



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Menoud-Baldi Luana / Genoud (Brailard) François
Nouvelle version du PDCant : quels sont les critères qui ont été établis et appliqués pour passer de 45 à 12 PIC ?

2022-CE-56

I. Question

Les paysages identifiés comme « Paysages d'importance cantonale (PIC) » présentent un intérêt reconnu pour le canton en tant qu'éléments importants de la qualité de vie de la population. La typicité et la rareté de ces paysages leur confèrent une qualité particulière qui doit être maintenue, préservée et valorisée.

La loi cantonale sur la protection de la nature et du paysage (article 33 LPNat) confie aux autorités cantonales la tâche de fixer les lignes directrices en matière de protection, de gestion et d'aménagement des paysages et de désigner les paysages d'importance cantonale (PIC). Ces paysages, désignés par le Conseil d'Etat, seront inscrits au plan directeur cantonal.

L'inventaire des paysages d'importance cantonale est une étude de base au sens de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (art.4) ; elle est non contraignante et c'est sur ce sujet que portent nos questions. Cette étude constitue en effet une référence scientifique pour désigner les paysages d'importance cantonale dans le plan directeur cantonal.

Comme indiqué dans le dossier d'étude de l'inventaire des paysages d'importance cantonale (PIC), ces derniers seront formellement désignés par le Conseil d'Etat par leur inscription dans le PDCant. La thématique « Paysage » du PDCant sera aussi adaptée afin de spécifier la manière dont les communes et les services de l'Etat doivent prendre en compte les PIC dans les tâches qui leur incombent et les considérer dans une pesée d'intérêts globale.

Ces volets du plan directeur cantonal sont actuellement en consultation auprès des communes. Délai 17 mars 2022.

Le rapport de septembre 2016 d'urbaplan (annexe à l'Etude pour la définition de sites éoliens / Rapport explicatif, volet éolien du PDCant de mai 2017), inventorie 45 paysages d'importance cantonale. Cette liste se fonde sur un inventaire effectué par la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage. Or, dans la version mise en consultation, le PDCant révisé ne prévoit que 12 PIC. Cette nouvelle version du PDCant n'explique pas comment les critères ont été établis ni comment ils ont été appliqués pour passer de 45 à 12 sites.

Voici nos questions au Gouvernement cantonal :

1. Quels sont les critères qui ont été établis et appliqués pour passer de 45 à 12 sites ?
2. Alors que les districts de la Glâne et de la Veveyse depuis 2017 n'ont pas connu de développement industriel ou urbain important et que leur paysage est resté identique, comment

se fait-il que tous les PIC glânois et veveysans de plaine aient disparu dans le PDCant mis en consultation ?

3. N'apparaît-il pas judicieux de reconsidérer plusieurs de ces paysages comme étant d'importance cantonale, dont ceux de Romont, de Vuisternens et Sâles qui figurent dans l'inventaire d'urbaplan comme étant des paysages très sensibles ? Ou le sentier à tir d'ailes, au Crêt, ou encore les vestiges de Bossonens (Château et Bourg médiéval chemin didactique des vestiges), en Veveysse ?
4. Selon le rapport d'urbaplan, tous les sites qui vont être touchés par des parcs d'éoliennes sont considérés comme étant des sites sensibles (Le Glèbe, Massonnens, Villorsonens, la Glâne, Schwygerg, Berra, le Crêt, le Flon, le Gibloux, Autafond, la Corbaz) ou très sensibles (Romont, Sâles, Vuisternens). Le Conseil d'Etat a-t-il voulu diminuer les objections que les opposants pourront soulever contre ces parcs industriels en supprimant ces sites de l'inventaire des PIC ? N'a-t-il pas ainsi court-circuité la balance des intérêts à laquelle il aurait dû procéder lors d'une demande de modification du PAL nécessaire à la réalisation d'un parc industriel éolien ?

14 février 2022

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule le Conseil d'Etat rappelle les différentes étapes qui ont mené à la définition des paysages d'importance cantonale proposés dans le plan directeur cantonal (PDCant).

Sous mandat de l'ancien Service de la nature et du paysage (SNP, aujourd'hui rattaché au Service des forêts et de la nature, SFN), la Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du territoire (SL-FP) a réalisé en 2016 un **Concept des paysages du canton de Fribourg**. Cette étude, couvrante à l'échelle du Canton, propose une typologie des paysages cantonaux elle-même inspirée du **Catalogue des paysages culturels caractéristiques de Suisse** (SL-FP, 2014). Sur la base de cette étude, 45 périmètres dignes d'intérêt reflétant la diversité typologique des paysages du Canton ont pu être mis en évidence. Les paysages proposés couvriraient une part importante du territoire cantonal et ont été jugés trop nombreux pour être tous désignés de manière pertinente comme paysages d'importance cantonale (PIC).

Pour affiner cette première sélection, le SNP a donc mis sur pied un groupe de travail réunissant des représentants de divers services cantonaux (Service des forêts et de la faune¹, Service de l'agriculture², Service des constructions et de l'aménagement, Service de l'environnement, Service archéologique, Service des biens culturels), un représentant des ONG nature et paysage, ainsi que des délégués de l'Union fribourgeoise du Tourisme et de l'Association des communes fribourgeoises. Le groupe de travail a été piloté par le SNP, épaulé dans cette tâche par le bureau Urbaplan, mandaté en tant qu'assistant à la maîtrise d'ouvrage. La démarche méthodologique développée pour définir les 12 paysages d'importance cantonale est détaillée dans le [Rapport explicatif](#) qui accompagne l'étude de base jointe au PDCant et disponible sur le site internet du SFN.

¹ Aujourd'hui SFN

² Aujourd'hui Grangeneuve

Enfin, le Conseil d'Etat tient à rappeler que les paysages d'importance cantonale viennent compléter les 6 paysages d'importance nationale (IFP) qui ont déjà été identifiés par la Confédération, à savoir la Rive sud du lac de Neuchâtel (1208), le Mont Vully (1209), les Gorges de la Singine (1320), le Vanil Noir (1504), le Breccaschlund (1514) et la Tour d'Aï – Dent de Corjon (1515).

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

1. Quels sont les critères qui ont été établis et appliqués pour passer de 45 à 12 sites ?

Sur la base d'une première analyse du groupe de travail où chaque membre a pu proposer des paysages d'intérêt du point de vue de son domaine d'expertise, le SNP a présélectionné 19 paysages qui ont ensuite été évalués par l'ensemble des membres du groupe de travail à l'aide d'une grille de notation. Pour chaque paysage investigué, les **cinq fonctions** décrites ci-dessous ont été évaluées à l'aune des critères de **typicité** et de **rareté**.

Un paysage a des fonctions qui sont intimement liées à sa qualité, laquelle est évaluée sur ses caractéristiques, sa diversité et son harmonie – à un moment donné et intègre les besoins et les attentes de la société en matière de paysage. La qualité d'un paysage peut être définie au moyen de valeurs et d'éléments écologiques, esthétiques, culturels, économiques et émotionnels.

Pour définir la qualité d'un paysage tout en se soustrayant aux éléments subjectifs (émotionnel, esthétisme, etc.) qui lui sont propres, les fonctions suivantes ont été retenues afin de caractériser et d'évaluer les différents paysages investigués :

- > La **fonction productive**, qui se rattache à l'exploitation des ressources primaires d'un paysage, comme l'agriculture ou l'exploitation des matériaux, ou qui se rattache à une activité économique visible à l'échelle territoriale.
- > La **fonction écologique**, qui prend en compte la richesse de la faune, de la flore, de leurs intérêts ainsi que de leur bien-être sur le plan biologique.
- > La **fonction patrimoniale**, qui se réfère aux éléments culturels historiques construits ou archéologiques visibles.
- > La **fonction touristique**, qui exprime la capacité d'un paysage à être le cadre d'activités de loisirs, qu'il s'agisse d'activités à forte pression paysagère (ex. ski) ou tout simplement de l'appréciation de l'environnement lors d'une promenade.
- > La **fonction du cadre de vie**, qui envisage le paysage comme un cadre de vie qui s'articule autour de la qualité de son habitat et de ses espaces publics. Qui se réfère au processus d'identification et d'appropriation d'un paysage par des acteurs de manière collective et/ou individuelle.

Deux critères fondamentaux ont été approuvés par le groupe de travail et utilisés pour la définition des PIC :

- > La **typicité** : élément qui caractérise un paysage et le différencie d'un autre, qui est distinctif. Il est souvent lié à un usage ou à une tradition particulière.
- > La **rareté** : élément paysager qui n'existe qu'à peu d'exemplaires, qui est original et peut augmenter la sensibilité d'un paysage au changement en cas de disparition ou de transformation.

Cette approche quantitative a permis de mettre en évidence des paysages faisant l'unanimité parmi les membres du groupe de travail, tout en éliminant des paysages ayant reçu une faible note moyenne. 12 PIC se sont ainsi différenciés des autres et ont été retenus comme d'importance cantonale. Le nombre de 12 PIC a été jugé pertinent au regard aussi des 6 paysages d'importance nationale (IFP) que compte le canton de Fribourg. La dénomination et la délimitation précises des différents périmètres ont été établies et approuvées ultérieurement par le groupe de travail.

2. *Alors que les districts de la Glâne et de la Veveyse depuis 2017 n'ont pas connu de développement industriel ou urbain important et que leur paysage est resté identique, comment se fait-il que tous les PIC glânois et veveysans de plaine aient disparu dans le PDCant mis en consultation ?*

Le développement industriel ou urbain, l'évolution récente du paysage ou la répartition homogène des PIC sur le territoire cantonal n'ont pas été retenus comme critères de sélection. Sur la base de la méthodologie approuvée par le groupe de travail et décrite plus haut, aucun paysage glânois n'a été retenu comme d'importance cantonale. Le PIC n° 2 Massif du Moléson et Teysachaux s'étend partiellement sur le district de la Veveyse.

3. *N'apparaît-il pas judicieux de reconsidérer plusieurs de ces paysages comme étant d'importance cantonale, dont ceux de Romont, de Vuisternens et Sâles qui figurent dans l'inventaire d'urbaplan comme étant des paysages très sensibles ? Ou le sentier à tir d'ailes, au Crêt, ou encore les vestiges de Bossonnens (Château et Bourg médiéval chemin didactique des vestiges), en Veveyse ?*

A titre préliminaire, il est précisé qu'il n'existe aucun « inventaire d'urbaplan » en référence aux paysages d'importance cantonale. Les questions 3 et 4 se réfèrent certainement à l'étude mandatée au bureau Urbaplan dans le cadre de la planification directrice éolienne et qui mentionne le Concept des paysages du canton de Fribourg (SL-FP, 2016, voir plus haut).

Conformément à l'article 33 de la loi cantonale sur la protection de la nature et du paysage (LPNat), la désignation finale des paysages d'importance cantonale relève de la compétence du Conseil d'Etat.

En décembre 2021, les 12 PIC sélectionnés dans l'étude de base ont été mis en consultation publique dans le cadre de la modification du PDCant. Les associations, partis politiques et citoyens avaient jusqu'au 17 février 2022 pour se prononcer sur cette thématique, délai étendu au 17 mars 2022 pour les préfectures et communes du Canton. Les retours de la consultation sont en cours d'examen et l'ajout, la suppression ou la modification d'un périmètre d'un PIC ne sont pas strictement exclus a priori. Néanmoins, la désignation d'éventuels nouveaux objets d'importance cantonale doit impérativement s'appuyer sur une analyse rigoureuse et des critères objectifs tels que définis dans l'étude de base. Elle ne peut en aucun cas se justifier par la seule volonté politique ou populaire d'inscrire un périmètre à l'inventaire cantonal.

La forêt du Bois de Ban, qui abrite le sentier « à tir d'ailes », ainsi que les ruines médiévales de Bossonnens constituent des éléments paysagers remarquables mais leur emprise spatiale est trop restreinte pour que ces sites soient considérés comme des PIC à part entière. Les paysages de « Romont et alentours » (n° 9), « Le Crêt, Le Flon – Saint-Martin » (n° 36) et de « Sâles, Vuisternens » (n° 37), proposés dans l'étude préliminaire de la SL-FP, faisaient quant à eux partie des 19 paysages présélectionnés par le SNP, puis soumis au groupe de travail pour évaluation. Il

s'agit donc de paysages d'une indéniable qualité dont les éléments remarquables sont souvent déjà protégés dans le cadre d'inventaires existants (ISOS, IVS, périmètres archéologiques, biotopes d'importance cantonale ou nationale, etc.). Malgré tout, ces trois paysages ont recueilli des notes moyennes assez basses comparativement à celles attribuées aux 12 PIC finalement choisis. Ceci s'explique en partie par le fait que certaines fonctions paysagères sont assez peu exprimées au sein de ces périmètres. La valeur patrimoniale et touristique de la colline de Romont – inscrite et protégée à l'ISOS – ne fait aucun doute, mais les alentours de la cité médiévale sont aujourd'hui fortement altérés, ce qui péjore la qualité des autres fonctions paysagères. Les paysages de Vuisternens, Sâles ou du Crêt sont quant à eux typiques des paysages agricoles fribourgeois (en mosaïque avec forêt, ouverts ou à habitat dispersé) mais ne se distinguent pas particulièrement par des caractéristiques rares ou inédites à l'échelle cantonale. Sur la base de la matrice d'évaluation et après analyse, le groupe de travail a décidé de ne pas retenir ces paysages à l'inventaire cantonal.

Il est rappelé ici que les communes soucieuses de préserver leurs paysages remarquables ont la possibilité, sinon le devoir (art. 34 al. 1 LPNat), de désigner des objets d'importance locale et de les protéger via leur PAL. Bien que le traitement de la thématique paysage dans les plans directeurs régionaux soit encore facultatif, la région représente également une échelle pertinente pour identifier et intégrer des périmètres de protection du paysage dans ses outils de planification. A cet effet, l'étude de la SL-FP constitue une riche donnée de base pour l'identification et la gestion de paysages fribourgeois dignes d'intérêt. Enfin, la révision du thème « T311 Paysage » du PDCant précise les buts fixés par la LPNat et va dans le sens d'une meilleure prise en compte des enjeux paysagers à toutes les échelles du territoire. Il ne s'agit pas uniquement de préserver les PIC mais aussi de « protéger les paysages dignes d'intérêt au niveau régional ou local » et de « viser une gestion et un aménagement qualitatif de tous les paysages en tant qu'élément important de la qualité de vie » (voir également projet d'[Aide à l'exécution LPNat – partie C – Paysage](#)).

4. *Selon le rapport d'urbaplan, tous les sites qui vont être touchés par des parcs d'éoliennes sont considérés comme étant des sites sensibles (Le Glèbe, Massonnens, Villorsonnens, la Glâne, Schwyberg, Berra, le Crêt, le Flon, le Gibloux, Autafond, la Corbaz) ou très sensibles (Romont, Sâles, Vuisternens). Le Conseil d'Etat a-t-il voulu diminuer les objections que les opposants pourront soulever contre ces parcs industriels en supprimant ces sites de l'inventaire des PIC ? N'a-t-il pas ainsi court-circuité la balance des intérêts à laquelle il aurait dû procéder lors d'une demande de modification du PAL nécessaire à la réalisation d'un parc industriel éolien ?*

Tout paysage est sensible aux évolutions qu'il subit et cette composante doit être prise en compte à tous les niveaux de la planification et de la pesée des intérêts.

Dans le cadre de la sélection des PIC, la sensibilité des paysages n'a pas fait partie des critères retenus. L'évaluation de la vulnérabilité et l'identification des menaces pesant sur ces paysages n'ont été réalisées que dans un second temps, lorsqu'il s'est agi d'établir des objectifs spécifiques pour la gestion de ces périmètres. La forte sensibilité d'un paysage au changement ne garantit donc aucunement son inclusion dans l'inventaire des PIC.

Pour identifier les objets d'importance cantonale, les paysages ont été évalués tels qu'ils se présentaient au moment de l'analyse. Le développement possible ou probable d'infrastructures à fort impact paysager (production et acheminement d'électricité, zones industrielles, grands complexes hôteliers, infrastructures touristiques, remontées mécaniques, antennes, etc.), dans un futur plus ou moins éloigné, n'a pas été pris en compte dans le processus de sélection. La présence

de telles infrastructures au sein d'un paysage n'est d'ailleurs pas un facteur excluant puisqu'une partie des 12 PIC retenus intègrent des éléments généralement considérés comme disruptifs dans le paysage : lignes à haute tension, vastes zones industrielles, remontées mécaniques, carrières, gravières, etc. Il est par ailleurs tout à fait envisageable d'implanter un parc éolien sans porter atteinte à la typicité et à la rareté des caractéristiques les plus remarquables d'un paysage. Dans certains cas, les sites éoliens peuvent même être perçus comme une plus-value dans le paysage, de manière analogue à l'antenne du Chasseral qui se trouve dans un paysage d'importance nationale et qui agit comme marqueur identitaire.

Il est encore à noter que le statut de paysage d'importance cantonale n'exclut pas de facto l'implantation d'un projet éolien au sein de ces périmètres. Le développement de parcs éoliens relève en effet d'un intérêt national au sens du droit fédéral et l'implantation d'éoliennes n'est pas même exclue dans les paysages d'importance nationale (IFP). Les objectifs de protection des PIC visent à préserver les caractéristiques du paysage identifiées et définies dans les fiches du PDCant : chaque projet devra faire l'objet d'une analyse et d'une pesée des intérêts spécifiques.

14 juin 2022