informées à trois reprises que si elles n'avaient pas mis à l'enquête un plan d'affectation des zones correctement dimensionné à cette échéance, le canton définirait des zones réservées au sens de l'art. 27 LAT (zones temporaires d'interdiction de construire qui déploient leurs effets dès la mise à l'enquête publique).

Dans l'intervalle, 12 de ces 27 communes ont obtenu l'approbation de la révision générale de leur plan d'aménagement local (ou sont en cours d'adaptation aux conditions d'approbation) et ont, dans ce cadre, réglé leur surdimensionnement.

12 communes sont encore en cours d'élaboration ou de traitement de la révision de leur plan d'aménagement local et, selon les informations dont dispose le SeCA, ces travaux semblent permettre de régler leur surdimensionnement (état début 2023). La commune de Jaun a notamment fixé 8.3 hectares de zones réservées en attendant de mettre à l'enquête la révision de son plan d'aménagement local. Il en va de même pour la commune de Plasselb qui a fixé 6.5 hectares de zones réservées. Les communes du Châtelard et de Prévondavaux, encore au stade du programme de révision, ont également mis à l'enquête publique des zones réservées afin d'assurer un dimensionnement correct lors de la révision générale. Ces zones réservées sont en cours d'examen final auprès du canton.

Sans être surdimensionnée, la commune d'Estavayer a établi une zone réservée de 7.3 ha pour mener à bien ces travaux de révision du plan d'aménagement local et éviter l'utilisation de terrains selon une affectation qu'elle voulait réexaminer.

Enfin, 2 communes, Chénens et Meyriez, sont toujours surdimensionnées. Quant à la commune d'Auboranges, elle est la seule commune du canton qui n'a initié aucuns travaux d'adaptation de son plan d'aménagement au nouveau droit cantonal malgré un délai légal échu depuis décembre 2014. Le Conseil d'Etat a mis à l'enquête publique, en date du 1^{er} septembre 2023 des zones réservées sur les terrains non-construits de ces communes, ce qui permet de respecter les exigences fédérales et d'éviter que des mesures soient prises à l'encontre du canton par la Confédération pour inactivité. L'ensemble des zones réservées pour ces trois communes représente 6 ha.

Réserves non construites en zone à bâtir

Avant de pouvoir envisager de nouvelles mises en zone, les communes doivent notamment démontrer qu'elles ne disposent plus de réserves non construites suffisantes en zone à bâtir pour absorber la part de l'évolution démographique qui leur est attribuée par le plan directeur cantonal.

Les réserves en zone à bâtir sont classées ci-dessous par type de zone et par priorité d'urbanisation. Les réserves calculées comprennent les parcelles non construites ainsi que les parcelles partiellement construites. Ces réserves ont été calculées selon une modélisation qui prend en compte les indices de construction définis dans la réglementation communale. Les chiffres donnent une tendance, mais ils doivent être vérifiés plus précisément au niveau local. La méthode appliquée a aussi intégré les terrains partiellement construits afin de prendre en compte le principe de densification vers l'intérieur. Il faut donc comprendre les données ci-dessous comme des résultats maximaux qui pourraient être revus à la baisse lors d'une analyse plus fine.

Type de zones	Priorité 1	Priorité 2	Priorité 3	Priorité 4	Total
Zone résidentielle à faible densité	90.4	34.2	97.9	265.0	487.6
Zone résidentielle à moyenne densité	46.4	17.1	38.6	34.6	136.7
Zone résidentielle à haute densité	26.5	0.1	1.1	0.0	27.7
Zone d'activités	210.2	126.1	151.2	165.8	653.3
Zone mixte	57.3	27.2	35.2	38.7	158.5
Zone de village / Zone de centre	49.1	17.5	53.8	185.1	305.5
Zone de centre protégé	5.1	7.0	5.8	24.4	42.2
Zone d'intérêt général	212.2	97.6	148.3	257.7	715.8
Surface totale de réserve (ha)	697.3	326.8	531.9	971.4	2527.4
Surface totale (ha)	2561.3	1076.6	2152.7	4040.3	9831.0
Pourcentage de surface de réserve	27%	30%	25%	24%	26%

Tableau 5: Réserves en zone à bâtir par type de zone et par priorité d'urbanisation en 2022, pour les types d'affectation résidentielle, d'activités, mixte, centre et d'intérêt général.

La priorité 2, soit la catégorie des secteurs urbains des centres régionaux hors agglomérations, dispose en théorie de 326.8 hectares de réserves, ce qui correspond à 30% de ses zones à bâtir légalisées. Elle est suivie par la priorité 1, les secteurs urbains des agglomérations, dont les réserves sont estimées à 27% de la zone à bâtir légalisée, soit 697.3 hectares. Au total, les réserves représentent 26% de la zone à bâtir légalisée. Les zones d'intérêt général et les zones d'activités regroupent le plus de réserves non construites en zone à bâtir.

Comme dit plus haut, il est utile de conserver de la réserve en zone d'intérêt général. Concernant les zones d'activités, leur traitement dans les plans directeurs régionaux doit permettre de relocaliser celles qui sont actuellement peu attractives dans des emplacements plus judicieux et à termes de réduire la part de zone d'activités non construites. Il est à noter que le tableau ci-dessus comprend les réserves de terrain des entreprises, réserves qui n'ont pas été prises en compte pour le calcul du besoin de 400 hectares de zones d'activités nécessaires à 15 ans fixé par le plan directeur cantonal et qui a été réparti entre les régions par des quotas à planifier dans les plans directeurs régionaux.

En conclusion, depuis les travaux du plan directeur cantonal, la surface totale de zone à bâtir a diminué. Le canton de Fribourg fait partie des cantons qui doivent envisager des mesures limitées de redimensionnement des zones à bâtir à la suite de l'entrée en vigueur de la LAT et cela grâce aux travaux entrepris depuis 2004. Les travaux communaux de mise en conformité à la loi sur l'aménagement et les constructions ont accéléré la réévaluation globale des zones à bâtir. L'essentiel des zones à bâtir a été réexaminé. Une fois les quelques révisions générales en cours finalisées, le canton disposera de zones à bâtir sûres et conformes au droit fédéral. En raison de l'arrêt du Tribunal cantonal sur le cas d'Avry, le canton a dû mettre en œuvre immédiatement le nouveau plan directeur cantonal aux dossiers qu'il examinait.

Les dézonages seront moins conséquents dans les années à venir. La modification de la LAT avec ses principes de densification vers l'intérieur est également un changement de paradigme pour le canton de Fribourg puisque désormais la mise en zone est la dernière des mesures envisageables. En effet, étant donné les réserves non construites en zone à bâtir, les mises en zone vont rester une mesure exceptionnelle dans les années à venir, hormis quelques projets déjà mis en évidence dans le Plan directeur cantonal, comme par exemple autour de la future couverture d'autoroute entre Granges-Paccot et Villars-sur-Glâne. Néanmoins, si, pour les communes fribourgeoises, le fait de devoir travailler avec les zones à bâtir existantes est un gros changement, la mise en œuvre de la LAT ne signifie pas un travail à grande échelle de redimensionnement des zones à bâtir. De nombreux cantons suisses sont actuellement en train de commencer le réexamen du dimensionnement des zones à bâtir et de planifier des zones réservées à large échelle en raison des modifications du droit fédéral.

Concernant l'état de l'équipement des zones à bâtir, rien de particulier n'est à signaler, toutes les zones à bâtir légalisées sont correctement équipées.

Après ces constats relatifs à la zone à bâtir dans son ensemble, les parties ci-dessous examinent la situation de manière distincte pour les zones d'habitat (c'est-à-dire centre, mixtes et résidentielles), les zones d'activités et les zones d'intérêt général, qui disposent de règles de dimensionnement différentes les unes des autres.

Zones centre, mixtes et résidentielles

La stratégie d'urbanisation du plan directeur cantonal pour les affectations mixtes, centre et résidentielles découle en premier lieu du calcul du taux cantonal d'utilisation dont la méthode est donnée par les directives techniques sur les zones à bâtir (Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, 2014).

Le calcul de ce taux permet de mettre en regard les scénarios démographiques avec la capacité d'accueil d'habitants et d'emplois dans les zones à bâtir légalisées centres, mixtes et d'habitat afin de juger si le canton est correctement dimensionné du point de vue de ses zones à bâtir pour accueillir la croissance attendue. La capacité d'accueil des zones à bâtir est calculée sur la base de médianes de surface de zone à bâtir par habitant et emplois équivalents plein temps, en fonction des priorités d'urbanisation. Elle tient également compte de la capacité de densification à long terme des surfaces déjà construites.

Sur la base du scénario OFS haut en vigueur en 2016, le taux calculé pour la révision du plan directeur cantonal atteignait 111%, ce qui indiquait que la zone à bâtir n'était pas suffisamment grande pour absorber les habitants et emplois supplémentaires attendus selon les prévisions démographiques. Ce constat, à mettre en relation avec le réexamen des plans d'aménagement local effectué depuis le début des années 2000 en vue d'un redimensionnement de la zone à bâtir, a permis au canton d'établir une stratégie d'urbanisation permettant un léger potentiel d'extension de la zone à bâtir, mais privilégiant en premier lieu l'utilisation des réserves existantes et le développement vers l'intérieur.

La Confédération demande de réactualiser le calcul de ce taux dans le présent rapport sur l'aménagement du territoire, avec la zone à bâtir légalisée actuelle et le scénario démographique de l'OFS 2020-2050, scénario revu à la baisse pour le canton de Fribourg depuis la révision du plan directeur cantonal. La méthode de calcul est similaire à celle utilisée lors de la révision. Le tableau ci-dessous actualise ce scénario, à la fois pour le canton mais aussi de manière distincte par priorité.

Le Grand Conseil a décidé que le scénario haut était le scénario de référence à prendre en compte. La Confédération recommande l'utilisation du scénario moyen. Le canton doit toujours démontrer sa situation en fonction des deux scénarios pour définir, d'entente avec la Confédération, la stratégie d'urbanisation à définir dans son plan directeur cantonal.

Entités d'agrégation	Priorité 1	Priorité 2	Priorité 3	Priorité 4	Canton
Habitants-emplois 2020	132 842	36 235	66 990	97 585	333 652
Capacité d'accueil	140 647	39 418	73 297	108 392	361 753
Habitants-emplois 2035 14,9% de croissance scénario haut OFS 2020-2050	154 195	48 026	74 447	105 801	382 469
Habitants-emplois 2035 12,2% de croissance scénario moyen OFS 2020-2050	150 282	45 865	73 080	104 296	373 522
Taux d'utilisation du sol scénario haut OFS 2020-2050	1.10	1.22	1.02	0.98	1.06
Taux d'utilisation du sol scénario moyen OFS 2020-2050	1.07	1.16	1.00	0.96	1.03

Tableau 6 : Calcul du taux cantonal d'utilisation, total et par priorité

Le taux recalculé se situe désormais à 106%, ce qui démontre un rapprochement vers l'équilibre entre la capacité des zones à bâtir centre, mixtes et d'habitat et la croissance démographique attendue dans un horizon de 15 ans. Cette diminution s'explique aisément par les scénarios démographiques revus à la baisse, malgré le travail de dézonages des communes surdimensionnées qui a diminué l'étendue des zones à bâtir. Ainsi, le canton ne doit pas changer la stratégie du plan directeur cantonal, soit d'admettre de légères extensions des zones à bâtir à moyen terme, essentiellement pour des communes en priorité 1 ou 2, malgré la baisse des perspectives démographiques. La situation serait similaire en cas de prise en compte du scénario moyen, avec un taux de 103%.

Ces résultats confirment par conséquent la stratégie d'urbanisation définie par le plan directeur cantonal. Bien entendu, les communes encore surdimensionnées selon les critères de l'ancien plan directeur cantonal restent tenues de revoir leur dimensionnement.

La deuxième étape de l'élaboration de la stratégie a consisté à distinguer des types d'espace et à leur assigner un ordre de priorité pour orienter la répartition de la croissance de population et d'emploi pour mettre en œuvre les exigences du droit fédéral. Le canton a souhaité concentrer le développement de l'urbanisation au sein des périmètres des projets d'agglomération en vigueur (soit dans le centre cantonal qui est compris dans l'agglomération de Fribourg et dans le centre régional de la Gruyère qui est constitué principalement de l'agglomération de Bulle) et des centres régionaux (soit les chefs-lieux des districts qui ne font pas partie d'un projet d'agglomération validé au niveau fédéral et cantonal) afin d'améliorer le positionnement du réseau urbain cantonal dans le réseau urbain national.

La priorité 1 est donc assignée aux secteurs urbains des projets d'agglomération (45% de la croissance doit s'y dérouler à 25 ans) et la priorité 2 aux centres régionaux hors agglomérations (25%). Ainsi, toutes les régions du canton contribuent à développer un réseau urbain cantonal qui se voit renforcé. La stratégie tient également compte, dans les priorités fixées, du tissu construit qui présente déjà une densification comparable à celle du tissu urbain le moins dense dans le périmètre des projets d'agglomération en vigueur (30 habitants-emplois par hectare): le tissu urbain hors des centres constitue la priorité 3 d'urbanisation, avec 15% de croissance attribuée. En effet, compte tenu de la densité obligatoire minimale à assurer pour les extensions de zones à bâtir envisageables, celles-ci seront mieux intégrées dans le paysage construit existant si elles sont prioritairement localisées à proximité de zones à bâtir présentant déjà une densité en partie comparable. 15% de la croissance du canton a été retenue pour la priorité 4, c'est-à-dire le tissu construit rural. Il s'agit là de tous les tissus construits n'atteignant pas la densité de 30 habitants-emplois par hectare. Ce type de tissu englobe la majorité des localités fribourgeoises. Les critères de dimensionnement associé à cette catégorie, ainsi que les réserves de zone à bâtir non construites, impliquent un potentiel de mise en zone très limité pour les localités concernées.

Ainsi, les critères de mise en zone pour les zones résidentielles, mixtes et centre tiennent compte de la priorité d'urbanisation: la surface non construite légalisée maximale afin de permettre une nouvelle mise en zone et la surface maximale de la nouvelle mise en zone autorisée sont définies en fonction de la priorité d'urbanisation, dans le but de privilégier le développement autour des tissus urbains des agglomérations et des centres régionaux en renforçant ainsi le réseau urbain dans toutes les régions du canton.

Les mesures à envisager se distinguent également selon les différentes priorités d'urbanisation : en priorité 1 et 2, des changements d'affectation et des mesures de densifications doivent être prises pour atteindre les objectifs fixés parallèlement à la construction des terrains non-construits ; ces mesures doivent orienter l'évolution du bâti vers un tissu de plus en plus urbain ; en priorité 3 d'urbanisation, la construction des terrains non-construits actuels avec des mesures de densification ciblées dans les endroits les plus appropriés devraient permettre d'atteindre les objectifs fixés et en priorité 4 d'urbanisation, la construction des terrains non-construits et le redimensionnement des zones à bâtir encore à finaliser devraient permettre de s'approcher de l'objectif fixé.

Le détail du calcul du taux cantonal par priorité d'urbanisation permet de voir l'adéquation entre la croissance d'habitants et d'emplois répartie entre les priorités d'urbanisation et la capacité d'accueil de chacune de celles-ci. Force est de constater que la plupart des réserves non construites en zone à bâtir ne se répartissent pas selon les priorités d'urbanisation fixées dans le plan directeur cantonal, ce qui est normal puisque cette typologie n'a pas été appliquée pour légaliser les zones actuelles. Les critères de dimensionnement fixés dans le plan directeur cantonal, ainsi que l'obligation d'utiliser les zones légalisées non construites et de prendre toutes les mesures de changement d'affectation et de densification possibles issue du droit fédéral ont pour effet que pratiquement aucune mise en zone destinées à l'habitat n'est à court terme possible, à l'exception de projets particuliers d'intérêt cantonal. Par contre, la densification optimale des zones à bâtir en priorité 1 et 2 est un enjeu majeur pour le canton.

Par conséquent, si la tendance passée de croissance par un mécanisme de périurbanisation (voir cadre général, cadrage statistique) peut se poursuivre encore quelques années en raison des réserves déjà légalisées offrant un potentiel de construction, la stratégie d'urbanisation et les critères de mise en zone et de densification mis en place vont dans le sens d'une inversion de tendance à long terme.

Selon la statistique fédérale des zones à bâtir, les surfaces de zones résidentielles sont passées de 4'698 ha à la fin 2016 à 4'598 ha en 2022, soit une diminution de 100 ha qui s'explique par des dézonages et des changements d'affectation, généralement au profit de la zone centre qui peut également accueillir de l'habitat. Durant la même période, les surfaces de zones mixtes, sont passées de 724 ha à 710 ha. Finalement, les zones de centre ont augmenté de 1'982 ha à 2'037 ha. Comme dit plus haut, l'augmentation des zones de centre permet de densifier les zones à bâtir et définit une destination des constructions plus large qui donne de la marge de manœuvre à l'évolution de l'utilisation des constructions, ce qui est un bon choix pour la vitalité des centres urbains et de localité.

Zones d'activités

La Confédération ne fixe pas de règles précises pour l'estimation des besoins en matière de zones d'activités, mais demande des justifications sur les besoins effectifs et les réserves actuellement disponibles. En l'absence d'une méthode uniforme au niveau suisse, la Confédération a accepté que la croissance des emplois se situe à même hauteur que la croissance démographique. Le canton de Fribourg a estimé ses besoins sur cette base en prenant comme référence le scénario démographique haut en vigueur lors de l'établissement du plan directeur cantonal. Une étude mandatée par la Promotion économique lors des travaux de révision du plan directeur cantonal a montré que les réserves en zone d'activités dans le canton de Fribourg sont élevées et quantitativement suffisantes en regard du besoin estimé. Pourtant, en termes de localisation et de disponibilité, la réalité est très différente. Les réserves de zones légalisées disponibles sont fréquemment mal situées, de petites dimensions et souvent difficiles à mobiliser. Plus précisément, l'étude a permis d'établir que les besoins en zones d'activités s'élèvent à 400 hectares pour les 15 prochaines années et que les surfaces non utilisées représentent environ 330 hectares.

C'est donc un régime de stabilité qu'il faut mettre en place pour les 15 prochaines années, en relocalisant les réserves dans les endroits appropriés. Sur cette base, le Conseil fédéral a accepté que le canton maintienne stable l'étendue des zones d'activités légalisées à la valeur relevée par la statistique fédérale des zones à bâtir fin 2016, soit 1'480 hectares, seuil à ne pas dépasser d'ici 2035.

Ces problèmes de localisation et de disponibilité montrent que les zones d'activités ne peuvent plus être gérées à l'échelle d'une seule commune et font écho aux dispositions de la LAT qui prévoient que les zones à bâtir doivent être coordonnées au-delà des frontières communales. Selon la loi fédérale, la gestion des zones d'activités doit être prévue au minimum au niveau régional. En adéquation avec ces exigences, le canton a fait le choix de confier la gestion des zones d'activités aux régions. Dès lors, ce besoin de 400 hectares a été réparti dans le volet stratégique du plan directeur cantonal entre les sept districts. Une gestion régionale doit permettre d'optimiser l'utilisation des zones d'activités et d'assurer une utilisation mesurée et appropriée du sol. Il s'agit de favoriser une implication active des régions dans la planification des zones d'activités de manière à ce que celle-ci corresponde à leurs besoins et qu'elle permette d'identifier et planifier, par une coordination au niveau supra-communal, les secteurs les plus favorables à l'accueil et au développement d'entreprises. Les régions ont l'obligation de gérer cette thématique des zones d'activités dans un plan directeur régional suite à la modification de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions qui est entrée en vigueur en 2019. Conformément au mandat fixé dans l'art. 30a de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), le canton a mis en place un système de gestion des zones d'activités (SyZAct) destiné au travail des régions.

L'objectif de stabilité des zones d'activités, avec une surface de référence à ne pas dépasser de 1'480 ha à l'horizon 2035, est pour l'instant atteint. En effet, selon la statistique fédérale de la zone à bâtir, la surface des zones d'activités était de 1'399 ha en 2022. Cette baisse de 81 ha par rapport aux travaux du plan directeur cantonal en 2017 s'explique à parts égales par des dézonages et des changements d'affectation, dont la moitié en faveur de zones mixtes. Elle est à mettre en lien avec le moratoire des zones à bâtir en vigueur entre 2014 et 2019, ainsi qu'avec le redimensionnement des communes surdimensionnées. Les mises en zone d'activités approuvées l'ont été pour l'extension d'entreprises existantes.

Les mises en zone qui sont en phase d'approbation sont également liées à l'extension d'entreprises existantes. Elles sont conformes au quota régional et aux travaux de planification en cours. Des études de densification sur l'ensemble des zones à bâtir ont été exigées afin de déterminer si toutes les mesures de densification ou de changement d'affectation ont été prises avant qu'une mise en zone ne puisse être approuvée. Dans certains cas, malgré ces mesures, une mise en zone s'est avérée indispensable. Les communes doivent en effet effectuer une étude sur le potentiel de densification si elles entendent proposer des nouvelles mises en zone. Elles devront démontrer leur besoin en zone d'activités, l'utilisation du sol optimale des zones existantes et l'impossibilité de passer par des changements d'affectation de zones à bâtir déjà légalisées et la mise en œuvre de toutes les mesures de densification possibles, comme pour tout autre type de mise en zone. C'est à cette condition, en cohérence avec la stratégie figurant dans le plan directeur régional, qu'elles peuvent prétendre à une nouvelle mise en zone d'activités. La mise en zone peut être plus facilement démontrée pour l'extension des entreprises existantes.

Nous renvoyons à la partie "Typologie, dimensionnement et gestion des zones d'activités" pour davantage d'information sur le système de gestion des zones d'activités ainsi que sur les surfaces effectivement construites en zone d'activités depuis les travaux du plan directeur cantonal.

Zones d'intérêt général

La Confédération n'a pas fixé d'exigences quantitatives quant au dimensionnement des zones d'intérêt général.

Les mises en zone d'intérêt général doivent être justifiées comme les autres mises en zone. Il s'agira notamment de démontrer le besoin en fonction d'un projet concret et du choix de sa localisation ou de la croissance démographique prévue tant au niveau de la commune ou de la région en cas d'équipement régional. Les mises en zone sont soumises à une étude de densification portant sur l'ensemble des zones à bâtir, au même titre que les autres affectations, afin d'être conforme au droit fédéral. Une telle étude est à réaliser prioritairement dans le cadre de la révision générale du plan d'aménagement local (PAL) puisque cette étude va irrémédiablement déboucher sur des adaptations conséquentes du règlement communal d'urbanisme, voire du plan d'affectation des zones. Le rapport explicatif du PAL doit donner des justifications sur le maintien de zone d'intérêt général et sur les besoins de nouvelles mises en zone.

En termes de dimensionnement, à l'échelle du canton, les zones d'intérêt général (zones affectées à des besoins publics) couvraient une surface de 1'283 hectares en 2017 selon la statistique fédérale des zones à bâtir. En 2022, cette surface a diminué de près de 200 hectares, passant à 1'087 hectares. Cette diminution s'explique notamment, comme dit plus haut, par le passage de nombreuses zones d'intérêt général isolées en zone spéciale si elle comprenait des constructions imposées par leur destination ou en zone de tourisme et de loisirs, par exemple dans le cas de centres équestres, ports, grèves de lac ou golf. Cette diminution s'explique aussi par le dézonage de zones d'intérêt général pour compenser des mises en zone d'autres types durant le moratoire entre 2014 et 2019.

Zones 18 LAT (zones spéciales)

Il existe au niveau cantonal deux catégories principales de zones spéciales : les zones de gravière et décharge et les zones de tourisme et loisirs non résidentielles. D'autres types de zones spéciales sont possibles si un projet arrive à justifier qu'il a des spécificités telles qu'il ne peut se trouver à l'intérieur des zones à bâtir. C'est la notion de l'imposé par sa destination définie par le droit fédéral.

Conformément aux dispositions légales en vigueur, les mises en zone spéciale sont conditionnées au dépôt simultané d'une demande d'autorisation de construire puisqu'un projet spécifique justifie la création de la zone. Les projets concernés sont notamment analysés sous l'angle de leur consommation de sol.

30 ha de nouvelles zones spéciales ont été légalisées entre 2017 et 2023. Il s'agit plus précisément de 21.5 ha de zones de gravière et décharge (extensions de zones existantes), 3.3 ha de zones de tourisme et de loisir non résidentielle et 5.8 ha d'autres zones à l'extérieur des zones à bâtir (par ex. zone des gens du voyage, zone de l'aérodrome, ...). Parallèlement, 48 ha de zone spéciale ont été rendues à la zone agricole ou à un autre type de zone.

L'évolution constatée est la résultante du réexamen global des types de zones d'affectation effectué en cas de révision générale du plan d'aménagement local ou en raison de la suppression suite à la fin de l'activité qui était à l'origine de la zone spéciale (par exemple, remise en état d'une exploitation de matériaux).

Suite à cet état des lieux de la mise en œuvre de la stratégie d'urbanisation et de l'évolution des zones d'affectation, les différents thèmes du plan directeur cantonal sont passés en revue. La structure est à chaque fois la même: un état de la situation rappelle le contexte et les enjeux, tandis que la rubrique suivante revient sur la mise en œuvre des objectifs, principes et tâches concrètes données par le thème. Pour terminer, des perspectives sont évoquées quant aux besoins de réaliser certaines tâches ou de revoir le thème.

3.1.2 Territoire d'urbanisation

Etat de la situation

Dans le cadre de la loi sur l'aménagement du territoire révisée, la Confédération demande aux cantons de définir leur territoire d'urbanisation, soit la surface totale vouée à l'urbanisation compte tenu des prévisions en matière de développement démographique et des emplois, ainsi que leur répartition spatiale dans le canton pour les 25 prochaines années. Le territoire d'urbanisation, qui figure sur la carte de synthèse du plan directeur, représente les secteurs où des extensions de zone à bâtir peuvent être envisagées. Il ne garantit pas encore des mises en zone effectives. Ces secteurs se situent en continuité des secteurs urbanisés afin de garantir une urbanisation compacte et de préserver au mieux l'espace non construit pour garantir ses différentes fonctions et les besoins des générations futures. La surface cantonale du territoire d'urbanisation représente environ 11'450 ha, dont 1'140 ha d'extension par rapport aux zones à bâtir légalisées en 2017. Il s'agit des terrains sur lesquels des mises en zone peuvent être étudiées par les communes, mais seule une partie de cette surface est vouée à la mise en zone. Elle est donc largement supérieure aux besoins réels de mise en zone du canton. Dorénavant, toute extension de zone à bâtir au sens de l'article 15 de la loi sur l'aménagement du territoire doit être située à l'intérieur du territoire d'urbanisation. En dehors de celui-ci, seule la création de zones spéciales au sens de l'article 18 de la loi sur l'aménagement du territoire (p.ex. zones de gravières) peut être autorisée.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le canton a cartographié le territoire d'urbanisation (polygones et flèches) sur la carte de synthèse du plan directeur cantonal. Selon le thème T101. Territoire d'urbanisation dudit plan, "les régions peuvent proposer une adaptation du territoire d'urbanisation par le biais d'un plan directeur régional, pour autant qu'elles tiennent compte des ordres de priorités, des critères de définition et qu'elles respectent l'enveloppe attribuée au district." Actuellement, les régions, via leurs plans directeurs régionaux, proposent une adaptation de la répartition spatiale du territoire d'urbanisation. Les propositions retenues par le canton devront être intégrées dans le plan directeur cantonal et approuvées par la Confédération avant de pouvoir être prises en compte dans les plans d'aménagement local.

Perspectives

Les régions sont autorisées à proposer des adaptations du territoire d'urbanisation à une seule reprise. Cette possibilité a été négociée avec la Confédération et elle est inhabituelle puisqu'il incombe légalement au canton, selon le droit fédéral, de répartir l'urbanisation dans le plan directeur cantonal. Le territoire d'urbanisation ne devrait par la suite plus être modifié jusqu'à la prochaine révision du plan directeur cantonal, à l'exception des fiches de projets ancrés dans le plan directeur cantonal dont la représentation cartographique fait office de territoire d'urbanisation. La prochaine révision du plan directeur cantonal devrait être initiée vers 2028-2029.

3.1.3 Densification et requalification

Etat de la situation

La densification et la requalification des zones à bâtir constituent des exigences centrales de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire révisée, qui demande notamment aux cantons de définir des mesures permettant d'assurer un développement de l'urbanisation vers l'intérieur. Les possibilités d'étendre les zones à bâtir sont plus limitées qu'auparavant. Il s'agit ainsi d'orienter le développement urbain vers les zones à bâtir légalisées non construites en premier lieu ou de changer l'affectation des zones à bâtir légalisées si les réserves de terrains non construits sont trop importantes dans un type de zone à bâtir. Pour que la densification du milieu bâti soit durable, il est nécessaire qu'elle soit planifiée aux endroits présentant les meilleures qualités de desserte en transports publics et avec une accessibilité attractive et sécurisée en mobilité douce. Celle-ci doit être accompagnée de mesures qui valorisent les espaces publics bâtis ou non bâtis (espaces verts) afin d'augmenter l'attractivité et de renforcer la qualité de vie. Il s'agit de densifier le milieu bâti de manière adéquate en fonction du site construit concerné tout en préservant les qualités existantes de ce site ou en lui en conférant de nouvelles. L'ordonnance pour la protection contre le bruit doit pouvoir être respectée.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Il est encore tôt pour vérifier les effets de ce changement de paradigme sur l'aménagement du territoire. La densification est un processus lent, qui se matérialise au gré des opportunités ou des possibilités des propriétaires. Néanmoins, une dizaine de communes ont entamé des études de densification pour rendre compte de leur potentiel, et justifier le cas échéant, leur besoin de nouvelles mises en zone.

Perspectives

Le thème de la densification est certainement un thème d'avenir tout comme celui de la qualité des espaces publics. Il s'agira d'examiner, par exemple via l'Antenne quartier durable et en collaboration avec les régions ou les bureaux privés mandatés par les communes, si des actions de sensibilisation sont nécessaires à moyen ou long terme. La stratégie cantonale du développement durable soutient notamment des actions communales en faveur de l'aménagement de quartiers durables et ces actions contribuent à la mise en œuvre notamment de la densification vers l'intérieur.

3.1.4 Typologie, dimensionnement et gestion des zones d'activités

Etat de la situation

Par une modification de la LATeC et conformément au contenu du plan directeur régional, le Grand Conseil a décidé que la gestion des zones d'activités est à réaliser à l'échelle régionale. Pour ce faire, les plans directeurs régionaux ont été rendus obligatoires. Un rôle plus important a ainsi été donné aux régions afin d'optimiser l'utilisation des zones d'activités et d'assurer une utilisation mesurée et appropriée du sol.

Le plan directeur cantonal a distingué plusieurs types de zones d'activités : les zones cantonales (y compris les secteurs stratégiques), les zones régionales et les autres zones. Cette typologie a pour but de différencier les critères de dimensionnement y relatifs et les conditions de mise en zone, en vue d'un dimensionnement plus généreux des zones d'activités cantonales, puis régionales. Le développement des autres zones d'activités, destinées au maintien des activités existantes, reste possible de manière limitée et moyennant le respect d'exigences définies dans le plan directeur cantonal.

Les zones d'activités cantonales et secteurs stratégiques sont désignés par le canton, tandis que les zones d'activités régionales et le maintien, l'extension ou la remise en question des autres zones est de la compétence des régions, dans le respect des critères fixés par le plan directeur cantonal.

La délimitation de nouvelles zones d'activités requiert l'introduction par le canton d'un système de gestion des zones d'activités garantissant, globalement, leur utilisation rationnelle (art. 30a, al. 2 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT)).

Le système de gestion des zones d'activités (SyZAct) consiste en une base de données élaborée et mise à disposition par le canton. Celle-ci doit permettre de rassembler les données relatives aux zones d'activités fournies par les régions afin de constituer un inventaire des surfaces à disposition pour les activités économiques qui soit à jour et accessible aux autorités publiques en charges de l'aménagement du territoire. Celui-ci permet de justifier le besoin de nouvelles zones d'activités via le plan directeur régional.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal fixe comme objectif de rester sur un régime de stabilité concernant la surface de zones d'activités légalisées par rapport au niveau de fin 2016, soit en tout temps un maximum de 1'480 ha jusqu'en 2035. Les régions sont tenues d'élaborer un plan directeur régional et de respecter l'enveloppe qui leur est attribuée dans la planification de leurs zones d'activités. Les travaux sont en cours dans toutes les régions et la majorité des plans directeurs régionaux devraient être approuvés d'ici la fin de l'année 2023.

Conformément au mandat fixé dans l'art. 30a de l'OAT, le canton a fourni aux régions un outil permettant de mettre en place un système de gestion des zones d'activités destiné au travail des régions. Cet outil, baptisé SyZAct, leur a permis de faire un bilan de leurs zones et de justifier un potentiel d'extension de nouvelles zones d'activités afin de constituer une stratégie de zones d'activités qu'elles doivent ancrer dans leur plan directeur régional.

SyZAct a également pour objectif de constituer un inventaire des surfaces à disposition pour les activités économiques qui soit à jour et accessible aux autorités publiques en charges de l'aménagement du territoire.

Le renseignement de la base de données SyZAct a permis de connaître la part de zone d'activités non construite réellement mobilisable, en ne prenant pas en compte les réserves d'entreprises, les surfaces en zone de dangers naturels et celles nécessaires pour des accès. La base de données a permis de collecter de nombreuses autres informations telles que l'état de l'équipement, la desserte par les différents modes de transports, la situation foncière ou le type d'entreprises en activité. La base de données est ainsi intéressante tant du point de vue de l'aménagement du territoire que du point de vue de la promotion économique.

Les données récoltées dans le cadre de SyZAct permettent de dresser le tableau ci-dessous (état au 01.04.2021).

	Broye	Glâne	Gruyère	Lac	Sarine	Singine	Veveyse	Canton (total)
Besoin ZACT selon plan directeur cantonal	34.4	24.3	56.6	53.2	159	53.3	19.4	400.2
Surfaces construites depuis 2017	0.5	0.7	0.3	4.3	2.3	0.9	0.7	9.7
Besoins actualisés ZACT 2035	33.9	23.6	56.3	48.9	156.7	52.4	18.7	390.5
Surfaces ZACT non-construites (libre)	112.4	73.6	100.6	72	267.6	103.9	39.7	769.8

Tableau 7: Etat des zones d'activités selon données issues du système de gestion des zones d'activités (2021)

Le tableau présente la répartition des besoins en zones d'activités entre les régions telle qu'elle a été définie dans le plan directeur cantonal (besoins entre 2017 et 2035). Ces besoins ont ensuite été actualisés en tenant compte des surfaces construites depuis 2017 qui reste l'année de référence pour toute la durée de validité du plan directeur cantonal. Les surfaces de zones d'activités non construites sont ici brutes. Elles ont ensuite été affinées grâce à SyZAct pour ne conserver que les surfaces réellement disponibles, c'est-à-dire en tenant compte des réserves d'entreprises, de l'utilisation pour de la logistique, de projets de construction existants, de dangers naturels, ...). Ces informations permettent de connaître les réserves en zone d'activités non-construites réellement mobilisables. Lors de la révision du plan directeur cantonal, l'estimation des réserves réellement mobilisables s'élevait à 400 ha.

Les réserves recensées sont ensuite comparées au besoin de chaque région afin d'établir le potentiel d'extension de zones d'activités. Ce potentiel doit néanmoins être mis en regard avec l'objectif de stabilité des zones d'activités que le Conseil fédéral a formulé dans son approbation du plan directeur cantonal en 2019. Or, comme dit plus haut, la surface de référence à ne pas dépasser de 1'480 ha à l'horizon 2035, est respectée puisque, selon la statistique fédérale de la zone à bâtir, la surface des zones d'activités était de 1'399 ha en 2022.

Entre 2017 et 2022, la surface de bâtiments en zone d'activités a augmenté de 14.9 ha. Si l'on considère la surface totale des parcelles concernées, elle correspond à 76.8 ha dont 62.4 ha déjà construits et 14,4 ha totalement libres de constructions, pour un total de 145 bâtiments. Il est donc plausible d'estimer que la poursuite de la croissance de ces 5 dernières années, même s'il devait s'amplifier, pourra être absorbée par la réserve actuelle de 400 ha. Il convient toutefois encore de relever que la période observée correspond à celle de pandémie de COVID 19 durant laquelle le domaine de la construction n'a pas connu le développement constaté précédemment.

Perspectives

A l'heure actuelle, des réflexions sont en cours pour faire évoluer SyZAct afin d'actualiser ses données et d'avoir un état clair et le plus à jour possible des réserves mobilisables en zone d'activités. Cette actualisation devra notamment permettre d'orienter les travaux des communes, de faciliter le travail de gestion des régions ainsi que de faciliter l'examen par le canton des propositions communales.

3.1.5 Grands générateurs de trafic et centres commerciaux

Etat de la situation

Le plan directeur définit un grand générateur de trafic comme un projet touristique ou de loisirs ou comme tout entreprise qui provoque plus de 2'000 trajets par jour de trafic motorisé. Les centres commerciaux sont considérés comme ayant un fort impact territorial dès qu'ils génèrent plus de 2'000 trajets motorisés par jour (les poids lourds étant comptés deux fois), qu'ils ont une surface de vente supérieure à 3'000 m² dans un seul édifice ou dans une même zone d'affectation et/ou qu'ils offrent plus de 200 places de stationnement. Conformément à la loi cantonale sur l'aménagement et les constructions, les grands générateurs de trafic et les centres commerciaux sont soumis à l'établissement d'un plan d'aménagement de détail.

Le plan directeur définit des critères qui règlent l'implantation des grands générateurs de trafic et des centres commerciaux. Notamment, ils devraient être situés dans l'espace urbain ou dans un pôle touristique d'importance cantonale et dans un secteur présentant au minimum une qualité suffisante de desserte en transports publics et une bonne desserte en transport individuel motorisé.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Lors de nouveaux projets, les critères du plan directeur cantonal sont examinés.

Les projets de grands générateurs de trafic examinés dernièrement sont les suivants :

- › Construction d'une halle de loisirs et sports à Domdidier.
- › Parc technologique BlueFactory à Fribourg
- › Marché de gros, actuellement en construction, à Kerzers
- › Parc agro-alimentaire Agrico à St-Aubin

Perspectives

Le contenu actuel du plan directeur cantonal permet d'examiner les projets de nouveaux grands générateurs de trafic.

3.1.6 Tourisme et loisirs

Etat de la situation

Une nouvelle loi sur le tourisme est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022. La loi précédente, datée de 2005, ne répondait plus aux nouvelles exigences de cette branche en forte mutation dans les dernières années (globalisation et digitalisation). Cette mise à jour permet de rendre le contenu de cette loi compatible avec celui du plan directeur. Elle permet également un octroi plus simple des aides du Fonds d'équipement touristique (FET) pour la réalisation des projets de faible et grande ampleur et d'importance cantonale. La loi élargit la définition du réseau de randonnée officiel, en incluant le VTT et la raquette à neige, alors que la nouvelle loi sur la mobilité précise les différents réseaux.

Le concept de pôle touristique n'est plus repris dans la nouvelle loi sur le tourisme. La stratégie est maintenant celle de se concentrer sur un projet spécifique en tenant toujours compte de l'importance du lieu pour le tourisme. Par exemple, le projet de l'extension du Papilliorama à Kerzers n'est pas situé dans un pôle touristique, mais les questions de l'aménagement et de la mobilité sont prises en compte dans la réalisation de ces projets.

Le canton n'est pas fortement concerné par le phénomène des résidences secondaires, avec une moyenne cantonale de 13% de résidences secondaires en 2021 sur l'ensemble du canton, soit bien en dessous du taux maximal de 20% fixé par la loi fédérale pour déterminer des actions de limitation. Sept communes dépassent néanmoins le taux maximum de 20% des résidences secondaires précité : Val-de-Charmey, Plaffeien, Cheyres-Châbles, Gletterens, Delley-Portalban, Crésuz, Châtel-sur-Montsalvens et Jaun.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Les pôles touristiques cantonaux et régionaux sont définis dans le plan directeur, mais, comme expliqué précédemment, avec la nouvelle loi sur le tourisme le concept de pôle touristique a été abandonné. Dans les plans directeurs régionaux en cours, les régions peuvent proposer des modifications des pôles touristiques régionaux.

En ce qui concerne les résidences secondaires, le marché a bien intégré la loi fédérale sur les résidences secondaires et il y a actuellement une utilisation plus intensive de celles-ci par leurs propriétaires, ce qui a un effet positif sur le réchauffement des lits et le tourisme. Les demandes de permis de construire des communes dépassant le taux de 20% de résidences secondaires font l'objet d'un examen particulier, conformément aux dispositions fédérales.

Concernant les chemins de randonnées pédestres : 1'835 km sont officiellement reconnus. Ceux-ci sont inclus dans l'inventaire des chemins de randonnée pédestre constituant le plan des itinéraires officiels de loisirs pour le domaine de la randonnée pédestre actuellement en vigueur. Il subit chaque année des modifications selon des modifications des plans d'aménagement local ou selon les recommandations des communes et de l'Union fribourgeoise du Tourisme (UFT).

De nombreux projets touristiques et de loisirs figurent dans le plan directeur cantonal en tant que fiches de projets. Une inscription dans le plan directeur en « information préalable » ne signifie pas que le canton soutient absolument le projet mais qu'il souhaite donner la possibilité d'avancer avec les réflexions.

Concernant la mise en œuvre des fiches de projet touristiques, plusieurs fiches de projet ont d'ores et déjà nécessité des adaptations de contenu. Nous renvoyons à la partie Etat des lieux des instruments de planification pour plus d'information à ce propos.

Perspectives

Au début 2024, l'Union fribourgeoise du Tourisme soumettra au Conseil d'Etat la stratégie de développement du tourisme fribourgeois pour les prochaines années, qui comprend 12 axes de développement et remplacera la vision 2030 datant de 2009. Les objectifs du développement touristique énoncés dans la stratégie Préalpes Vision 2030 élaborée en 2019 se concentrent sur le financement des sociétés de remontées mécaniques pour leur entretien et développement futur. Des modifications des thèmes liés aux fiches de projet concernant les remontées mécaniques sont donc probables.

Les réseaux des itinéraires officiels de loisirs feront l'objet d'une procédure de validation selon la nouvelle loi sur la mobilité. La stratégie VTT est en train d'être mise en œuvre en coopération avec le Service de la Mobilité. Sur cette base l'UFT présentera les différents itinéraires retenus. Il y aura des itinéraires officiels nationaux et régionaux, des itinéraires locaux et une part importante sera rendue à la nature. Le chapitre 3.2.6 renseigne également sur ce sujet.

Des réflexions doivent être menées sur la teneur des fiches de projet et les fiches de tourisme sont particulièrement concernées.

Une fiche de projet sera créée pour le parc du chocolat Cailler lors de la prochaine modification du plan directeur cantonal.

3.1.7 Infrastructures publiques

Etat de la situation

Le thème correspondant du plan directeur cantonal vise à donner des critères de localisation pour les infrastructures publiques d'importance cantonale, régionale et locale. L'objectif poursuivi vise ainsi à "couvrir les besoins de la population, à rationaliser les investissements, à générer des synergies, à renforcer les centres, à assurer leur accessibilité par les transports publics et la mobilité douce et à limiter les effets négatifs sur le territoire et l'environnement".

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

La mise en œuvre de ce thème est permanente en fonction des projets développés par le canton ou les communes. Les régions ont la possibilité d'inscrire de telles infrastructures dans leur plan directeur régional pour leur donner un poids dans la procédure faite ensuite au niveau local.

Le thème prévoit en outre la création d'un plan sectoriel des infrastructures publiques d'importance cantonale pour identifier les besoins en infrastructure et en surface y relative. Cette planification n'a pas encore été initiée, en raison d'autres impératifs, notamment la révision du plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux jugée prioritaire.

Perspectives

Aucune information globale sur les besoins futurs de nouvelles zones et sur leur répartition spatiale n'est disponible à l'échelle du canton. La planification des infrastructures publiques est de la compétence des communes et dans certains cas des régions. Le canton a annoncé, dans le cadre de la révision du plan directeur, vouloir se doter d'un plan sectoriel des infrastructures publiques afin d'anticiper les besoins au niveau cantonal et faciliter le travail des communes. Ce plan sectoriel n'a pas encore pu être réalisé en raison d'autres impératifs.

3.1.8 Rives de lac, ports et amarrages

Etat de la situation

L'aménagement des rives de lac fait partie du contenu minimal des plans directeurs régionaux, selon le droit cantonal. Ceux-ci étant devenus obligatoires, la thématique des rives de lac fait partie intégrante de la planification régionale et elle n'est plus traitée dans un document spécifique. Il s'agit notamment de mener des réflexions en matière d'amarrages, de cheminements piétonniers, d'accès, de gestion de la mobilité, et des différents usages de la rive (loisirs, protection de la nature, etc.). Les rives de lacs pour lesquels il existe un enjeu en termes d'aménagement du territoire sont les lacs de Neuchâtel, Morat (partie fribourgeoise du canal de la Broye incluse), Gruyère, Schiffenen, le Lac Noir, Montsalvens et Lessoc. Concernant les rives des autres lacs, les régions sont libres de les traiter ou non.

Une collaboration est en cours entre le canton de Vaud et le canton de Fribourg pour définir des principes intercantonaux de gestion de la rive des lacs de Neuchâtel et de Morat.

Mentionnée dans le thème T114 Ports de plaisance et amarrages de bateaux, la modification du Plan d'affectation cantonal des réserves naturelles sur la rive sud du lac de Neuchâtel (PAC rive sud) a été approuvée par la DIME (anciennement DAEC) le 30 novembre 2021 mais n'est pas encore entrée en vigueur en raison de recours.

Aucun nouveau port n'a été réalisé dans le canton depuis le port de Gletterens en 2010.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le plan directeur engage le canton à "réaliser, en collaboration avec les régions et les cantons voisins, une étude visant à établir des principes de gestion des rives des lacs du canton permettant d'orienter la planification des autorités régionales et locales." Toutefois, la modification de la loi sur l'aménagement et les constructions rendant l'aménagement régional obligatoire et le délai de 3 ans donné aux régions pour réaliser un plan directeur régional dont le traitement des rives est un contenu minimal rendait impossible la réalisation de cette étude en amont des travaux régionaux.

Concernant la thématique T114 Ports de plaisance et amarrages de bateaux, les travaux sont en cours dans les plans directeurs régionaux en vue de regrouper les amarrages.

Perspectives

Une fois les travaux régionaux en cours finalisés, un état des lieux sera effectué avec les régions afin de déterminer quels types de réflexions sont éventuellement manquantes pour une gestion adéquate des rives de lacs. Le plan directeur cantonal pourrait être modifié selon les résultats de cette analyse.

3.1.9 Patrimoine culturel bâti et non bâti (sites construits protégés, chemins historiques, sites archéologiques et immeubles protégés)

Etat de la situation

Le plan d'affectation des zones et le règlement communal d'urbanisme sont utilisés comme instruments pour la mise sous protection des biens culturels selon la loi sur la protection des biens culturels. Les objets dignes de protection sont listés dans des recensements et des inventaires : recensement des biens culturels archéologiques, meubles et immeubles, recensement des biens culturels immeubles, recensement des périmètres archéologiques recensés, inventaire des périmètres de protection archéologique, inventaire suisse des biens culturels d'importance nationale et régionale (inventaire PBC), liste des objets d'importance nationale et régionale tenue par l'Office fédéral de la culture (liste OFC) et plan de gestion du Swiss Coordination Group pour l'objet sériel Palafittes préhistoriques autour des Alpes qui est inscrit au Patrimoine mondial de l'UNESCO.

La révision de la plus grande partie des plans d'aménagement local du canton a permis d'intégrer, depuis les années 1990, les objectifs de conservation pour les sites protégés définis par le plan directeur cantonal pour les sites ISOS d'importance nationale de même que pour les sites d'importance régionale et locale et les chemins historiques. Cela a aussi permis de réviser les recensements des immeubles à protéger et de réaliser les recensements détaillés pour les derniers sites qui étaient restés en attente, notamment la Ville de Fribourg. Les recensements intègrent dorénavant aussi les objets isolés (croix de chemins, stèles, fontaines etc.) et les biens meubles attachés aux immeubles (autels, cloches, sculptures etc.). Les recensements portent aussi une plus grande attention au patrimoine de l'architecture contemporaine.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

La mise sous protection et la définition des règles de conservation se fait en application des objectifs de protection et de conservation définis par le plan directeur. La mesure de protection s'étend dorénavant aussi sur l'environnement immédiat et étendu et caractéristiques des bâtiments protégés ce qui permet de préserver non seulement le bâtiment en tant que tel, mais également son contexte spécifique et caractéristique. Le nombre de bâtiments protégés a diminué passant de 9'255 en 2018 à 8'757 en 2023. Au gré des mises à jour des plans d'aménagement local, les bâtiments d'importance locale ne sont plus protégés. Cette décision a été prise lors de l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal en 2002, mais les effets de cette mesure commencent lentement à se faire sentir. Ces prochaines années, des plans d'aménagement local doivent être mis en conformité, ce qui baissera encore le nombre de bâtiments protégés.

Concernant l'archéologie, la préservation, la protection et la valorisation du patrimoine culturel archéologique bâti et non bâti sont réalisées dans la mesure des ressources à disposition. En raison de la très forte pression induite sur le sol et le sous-sol, des choix et des priorisations sont nécessaires pour assurer la réalisation la plus efficace possible des objectifs définis dans le plan directeur cantonal. L'Etat assume la responsabilité d'une mise en œuvre adéquate de la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique entrée en vigueur en Suisse en 1996.

Prévu dans le thème relatif aux sites archéologiques, le plan d'affectation cantonal spécifique pour les sites de l'objet sériel Palafittes préhistoriques autour des Alpes inscrit au Patrimoine mondial de l'UNESCO n'a pas encore été établi. La protection de ces sites sera vraisemblablement assurée par l'inscription de périmètres de protection archéologiques aux plans d'aménagement local des cinq communes concernées : Gletterens/ Les Grèves, Greng/Grengspitz, Mont Vully/Môtier I, Murten/Segelboothafen, Noréaz/En Praz des Gueux. Ces sites sont également protégés par leur inscription en tant qu'objets A (importance nationale) à l'inventaire suisse des biens culturels d'importance nationale et régionale (inventaire PBC). Si un projet spécifique de développement devait menacer l'intégrité d'un des composants de l'objet sériel, le plan de gestion de l'objet sériel prévoit dès lors qu'une information circonstanciée doit être rapportée aux différentes instances de gestion de l'objet pour prises de position. L'Etat serait ensuite l'agent devant assurer la mise en œuvre des recommandations émises par ces instances.

Perspectives

Le recensement des biens culturels peut être délégué aux communes moyennant la création d'une commission locale ad hoc. La mise en place d'une telle commission est actuellement prévue à Fribourg, Morat, Estavayer et Romont.

Un projet de carte de présence potentielle de sites archéologiques est en cours de développement. Cette carte est amenée à remplacer les périmètres archéologiques actuellement en vigueur afin de faciliter la priorisation des mesures de sauvegarde du patrimoine archéologique et de trouver une meilleure adéquation et une meilleure efficacité entre les besoins et les ressources à disposition.

Une modification du thème T116 Sites archéologique ainsi que la création d'un thème spécifique aux palafittes seront vraisemblablement nécessaires selon les directives données par l'Office fédéral de la culture concernant le traitement des sites palafittiques autour des Alpes, inscrits à l'UNESCO.

3.1.10 Energie

Etat de la situation

Comme le mentionne la partie Politique énergétique au début du rapport, le cadre législatif fédéral a connu passablement de changement en vue de favoriser une plus grande part de production d'énergie renouvelable et une meilleure efficacité énergétique.

A l'échelle cantonale, le plan sectoriel de l'énergie a été entièrement révisé en 2017 afin de tenir compte de l'évolution des technologies et d'établir le lien avec la dimension territoriale. Il a servi d'étude de base pour le plan directeur cantonal actuel.

Le Service de l'énergie a publié en septembre 2021 le Rapport 2015-2020 qui fait état de la situation énergétique du canton à fin 2020 et suit l'évolution et l'impact des mesures mises en œuvre pour atteindre les objectifs énergétiques qui avaient été fixés dans la stratégie énergétique mise en place en 2009 par le Conseil d'Etat. La consommation d'énergie ne baisse pas significativement et rapidement car les économies réalisées dans différents domaines (bâtiments neufs plus performants, réduction de la consommation des véhicules neufs, etc.) sont souvent anéanties par la consommation d'énergie liée à un confort supplémentaire ou à de nouveaux usages (augmentation de 30% de la surface habitable par personne depuis 1980, taux de motorisation en constante augmentation, utilisation en hausse des appareils électroménagers, équipement en TIC technologies de l'information et de la communication, etc.). Selon le Rapport 2015-2020 du Service de l'énergie, depuis 2015, la consommation d'énergie s'est stabilisée en raison notamment d'une croissance démographique et économique ralentissant.

À l'échelle locale, en vertu de la loi cantonale sur l'énergie (art. 8 LEn), les communes ont l'obligation d'élaborer un plan communal des énergies (PCEn). Il représente une étude de base qui contient les aspects territoriaux relatifs à la mise en œuvre des objectifs de la commune en matière d'énergie (planification d'un réseau de chauffage à distance, zones adaptées aux énergies renouvelables, emplacements favorables à l'implantation d'une centrale de mini hydraulique, etc.). Les périmètres énergétiques et autres mesures inscrites dans le PCEn et que la commune souhaite rendre contraignants doivent figurer dans les instruments d'aménagement local (plan directeur communal, plan d'affectation des zones et règlement communal d'urbanisme).

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

5 thèmes se rapportent à l'énergie : T119 Réseaux d'énergie, T120 Energie hydraulique, T121 Energie éolienne, T122 Energie géothermique, T123 Energie solaire, bois et autre biomasse.

Le plan directeur cantonal clarifie le cadre pour l'établissement du plan communal des énergies. Ce plan a pour objectif de sensibiliser les communes à l'utilisation des énergies renouvelables et indigènes, de les inciter à mettre en place une stratégie en matière énergétique et de planifier le développement de réseaux d'énergie. Ce plan communal traite différentes sources énergétiques qui font l'objet de thèmes distincts dans le plan directeur cantonal. Voici ce que nous pouvons relever pour chacun d'entre eux:

Réseau d'énergie

Le réseau de gaz doit dorénavant se développer uniquement en complément des énergies renouvelables indigènes et/ou des rejets de chaleur.

Energie hydraulique

Des projets d'assainissement sont en cours pour les installations existantes de grande et petite hydraulique qui créent des problèmes environnementaux. La situation n'a toutefois pas évolué depuis la révision du plan directeur cantonal. Le cadre légal, très strict, limite la possibilité de créer de nouveaux projets de petite hydraulique. S'agissant de la grande hydraulique, le dernier projet pouvant encore être réalisé dans le canton consiste à turbiner les eaux du lac de Schiffenen vers le lac de Morat (projet SCHEM). Ce projet est à l'étude et permettrait une production d'environ 100 GWh/an, soit d'atteindre 96% du potentiel hydraulique valorisable dans le canton.

Depuis 2016, l'Etat a pu établir une concession intercantonale pour un projet de nouvelle centrale hydroélectrique sur la Veveyse de Châtel, dont la réalisation incombera au promoteur. Pour les autres projets qui ont fait l'objet d'une demande préalable (au nombre de 11), les promoteurs n'ont pas déposé de demande de concession (8 projets) ou les ont débutés avant de les laisser en suspens (3 projets).

Energie éolienne

Plusieurs interventions parlementaires, contestant la manière dont le processus d'élaboration de la planification éolienne a été effectué (notamment 2021-CE-160 et 2021-CE-523), demandant l'ouverture d'une enquête concernant le mandat octroyé par l'Etat à la société ennova SA (2022-GC-157) puis plaidant pour la révision du volet éolien du Plan directeur cantonal (2022-GC-63) ont été déposées. En réponse à ces interventions, le Conseil d'Etat s'est dit prêt à mettre en place un comité de pilotage chargé de réexaminer la planification éolienne, de l'actualiser si nécessaire et de vérifier si d'autres critères que ceux retenus peuvent déterminer le choix des meilleurs sites, dans le respect des procédures légales. Afin d'assurer un climat de transparence, le Conseil d'Etat a chargé l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP) d'examiner si la procédure ayant abouti à la planification éolienne a été réalisée dans les règles de l'art. Le Conseil d'Etat s'accorde également à réévaluer la limitation du mitage du territoire avec un minimum de 6 éoliennes par site et le principe de ne pas mettre en confrontation des parcs éoliens avec d'autres intérêts fédéraux et cantonaux. Cependant, le poids décisionnel que la dernière intervention citée ci-dessus souhaite accorder aux communes et aux populations concernées dans l'élaboration du plan directeur et notamment du volet éolien semble incompatible avec les règles fixées par la LATeC. C'est pourquoi le Conseil d'Etat a rejeté le volet de cette intervention à des votations consultatives. Il a été suivi par le Grand Conseil à une large majorité. Dans l'attente de la mise en place du comité de pilotage et des conclusions en découlant, la mise en œuvre de ce thème et des 7 fiches de projet n'est pas à l'ordre du jour.

Energie géothermique

La géothermie présente un potentiel de développement important en énergie renouvelable et permettrait de contribuer sensiblement aux objectifs des politiques énergétiques cantonale et nationale. L'Etat de Fribourg et Groupe E ont créé en 2019 la société gpfr SA (Géothermie profonde Fribourg), chargée de développer la géothermie profonde afin de produire localement chaleur et électricité.

La création de cette société devrait prochainement permettre la conduite d'une campagne sismique dans l'agglomération de Fribourg dans le sud du canton, la société Géothermie Préalpes SA a également été créée. A l'automne 2023, celle-ci a entamé une campagne sismique permettant d'analyser le sous-sol de la région de Bulle.

Energie solaire, bois et autre biomasse

La production électrique photovoltaïque est en très forte hausse depuis 2015 (+300 %). En 2020, près de 11'500 installations solaires photovoltaïques fribourgeoises ont produit plus de 200 GWh. Fribourg est d'ailleurs un des cantons ayant le plus fort développement de solaire photovoltaïque en Suisse.

Le Canton a en outre établi en août 2023 une stratégie photovoltaïque dans laquelle il priorise l'implantation du solaire photovoltaïque sur les bâtiments et les infrastructures existantes (priorité 1), ainsi qu'au sol, en zone à bâtir, sur certaines surfaces qui s'y prêteraient particulièrement (priorité 2). Ces installations ne doivent pas porter atteinte majeure aux bâtiments ou sites protégés. Aux niveaux technique, économique, juridique, environnemental et/ou sociétal, la complexité d'un déploiement de ce système de production dans d'autres champs d'application comme le solaire (pré) alpin, l'agri-photovoltaïque ou le solaire flottant, repousse ces derniers en priorité 3. En combinant déjà les champs d'application en priorité 1 et 2, l'objectif de 600 GWh de production annuelle d'ici à 2035 et 1'300 GWh en 2050 est tout à fait réaliste.

Par ailleurs, la production de chaleur renouvelable est encore bien en dessous de l'objectif fixé par le Conseil d'Etat mais la nécessité de mettre en œuvre 20% d'énergie renouvelable lors du renouvellement d'une chaudière à mazout ou à gaz, depuis le 1^{er} janvier 2020, dans les bâtiments d'habitation, porte déjà ses fruits.

Les ressources en bois énergie du canton constitue un des enjeux à venir. Une étude a été mandatée en 2023 par le Service des forêts et de la nature pour en évaluer le potentiel.

Il peut donc être conclu qu'en termes d'aménagement du territoire, la situation est satisfaisante du point de vue de l'intégration de la thématique énergétique au niveau communal, sous la forme des plans communaux des énergies. Il est toutefois à remarquer que les projets à incidence importante sur le territoire et l'environnement qui sont inscrits dans des fiches de projet dans le plan directeur cantonal, tels que les parcs éoliens, le projet Schiffenen-Morat et le projet de géothermie profonde dans l'agglomération de Fribourg sont encore loin de participer à la production énergétique cantonale.

Perspectives

Si l'énergie solaire a permis d'augmenter nettement la production d'électricité renouvelable, un accent devra être mis dans les années à venir sur la production électrique hivernale pour sécuriser l'approvisionnement.

Concernant le plan directeur cantonal, l'évolution du droit fédéral vers un renforcement des énergies renouvelables et l'adoption d'une stratégie photovoltaïque par le Conseil d'Etat en 2023 rendent un réexamen des thèmes du plan directeur cantonal pertinent, en particulier pour le solaire.

De même, suite à la réponse du Conseil d'Etat au mandat du Grand Conseil, les travaux vont reprendre pour la planification des sites éoliens du canton de Fribourg et il n'est pas exclu qu'ils débouchent sur la nécessité de revoir le thème et les fiches de projet y relatifs du plan directeur cantonal.

3.1.11 Installations militaires et stands de tir

Etat de la situation

Afin d'accomplir les tâches constitutionnelles, l'armée a besoin de grandes surfaces de terrain pour l'instruction, la réalisation des infrastructures militaires ainsi que pour la production et l'entreposage du matériel. De plus, les activités militaires peuvent impliquer des restrictions quant à l'utilisation civile du sol (p.ex. pas d'éolienne à proximité des radars militaires) et provoquer des nuisances (notamment bruit et pollution du sol). La loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire confère aux installations militaires un statut juridique particulier. Le canton n'a pas de compétence dans le domaine: les constructions, les installations et les activités servant à la défense nationale ne dépendent pas d'une autorisation cantonale ou d'un plan d'affectation.

La législation militaire assigne aux communes de mettre à disposition des installations de tir à 300 m, afin que les personnes astreintes aux tirs obligatoires puissent les effectuer. A cet effet, plusieurs communes peuvent partager un même stand de tir. La tendance n'est pas de créer de nouvelles installations mais d'en conserver un nombre suffisant et de favoriser si possible leur caractère de proximité.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le thème Installations militaires vise essentiellement à assurer une information et une coordination suffisantes entre le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), armasuisse, le canton et les communes concernées. Il est à relever que la situation en la matière est satisfaisante.

Concernant les stands de tir, les communes profitent des révisions générales pour affecter en zone spéciale les stands de tir et les installations liées au stand de tir, comme demandé par le plan directeur cantonal.

Perspectives

La carte du thème T124 Installations militaires devra être mise à jour suite au départ de l'Armée sur le site de la Poya en ville de Fribourg.

3.1.12 Gens du voyage

Etat de la situation

Actuellement, le canton met à disposition deux aires pour les gens du voyage :

- l'aire de séjour de Châtillon pour les Yéniches et Sinti / Manouches qui est située sur le territoire de la commune d'Hauterive et offre 22 places de stationnement.
- une aire de transit (multifonctionnelle) à la Joux-des-Ponts (commune de Sâles) sur l'autoroute A12. Inaugurée en 2017, l'aire est une extension de l'aire de repos préexistante et comprend 40 places de stationnement, réservées aux nomades de mars à octobre. De novembre à février, l'aire est réservée pour le stationnement des poids lourds lors d'événement extraordinaires.

La capacité d'accueil de ces sites n'est pas suffisante pour répondre aux besoins des nomades, notamment des Yéniches et des Sinti / Manouches suisses. Les locataires de l'aire de séjour de Châtillon ont fait régulièrement la demande d'agrandir le périmètre, de manière à pouvoir offrir une parcelle aux générations plus jeunes. L'aire de transit de La Joux-des-Ponts attire surtout des nomades étrangers, même s'il n'y a pas de limitation formelle en fonction de la nationalité, du fait de son emplacement et de sa capacité.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

En créant le thème « T126 Gens du voyage », la volonté du Conseil d'Etat de répondre à la demande des Yéniches et Sinti / Manouches suisses d'agrandir les terrains à leur disposition ou de trouver un autre site propice a été ancrée dans le plan directeur. L'objectif est de répondre aux exigences légales et d'éviter les stationnements sauvages.

Depuis l'introduction de ce thème, le Conseil d'Etat s'est doté d'une feuille de route pour la gestion des minorités nomades. Celle-ci définit les trois objectifs prioritaires suivants : améliorer la coordination au sein des instances concernées, étudier la possibilité de créer une deuxième aire de séjour de petite dimension pour les Yéniches et Sinti / Manouches fribourgeois et assurer un meilleur encadrement scolaire durant l'hiver à la vingtaine d'élèves yéniches du canton.

Les démarches suivantes ont ainsi été entamées :

- Une cellule de coordination a été créée pour assurer le suivi et la mise en œuvre de la feuille de route. Cette cellule de coordination permet de réagir rapidement et de manière compétente aux problématiques et demandes émanant de la cohabitation avec les minorités nomades.
- La création d'une nouvelle aire de séjour pour les Yéniches et Sinti / Manouches fribourgeois suisses dans une commune de la Gruyère est en discussion. Ce projet, qui permettrait d'accueillir entre 20 et 30 caravanes, impliquerait des échanges et conventions entre la commune site, le canton et l'Office fédéral de la culture (OFC) ainsi que l'élaboration de diverses études de faisabilité.
- Des réflexions sont en cours pour agrandir la capacité d'accueil de l'aire de séjour située à Hauterive. L'analyse de la situation actuelle a montré que la place utilisée est peu optimisée.
- L'encadrement des enfants Yéniches et Sinti / manouches nomades va être renforcé, grâce à une meilleure prise en charge pendant l'hiver et grâce à un enseignement à distance durant les mois de nomadisme grâce à la mise en œuvre intégrale du projet « Ecole en route ».

Perspectives

Lorsque ces objectifs seront atteints, le thème T126 Gens du voyage du plan directeur cantonal devra être mis à jour.

3.2 Mobilité

- › Quel est l'état de mise en œuvre des thèmes et fiches de projet du plan directeur cantonal?
- › La situation est-elle satisfaisante ?
- › Des modifications sont-elles à prévoir ?

La nouvelle loi cantonale sur la mobilité (LMob) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Elle a remplacé la loi sur les routes de 1967 et celle sur les transports de 1994 qui devaient être actualisées compte tenu de l'évolution du domaine de la mobilité. Les détails sur ces lois et leur historique sont traités dans la partie Cadre général, Evolution des politiques publiques.

En matière de charges de trafic, le Service de la Mobilité collecte des données issues de comptages permanents (principalement pour le transport individuel motorisé ainsi que des comptages vélos sans piétons), cependant il ne fait aucune synthèse officielle et ne publie aucun rapport. Ces données sont un outil de planification routière. La campagne quinquennale 2020 a débuté en mars 2019 et s'est terminée en novembre 2020. Les données pour le transport individuel motorisé sont visibles dans le portail cartographique du canton de Fribourg.

3.2.1 Transports publics

Etat de la situation

Depuis 2016, le développement de l'infrastructure ferroviaire est financé par le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et planifié par étapes via le programme de développement stratégique (PRODES).

Le RER Fribourg | Freiburg est l'ossature du réseau de transports publics fribourgeois. Sa mise en place a commencé en décembre 2011 avec la mise en service du RegioExpress (RE) Bulle - Romont - Fribourg/Freiburg - Berne, qui dessert aujourd'hui également Broc et Düdingen. Le développement du RER Fribourg | Freiburg est un processus continu.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Entre 2019 et 2023, le RER Fribourg|Freiburg a connu les développements suivants :

- › Halte du RE à Düdingen, permettant à cette commune d'être reliée trois fois par heure direction Berne et quatre fois par heure direction Fribourg, aussi grâce à la S1 Fribourg - Berne - Thoune.
- › Cadence au quart d'heure Fribourg/Freiburg et Givisiez, avec la desserte de la gare de Givisiez sur la ligne Fribourg/Freiburg - Yverdon-les-Bains, grâce aux travaux de modernisation de cette gare.
- › Cadence 30 minutes en semaine entre Palézieux et Bulle grâce au déplacement et à la modernisation de la gare de Châtel-St-Denis.
- › Cadence 30 minutes intégrale (c'est-à-dire y compris le soir et le weekend) entre 2017 et 2022 sur les lignes Berne - Fribourg/Freiburg, Fribourg/Freiburg - Murten/Morat - Ins et Fribourg/Freiburg - Yverdon-les-Bains. La ligne Fribourg/Freiburg - Romont n'a pas la cadence 30 minutes intégrale (le soir et le weekend elle est desservit encore à la cadence horaire ; la cadence intégrale est prévue pour l'horaire 2025).
- › Cadence 30 minutes en semaine entre Bulle et Gruyères.
- › RE Berne - Bulle prolongés jusqu'à Broc-Village (et jusqu'à Broc-Chocolaterie depuis août 2023).
- › Les voyageurs entre Palézieux et Montbovon n'ont plus besoin de changer de trains en gare de Bulle.
- › Le GoldenPass Express relie quatre fois par jour et par direction Montreux à Interlaken sans devoir changer à Zweisimmen depuis décembre 2022 (horaire 2023) avec arrêt à Montbovon et correspondances sur les trains Montbovon - Palézieux.

La desserte de bus a été considérablement développée et optimisée ces dernières années, dans tous les districts. Des développements majeurs ont eu lieu en 2018. Après 2018, soit depuis l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal, il y a eu des améliorations plus ponctuelles, avec l'augmentation des fréquences et la création de nouvelles liaisons. L'année 2019 s'est caractérisée par la création d'un réseau cantonal de lignes de bus nocturnes. L'année 2020 s'est caractérisée par l'augmentation des lignes de bus nocturnes opérées par le Moonliner.

Perspectives

L'amélioration de l'offre se poursuivra dans les années à venir. Au-delà de l'augmentation des fréquences sur plusieurs lignes, les développements suivants sont planifiés :

- › La construction des nouvelles haltes d'Avry-Matran et d'Agy ;
- › La cadence de 15 minutes des haltes ferroviaires de l'agglomération de Fribourg à l'horizon 2027 grâce à l'introduction de cette cadence entre Fribourg/Freiburg et Avry-Matran ;
- › La cadence de 30 minutes entre Fribourg et Neuchâtel dans l'horaire 2025 ;
- › Un RE supplémentaire entre Genève – Lausanne – Fribourg -Berne desservant également Palézieux et Romont.
- › La liaison Fribourg/Freiburg - Romont – Palézieux - Lausanne sera améliorée avec l'horaire 2025 grâce au prolongement des trains régionaux Yverdon-les-Bains – Fribourg/Freiburg – Romont jusqu'à Lausanne. Romont sera reliée trois fois par heure à Lausanne et Palézieux trois fois par heure à Fribourg/Freiburg (sous réserve de la consultation publique de l'horaire).
- › Une étude pour corriger le tracé entre Vuisternens-devant-Romont et Romont sur la ligne ferroviaire Bulle – Fribourg/Freiburg est en cours, avec un horizon de réalisation en 2028.

Palézieux sera reliée directement à Vevey une fois par heure dans les deux sens en décembre 2024 (horaire 2025) avec correspondances sur les trains IR Lucerne – Genève-Aéroport. Cela permettra à Palézieux d'être reliée 2 fois par heure à Fribourg et Berne. Une étude est également en cours pour de nouveaux tracés entre Berne et Lausanne et pour diminuer le temps de parcours sur la ligne ferroviaire Bulle – Fribourg. Cette étude s'inscrit dans le cadre de l'Étape d'aménagement 2035 du programme fédéral de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (PRODES EA 2035), sur la base des études prospectives faites par les cantons de Fribourg et de Vaud et en vue de leurs réalisations dans l'étape suivante (EA 2040/2045).

Au niveau de la desserte par les bus, les districts de la Gruyère et de la Veveyse ont été également les principaux bénéficiaires de l'horaire 2023 des transports publics. En Gruyère, les passagers de la ligne Jaun – Bulle transbordent sur les trains du RegioExpress (RE) à Broc et les bus poursuivent leur route jusqu'à Gruyères. En Veveyse, la cadence est passée à 30 minutes (du lundi au samedi en journée jusqu'à 20 heures) sur la ligne de bus Châtel-St-Denis – Vevey. Une nouvelle ligne relie Vevey et Palézieux et desservira Granges et Attalens, avec une correspondance sur les trains InterCity Berne – Lausanne – Genève.

3.2.2 Transport individuel motorisé

Etat de la situation

La structure du réseau routier est hiérarchisée à partir du réseau d'ordre supérieur constitué par les routes nationales. Elle passe ensuite par deux niveaux de routes cantonales, et est finalement complétée par les routes communales. Ces niveaux hiérarchiques sont planifiés de manière coordonnée et complémentaire afin d'assurer la desserte du territoire.

“VALTRALOC” (VALorisation des espaces routiers en TRAversées de LOCalités) désigne une série de projets qui ont pour but de réaménager les routes traversant les localités afin de les rendre plus accueillantes pour les piétons et les cyclistes, tout en veillant à ne pas compromettre leur capacité d'accueillir des moyens de transport motorisés. La revalorisation de l'espace routier et la modération du trafic augmentent la mobilité et la sécurité de tous les usagers de la route, sans que la capacité ou la praticabilité n'en pâtissent.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

À l'heure actuelle, l'ensemble du canton compte 111 projets Valtraloc dans 69 communes, dont 43 ont été réalisés.

Plusieurs fiches de projet concernent des projets routiers, dont l'état d'avancement varie. La route de contournement de Romont est actuellement à l'examen préalable. Pour celle de Prez-vers-Noréaz, une étude de trafic est actuellement en cours. La liaison devra être ancrée dans le projet d'agglomération de 5^e génération. Pour la route de contournement de Givisiez et celle de Belfaux, le choix de la variante est actuellement en cours. Pour la fiche P0410 Route de contournement de Kerzers il n'y a eu aucun développement.

Perspectives

Aucune modification du thème n'est requise à court terme. Lorsqu'un projet de route de contournement est suffisamment avancé, une fiche de projet doit être établie pour le projet spécifique.

3.2.3 Mobilité combinée

Etat de la situation

La mobilité combinée désigne l'utilisation de différents moyens de transport pour atteindre une destination. Une des principales mesures concrètes consiste en la réalisation des parcs-relais (P+R), qui permettent de laisser son véhicule dans un parking afin de continuer le trajet en transports publics. En reconnaissant l'importance croissante de la mobilité combinée, le Conseil d'Etat a adopté un plan sectoriel des parcs-relais en décembre 2018, une planification des installations de stationnement de voitures et d'infrastructures vélos aux haltes ferroviaires du canton de Fribourg. Les aménagements nécessaires sont à réaliser par les propriétaires des terrains, généralement entreprises de transport ou, éventuellement, par les communes concernées ou des privés.

Le règlement sur la mobilité (RMob) définit les règles de financement pour l'aménagement des P+R, en fonction du type d'infrastructure. Le canton peut participer au maximum jusqu'à 50% des coûts.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Dans les différents plans directeurs régionaux en cours de réalisation, la planification du canton est reprise, respectivement adaptée. Une fiche synthétisant les recommandations pour la planification et l'exploitation des places de stationnement vélo est à disposition sur la page internet du plan sectoriel des parcs-relais.

Etant donné que les P+R dans le canton sont gérés par plusieurs entreprises de transport (CFE, TPF, BLS, ...), le canton est en train de faire une étude notamment sur la possibilité d'harmoniser la tarification.

Perspectives

La stratégie de localisation des P+R est de les situer à l'intersection de plusieurs lignes de transport public, afin d'augmenter le potentiel du report modal. A l'heure actuelle, le Service de la mobilité étudie la localisation des nouveaux P+R d'importance cantonale sur 6 à 8 emplacements.

3.2.4 Réseau cyclable

Etat de la situation

En 2011, le Conseil d'Etat a adopté la Stratégie vélo, jetant les bases pour planifier un réseau cyclable attractif et sûr. Les contenus de cette stratégie ont été développés dans le plan sectoriel vélo, adopté par le Conseil d'Etat en 2018 et qui aujourd'hui constitue la planification du réseau cyclable utilitaire et de loisirs dans le canton. Le plan sectoriel est la base pour la réalisation des aménagements cyclables cantonaux. Les principes de ce plan sectoriel vélo sont repris dans le plan directeur cantonal. A l'heure actuelle, le canton compte environ 100 km d'aménagements cyclables.

Le plan sectoriel vélo définit également des principes directeurs pour la promotion du vélo. C'est notamment dans le cadre du Plan climat cantonal que le canton soutient et organise diverses actions ayant pour but de promouvoir l'utilisation du vélo.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le choix du tracé et des aménagements cyclables se fait selon plusieurs critères. Pour chaque tronçon que le canton traite dans le cadre de la mise en œuvre du plan sectoriel vélo, une étude approfondie est menée, afin de pouvoir tenir compte des particularités locales (topographie, géométrie existante, contraintes, usagers, potentiel cyclable etc.). Le tracé proposé y est systématiquement évalué et des éventuels itinéraires alternatifs sont analysés. L'aménagement adéquat est choisi en fonction de ces analyses. Pour définir des priorités dans le traitement des mesures, le potentiel pour le vélo est pris en compte. C'est dans les secteurs proches des agglomérations ou des grandes communes (pôles d'attraction tels que zones d'activités, pôles de formation etc.) que ce potentiel est le plus grand.

Depuis la mise en œuvre du plan directeur en 2019, 845 m de pistes cyclables (réseau utilitaire et cyclotouristique) ont été réalisés, 8'717 m de bandes cyclables ont été aménagés et 32'375 m de route (études préliminaires, partiellement déjà en phase projet) ont fait l'objet d'études.

Perspectives

Selon la nouvelle loi fédérale sur les voies cyclables (LVC) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, les cantons ont l'obligation de planifier le réseau cyclable quotidien et des loisirs. Avec le plan sectoriel vélo, le canton de Fribourg répond déjà à ce principe. Toutefois, le plan sectoriel vélo devra être adapté afin de le rendre conforme à la nouvelle loi. Cette dernière prévoit notamment que le canton puisse plus facilement développer des infrastructures cyclables sur certaines routes communales.

Elle prévoit aussi de favoriser des aménagements séparés du trafic automobile pour le réseau cyclable cantonal (pistes cyclables). Une révision du plan sectoriel vélo sera entamée prochainement, afin de le rendre conforme au nouveau cadre légal (loi fédérale sur les voies cyclables et loi cantonale sur la mobilité) ce qui permettra aussi de mettre à jour d'autres aspects, notamment d'ordre technique. Une modification des contenus y relatifs du plan directeur cantonal est vraisemblable.

3.2.5 Cyclotourisme

Etat de la situation

Le plan sectoriel vélo traite également du cyclotourisme.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le plan sectoriel vélo reprend le réseau existant de Suisse Mobile. Ce réseau dispose d'une taille actuellement suffisante, par conséquent, aucun nouvel itinéraire n'a été créé. Le réseau existant a toutefois été amélioré, soit par l'ajout d'aménagements cyclables, soit par le déplacement de certains itinéraires sur des tronçons situés hors des routes cantonales. La réalisation de nouvelles infrastructures, telle que la nouvelle passerelle qui traverse la Toggeliloch à Düringen, constituent d'excellentes opportunités pour poursuivre cet objectif.

Perspectives

Vu que le réseau de cyclotourisme est concerné par le nouveau cadre légal sur le réseau cyclable, il sera également révisé dans le cadre de la révision du plan sectoriel vélo. Il se peut que cela ait un impact sur le thème.

3.2.6 Vélo tout terrain

Etat de la situation

Conformément à l'article 27 de la LMob, les itinéraires VTT sont classés parmi les itinéraires officiels de loisirs. Ils sont planifiés au moyen du plan des réseaux d'itinéraires de loisirs officiels. Une collaboration entre l'Union fribourgeoise du Tourisme et le Service de la mobilité est dédiée à la préparation du réseau VTT cantonal.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le réseau cantonal des itinéraires officiels de VTT et le Plan cantonal VTT sont en cours d'élaboration. Ils seront basés sur l'inventaire des itinéraires VTT existants qui a permis d'en recenser environ 5'000 km. Il est prévu que la moitié soient intégrée au réseau cantonal et que le reste soit rendu à la nature.

Perspectives

Le thème T206 Vélo tout terrain devra être adapté en fonction de la nouvelle loi sur la mobilité et de la planification du réseau VTT en cours de réalisation.

3.2.7 Chemin pour piétons

Etat de la situation

Les communes s'occupent de la planification des chemins pour les piétons.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

L'art. 41 LMob stipule que les communes planifient leur réseau des chemins pour piétons dans leur plan directeur communal. La planification se fait au gré des plans d'aménagement local.

Perspectives

Le thème ne nécessite pas de modification.

3.2.8 Chemins de randonnée pédestre

Etat de la situation

Le canton, en coordination avec l'Union fribourgeoise du Tourisme, élabore le réseau de randonnée pédestre tandis que les communes s'occupent de l'entretenir. Les dispositions relatives aux chemins de randonnée pédestre ont été déplacées dans la loi sur la mobilité en lieu et place de la loi sur le tourisme afin d'avoir une vue d'ensemble des itinéraires de mobilité. Le plan de réseau des chemins de randonnée pédestre sera liant pour les particuliers selon la nouvelle base légale cantonale.

Les itinéraires de randonnée pédestre sont classés parmi les itinéraires officiels de loisirs, qui sont planifiés au moyen du plan des réseaux d'itinéraires de loisirs officiels (art. 27 et 45 LMob). Ce réseau devra également être révisé.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

De nombreuses adaptations de chemins de randonnée pédestre ont été faites depuis la mise en œuvre du plan directeur cantonal afin d'améliorer la qualité des itinéraires. A noter que l'art. 7 de la Loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR) prévoit une obligation de remplacement : tout chemin de randonnée pédestre supprimé doit être compensé par la création d'un autre chemin.

Les articles 56 à 58 LMob renforcent la LCPR concernant la suppression et le remplacement d'un chemin de randonnée pédestre.

Perspectives

Une modification du thème en fonction de la nouvelle loi sur la mobilité doit être étudiée.

3.2.9 Transport de marchandise

Etat de la situation

Le canton dispose de plusieurs points de desserte pour le transport ferroviaire de marchandises.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

La fiche de projet du centre logistique du secteur « La Guérite » a été remplacée par celle relative à la construction du centre logistique ferroviaire de la Broye au sud d'Estavayer-le-Lac, dont le début des travaux est prévu en 2029 et la mise en exploitation en 2032.

Perspectives

L'élaboration d'une stratégie cantonale pour le fret est prévue.

Une fiche de projet pourrait s'avérer nécessaire pour le centre logistique de Romont.

3.2.10 Aviation civile

Etat de la situation

Le domaine de la navigation aérienne est de compétence fédérale. L'aviation civile est traitée dans le plan sectoriel sur les infrastructures aéronautiques (PSIA) qui définit à la fois des principes pour les installations existantes et des critères à respecter pour les nouvelles installations.

La partie conceptuelle du PSIA a été adoptée par le Conseil fédéral le 26 février 2020. Elle décrit les exigences relatives aux différentes installations (fiches par installation). 64 fiches sont dédiées aux aérodromes.

Dans le cadre de la mise à jour du PSIA, seule la fiche du champ d'aviation de Gruyères a été modifiée, en 2018, principalement pour des questions concernant le bruit.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Les plans d'aménagement local doivent reprendre les indications du plan sectoriel.

Perspectives

Aucun nouvel aéroport ou aérodrome n'est planifié et l'usage des infrastructures existantes ne devrait pas évoluer à court terme.

3.3 Espace rural et naturel

- > Quel est l'état de mise en œuvre des thèmes et fiches de projet du plan directeur cantonal?
- > La situation est-elle satisfaisante ?
- > Des modifications sont-elles à prévoir ?

3.3.1 Surfaces d'assolement

Etat de la situation

La séparation des territoires en zone à bâtir et hors zone à bâtir est un des principes fondamentaux de l'aménagement du territoire en Suisse. Majoritairement, les territoires hors zone à bâtir correspondent à la zone agricole. Un lien direct est donc souvent fait entre l'étendue des zones à bâtir et la préservation de la zone agricole. L'avenir de l'espace rural et non construit est un des grands enjeux de l'aménagement du territoire si l'on considère la nécessité d'assurer une certaine durabilité au développement territorial.

Actuellement, le seul instrument de planification régissant une partie de la zone agricole est le plan sectoriel fédéral des surfaces d'assolement (PS SDA). Afin de garantir l'approvisionnement en cas de crise grave, la Confédération a attribué à chaque canton un quota de surfaces à garantir. Le PS SDA, entré en vigueur en 1992, a été remanié en 2020, dans le but de renforcer la lutte contre le mitage du territoire et la disparition des terres agricoles. Ce remaniement vise également à uniformiser les pratiques dans toute la Suisse, en fixant de nouveaux critères et de nouvelles exigences. Enfin, avec l'adoption en 2023 du nouveau plan sectoriel SDA, les offices concernés sont désormais chargés d'élaborer une conception de cartographie complète des sols afin de parfaire les données actuelles qui sont encore lacunaires.

Suite à la fusion de la localité de Clavaleyres, anciennement bernoise, avec la commune fribourgeoise de Morat, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication a réattribué 75 hectares supplémentaires de SDA pour le canton de Fribourg dans sa décision du 10 mars 2023. Le quota pour le canton de Fribourg se monte désormais à 35'875 ha.

L'inventaire des surfaces agricoles du canton de Fribourg de 1987 constitue l'étude de base de cette politique cantonale, mais également l'instrument de contrôle dynamique. Les surfaces agricoles y sont classées en six catégories (A, AB1, AB2, B1, B2 et C). Les catégories A, AB1 et AB2 de cet inventaire constituent les surfaces d'assolement selon les critères fédéraux. Elles représentent les meilleures terres agricoles du pays selon des critères de qualité pédologique et d'un point de vue topographique et de situation climatique. Il est à noter que le canton de Fribourg ne tient pas compte des terrains non construits situés dans les zones à bâtir légalisées. Sur cette base, l'inventaire des SDA est géré et mis à jour grâce à un SIG depuis 2003. Il permet d'observer l'évolution suivante :

Année	Inventaire SDA
2008	35'791 ha
Approbation du plan directeur cantonal 2019	36'458 ha
Statistique des surfaces d'assolement en Suisse 2023, ARE	36'364 ha

En effet, différents travaux ont été entrepris afin d'inventorier de nouveaux sols dans la catégorie SDA, permettant une augmentation de 667 hectares entre 2008, année du précédent rapport sur l'aménagement du territoire, et 2019, année de l'approbation du plan directeur cantonal. L'inventaire des SDA a ensuite connu une diminution de 80 hectares entre 2019 et fin 2022. Plus précisément, 193 hectares ont été sortis de l'inventaire alors que 113 hectares y ont été inscrits.

Cette consommation de SDA est majoritairement due à l'utilisation de la zone agricole à d'autres fins que la culture : 45% des surfaces sorties de l'inventaire s'expliquent par la construction de bâtiments agricoles, de zones de dépôt, d'enclos pour animaux, d'infrastructures équestres, ou encore de serres. En deuxième lieu, parmi les surfaces sorties de l'inventaire, 30% ont été consommés par la zone à bâtir, que ce soit par des mises en zone ou des modifications des délimitations de la zone à bâtir lors de révision générale des PAL. 16% de ces surfaces ont été retirés de l'inventaire en raison d'ouverture de gravières. Dans une plus faible mesure, la perte de SDA s'explique aussi par l'avancée de la forêt ainsi que des corrections géométriques liées à la prise en compte des routes et des limites cadastrales.

L'augmentation des SDA s'explique également par différentes raisons: 75 hectares de SDA ont été ajoutés à l'inventaire du canton de Fribourg suite à la fusion de la localité de Clavaleyres avec la commune de Morat. Ceci a cependant engendré une réorganisation des contingents cantonaux, puisque cette localité était auparavant rattachée au canton de Berne. La remise en état de gravières a augmenté la surface de SDA de 15.2 hectares. Des analyses de la qualité des sols des golfs ont aussi permis de recenser 9.5 hectares de SDA supplémentaires. A titre exceptionnel, 4.7 hectares ont été ajoutés à l'inventaire en tant qu'exploitation sans impact sur le sol. Des corrections liées aux remaniements parcellaires simplifiés (RPS) ont permis de recenser 6.8 ha de SDA supplémentaires. Enfin, dans une moindre mesure, le gain de SDA s'explique aussi par les corrections des géométries, les dézonages ainsi que l'adjacence aux SDA du canton de Vaud.

L'inventaire des SDA datant de fin 2022 montre que le quota cantonal est respecté et même dépassé de 503 hectares. Avec ces hectares supplémentaires, le canton de Fribourg dispose donc d'une « marge » ou « réserve » suffisante pour les projets de développements prévus.

A noter qu'en 2020, la Confédération a procédé à un examen de l'inventaire SDA du canton de Fribourg. Sur les 36'458 ha livrés par le canton, la Confédération n'a pas validé « définitivement » la totalité des surfaces transmises en tant que SDA, mais sans pour autant remettre en question le respect du quota cantonal. La qualité de l'inventaire actuel, sans l'apport d'une nouvelle cartographie des sols qui ne sera pas effectué avant de nombreuses années, ne permet cependant pas de fournir les informations supplémentaires nécessaire à une validation complète des SDA ayant été inventoriées à l'aide de la méthodologie des remaniements parcellaires simplifiés. Le canton considère cependant que toutes les SDA de son inventaire disposent d'une qualité suffisante.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le thème T301 Surfaces d'assolement vise à préserver les meilleures terres agricoles et à garantir le quota de SDA prévu dans le plan sectoriel de la Confédération. Dans la poursuite de cet objectif, le plan directeur cantonal définit les conditions auxquelles une emprise sur des SDA est admissible ainsi que les modalités de compensation de celle-ci. Pour la Confédération, ces conditions constituent un indice que l'utilisation de SDA est possible, mais il est encore nécessaire que le canton s'assure que l'utilisation prévue réponde à un objectif qu'il estime important et à une utilisation optimale du sol. Cette tâche est effectuée dans le cadre de la pesée des intérêts des décisions d'approbation en matière de plan d'affectation des zones sur la base des justifications apportées par la commune dans le rapport explicatif du PAL. Il convient systématiquement de s'assurer qu'aucune surface de qualité moindre n'est disponible pour la zone ou le projet et que toutes les mesures ont été prises pour minimiser autant que possible l'emprise sur les SDA.

Les chiffres présentés ci-dessus montrent que les surfaces d'assolement sont gérées de manière pérenne, puisque le canton de Fribourg respecte son quota et dispose encore d'hectares en réserve, ce qui lui laisse une marge de manœuvre pour la réalisation de projets.

Perspectives

Les travaux effectués ces dernières années sur la thématique des SDA ont démontré que la qualité de l'inventaire cantonal est insuffisante pour assurer un suivi précis du quota fédéral imposé au canton. Pour réviser l'inventaire de manière rationnelle, il est nécessaire de disposer d'une cartographie des sols de bonne qualité. Une telle cartographie n'existe que très partiellement dans le canton de Fribourg et il est par conséquent nécessaire d'entreprendre des travaux dans ce sens. L'objectif est de mettre en valeur les différentes informations pédologiques et de les calibrer sur la base de la méthode FAL Reckenholz de 1997 « Cartographie et estimation des sols agricoles » (méthode FAL), seule méthode reconnue à ce jour par la Confédération. Il est également nécessaire d'enregistrer ces informations dans une base de données uniforme. Les travaux de cartographie que certaines communes pourraient entreprendre dans le cadre de la révision de leur plan d'aménagement local doivent être coordonnés avec ceux que mène le canton.

Différentes démarches et concepts sont en cours de réalisation au niveau fédéral et cantonal afin de préparer l'élaboration d'une cartographie des sols. Une fois qu'une cartographie à l'échelle de la Suisse aura été effectuée, ce qui prendra encore de nombreuses années, il se peut que la répartition des surfaces d'assolement entre les cantons soit réévaluée dans le cadre du PS SDA.

Dans le PS SDA révisé en 2020, la Confédération exige des cantons qu'ils se dotent d'une carte indicative des sols dégradés afin de servir de base pour la compensation de projets consommant des SDA, comme les projets fédéraux. Cette carte, ainsi que le contexte de son utilisation, en adéquation avec les principes définis dans le plan directeur cantonal pour la compensation SDA, sont en cours et devraient être présentés dans le courant de l'année 2024.

3.3.2 Améliorations foncières

Etat de la situation

Les améliorations foncières ont pour but de faciliter le travail agricole (avec une agriculture multifonctionnelle, flexible et tournée vers l'avenir) tout en contribuant aux objectifs de la protection (sols, eaux, animaux, nature et paysage), de l'aménagement du territoire et des projets d'intérêt public (routes, CFE, TPE, etc).

En 2021, le canton a publié une stratégie pour les améliorations structurelles agricoles du canton de Fribourg pour l'horizon 2023. Cette stratégie fixe la vision générale et les objectifs en matière d'améliorations structurelles, ceci en adéquation avec le programme gouvernemental 2022-2026. Le soutien financier pour pérenniser et développer les infrastructures y figure comme objectif prioritaire de l'axe stratégique Economie et innovation (« Promouvoir une agriculture innovante »).

L'agriculture fribourgeoise doit faire face aux effets des dérèglements climatiques, notamment la diminution des précipitations durant la période de végétation. Dans ce contexte l'irrigation est identifiée comme une importante solution de réduction de la vulnérabilité de l'agriculture face à ces changements. Plusieurs projets sont en cours dans le canton. Une approche coordonnée au niveau régional et suprarégional est nécessaire pour développer des réseaux d'irrigation efficaces et optimaux, tant du point économique, technique que de la disponibilité de la ressource en eau. Une stratégie conjointe entre la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) et la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF) est en cours d'élaboration à Grangeneuve. L'objectif est notamment que le canton dispose d'une vision à long terme pour le développement de l'irrigation en vue de renforcer la résilience de l'agriculture face aux dérèglements climatiques et maintenir son potentiel de production alimentaire.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Les enjeux principaux sont d'améliorer la sécurité de l'approvisionnement en eau dans les alpages, (notamment pour pallier les périodes de sécheresse) et de développer des réseaux d'irrigation. La problématique des réseaux de drainage existants dont la plupart arrivent en fin de vie doit également être prise en compte avec des projets de réfection de réseaux de drainage.

Des dessertes alpêtres convenables constituent la condition sine qua non pour assurer le maintien de l'économie alpestre et, par là même, garantir l'entretien du paysage rural et maintenir des précieuses surfaces naturelles. Enfin, l'intégration de mesures d'adaptation aux changement climatiques doit être une priorité lors de la réalisation de mesures d'améliorations foncières.

L'encouragement des améliorations foncières collectives reste un objectif prioritaire (p. ex. les remaniements parcellaires). Ces mesures contribuent à la concrétisation des objectifs dans le domaine de l'environnement (p. ex. la revitalisation et la remise à ciel ouvert de cours d'eau) et de l'aménagement du territoire (p. ex. la mise à disposition de terrains pour la réalisation d'infrastructures publiques).

Perspectives

Le plan directeur cantonal traite avec satisfaction de ce thème. Dans une prochaine révision le thème devrait être complété pour inclure les mesures d'aides structurelles concernant les bâtiments ruraux (« Hochbau ») et les projets de développement régional. En outre il s'agira d'y intégrer le contenu liant de la nouvelle stratégie d'irrigation qui devrait être disponible courant 2024.

3.3.3 Constructions hors de la zone à bâtir

Etat de la situation

Les constructions hors de la zone à bâtir sont régies par le droit fédéral. On distingue les constructions conformes à la zone agricole (art. 16 et suivants LAT) et les exceptions prévues pour les nouvelles constructions ou pour les transformations de bâtiments dans des cas bien précis (art. 24 et suivants LAT), par exemple pour les activités accessoires non agricoles.

Toute construction sise hors de la zone à bâtir est soumise à une autorisation spéciale (AS) de la DIME, délivrée dans le cadre de la procédure de permis de construire. En cas de refus d'AS, les autorités amenées à prendre la décision principale (les préfets pour les objets soumis à la procédure ordinaire de permis de construire et les communes pour les objets soumis à la procédure simplifiée) sont liées par la décision négative de la DIME et ne peuvent donc pas délivrer le permis. Le préfet reste l'autorité compétente pour examiner la question du rétablissement d'un état conforme au droit.

Depuis 2020, l'application de gestion des demandes de permis de construire FRIAC permet de recenser le nombre de dossiers traités hors de la zone à bâtir. Le tableau ci-dessous, issu des données FRIAC, regroupe à la fois les autorisations délivrées pour les constructions conformes et non conformes à la zone agricole.

	2020	2021	2022
Nouvelles constructions	138	166	153
Transformations.	119	125	123
Autres ouvrages	258	359	387
Refus	17	28	40
Total	532	678	703

Tableau 8 : Nombre de dossiers traités hors de la zone à bâtir en 2020, 2021 et 2022.

Les totaux de dossiers hors zone représentent environ 11% du nombre total de dossiers (5408 dossiers en zone à bâtir en 2022).

Dans le but de clarifier le droit fédéral (art. 24c LAT et 42 OAT), la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) a élaboré en 2018 une directive sur les transformations partielles de bâtiments sis hors de la zone à bâtir et devenus non conformes à l'affectation de la zone. Cette directive établit une liste non exhaustive des cas les plus courants en précisant si, sur le principe, ils pourraient être admissibles et dans quelle mesure.

La DIME et la DIAF ont également élaboré en 2022 une directive relative aux habitations agricoles et bâtiments ruraux hors zone à bâtir (art. 16a LAT et 34 OAT). Celle-ci fixe des critères de mise en œuvre uniformes dans le cadre de l'évaluation des projets d'habitations agricoles hors de la zone à bâtir et vise à assurer l'égalité de l'appréciation de la notion de nécessité présente dans l'art. 16a LAT et 34 OAT.

Mise en oeuvre du plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal est utilisé pour définir des conditions selon lesquelles certaines exceptions hors de la zone à bâtir sont possibles. Cette démarche a été appliquée pour :

- › La diversification des activités agricoles
- › Les hameaux hors de la zone à bâtir
- › Les bâtiments protégés hors de la zone à bâtir

T303 : Diversification des activités agricoles

Le droit fédéral donne la possibilité aux cantons de définir des périmètres en zone agricole qui puissent accueillir des installations allant au-delà du développement interne d'une exploitation (art. 16a, al. 3, LAT). Le thème "Diversification des activités agricoles" fixe les conditions et les principes pour la délimitation de ces périmètres pour l'agriculture diversifiée et désigne les territoires qui s'y prêtent ainsi que les territoires d'exclusions. Cela concerne principalement des installations telles que des serres ou des halles d'engraissement. Les autres possibilités de diversification des activités agricoles sont traitées directement par le droit fédéral.

Actuellement, le canton de Fribourg compte 6 périmètres d'agriculture diversifiée approuvés et 2 en cours d'examen. A titre de comparaison, en 2008, le canton recensait 2 périmètres d'agriculture diversifiée légalisés.

T304 : Hameaux hors de la zone à bâtir

Les cantons ont la possibilité de définir les conditions pour constituer des périmètres permettant de maintenir les petites entités urbanisées hors de la zone à bâtir, afin de tenir compte des situations qui existaient avant l'entrée en vigueur de la LAT. Dans ce cadre, le thème "Hameaux hors de la zone à bâtir" a pour objectif de fixer les conditions pour créer ces périmètres d'habitat à maintenir ainsi que les principes à respecter lors de la transformation de bâtiments situés dans ces périmètres.

Suite à la volonté de la Confédération d'avoir un contrôle accru sur ce sujet, le thème a été modifié afin d'inclure une liste contenant les périmètres d'habitat à maintenir légalisés. Toute création d'un nouveau périmètre doit désormais être soumise à la Confédération et la liste figurant dans le plan directeur cantonal doit faire l'objet d'une actualisation avant que le canton ne puisse approuver l'affectation du périmètre. Par ailleurs, le canton est tenu de contrôler lors des révisions générales que les périmètres déjà légalisés remplissent toujours les critères établis dans le plan directeur cantonal. Si ceux-ci ne sont plus remplis, le périmètre doit être supprimé ou adapté.

Actuellement, il existe 37 périmètres d'habitat à maintenir légalisés et inscrits dans le plan directeur cantonal, alors que le rapport sur l'aménagement du territoire de 2008 en recensait 25.

T305 : Bâtiments protégés hors de la zone à bâtir

Dans le souci d'assurer la conservation des bâtiments dignes de protection dans les régions rurales, les bases légales fédérales sur l'aménagement du territoire ont été modifiées (art 24d LAT). Ces bâtiments peuvent, par conséquent, faire l'objet de changements d'affectation facilités, étant donné l'importance patrimoniale que revêt leur maintien.

Dans ce cadre, le thème "Bâtiments protégés hors de la zone à bâtir" définit les critères nécessaires au changement d'affectation et à la transformation des immeubles concernés par cette problématique.

Lors de la procédure d'approbation du plan directeur cantonal, la Confédération a exigé que toute décision prise sur la base de ce thème lui soit notifiée afin de vérifier que le canton agisse dans le respect des dispositions du droit fédéral, afin de ne pas circonvenir au développement de l'urbanisation vers l'intérieur.

Perspectives

Afin de traiter la thématique des constructions hors de la zone à bâtir, le thème "domaines alpestres à maintenir" a été introduit en 2006 dans le plan directeur cantonal, à la suite de diverses interventions parlementaires. Il n'a cependant pas été approuvé par la Confédération, qui a jugé qu'il était nécessaire de mener des études sur le paysage avant d'établir des critères de maintien des domaines alpestres. Suite aux modifications en cours du plan directeur cantonal sur la thématique du paysage, la question de la réintroduction du thème "domaines alpestres à maintenir" sera examinée et discutée avec la Confédération.

Les autres thèmes relatifs aux constructions hors de la zone à bâtir mentionnés ci-dessus donnent satisfaction et ne nécessitent pas de changement selon la situation actuelle. Cependant, la deuxième étape de la révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT 2) aura des conséquences importantes sur ces thématiques à l'avenir.

3.3.4 Espace forestier

Etat de la situation

Dans le canton de Fribourg, la forêt couvre 42'979 ha selon la statistique forestière suisse de 2021, ce qui correspond à environ 25% du territoire cantonal. 40% des forêts fribourgeoises, soit près de 17'500 hectares, constituent des forêts protectrices d'intérêts publics, en vertu des critères de la Confédération regroupés dans la méthode SilvaProtect. Bien qu'elle subisse une forte pression en plaine, notamment due à l'accroissement de la population et à l'urbanisation, la forêt reste stable. La protection légale dont elle bénéficie permet en effet d'assurer sa conservation dans son étendue et sa répartition géographique.

Le canton de Fribourg a décidé en 2018, dans le cadre d'une adaptation de la loi sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles (LFCN), de fixer des limites statiques à la forêt sur l'ensemble du territoire cantonal dans un cadastre forestier. Les surfaces répondant à la définition de la forêt en dehors de ces limites statiques ne seront pas considérées comme forêt et seront affectées autrement. Une fois le processus des mises à l'enquête achevé, le cadastre forestier sera constitué de l'ensemble des délimitations forestières légales sur le territoire cantonal, pâturages boisés inclus.

En septembre 2020, le règlement sur les forêts et la protection contre les catastrophes naturelles a été révisé pour tenir compte de la mise en place d'un cadastre forestier, de la nécessité de mieux protéger la forêt contre les organismes nuisibles, et de la préparer aux défis que sont les changements climatiques.

Afin de faire face aux différents enjeux forestiers des décennies à venir, le canton dispose de la planification directrice des forêts fribourgeoises (PDFF), qui fixe les lignes directrices et la stratégie pour la gestion des forêts jusqu'en 2025.

Les ressources en bois énergie du canton constitue un des enjeux à venir. Une étude a été mandatée en 2023 par le Service des forêts et de la nature pour en évaluer le potentiel.

Mise en oeuvre du plan directeur cantonal

Le thème "T306 - Espace forestier" se base en grande partie sur la planification directrice des forêts fribourgeoises et fixe des objectifs liés à la conservation de la forêt, à sa gestion, à la mise en valeur du potentiel de production de la ressource bois, à la garantie de la qualité des peuplements, notamment dans le cadre de la protection contre les dangers naturels, à l'information de la population et des acteurs de la forêt. Il vise également à réaliser les mesures prioritaires du Plan d'action pour l'adaptation des forêts fribourgeoises aux changements climatiques en vue d'augmenter leur résistance aux perturbations, leur potentiel de résilience ainsi que leur capacité d'adaptation.

A noter que la gestion de l'espace forestier est liée à de nombreux autres domaines, et tous n'ont pas de lien direct avec l'aménagement du territoire. Dans ce contexte, le plan directeur cantonal joue plutôt un rôle d'information sur les principes qui régissent la forêt.

Les limites statiques de la forêt qui ont déjà été déterminées (et sont entrées en vigueur) figurent au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF).

Perspectives

Le processus de révision de la planification directrice des forêts fribourgeoises (PDFF) a déjà été lancé. Ce travail permettra d'établir une nouvelle stratégie dès 2026, intégrant notamment les principes et objectifs du Plan d'action pour l'adaptation des forêts fribourgeoises aux changements climatiques, adopté par le Conseil d'Etat en avril 2023 ainsi que la Stratégie cantonale biodiversité dont le processus d'adoption aboutira prochainement.

3.3.5 Espace naturel

Etat de la situation

La protection de la nature et du paysage comprend l'ensemble des mesures visant à conserver et à valoriser les richesses naturelles et paysagères de notre territoire. Dans le plan directeur cantonal, elle est traitée par le biais des cinq thèmes suivants :

- › Le thème "T307 Biotopes" vise avant tout la conservation et la valorisation des biotopes typiques et des populations faunistiques et floristiques qui les caractérisent.
- › Le thème "T308 Réseaux écologiques" a pour but de protéger et créer des liaisons entre les milieux naturels afin de mettre en réseau des milieux naturels isolés.
- › Le thème "T309 Espèces" s'attache en premier lieu à conserver et à favoriser les espèces végétales et animales indigènes, en particulier les espèces protégées ou prioritaires.
- › Le thème "T311 Paysage" vise une mise en valeur, une gestion et un aménagement qualitatif du paysage en tant qu'élément important de la qualité de vie.
- › Le thème "T313 Géotopes" vise à protéger et conserver les géotopes caractéristiques du canton. Il s'agit d'un nouveau thème actuellement en cours d'intégration.

A noter que le thème "T312 Parcs d'importance nationale" est traité dans le chapitre 3.3.7 ci-dessous.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Biotopes

Le plan directeur cantonal a favorisé la mise sous protection des biotopes d'importance nationale, régionale et locale situés dans le canton. Les plans d'aménagement local (PAL) respectent les principes décrits dans le texte du plan directeur en affectant en « périmètre de protection de la nature » les milieux naturels dignes de protection.

La protection des biotopes est assurée d'une part, par les instruments de l'aménagement du territoire et d'autre part, par le biais de mesures particulières qui font l'objet de contrats avec les propriétaires et les exploitants.

Réseaux écologiques

L'interconnexion des sites importants pour la biodiversité fait partie des objectifs prioritaires de la Stratégie Biodiversité Suisse. Elle concerne tous les biotopes dignes de protection, notamment les biotopes d'importance nationale, cantonale et locale, les districts francs fédéraux, les réserves forestières et des réserves d'oiseaux d'eaux, dont la localisation est définie par les différents inventaires établis sur la base des données scientifiques. Leur mise en réseau résulte de la superposition avec les corridors à faune et autres éléments à fonction écologique tels l'espace réservé aux eaux ou les surfaces de promotion de la biodiversité dans l'agriculture.

Le maintien de ce réseau est assuré par les communes, celles-ci étant tenues d'inscrire dans leur plan directeur communal les corridors à faune d'importance suprarégionale, régionale et locale, mais également de représenter de manière schématique, les interconnexions entre biotopes à favoriser et d'intégrer les mesures visant à favoriser la mise en réseau des milieux naturels.

Espèces

Les communes tiennent compte des mesures prises pour des espèces prioritaires et/ou protégées dans leurs plans d'aménagement local. Elles justifient la prise en compte de la protection des espèces dans le rapport explicatif du PAL.

De plus, la protection des espèces doit être prise en compte dans les cas de figure suivants :

- lors de la définition des mesures des projets de réseaux et lors des travaux d'aménagement de cours d'eau et de rives des lacs ;
- lors de la définition des atteintes et des mesures de compensation dans les études d'impact sur l'environnement ;
- lors de la définition des mesures de revitalisation des cours d'eau et des étendues d'eau ;
- lors de l'exploitation et après cessation d'activité des sites d'exploitation de matériaux ;
- lors de la définition des interventions forestières.

Paysage

Afin de répondre à l'art. 33 de la Loi cantonale sur la protection de la nature (LPNat), qui confie aux autorités cantonales la tâche d'inventorier et de désigner les paysages d'importance cantonale (PIC), le Service des forêts et de la nature (SFN) a désigné 12 paysages d'importance cantonale qui sont en cours d'inscription au plan directeur cantonal. La thématique « paysage » du plan directeur cantonal est donc en cours d'adaptation afin de spécifier la manière dont les communes et les services de l'Etat doivent tenir compte des PIC. Elle est accompagnée de 12 fiches de projets qui font référence aux 12 PIC.

Les communes sont aussi chargées de préserver les paysages d'importance nationale (sites marécageux d'une beauté particulière et d'importance nationale et inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale) par des mesures inscrites au PAL et elles ont également la possibilité de définir des paysages d'importance locale.

Finalement, la modification du plan directeur cantonal en cours d'approbation vise une gestion et un aménagement qualitatif de tous les paysages en tant qu'élément reconnu important pour la qualité de vie. Ceci permettra la prise en compte de la protection du paysage dans l'ensemble des activités qui ont une incidence sur le territoire.

Géotopes

Conformément au mandat légal conféré par l'art. 33 LPNat, le SFN a également inventorié les géotopes d'importance cantonale. Leur intégration au plan directeur cantonal est prévue pour 2024. Les organes de l'Etat ainsi que les communes prennent en compte les intérêts de la protection des géotopes dans l'exercice de leurs activités susceptibles d'avoir un impact sur ces objets. Les projets doivent prioritairement être réalisés de façon à éviter les atteintes aux géotopes.

Perspectives

L'analyse de l'état de la biodiversité dans le canton de Fribourg, élaborée par le SFN en mars 2021, révèle une mise en œuvre insuffisante de la conservation des espèces et des biotopes au niveau cantonal. Afin de répondre de manière responsable à ce constat et pour donner suite à différentes interventions parlementaires, le Conseil d'Etat a approuvé en 2023 sa stratégie cantonale "Biodiversité" qui s'inspire de la Stratégie et du Plan d'action Biodiversité Suisse.

Conformément à la convention-programme Protection de la nature entre le canton et la Confédération, et en application directe de la Stratégie cantonale biodiversité, une planification de l'infrastructure écologique est élaborée par le canton.

L'infrastructure écologique (IE) représente un maillage de biotopes et de structures naturelles suffisamment développé, à même de permettre aux espèces d'accomplir leur cycle de vie et de se maintenir à long terme. Elle définit des secteurs dans lesquels la conservation de la biodiversité est prépondérante et l'entretien adapté des milieux naturels, leur revitalisation ainsi que l'amélioration de leur qualité sont prioritaires. Les principes territoriaux de l'infrastructure écologique devront être à futur intégrés dans le plan directeur cantonal dans un thème dédié.

En ce qui concerne les géotopes, des dispositions spécifiques de protection seront fixées pour chaque catégorie de géotopes identifiée comme digne d'importance cantonale et le thème T313 Géotopes du plan directeur cantonal sera modifié en conséquence.

In fine, les thématiques du plan directeur cantonal pour les domaines nature et paysage devront nécessairement être revisités et adaptés dans les prochaines années pour tenir compte de l'infrastructure écologique, des plans d'actions en faveur des espèces protégées, de la biodiversité en milieu bâti et de nouveaux inventaires en cours de validation (sources notamment).

3.3.6 Dangers naturels

Etat de la situation

La stratégie de prévention du canton contre les dangers naturels tels qu'avalanches, glissements de terrain, chutes de pierres, crues et laves torrentielles passe prioritairement par la mise en œuvre de mesures d'aménagement du territoire et de planification, visant une occupation du territoire tenant compte de l'exposition aux phénomènes dangereux. Au cours des dernières décennies, de gros efforts ont été faits pour élaborer les cartes des dangers naturels gravitaires et les transposer dans les plans d'affectation des zones des communes fribourgeoises. De gros efforts ont également été entrepris pour la construction de nombreux ouvrages de protection contre les crues pour diminuer les dangers.

Concernant la mise à jour et l'établissement des cartes des dangers naturels, la cartographie des instabilités des régions du Plateau s'est terminée en 2016. Celle pour les dangers d'instabilités des régions préalpines, déjà achevée en 2005, subit des mises à jour importantes selon un calendrier défini pour ces prochaines années. L'élaboration et la mise à jour des cartes des dangers liés à l'eau se fait en continu et un effort a été fait ces dernières années pour avancer dans la publication de ces cartes. En fonction des événements, de la construction d'ouvrages de protection, de nouvelles données de base ou de la révision des plans d'aménagement local, des mises à jour des cartes sont réalisées.

Dans la pratique, une gestion du territoire basée uniquement sur les degrés de dangers cartographiés a toutefois montré ses limites. Le plan directeur cantonal de 2018 a ainsi concrétisé la notion de risques dans le traitement de la thématique des dangers naturels dans l'aménagement du territoire. La prise en compte du risque dans l'aménagement du territoire intègre des nouveaux paramètres tels que la nature des éléments exposés (personnes, habitat, biens matériels), leur importance, leur vulnérabilité et la manière dont ils sont protégés, permettant ainsi une évaluation plus fine des changements d'affectation. A noter que dans les projets de protection contre les crues, les mesures projetées tiennent déjà compte du risque depuis de nombreuses années.

Actuellement une coordination, essentiellement par le biais du bureau technique de la Commission des dangers naturels impliquant les services et organe de l'Etat (SeCA, SFN, SEn, ECAB) est active.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Afin d'abaisser ou de maintenir le risque à un niveau acceptable, il est demandé aux communes de transposer la carte des dangers naturels dans leur plan d'aménagement de zones. Dans ce cadre et selon les biens et personnes potentiellement exposés et les situations, les communes doivent réaliser des analyses de risques détaillées, afin d'évaluer si le risque est acceptable et de prendre la mesure la plus appropriée, en fonction de tous les paramètres.

Plusieurs communes sont concernées dans leur révision du plan d'aménagement local, mais aucune n'a encore eu l'occasion de finaliser une étude de risque intégrée dans la révision du PAL à ce stade. Des études pilotes dirigées par le Service des forêts et de la nature et le Service de l'environnement sont en cours pour certaines communes afin de clarifier les mesures possibles.

Perspectives

Une fiche « Dangers naturels » sera intégrée dans le guide pour l'aménagement local en explicitant comment l'évaluation du risque doit être intégrée dans les dossiers de révision ou de modification des plans d'aménagement local.

La mise à jour des cartes des dangers liés aux instabilités dans les Préalpes est un point important pour ces prochaines années. Une planification est déjà programmée en fonction de lots avec plusieurs communes concernées.

Afin d'élaborer une stratégie cantonale en matière de dangers naturels visant la gestion intégrée des risques des réflexions au sein des comités en charge de la gestion des risques en lien avec les dangers naturels et mis sur pied par le Conseil d'Etat (arrêté du 12 mai 2020) ont été menées en fin de législature précédente et sont toujours en cours.

3.3.7 Parcs d'importance nationale

Etat de la situation

La politique des parcs d'importance nationale est basée sur la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), révisée et entrée en vigueur en 2007, et est mise en œuvre par l'ordonnance fédérale sur les parcs d'importance nationale (OParc). Trois types de parcs sont définis : les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux et les parcs naturels périurbains.

Actuellement, il existe deux parcs naturels régionaux labellisés par la Confédération dans le canton de Fribourg : le Parc Gruyère Pays-d'Enhaut et le Parc du Gantrisch. Ils se situent dans des régions rurales et ont pour but de renforcer une économie locale appliquant les principes du développement durable, tout en mettant en valeur les qualités naturelles, paysagères et culturelles, sans oublier que l'agriculture joue un rôle majeur dans la dynamique et le développement territorial de ces parcs.

Ayant tous les deux obtenu le label « parc » en 2012 pour une durée de 10 ans, le renouvellement de leur charte décrivant les objectifs spécifiques du parc était nécessaire afin de prolonger leur label pour la période 2022-2031. Le Parc Gruyère Pays-d'Enhaut a connu une évolution dans son périmètre : depuis 2019, 4 nouvelles communes ont accepté le contrat de Parc et font partie de l'association (Corbeyrier (VD), Gruyères (FR), Jaun (FR) et Saanen (BE)). Le Parc du Gantrisch a également connu un élargissement de son périmètre suite à la fusion de trois communes fribourgeoises en 2017, incluant désormais l'ancienne commune de Zumholz au sein du Parc (les deux autres en faisant déjà partie auparavant).

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Les objectifs et les périmètres des parcs doivent être inscrits dans le plan directeur cantonal afin de bénéficier d'une garantie territoriale (art. 27 OParcs). Les plans d'aménagement local ainsi que les plans directeurs régionaux sont tenus de prendre en compte les objectifs de la charte des parcs.

Le Service des forêts et de la nature travaille déjà en étroite collaboration avec les instances de gestion des parcs pour tous les projets nature et paysage sur le territoire des parcs. Il entend poursuivre et renforcer cette nécessaire coordination dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie biodiversité.

Perspectives

Le thème a déjà fait l'objet de modifications liées à l'évolution des deux Parcs (renouvellement des chartes par l'Office fédéral de l'environnement, élargissement des périmètres) et ne nécessite pas de modifications supplémentaires.

3.4 Environnement

- > Quel est l'état de mise en œuvre des thèmes et fiches de projet du plan directeur cantonal?
- > La situation est-elle satisfaisante ?
- > Des modifications sont-elles à prévoir ?

3.4.1 Gestion des eaux

Etat de la situation

La gestion des eaux se fait désormais de manière globale, en prenant en compte non seulement sa protection, mais également ses diverses utilisations (eau potable, baignade, pêche, force hydroélectrique, etc.) et les mesures nécessaires pour se protéger contre les crues.

Le plan sectoriel de la gestion des eaux (PSGE) a été adopté par le Conseil d'Etat en novembre 2021 et présente la stratégie cantonale en matière de gestion des eaux, l'état des eaux dans le canton, la vue d'ensemble par domaines et le plan d'action cantonal qui en résulte. Il présente également une synthèse par bassin versant avec l'état des eaux et les projets phares qui devront être réalisés au niveau régional. Le contenu contraignant de ce plan sectoriel devra être intégré au plan directeur cantonal lors de sa prochaine modification dans les thèmes suivants: T401 Gestion globale des eaux, T402 Eaux superficielles, T403 Aménagement et entretien des cours d'eau et étendues d'eau, T404 Evacuation et épuration des eaux et T405 Eaux souterraines.

Le thème T406 Alimentation en eau potable, relatif à un autre plan sectoriel, est également traité ci-dessous, dans la présentation de l'état de mise en œuvre de chacun des thèmes liés à l'eau.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Gestion globale des eaux

Ce thème du plan directeur cantonal prévoit que la coordination des mesures de protection et l'utilisation des eaux se fassent par un regroupement des communes à l'échelle des bassins versants pour réaliser un plan directeur de bassin versant. La division actuelle en 14 bassins versants est susceptible d'être modifiée à la demande des entités consultées, à condition qu'elle reste cohérente avec les objectifs de la gestion des eaux. Une proposition de nouvelle délimitation sera mise en consultation à l'hiver 2023-2024.

Sur cette base et en tenant compte de l'avis des autorités concernées, le Conseil d'Etat fixera les périmètres définitifs des bassins versants en 2024. L'élaboration des plans directeurs de bassin versant pourra débuter dès 2025.

Eaux superficielles

Dans le but de protéger de manière quantitative et qualitative les eaux superficielles, ce thème définit des principes relatifs aux déversements et prélèvements dans ces eaux, à l'utilisation de la force hydraulique et à la définition des eaux superficielles d'un grand intérêt écologique ou dont l'utilisation nécessite des mesures spécifiques.

La mise en œuvre des 138 mesures figurant dans le plan sectoriel se fera par les communes dans le cadre des plans directeurs de bassin versant.

Des rapports issus de la surveillance de la qualité des eaux sont établis par bassin versant des grands cours d'eau. Même s'ils tendent à montrer une amélioration de la qualité des eaux selon certains paramètres biologiques, force est de constater que la qualité chimique est actuellement non satisfaisante dans les basses Préalpes et sur le Plateau.

La veille hydrométrique a été renforcée, permettant une meilleure connaissance des débits d'étiage et des débits élevés. Les stations hydrométriques existantes ont été complétées pour mesurer également la température de l'eau. Plusieurs nouvelles stations hydrométriques ont été installées.

Concernant l'assainissement de la force hydraulique, plusieurs ouvrages doivent être assainis pour un ou plusieurs domaines:

- › Concernant le régime de charriage, deux installations ont été assainies tandis qu'onze nécessitent encore de l'être.
- › Des études de variantes sont en cours pour les 5 installations concernées par l'assainissement des éclusées.
- › 4 des 45 ouvrages hydroélectriques à assainir du point de vue de la migration piscicole ont été assainis et 16 sont en cours d'assainissement. Une quinzaine d'ouvrages ne sont plus utilisés. La question de la prise en charge de l'assainissement par le canton est à étudier. Cela permettrait d'avancer très rapidement dans le traitement de ces dossiers dans les années à venir et d'ainsi respecter le délai du 31 décembre 2030.
- › 4 installations liées à des prélèvements d'eau ont été assainies sous l'angle des débits résiduels depuis 2016. 11 doivent encore l'être.

Aménagement et entretien des cours d'eau et étendues d'eau

Ce thème vise à protéger les fonctions des cours et étendues d'eau et à se prémunir contre les dangers liés à l'eau, par:

- › la mise en œuvre de mesures protection contre les crues (digues, ...),
- › La prise en compte des risques liés à l'eau dans l'utilisation et l'affectation du territoire,
- › la délimitation et la mise en œuvre de l'espace réservé aux eaux,
- › la réalisation de mesures de revitalisation,
- › l'assainissement de la force hydraulique (voir plus haut dans chapitre Eaux superficielles),

Concernant l'espace réservé aux eaux, les données ont été délimitées sur tout le canton et publiées pour information fin 2022 sur la base de la directive cantonale. La légalisation est prévue via les plans d'aménagement local.

La protection contre les dangers naturels se fait par la mise en œuvre de mesures de protection sur le territoire communal.

Les zones densément bâties où il convient d'adapter la délimitation de l'espace réservé aux eaux à la configuration des constructions ont été définies selon différents critères de la jurisprudence de LEaux/OEaux, et en collaboration avec les services cantonaux concernés.

La planification stratégique cantonale des revitalisations des cours d'eau de 2015 a été consolidée en 2019, notamment afin d'y intégrer les remises à ciel ouvert. La planification stratégique cantonale des revitalisations des rives lacustres a été adoptée en 2022 et sera intégrée lors de la prochaine modification du plan directeur cantonal. L'aménagement des eaux, à savoir la revitalisation et la protection contre les crues, est une tâche communale.

Différentes mesures sont par ailleurs prises dans le plan climat cantonal et dans la Stratégie cantonale pour la biodiversité afin de soutenir les projets et travaux de protection contre les crues et revitalisation.

L'état de réalisation des quatre projets d'aménagement des cours d'eau figurant dans le plan directeur cantonal est le suivant:

- › P0901 Protection contre les crues et revitalisation de la Petite Glâne: la première étape des travaux a été réalisée en 2022-2023. La deuxième étape a démarré en septembre 2023 et sera poursuivie jusqu'en 2024. Les dernières étapes sont prévues pour 2024-2026.

- P0902 Revitalisation de la Biorde : le projet est en cours et sera prochainement mis à l'enquête.
- P0903 Concept intégral de gestion de cours d'eau (GEK Sense 21), intégré dans un plan directeur intercommunal pour les communes fribourgeoises concernées (Ueberstorf, Wünnewil-Flamatt, Bösingén). Celui-ci a été mis en consultation en 2022. Deux tronçons de la Singine font l'objet de projets d'aménagement qui ont déjà obtenu un permis de construire. Les travaux à Oberflamatt ont démarré à la fin de l'été 2023.
- P0904 Protection contre les crues et revitalisation du Grand Marais (Grosses Moos): une demande préalable de permis de construire a eu lieu. La suite de la procédure pour la légalisation des projets est encore à clarifier. La fiche du plan directeur cantonal devra évoluer vers une coordination réglée.

Evacuation et épuration des eaux

Ce thème assure une planification des infrastructures d'évacuation et d'épuration. Il vise principalement à regrouper l'épuration sur un nombre limité de stations d'épuration existantes et à optimiser le rendement de celles-ci. Certaines STEP sont à supprimer à moyen terme. Le thème s'accompagne de trois fiches de projets: P0210 Regroupement de l'épuration des eaux sur un nombre limité de STEP, P0211 Regroupement de l'épuration des eaux sur la STEP de Morat et P0212 STEP régionale de Saint-Aubin.

La planification cantonale (périmètres de collecte des eaux usées et localisation des STEP) est arrêtée, sur la base des études régionales effectuées. La carte "Périmètres de collecte des eaux usées (STEP principales)" devra être adaptée et des fiches de projets sont en cours de préparation pour chaque STEP centrale d'importance cantonale. Concernant la mise en œuvre, l'agrandissement de la STEP de Morat a débuté en 2023. La réalisation du projet d'Ecublens est bien avancée, tout comme les études pour le raccordement de la région de Kerzers et celles pour les STEP de Pensier, Fribourg et Villars-sur-Glâne.

Les plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE) seront mis à jour à l'échelle régionale conjointement à l'établissement du plan directeur de bassins versants. Les plans directeurs de bassins versants permettront d'établir le cadastre des installations d'évacuation et d'épuration des eaux (STEP, points de déversement, déversoirs et bassins d'orages, etc.).

Concernant le principe de favoriser la valorisation énergétique optimale du biogaz et des rejets de chaleur, le Plan Climat a inscrit comme mesure prioritaire l'élaboration d'une aide à l'exécution permettant l'optimisation et la valorisation énergétique.

Eaux souterraines

Ce thème vise à définir les principes de la protection des eaux souterraines, en vue d'utiliser ces eaux pour l'alimentation en eau potable sans traitement (elles couvrent 75% des besoins du canton), de les utiliser également comme eau d'extinction ou eau d'usage (irrigation), mais aussi de préserver leurs fonctions écologiques. L'élément de base pour la protection des eaux souterraines est la carte de protection des eaux.

La protection des captages avance lentement. Il reste encore des captages d'eau souterraine mal protégés contre les pollutions dans leurs bassins versants ou leurs zone S. La question des *périmètres de protection des eaux souterraines* (art. 21 LEaux et art. 20 LCEaux), pour lesquels la procédure d'approbation des plans d'affectation cantonaux selon art. 22 LATeC est applicable par analogie, reste encore ouverte actuellement. Il est important que la procédure d'approbation de ces périmètres soit démarrée d'ici 2024.

Alimentation en eau potable

L'objectif principal de ce thème est d'assurer en tout temps l'approvisionnement en eau potable en quantité et qualité suffisante, tout en optimisant et rationalisant les infrastructures y relatives.

Le plan sectoriel des infrastructures d'eau potable (PSIEau) a été mis en consultation jusqu'au mois de novembre 2023. Son adoption par le Conseil d'Etat est prévue pour 2024. Le contenu contraignant de ce plan sectoriel devra être intégré au plan directeur cantonal lors de sa prochaine modification dans le thème T406 Alimentation en eau potable. Il se base sur les propositions des plans des infrastructures d'eau potable (PIEP) des communes qui ont tous été réalisés.

Le cadastre cantonal informatisé des infrastructures d'eau potable sur la base des données fournies par les communes a été établi. Certaines informations doivent encore être contrôlées ou adaptées.

Le PSIEau propose d'inscrire les captages stratégiques et leurs aires d'alimentation dans le plan directeur cantonal. Cela permettra une meilleure protection de ces ressources prioritaires et non substituables pour l'alimentation en eau potable de l'ensemble du canton.

Un changement législatif sur la teneur en chlorothalonil en 2020 proposait de considérer comme impropre à la consommation certaines ressources jugées jusque-là comme potables. Un recours à ce sujet au niveau fédéral empêche l'entrée en force de cette exigence.

Perspectives

Les différents thèmes et fiches de projets liés à l'eau nécessiteront d'être adaptés, en raison de changements dans différentes études de base et plans sectoriels :

- › le plan sectoriel de la gestion des eaux (PSGE), adopté en 2021,
- › le Plan Climat, adopté en juin 2021, qui prévoit la réalisation de différentes études (projections climatiques et hydrologiques, protection contre les crues, diminution des ressources, détérioration de la qualité des eaux superficielles principalement en temps de sécheresse) dont les conclusions engendreront des modifications des thèmes,
- › la consolidation de la planification des revitalisations des cours d'eau et l'adoption de la planification des revitalisations lacustres, en 2022,
- › la consolidation de la carte des périmètres d'évacuation et d'épuration des eaux,
- › Le plan sectoriel des infrastructures d'eau potable (PSIEau) prévu pour 2024.

Des fiches spécifiques pour les projets de STEP devront être établies. La fiche de projet liée au Grand Marais devra être adaptée et complétée pour obtenir un état de coordination réglée. L'inscription des captages stratégiques et de leurs aires d'alimentation devra être traitée dans la fiche de projet.

Les communes regroupées en associations de bassins versants disposeront d'un délai de 5 ans après l'intégration du contenu contraignant du PSGE au plan directeur cantonal pour concrétiser les mesures prévues via la réalisation d'un plan directeur de bassin versant.

Les communes disposeront d'un délai de deux ans dès l'approbation du PSIEau pour adopter leur plan des infrastructures d'eau potable (PIEP) conformément à la planification cantonale.

3.4.2 Protection de l'air

Etat de la situation

La protection de l'air, sous l'angle de l'aménagement du territoire, est avant tout une thématique transversale liée à une bonne coordination entre urbanisation et mobilité, afin de diminuer autant que possible le trafic individuel motorisé.

Le plan mesure pour la protection de l'air est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Un suivi des mesures est régulièrement réalisé. Ce suivi n'est cependant pas chiffré.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le thème comporte des principes relatifs au trafic, à la localisation des sources stationnaires (activités industrielles et artisanales) et à leur voisinage, dans le but de réduire les émissions et de limiter l'exposition des personnes aux différentes nuisances liées à une mauvaise qualité de l'air.

Selon les mesures réalisées, les nuisances générées par certains polluants atmosphériques ont reculé au cours de ces dernières années grâce à des mesures techniques prises à la source de la pollution. Néanmoins, la pollution de l'air demeure aujourd'hui encore trop élevée. Des changements de comportement seraient nécessaires, principalement en matière de mobilité. Outre la problématique des distances minimales par rapport aux zones habitées (nuisances olfactives) lors de construction d'installations agricoles, l'agriculture est aussi une grande source de polluants atmosphériques (ammoniac mais également particules fines). L'implantation d'industries/artisanat et des chauffages (en particulier des grandes centrales de chauffe) est à considérer avec soin.

Concernant les nuisances olfactives (proximité avec l'agriculture), la réduction drastique de nouvelles mises en zone contribue à respecter le principe d'éviter la délimitation de nouvelles zones d'habitation au voisinage de constructions ou d'installations industrielles ou agricoles pouvant produire des immissions nuisibles ou incommodes.

Perspectives

Il est prévu de faire un rapport sur l'avancement de la situation selon le plan mesure pour la protection de l'air en 2025 environ.

3.4.3 Lutte contre le bruit

Etat de la situation

Les principales sources de bruit sont les transports ainsi que certaines activités économiques (industrie, artisanat, établissements publics). Les problématiques concernant les établissements publics et les manifestations sont notamment en hausse. Les choix qui sont faits dans le plan directeur cantonal en matière d'urbanisation et de mobilité peuvent influencer de manière notable les émissions de bruit ainsi que l'exposition aux nuisances sonores. L'ordonnance fédérale sur la protection contre le bruit (OPB) régit notamment la délimitation des nouvelles zones à bâtir dans les secteurs exposés au bruit et l'attribution des degrés de sensibilité aux différentes zones.

En matière d'assainissement du bruit routier, il y a eu des modifications de l'OPB. Les aides financières ont été prolongées jusqu'à 2023/2024. Dès 2025, il y aura une nouvelle convention-programme pour le bruit, en faisant une tâche permanente en raison de la densification.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Un cadastre du bruit routier est tenu à jour pour les routes cantonales et pour les routes communales dont nous disposons des informations.

Concernant l'intégration de la protection contre le bruit dans l'aménagement des zones d'habitation (nouvelles zones et densification) lors de la planification, il faut remarquer que la prise en compte du bruit dans les PAL et PAD est fréquemment différée au stade du permis de construire, où l'application devient plus complexe voire quasi impossible. Une directive cantonale définit clairement quels éléments sont à apporter à quel niveau.

Perspectives

L'assainissement du bruit routier reste une tâche permanente, par exemple avec la réalisation du projet de couverture de l'autoroute N12 de Chamblieux-Bertigny pour la protection contre les nuisances.

3.4.4 Protection des sols

Etat de la situation

Le thème T409 "Protection des sols" attribue les tâches et les compétences découlant de l'ordonnance fédérale sur les atteintes portées au sol (OSol) aux différentes instances concernées du canton. Les différents aspects de la protection du sol sont réglés dans la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) et l'OSol. Le but défini par la LPE est de garantir à long terme la fertilité du sol. La protection des sols vise ainsi les objectifs suivants :

- > Garantir la multifonctionnalité du sol,
- > Prévenir de nouvelles atteintes chimiques, physiques et biologiques,
- > Sauvegarder les surfaces fertiles,
- > Prendre des mesures pour les sols présentant des atteintes.

L'OSol est actuellement en cours de révision. En outre, la cartographie nationale est en phase de préparation. Pour planifier cette phase transitoire, une stratégie cantonale a été élaborée à l'automne 2023.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

En termes quantitatif, la protection du sol est assurée par des critères de dimensionnement pour les zones à bâtir plus stricts qu'auparavant. En outre, pour répondre au plan sectoriel SDA, le canton de Fribourg prépare actuellement une carte des sols dégradés. L'objectif est de favoriser la valorisation des matériaux terreux et de faciliter les projets de compensation. Parallèlement, le canton de Fribourg publiera une directive sur l'acceptabilité des projets de réhabilitation des sols en zone agricole.

Le canton participe activement à des projets pilotes de cartographie des sols que ce soit en milieu urbain avec le projet pilote sur les indices de qualité des sols dans le secteur Chamblieux-Bertigny, ou en milieu agricole à Prez-vers-Noréaz où environ 300 ha sont actuellement cartographiés. Les objectifs ne visent pas seulement l'acquisition de nouvelles données, mais aussi à préparer l'administration et le secteur privé au projet de cartographie nationale.

En termes qualitatifs, le canton de Fribourg a renforcé la protection des sols sur les chantiers avec des exigences renforcées pour tous les projets de grande envergure. Le canton de Fribourg a également mis en place des contrôles de chantiers, des actions de sensibilisation des acteurs de la construction et développe actuellement des outils pour une meilleure prise en compte des exigences techniques dans les phases de planification des projets de construction.

Une carte des sols potentiellement pollués est en cours d'élaboration. Sa publication et la mise en œuvre dépendent des issues de la révision de l'OSol.

Perspectives

Le démarrage de la cartographie nationale est prévu en 2029.

L'étude pilote à Chamblieux-Bertigny sur l'indice de qualité des sols permettra de mener des réflexions sur une possible généralisation à plus long terme de cet indice.

3.4.5 Gestion du sous-sol

Etat de la situation

Le thème T410 « gestion du sous-sol » a pour objectif de coordonner les différentes utilisations du sous-sol (infrastructures, ressources et géopotentiels existants) ainsi que les projets ayant un impact direct ou indirect sur le sous-sol. De cette façon, le canton pourra définir des priorités relatives à son exploitation et réserver à cet effet certains volumes dans le sous-sol, dont l'étendue peut dépasser l'échelle communale.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Un projet de loi sur l'utilisation du sous-sol (LUSS) est en cours d'élaboration. Celui-ci requiert qu'une base de données du sous-sol fribourgeois soit créée. Cette base de données du sous-sol devra servir de base au canton, aux communes et aux porteurs de projets pour évaluer les enjeux présents dans le sous-sol de chaque portion du territoire cantonal.

Perspective

Lorsque la LUSS sera entrée en vigueur, les éléments de la base de données du sous-sol auront valeur de géodonnées de base de droit cantonal. Lorsque cet outil sera opérationnel, le Conseil d'Etat aura la tâche de repérer les géopotentiels et de définir les objectifs stratégiques cantonaux y relatifs. Il s'agira, en fonction des contraintes existantes de définir quelles utilisations du sous-sol le canton entend rendre prioritaire et à quel endroit. Une modification du thème du plan directeur cantonal sera nécessaire.

3.4.6 Accidents majeurs

Etat de la situation

L'Ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM) a pour but de protéger la population et l'environnement des graves dommages résultant d'accidents majeurs. L'objectif du canton est aussi d'assurer le développement et la pérennité des entreprises existantes soumises à l'OPAM en évitant de créer des conflits ultérieurs d'utilisation résultant d'une planification inadéquate des zones d'affectation.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le cadastre des risques et domaines attenants est publié sur le portail cartographique de l'Etat de Fribourg et est continuellement mis à jour. Une aide à l'exécution cantonale "Prévention contre les accidents majeurs et aménagement du territoire" a été publiée en octobre 2022, complétant le guide fédéral "Coordination aménagement du territoire et prévention des accidents majeurs" (ARE et al., 2022) avec des informations sur les procédures d'aménagement du territoire et les spécificités cantonales.

Perspectives

La fiche T411 du plan directeur cantonal devra être adaptée et complétée pour intégrer les exigences de la coordination entre aménagement du territoire et prévention contre les accidents majeurs définie par le guide fédéral et le guide cantonal mentionnés ci-dessus.

3.4.7 Sites pollués

Etat de la situation

La loi cantonale sur les sites pollués (LSites) clarifie les modalités d'application de la législation fédérale. Elle fait suite à la publication du cadastre cantonal des sites pollués en 2008 et qui figure sur le portail cartographique du canton. Les emprises de tous les sites pollués inscrits sont régulièrement mises à jour, ainsi que leur statut (besoins d'investigation, de surveillance et d'assainissement). Le cadastre des sites pollués du canton de Fribourg contenait 1'112 sites pollués au 31 décembre 2022. Lorsqu'elle approuve un plan d'affectation dans un périmètre comprenant un site pollué, en application de l'art. 5 de la loi cantonale sur les sites pollués (LSites), la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) s'assure que soient prévues les mesures nécessaires à l'application de la législation fédérale.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le premier objectif du thème est de recenser les sites pollués, identifier les cas problématiques et fixer les priorités pour l'exécution des investigations. Il reste 25 sites pour lesquels des investigations doivent encore débiter. Les démarches ont été engagées auprès des détenteurs concernés afin que les investigations soient réalisées sur ces sites. Sans réaction de leur part, les mesures seront engagées par substitution et à leurs frais.

Le second objectif du thème est d'assainir tous les sites contaminés selon les procédures définies dans le droit fédéral et cantonal. A la fin 2022, 88 sites aux abords des stands de tirs ont été assainis, ainsi que 8 anciennes décharges, 4 aires d'exploitation et 1 lieu d'accident. A la fin 2022, 22 décharges et 12 aires d'exploitations sont inscrites en besoin d'assainissement. Un projet de modification de la loi fédérale a été mis en consultation en 2021 afin de fixer des délais pour la réalisation des mesures sur les sites pollués, à savoir 2028 pour les investigations et 2040 pour les assainissements. Suite à la consultation, la Confédération prévoit de prolonger ces délais à 2032 pour les investigations et 2045 pour les assainissements. La planification actuelle des mesures permettra de les respecter.

Le principe du thème qui prévoit de subordonner la zone à bâtir, le dézonage ou le changement d'affectation d'un site inscrit au cadastre à son investigation et éventuel assainissement est suppléé par les principes définis dans l'ordonnance fédérale sur l'assainissement des sites pollués (art. 3). Les investigations effectuées lors de projets de construction sur un site pollué sont effectuées en application dudit article.

De nombreuses études ont été menées en lien avec l'assainissement de l'ancienne décharge de la Pila. Ce dossier fait l'objet d'une fiche du plan directeur cantonal, en coordination réglée.

Perspectives

Le contenu du plan directeur cantonal en matière de sites pollués méritera d'être mis à jour concernant les conditions de construction sur des sites pollués.

3.4.8 Gestion des déchets

Etat de la situation

Le plan de gestion des déchets fixe entre autres les besoins en installations pour l'élimination des déchets urbains et des autres déchets dont l'élimination est confiée aux cantons.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le plan directeur vise à disposer de suffisamment de sites de stockage (décharges) et de centres collecteurs de déchets animaux pour répondre aux besoins, ainsi qu'à les répartir judicieusement dans les différentes régions du canton, en coordination avec les cantons voisins. Le recyclage des matériaux inertes de chantier est encouragé.

L'Ordonnance sur la limitation et l'élimination des déchets (OLED) exige un plan de gestion des décharges intégré au plan de gestion des déchets avec une liste des sites planifiés. Actuellement, l'évaluation des projets de décharges de type A est effectuée uniquement sur la base de principes de localisation définis dans le plan directeur cantonal, sans qu'une inscription effective des sites n'existe dans le plan de gestion des déchets ou dans le plan directeur cantonal. Cela peut poser quelques difficultés lors de besoins de priorisation des sites, comme c'est le cas actuellement dans le district de la Veveysse.

Sur les 7 fiches de projet de décharges de type B ancrées dans le plan directeur cantonal, 3 ont été approuvées (Cornatze, La Croix et La Côte), une est en cours (Cheseau Levrat) et deux font l'objet d'une demande préalable (Sur le Mont et Chalet Delez). La dernière est un site en réserve (Wolperwil). D'autres projets de décharges de type A ont été réalisés ou sont en cours (état au 30.06.2022).

Le projet d'extension de la décharge de type D et E « Châtillon » à Hauterive, inscrit en information préalable, est abandonné dans sa forme actuelle et des démarches sont en cours auprès de la Confédération afin de modifier le droit fédéral en vue de permettre la création de surhauteur de décharges existantes.

Perspectives

La révision générale du plan de gestion des déchets est en cours et une adaptation des principes du plan directeur cantonal sera probablement nécessaire. Concernant les décharges de type A, ce plan devra en arrêter la localisation. Le plan de gestion des déchets devra également régler la recherche de nouveau volume de décharge de type D (mâchefers issus de l'usine d'incinération de Hauterive FR par exemple) et E.

Des réflexions sont en cours pour faciliter sous l'angle des procédures d'aménagement du territoire l'implantation ou l'extension d'installations pouvant générer des nuisances (valorisation des matériaux inertes, traitement de la biomasse).

Les projets réalisés de décharges de type B pourront être sortis du plan directeur cantonal lors d'une prochaine modification de celui-ci. La fiche relative à la décharge de Type D et E de Châtillon devra être modifiée.

3.4.9 Exploitation des matériaux

Etat de la situation

La planification de l'exploitation de matériaux intègre notamment la gestion des gisements de graviers, de sables et de roches.

Le canton recense actuellement 53 sites en activités (32 gravières, 11 carrières, 2 glaisières et 14 décharges). La LATeC impose aux exploitants de fournir annuellement un rapport au canton via l'application InfoMAT, ce qui permet à celui-ci d'effectuer un état des lieux des exploitations de matériaux dont il tient compte pour définir les besoins y relatifs pour les prochaines années.

Pour la gestion et la planification de l'exploitation des matériaux, le canton se base sur le plan sectoriel pour l'exploitation des matériaux (PSEM), dont les principes et priorités sont intégrés au plan directeur cantonal afin de leur donner une valeur liante. Il vise d'une part à délimiter les secteurs dans lesquels des projets d'exploitation peuvent être étudiés et d'autre part à définir des critères pour préserver des ressources non renouvelables. Le PSEM définit 14 secteurs à exploiter prioritaires, 14 secteurs à exploiter non prioritaires et 138 secteurs de ressources à préserver pour les matériaux sablo-graveleux. L'enjeu est d'arriver à concilier tous les intérêts en présence tels que ceux de la nature, de l'environnement, du développement de l'urbanisation, des autres utilisations concurrentes du sol, tout en garantissant un approvisionnement suffisant en matériaux de construction.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Le PSEM est l'instrument de référence pour l'examen des mises en zone d'exploitation. Depuis 2018, quatre dossiers d'extension de gravières ont été approuvés en respectant les critères du PSEM :

- › Extension de la gravière "Corberettes" (commune de Corbières) en juin 2019;
- › Extension de la gravière "Le Brésil" (commune de Val de Charmey) en avril 2019;
- › Extension de la carrière "Untere Tatüren" (commune de Charmey) en juin 2021;
- › Extension de la gravière "Lengi Weid" (commune de Dürdingen) en septembre 2021.

Le PSEM datant de 2011 est en cours de révision. Celle-ci doit notamment permettre de rediscuter les priorités du canton en matière d'approvisionnement en matériaux de constructions, de procéder à une nouvelle estimation des besoins cantonaux à 25 ans ainsi que de revoir la méthodologie pour définir les futurs secteurs d'exploitation.

Les enjeux de la révision du PSEM sont nombreux et souvent contradictoires (auto-provisionnement, nuisances, protection des eaux souterraines, du paysage, de la forêt et des SDA, intérêts financiers des grands groupes de la construction, enjeux fonciers et coordination avec le plan de gestion des déchets). Compte tenu de cette complexité, la DIME a souhaité qu'un comité de pilotage soit mis en place. Il est présidé par le Conseiller d'Etat en charge de la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement et il comprend des représentants de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, de la Conférence des Préfets, de l'Association des communes fribourgeoises, des entreprises exploitantes de matériaux, d'associations de protection de la nature et du paysage, du Service de l'environnement, des bureaux d'études, des entreprises de transport, des exploitants de ressources en eau et du Service des constructions et de l'aménagement.

Perspectives

Une fois le PSEM révisé, le thème du plan directeur cantonal devra être adapté en conséquence.

4. Etat des lieux des instruments de planification

Cette partie donne des éclairages sur la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire par le biais de ses différents instruments de planification définis par le droit cantonal. Ce chapitre présente à la fois un état de la situation ainsi qu'un bilan des instruments utilisés et leur évolution.

4.1 Aménagement cantonal

- Comment le plan directeur cantonal est-il élaboré et tenu à jour?
- Quelles sont les modifications apportées au plan directeur cantonal depuis son approbation?
- Quelles sont les difficultés de mise en œuvre et de gestion du plan directeur cantonal?
- Quel suivi statistique du plan directeur cantonal est mis en place?

L'aménagement du territoire au niveau cantonal s'appuie essentiellement sur le plan directeur cantonal, adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018 et approuvé par le Conseil fédéral en deux temps, le 1^{er} mai 2019 et le 19 août 2020.

4.1.1 Processus d'élaboration et tenue à jour du plan directeur cantonal

Le plan directeur cantonal est le principal instrument d'aménagement du territoire en Suisse. Il définit le développement spatial du canton et coordonne l'ensemble des activités qui ont des incidences sur le territoire. Il sert de cadre aux travaux des régions et des communes.

Dans le canton de Fribourg, le Grand Conseil est compétent pour le programme d'aménagement cantonal, qui définit la politique cantonale de l'aménagement du territoire sous la forme d'un décret qui fixe les principes généraux et les objectifs du plan directeur cantonal. Le Conseil d'Etat est, pour sa part, l'instance responsable du contenu du plan, l'adopte et le soumet à l'approbation de la Confédération.

La révision du plan directeur cantonal s'est appuyée sur des organes techniques et politiques :

- un comité de projet formé par des représentant des services cantonaux compétents et d'un représentant de l'Office fédéral du développement territorial;
- un comité de pilotage formé par trois Conseillers d'Etat, deux représentants de la conférence des préfets et deux représentants de l'association des communes fribourgeoise, permettant ainsi une représentation adéquate des différentes régions du canton;
- la commission consultative du Conseil d'Etat pour l'aménagement du territoire.

La procédure comprend une consultation publique pendant une durée de trois mois. En outre, conformément à l'art. 12 ReLATEC, des entrevues avec une délégation du Conseil d'Etat ont pu être demandées par les communes qui avaient des divergences majeures avec le contenu proposé du plan directeur cantonal. 43 communes ont ainsi été entendues par le Conseil d'Etat et leur point de vue a pu être pris en considération. Dans le cadre de la tenue à jour du plan directeur cantonal, le comité de pilotage et la commission consultative pour l'aménagement du territoire continuent d'être sollicités préalablement aux phases de consultation publique et de validation du Conseil d'Etat. Durant tout le cycle de son élaboration, de ses modifications et de sa mise en œuvre, le SeCA assume la coordination et la gestion du plan directeur cantonal.

Le plan directeur cantonal a été pensé comme un instrument de planification dynamique et évolutif, susceptible de faire régulièrement l'objet d'adaptations pour autant qu'elles s'inscrivent dans la stratégie d'urbanisation (volet stratégique) qui elle doit rester stable. L'inscription de projets au sens de l'art. 8, al. 2 LAT accentue encore davantage le besoin d'adapter régulièrement le plan. Afin d'éviter une succession de consultations tant à l'échelle cantonale que fédérale, le canton veille à regrouper les modifications indépendamment des thèmes traités.

Les propositions d'inscription de projet qui ne sont pas directement planifiés par le canton sont prises en compte si elles sont transmises par une autorité communale et/ou régionale. La signification et les conséquences de l'inscription d'un projet dans le plan directeur cantonal ne sont pas toujours comprises. Une mise en consultation publique d'une fiche de projet en information préalable, pour un projet qui n'émane pas d'une instance cantonale, ne signifie pas forcément que le Conseil d'Etat soutient activement le projet, mais qu'il souhaite le soumettre à une consultation publique et à un examen de la Confédération pour voir s'il peut être développé. Le but est avant tout de s'assurer que le chemin à suivre en cas de concrétisation est clairement défini, mais cela ne garantit en rien que le projet sera autorisé. Suite à la consultation publique et à l'examen fédéral, certains projets peuvent être retirés s'il s'avère qu'ils ne sont pas réalisables. Cette notion d'inscription de projets dans le plan directeur présente une grande nouveauté et elle nécessite encore une sensibilisation des différents acteurs tout comme une évolution de la manière de structurer le contenu du plan directeur cantonal à moyen terme.

Force est de constater que, jusqu'à présent le traitement des modifications, autant du côté du canton que de la Confédération qui l'approuve, nécessite de nombreuses coordinations qui rendent le traitement nettement plus long qu'initialement imaginé. Des réflexions doivent être poursuivies sur les critères d'inscription de fiches de projet, leur forme et leur teneur, ainsi que sur la fréquence des paquets de modification.

4.1.2 Interventions parlementaires

Suite à son entrée en vigueur, le plan directeur cantonal et plus particulièrement son volet éolien (thème et fiches de projet) a essuyé un grand nombre de critiques. Une dizaine d'interventions parlementaires ont été déposées à ce propos et plusieurs remarques ont été formulées dans le cadre de la consultation publique des modifications du plan directeur cantonal. Cette dernière, bien que ne traitant pas ce sujet, était l'occasion de s'exprimer sur tous les contenus du plan directeur cantonal, y compris ceux non modifiés. Le Conseil d'Etat s'est prononcé récemment sur la réponse qu'il se proposait de donner en matière de réexamen du volet éolien du plan directeur cantonal. En fonction des résultats obtenus, il se peut que le plan directeur cantonal soit modifié dans le domaine éolien.

Depuis l'adoption du plan directeur cantonal, une vingtaine d'autres interventions parlementaires concernant l'aménagement du territoire et/ou le plan directeur cantonal ont été déposées. Elles abordent des sujets variés tels que les zones d'activités, les surfaces d'assolement, la modification de la loi sur l'aménagement et les constructions, les gens du voyage, le centre de biomasse et parc énergétique de Galmiz, les routes de contournement, les paysages d'importance cantonale ou la loi sur l'utilisation du sous-sol. A ce stade, le Conseil d'Etat a répondu à ces différentes interventions et, pour l'heure, le Grand Conseil a accepté ces réponses. Cela signifie qu'aucune intervention n'a débouché sur une nécessité de modifier le plan directeur cantonal. La plupart des interventions demandaient des explications sur les principes retenus par le plan directeur cantonal.

4.1.3 Modifications effectuées ou en cours du plan directeur cantonal

En 2020, des modifications ou corrections du plan directeur cantonal ont été apportées au titre de modifications mineures, soit sans consultation publique, car elles découlaient des conditions d'approbation de la Confédération, telles que:

1. Exiger une fiche de projet en cas de nouveau projet de golf;
2. Supprimer les appellations ISOS régional et ISOS local, car le terme ISOS ne s'applique qu'aux sites d'importance nationale;
3. Ajouter ou supprimer certains renvois à d'autres thèmes ou fiches de projet;
4. Revoir le périmètre de certains biotopes légalisés sur la carte de synthèse;
5. Supprimer la fiche Centre de biomasse et parc énergétique Galmiz, car non approuvée par la Confédération;
6. Modifier l'altitude maximale possible pour les éoliennes dans les fiches de projet de Côte du Glaney et de Surpierre-Cheiry;
7. Changer l'état de coordination de certaines décharges de coordination réglée à coordination en cours;
8. Changer l'état de coordination de la Jonction de Matran de coordination réglée à coordination en cours;
9. Changer l'état de coordination de l'extension du Papiliorama de coordination réglée à information préalable;
10. La fiche de projet "Liaison Rathvel-Molésou-sur-Gruyères" ayant été supprimée, retirer ladite liaison sur la carte de synthèse;
11. Clarifier la valeur indicative ou liante de certains tableaux relatifs à des quotas régionaux dans le volet stratégique.

Peu après, un dossier de modifications a été élaboré qui comprend des modifications à la fois majeures et mineures. Les premières suivent la même procédure que celle du plan directeur cantonal lors de son élaboration : mise en consultation publique de deux mois (trois mois pour les communes) et examen préalable simultané de la Confédération, présentation d'un rapport pour information au Grand Conseil, adoption par le Conseil d'Etat et approbation par le Conseil fédéral. La consultation publique a été effectuée de décembre 2021 à mars 2022. L'examen préalable de la Confédération a été reçu fin mai 2023. La finalisation du traitement et l'adoption sont prévus pour la fin de l'année 2023. La modification majeure est constituée des thèmes et fiches de projets ci-dessous :

> Thèmes:

- > T311 Paysage (modification)
- > T313 Géotopes (nouveau)

> Fiches de projet:

- > P0107 Secteur stratégique « Rose de la Broye » (modification)
- > P0212 STEP régionale de Saint-Aubin (nouveau)
- > P0404 Projets de routes de contournement à étudier (modification)
- > P0406 Route de contournement de Düdingen (modification)
- > P0410 Route de contournement de Kerzers (nouveau)
- > P0411 Route de contournement de Prez-vers-Noréaz (nouveau)
- > P0412 Route de contournement de Romont (nouveau)
- > P0413 Jonction de Bulle (nouveau)
- > P0414 Centre logistique ferroviaire de la Broye (nouveau)
- > P0501 Parc VTT Hapfere à Plaffeien (suppression)
- > P0502 Extension du domaine skiable, sentiers VTT et Via Ferrata de Moléson-sur-Gruyères (modification)
- > P0503 Développement du domaine sportif 4 saisons de Schwarzsee (modification)
- > P0504 Développement des infrastructures à la Berra et liaison la Berra-Plan des gouilles (modification)
- > P0507 Développement du site de Jaun/Gastlosen (modification)
- > P0508 Centre Schwarzsee (modification)
- > P0509 Développement touristique du secteur Bad à Schwarzsee (modification)
- > P0513 Goya Onda (nouveau)
- > P0708 Couverture de Chamblieux (modification)
- > P0709 Densification et requalification du Plateau d'Agy (modification)
- > P0801 Centre sportif régional d'Estavayer-le-Lac (modification)
- > P1101-P1112 Paysages d'importance cantonale (PIC) (nouveau)

En parallèle, les thèmes et fiches de projet ci-dessous ont fait l'objet d'une modification mineure, c'est-à-dire qu'ils ont été adoptés par le Conseil d'Etat avant d'être transmis au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) directement pour approbation, sans consultation publique. Ces modifications découlaient soit de conditions d'approbation de la Confédération, soit de la nécessité de faire référence aux projets d'agglomérations de 4^e génération entre temps approuvés, soit de clarifications du contenu explicatif ou de mises à jour relatives aux chartes des parcs d'importance nationale pour lesquelles la participation des communes concernées avait déjà eu lieu. Ces modifications ont été adoptées par le Conseil d'Etat en date du 7 décembre 2021 et approuvées par le DETEC le 18 avril 2023:

- > Introduction du plan directeur cantonal
- > T114 Ports de plaisance et amarrages des bateaux
- > T304 Hameaux hors de la zone à bâtir
- > T312 Parcs d'importance nationale
- > P0101 Secteur stratégique « Environs de la gare de Fribourg »
- > P0102 Secteur stratégique « Sortie d'autoroute Fribourg sud »
- > P0103 Secteur stratégique « Marly Innovation Center (MIC) et Pré aux Moines »
- > P0104 Secteur stratégique « Birch et gare »
- > P0105 Secteur stratégique « Planchy »
- > P0302 Densification de la zone d'activités de Givisiez
- > P0405 Liaison Marly-Matran
- > P0407 Liaison Birch-Luggiwil
- > P0408 Jonction de Fribourg sud/centre et accès à l'hôpital fribourgeois (HFR)
- > P0409 Jonction de Matran
- > P0601 Projet d'agglomération de l'Agglomération de Fribourg
- > P0602 Projet d'agglomération de l'Agglomération de Mobul

- › P0701 Requalification du quartier du Bourg
- › P0702 Réaménagement du secteur de la gare de Fribourg
- › P0706 Réaménagement du secteur de la gare de Givisiez

4.1.4 Observatoire du territoire

Plutôt qu'attribuer des ressources à un observatoire du territoire en tant que tâche permanente, il est prévu de faire des constats statistiques tous les 4-5 ans dans le cadre du rapport sur l'aménagement du territoire ou de la révision du plan directeur cantonal et dans des domaines particuliers au gré de l'établissement ou de la révision des études ou planifications sectorielles cantonales.

Le projet de digitalisation des instruments de l'aménagement local, devrait être prochainement initié, mais il devrait durer plusieurs années. Ce projet constitue un véritable enjeu pour faciliter les analyses globales ou ponctuelles sur les données d'affectation du sol ou de règles constructives.

4.2 Aménagement régional

- › Quel est l'état d'élaboration des plans directeurs régionaux?
- › Comment les régions sont-elles organisées?
- › Quelles thématiques les plans directeurs régionaux traitent-ils?

4.2.1 Etat de la situation

L'aménagement régional est obligatoire depuis début 2019. C'est sur cette base que le plan directeur cantonal confère aux régions de nouvelles compétences et leur donne un délai de 3 ans à compter de l'approbation du plan directeur cantonal (août 2020) par la Confédération pour fixer et concrétiser certaines mesures, notamment dans le domaine de la gestion des zones d'activités, dans un plan directeur régional. Les régions sont constituées d'associations de communes qui correspondent au territoire des sept districts du canton. Certaines régions, pour pouvoir adopter un tel plan, ont dû revoir les statuts de leur association régionale. Pour élaborer et/ou pour gérer la mise en œuvre du plan directeur régional, certaines régions ont décidé de créer un poste de coordinateur dédié. La stratégie des zones d'activités, en particulier, nécessitera un suivi non seulement pour les aspects d'aménagement du territoire, mais aussi en ce qui concerne la gestion des zones d'activités et la promotion économique.

Afin de clarifier les attentes du canton en matière d'aménagement régional et d'orienter les régions dans l'établissement de leur plan directeur régional, un guide pour l'aménagement régional a été publié en mai 2021 par la Direction en charge de l'aménagement du territoire.

Le plan directeur régional est l'instrument de planification territoriale de la région. S'agissant d'un document directeur, il doit donner des grandes orientations du développement souhaité et fixer des mandats clairs aux communes pour la mise en œuvre de celles-ci dans leur plan d'aménagement local. Le plan directeur régional permet de construire un discours commun face au canton et à tous les milieux intéressés par l'aménagement du territoire et facilite ainsi l'acceptation des projets communaux qui s'inscrivent dans la vision régionale.

Les autorités communales sont responsables de la mise en œuvre concrète des mesures définies dans le plan directeur régional. En ce qui concerne les mesures relatives à la stratégie en matière de zones d'activités, elles ont deux ans à compter de l'approbation du plan directeur régional pour les intégrer dans leur plan d'aménagement local.

4.2.2 Etat des travaux d'élaboration ou de révision des plans directeurs régionaux

Toutes les régions sont en cours d'élaboration ou de révision de leur plan directeur régional. Au moment de la rédaction de ce rapport, seul le plan directeur régional de la Gruyère a été approuvé, en date du 29 août 2023, par le Conseil d'Etat. Les retards pris ne sont pas uniquement imputables aux régions, mais découlent également en partie des durées de traitement des plans par le canton pour les examens préalables et finaux plus longues qu'initialement escomptées. Le facteur principal de retard est l'ampleur des modifications du territoire d'urbanisation proposées par les régions et le temps d'analyse nécessaire au canton pour pouvoir les juger.

Conformément à la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, les plans directeurs régionaux doivent au minimum traiter les thématiques de l'urbanisation, de la mobilité, de l'environnement et les rives de lac s'il s'agit d'une région riveraine d'un lac. En fonction de ses problématiques et enjeux territoriaux, la région est libre de traiter d'autres thématiques telles que le tourisme, la nature ou encore l'énergie.

Thématique urbanisation

En matière d'urbanisation, la grande nouveauté est la définition d'une stratégie pour les zones d'activités à l'échelle régionale accompagnée de principes de gestion. En effet, la révision de la LAT et de son ordonnance a ancré légalement l'obligation pour le canton d'introduire un système régional de gestion des zones d'activités afin de délimiter de nouvelles zones d'activités et d'en garantir une utilisation rationnelle. Cette nouvelle exigence fédérale est une des conditions à toute extension des zones d'activités. Le Grand Conseil a décidé que cette gestion des zones d'activités serait à réaliser à l'échelle régionale, en s'appuyant sur la mise en place par le canton d'un système de gestion des zones d'activités (SyZAct), base de données qui est prévue dans la loi sur la politique foncière active.

En se basant sur les données renseignées dans SyZAct, les régions doivent définir dans leur PDR une stratégie pour leurs zones d'activités. Dans ce contexte, les régions doivent cartographier les extensions souhaitées de zones d'activités ainsi qu'identifier si des zones d'activités existantes doivent être dézonées ou si leur affectation doit être modifiée afin que le bilan régional des zones d'activités non-construites et planifiées, qui se base sur le quota de zones d'activités attribué à la région dans le volet stratégique du plan directeur cantonal, corresponde aux exigences cantonales. Les régions doivent donner aux communes qui doivent modifier leur plan d'aménagement local un délai de deux ans pour effectuer les éventuels changements d'affectation ou dézonages. Passé ce délai, le canton peut fixer des zones réservées sur les secteurs identifiés par la région. Les régions définissent également, en fonction de critères fixés dans le plan directeur cantonal, quelles zones d'activités et extensions y relatives peuvent être considérées comme zones d'activités régionales.

Les régions doivent s'assurer que les extensions de zones d'activités, ainsi que les différents projets qu'elles ont, notamment en matière de zones d'intérêt général, sont bien situés dans le territoire d'urbanisation figurant sur la carte de synthèse du plan directeur cantonal. Dans le cas contraire, la région peut proposer une adaptation de ce territoire d'urbanisation, moyennant le respect des principes de la loi fédérale, des critères fixés dans le plan directeur cantonal et du quota régional fixé dans le volet stratégique du plan directeur cantonal. Cette adaptation n'est possible qu'une seule fois, en raison des négociations qui ont eu lieu dans le cadre de l'approbation du plan directeur cantonal. Les éventuelles modifications du territoire d'urbanisation entrent en vigueur une fois reprises dans le plan directeur cantonal et approuvées par la Confédération.

Les cas de suppressions de zone d'activités existantes mal localisées s'avèrent rares dans les stratégies des plans directeurs régionaux en cours. Les régions ont préféré ne pas remettre en question les zones existantes, quitte à renoncer au développement plus important des zones d'activités cantonales ou régionales. Certaines régions prévoient de réaliser ce travail de réévaluation des zones d'activités existantes dans le futur. Toutes les régions ont proposé des adaptations du territoire d'urbanisation. Certaines auraient souhaité pouvoir proposer des modifications à plusieurs reprises du territoire d'urbanisation, ou conserver une part non cartographiée de celui-ci pour les autres zones d'activités. Or, conformément aux dispositions de la loi fédérale et au contenu du complément au guide pour la planification directrice de la Confédération, le territoire d'urbanisation doit rester stable entre deux révisions du plan directeur cantonal. Il constitue un cadre conceptionnel et spatial qui pose les limites de l'extension à long terme des zones à bâtir. Par ailleurs, il ne représente qu'un premier critère à respecter pour évaluer la possibilité d'une mise en zone. En vertu du droit fédéral, d'autres critères doivent être remplis pour qu'une mise en zone soit possible. Les mises en zone sont désormais rares et représentent la dernière mesure d'aménagement du territoire envisageable, après la densification et le changement d'affectation selon le droit fédéral. Passablement de propositions examinées ne répondaient pas aux critères du plan directeur cantonal (priorités d'urbanisation, desserte en transports publics, dangers naturels...) ou aux principes généraux de la loi sur l'aménagement du territoire (notamment le développement vers l'intérieur). Les suppressions de territoire d'urbanisation n'ayant de fait pas pour objectif de contribuer à un territoire d'urbanisation cohérent mais uniquement à récupérer des surfaces à réattribuer, comme celles de moins de 1'000 m² ou bien encore sur des routes, ont été préavisées négativement.

Thématique Mobilité

Au minimum, les régions doivent reprendre les diverses planifications cantonales et assurer une cohérence entre l'urbanisation et la mobilité dans les différentes mesures. Certaines ont proposé des itinéraires complémentaires au réseau cantonal, comme dans le cas de la planification cyclable. Des propositions d'améliorations ou d'adaptations des planifications cantonales (itinéraires modifiés, cadence différente) ont aussi été suggérées. Toutes les propositions n'étant pas cohérentes avec les planifications cantonales, certaines ont été préavisées négativement. La planification cantonale n'est en effet pas toujours bien reprise et parfois des corrections des arrêts de bus ou de train existants sont à faire. Concernant la coordination entre urbanisation et mobilité, il est à relever que passablement de propositions de modifications du territoire d'urbanisation et d'extension de zone d'activités ne remplissent pas les critères de desserte en transports publics et/ou transports individuels motorisés et sont par conséquent refusées.

Thématique Environnement

Les régions ont généralement effectué le minimum exigé pour tout ce qui relève de l'environnement, malgré des invitations à développer certains aspects comme l'insuffisance d'équipement en termes d'épuration des eaux et d'alimentation en eau potable qui pourrait bloquer le développement d'une région, ainsi que les mesures nécessaires pour y remédier (études et mise en œuvre) qui prennent du temps, raison pour laquelle il serait pertinent de traiter le sujet. Or, les informations y relatives fournies par les régions sont souvent peu conséquentes. Il aurait également été intéressant de disposer d'une stratégie pour les activités de traitement des déchets qui sont nécessaires, mais qui peinent à trouver des terrains en raison des nuisances qu'elles provoquent. La problématique des immissions, c'est-à-dire des nuisances pour la population (bruit, odeurs, pollution atmosphérique) n'a pas été traitée à ce niveau.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue que les régions disposaient d'un délai court pour réaliser leur plan directeur régional et qu'elles ont dû prioriser leurs travaux. Ces thématiques mériteraient toutefois d'être abordées lors de futurs développements du plan directeur régional.

Il convient également de relever que la nouvelle délimitation de l'espace réservé aux eaux a conduit au refus de certaines extensions du territoire d'urbanisation et/ou de zones d'activités.

Aucune région n'a opté pour la réalisation d'une évaluation environnementale stratégique de l'ensemble du plan directeur régional comme elle est suggérée à titre facultatif dans le guide pour l'aménagement régional.

Thématique Rives de lac

Les régions concernées ont effectué, comme exigé, la distinction entre espaces dédiés aux activités de loisirs, espaces à renaturer et espaces à protéger en raison d'éléments patrimoniaux. A quelques exceptions près, les propositions sont pertinentes et ont été acceptées. La planification des amarrages a également été traitée avec satisfaction.

Thématiques facultatives

Parmi les thématiques facultatives, on peut noter que des mesures sont prévues par certaines régions pour le tourisme, l'énergie, la nature ou le paysage. D'autres régions prévoient d'ores et déjà d'aborder des thématiques facultatives lors d'une future adaptation de leur plan directeur régional.

4.2.3 Perspectives et enjeux

L'établissement des premiers plans directeurs régionaux est en cours. Les structures de l'aménagement régional sont en place. Un groupe de coordination entre les régions et le Service des constructions et de l'aménagement se réunit deux fois par année pour des échanges d'expérience et voir les questions qui se posent au niveau régional.

Une/des principaux enjeux pour les prochaines années est de voir comment l'aménagement régional évoluera et comment les structures régionales vont devenir des acteurs de cet échelon de planification amené à prendre de l'importance.

4.3 Aménagement local

- > Quel est le bilan des révisions générales des plans aménagement local?
- > Quelles sont les grandes nouveautés du plan directeur cantonal à prendre en compte dans les PAL?
- > Quels sont les travaux en cours et à venir concernant l'aménagement local?

4.3.1 Etat de la situation

Le canton de Fribourg a connu pratiquement une révision complète de tous les plans d'aménagement local au cours des 10 dernières années. En effet, suite à l'entrée en vigueur de la loi cantonale révisée, les planifications communales devaient être adaptées au nouveau droit cantonal jusqu'à fin 2014, notamment en raison de l'adhésion du canton à l'accord intercantonal harmonisant la terminologie dans le domaine des constructions (AIHC) qui a pour conséquences la nécessité d'adapter principalement la réglementation des plans d'affectations des zones et éventuellement celle des plans d'aménagement de détail. Même si la révision générale n'était pas exigée par le droit cantonal, la plupart des communes ont procédé à une révision générale. Les fusions de communes peuvent également entraîner une révision générale du plan d'aménagement local puisque les nouvelles entités communales disposent d'un délai de deux ans pour harmoniser leur plan d'aménagement local à l'échelle de la nouvelle commune.

Beaucoup de plans d'aménagement local examinés depuis l'adoption du plan directeur cantonal ont été élaborés avant l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal. Conformément à la jurisprudence, ces plans d'aménagement local ont dû être néanmoins examinés selon le plan directeur cantonal en vigueur au moment de l'examen cantonal. Une soixantaine de dossiers ont dû être examinés. Il en a résulté que certaines mises en zone planifiées selon l'ancien plan directeur cantonal ou que certaines mesures de densification n'ont pas pu être approuvées en raison des modifications du droit fédéral concrétisées dans le plan directeur cantonal. Il faut cependant souligner que le plan directeur cantonal n'impose pas de révision des plans d'aménagement local des communes qui disposent d'une planification établie il y a moins de 15 ans. Il constitue uniquement un changement certes important de la méthodologie appliquée pour examiner les propositions communales vu les changements opérés aux bases légales fédérales.

Conformément aux exigences fédérales, 27 communes ont été identifiées, dans le plan directeur cantonal révisé, comme présentant des zones à bâtir surdimensionnées au moment de l'adoption du plan directeur cantonal. Ces communes disposaient d'un délai de trois ans suite à l'approbation du plan directeur cantonal pour mettre à l'enquête un plan d'affectation des zones conformément dimensionné ou pour définir des zones réservées (zone d'interdiction de construire) sur des secteurs non-construits couvrant leur surdimensionnement. 24 communes ont pris des mesures adéquates dans le délai imparti. Pour les trois communes sans mesure, le Conseil d'Etat a demandé à la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME) de mettre à l'enquête des zones réservées en son nom.

Plusieurs arrêts ont été rendu par les instances judiciaires depuis l'approbation du plan directeur cantonal. Dans la grande majorité des cas, les décisions cantonales ont été confirmées et les arrêts ont rappelé que non seulement la DIME avait correctement appliqué le plan directeur cantonal, mais que cet instrument de planification ne faisait que concrétiser les nouvelles dispositions de la loi fédérale.

La carte ci-dessous montre l'état de l'aménagement local, à savoir quels dossiers de révisions générales en vigueur sont adaptés au droit cantonal, quels dossiers ont été examinés sur la base du plan directeur cantonal actuel et quelles révisions sont encore en cours.



Source: SeCA
© SeCA

Figure 14: Carte de la conformité des PAL à la LATeC et au PDCant révisé, 2023

Suite à l'entrée en vigueur de la LATeC en 2010, les communes disposaient d'un délai de 5 ans pour adapter leur plan d'aménagement local. La carte ci-dessus montre que les communes en jaune ont encore un plan non conforme à la loi. Néanmoins à l'exception de quelques-unes, les travaux pour remédier à cette situation sont en cours (hachures).

Les communes en gris sont celles dont le plan d'aménagement local a été approuvé suite au nouveau plan directeur cantonal et sont par conséquent conformes à ce dernier. Une grande proportion des plans d'aménagement local, près de 70, ont été approuvés entre 2020 et 2023 (dossiers de révision générale et d'adaptation aux conditions d'approbation). A noter que l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal n'exigeait pas une révision systématique des plans d'aménagement. C'est lorsqu'elles entament leur révision que les communes doivent s'assurer que le plan directeur cantonal est respecté.

A noter que Clavaleyres, ancienne commune du canton de Berne, a rejoint le canton de Fribourg au 1^{er} janvier 2022. Son plan d'aménagement local sera traité dans le cadre de l'harmonisation après fusion du plan d'aménagement local de Morat. La carte du plan directeur cantonal devra également être adaptée en conséquence.

Mise en œuvre du plan directeur cantonal

Tout le volet urbanisation, comprenant la notion de territoire d'urbanisation et les nouveaux critères de dimensionnement de la zone à bâtir, les exigences en matière d'étude de densification ainsi que les critères pour la densification des zones légalisées, constituent des changements importants pour l'aménagement régional et local. Ils constituent la mise en œuvre directe des nouvelles dispositions fédérales. La délimitation de l'espace réservé aux eaux sur tout le canton à fin 2021, sur la base de la directive cantonale, impacte sensiblement l'aménagement du territoire à l'échelle locale. La légalisation est prévue par le biais des plans d'aménagement local.

Compte tenu des réserves non-construites dans les zones à bâtir légalisées, les mises en zone sont nettement plus limitées qu'auparavant depuis l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal. Les quelques extensions approuvées concernaient pour l'essentiel des zones d'activités et des zones d'intérêt général et étaient liées à des projets concrets d'extension de constructions existantes. Pour les extensions de zones de centre, il s'agit principalement d'adaptation des limites des zones à bâtir au parcellaire.

4.3.2 Perspectives et enjeux

Le guide pour l'aménagement local qui doit aider à interpréter les principes du plan directeur cantonal, mais qui ne peut pas définir de nouveau contenu pour le plan d'aménagement local est en cours de révision. Une première consultation a été organisée sur trois contenus prioritaires. En raison du nombre de dossiers à examiner, les travaux de révision ne se sont pas déroulés selon le planning souhaité. Il est prévu de mettre en consultation par étapes cette mise à jour. Actuellement, on compte sur la publication d'un guide totalement révisé en 2024. Les mandataires des communes peuvent travailler sur la base du plan directeur cantonal à ce stade.

Un des principaux projets qui est à initier dès que possible est celui de la digitalisation de l'ensemble des processus liés aux instruments de l'aménagement local (de l'élaboration à l'approbation). Ce projet devrait également permettre de passer à des plans d'aménagement local et des plans d'aménagement de détail avec un contenu totalement digital. Tous les partenaires devraient travailler avec des mêmes modèles de données. Ce projet devrait, en fonction des choix stratégiques définis, avoir une durée de développement comparable à l'application FRIAC, soit environ 5 ans.

5. Conclusion

Constats

La révision de la LAT a été acceptée par la population suisse et fribourgeoise en 2013 à 62%. Cette modification légale a renforcé l'importance du plan directeur cantonal dans la hiérarchie des instruments d'aménagement du territoire et son rôle d'instrument de pilotage politique.

La jurisprudence récente confirme que le plan directeur cantonal fribourgeois a concrétisé dans ses nouvelles mesures proposées en termes d'urbanisation les dispositions fédérales. Dans sa stratégie d'organisation du territoire, il constitue une référence fixe pour tous les instruments développés par les communes et les régions durant sa durée de validité. Ce renforcement du rôle du plan directeur cantonal a suscité parfois des incompréhensions de la part des autorités en charge des planifications au niveau local et régional et le Conseil d'Etat a dû répondre à de nombreuses interventions parlementaires à ce propos.

Le canton de Fribourg a effectué un réexamen généralisé du dimensionnement de ses zones à bâtir. Ce réexamen a été accéléré par les travaux de mise en conformité des planifications locales au nouveau droit cantonal de 2010. A ce jour, seules trois communes n'ont pas mis à l'enquête publique une planification locale conforme aux dispositions légales fédérales et cantonales. Le Conseil d'Etat a mis à l'enquête publique des zones réservées dans ces communes. Grâce au travail effectué sur les zones à bâtir, le canton de Fribourg dispose de zones à bâtir sûres pour le développement de projets de construction.

Les zones à bâtir légalisées présentent sur l'ensemble du canton des réserves non construites qui permettent d'absorber le développement prévu à moyen terme en tenant compte aussi des grands projets de développement qui ont fait l'objet de fiches particulières dans le Plan directeur cantonal. En ce qui concerne les zones d'activités, les régions sont en train de finaliser ou ont finalisé le développement de leur stratégie sur la localisation des zones d'activités telle que l'exige le droit fédéral.

Les premières communes sont en train d'établir des études de densification et il ressort de ces documents que le potentiel de densification est très important dans tous les types de zones à bâtir. Les zones à bâtir actuellement légalisées devraient donc suffire pour accueillir la grande majorité du développement attendu ces prochaines années. Par contre, leur utilisation actuelle doit être optimisée.

Le droit fédéral exige plus que par le passé de privilégier une densification de qualité. Le canton semble doté des instruments adéquats pour développer cette stratégie. Les projets futurs de densification vont devoir donner davantage d'importance à la qualité des espaces publics et construits, aux aspects de mobilité durable, de biodiversité, de prise en compte du patrimoine et des aspects environnementaux (air, bruit, îlot de chaleur, ruissellement des eaux). Des projets de développement urbain de grande ampleur et de qualité prennent vie actuellement non seulement dans les agglomérations, mais aussi dans les centres régionaux, notamment dans les secteurs de gare, favorisant ainsi la coordination entre urbanisation et mobilité.

Cette stratégie de densification vers l'intérieur exigée par le droit fédéral signifie que la population urbaine du canton de Fribourg est amenée à augmenter. Cette population va certainement avoir des nouvelles attentes ou de nouveaux comportements qui vont orienter les politiques publiques à l'exemple de celle de la mobilité.

Sous l'angle plus technique, le constat est que la stratégie d'urbanisation retenue au moment de sa révision reste pertinente, bien que le plan directeur cantonal ait été établi à un moment où les prévisions démographiques étaient plus élevées qu'actuellement. L'actualisation du taux cantonal d'utilisation des zones à bâtir, qui reste supérieur à 100, démontre que la croissance d'habitants et d'emplois attendue d'ici 2050 nécessite de légères extensions de la zone à bâtir. La stratégie visant à renforcer le centre cantonal et les centres régionaux reste adéquate afin d'avoir un réseau urbain fort et d'assurer une bonne coordination entre l'urbanisation et la mobilité.

En optant pour un territoire d'urbanisation spatialement surdimensionné, le plan directeur cantonal donne aux communes une marge de manœuvre qui leur permet de définir là où elles peuvent envisager d'étudier des extensions de leur zone à bâtir et définir ainsi leur stratégie de développement. Le dimensionnement des zones à bâtir s'effectue ensuite au niveau des plans d'aménagement local tant pour les zones destinées à l'habitat que pour les zones d'activités. Il s'appuie sur un système qui ne permet pas d'extensions tant qu'une certaine surface de réserve non construite est encore disponible. Le calcul du dimensionnement basé sur l'utilisation effective des zones a l'avantage de ne pas être trop dépendant de l'évolution des scénarios démographiques, comme ce serait le cas si le canton avait fait le choix de définir un territoire d'urbanisation s'approchant de la pré-affectation dans le plan directeur cantonal ou prenant la forme d'une limite quantitative d'habitants à ne pas dépasser dans chaque commune. Par conséquent, si les zones existantes ne se construisent ou ne se densifient pas, aucune extension ne peut être envisagée. A l'heure actuelle, près d'une septantaine de communes disposent déjà d'un plan approuvé selon les principes du nouveau plan directeur cantonal

dont l'application est confirmée par la jurisprudence.

Les données disponibles relatives aux mises en zone effectives pour toutes les affectations, y compris les zones d'activités, sont très largement inférieures aux valeurs fixées par la Confédération dans le cadre de l'approbation du plan directeur cantonal. En extrapolant ces données, et même si l'on considère que la période de pandémie a pu ralentir le développement des zones à bâtir et des constructions dans une certaine mesure, il n'y a aucune raison de prévoir une modification de la stratégie d'urbanisation ces prochaines années. En outre, les données sur les zones à bâtir et les surfaces d'assolement à disposition confirment que la stratégie et les principes définis dans le plan directeur cantonal sont adéquats pour assurer une gestion appropriée et pondérée de l'urbanisation et une protection efficace des terres agricoles.

Le présent rapport sur l'aménagement permet de renseigner sur tous les éléments exigés par la Confédération dans le cadre de l'approbation du plan directeur cantonal.

Perspectives

Les autorités cantonales, régionales et communales doivent apprendre à travailler avec ce nouveau paradigme de développement vers l'intérieur où les mises en zone deviennent un cas d'exception.

Du point de vue de l'instrument de plan directeur cantonal et de son évolution, il est à remarquer que l'élaboration des plans directeurs régionaux débouchera sur une adaptation du territoire d'urbanisation spatialisé du plan directeur cantonal, sans pour autant remettre en question les enveloppes et limites quantitatives. Tous les principes fixés dans le volet stratégique du plan directeur cantonal ont été élaborés afin de rester stable et les constats effectués dans le cadre du rapport sur l'aménagement du territoire confirment qu'ils restent pertinents.

Pour le reste, le plan directeur cantonal est un instrument dynamique qui doit régulièrement faire l'objet de modifications lorsque de nouvelles études ou données de base impactent la situation. Passablement de thèmes sont signalés comme devant être mis à jour dans ce sens. Un gros chantier sera l'intégration dans les prochaines années de la deuxième étape de la révision de la LAT qui traite des constructions hors zone à bâtir. En outre, les nombreuses fiches de projet doivent évoluer en fonction de l'avancement des projets concernés et des réflexions sont en cours afin d'optimiser leur processus d'élaboration et d'uniformiser leur contenu. Il s'agit d'adaptations du volet opérationnel qui ne remettent néanmoins pas en question le volet stratégique du plan directeur cantonal.