Participants à l'élaboration

SEn, SPC, STE, SCom et SeCA

Cadre légal

Base légale fédérale ou cantonale inchangée depuis l'ancien plan directeur cantonal

Pratique administrative

Nouveaux buts pour la politique cantonale

Nouveaux principes et nouvelles mesures de mise en œuvre

Aucune étude cantonale nécessaire

Nouvelles conséquences pour l'aménagement local

Nouvelle répartition des tâches

1. PROBLÉMATIQUE

Le canton doit définir par le biais de son plan directeur cantonal l'état et le développement souhaité de son urbanisation (art. 6 LAT).

Au niveau fédéral, le principe de l'utilisation mesurée du sol est ancré dans le premier article de la LAT. Dans un pays peu étendu et présentant une densité de population relativement élevée, de nombreux acteurs sont susceptibles de se disputer l'occupation d'un même territoire. C'est pourquoi, un principe de concentration des activités humaines a été préconisé par le législateur fédéral, afin de préserver des espaces pour les activités agricoles et naturelles.

Dans les années 70, les professionnels de l'aménagement du territoire ont proposé d'appliquer un modèle d'organisation du territoire appelé «décentralisation concentrée». Ce modèle voulait assurer une politique de développement régional sur l'ensemble du territoire. Le plan directeur cantonal fribourgeois de 1987 s'était inspiré de cette démarche pour définir la structure urbaine. Aujourd'hui, le nouveau plan directeur cantonal ne veut pas remettre en question le principe de la décentralisation concentrée. Il veut cependant corriger certains dérapages qui ont amené à une décentralisation dispersée plus qu'à une décentralisation concentrée.

La politique proposée pour la thématique «structure urbaine» a vu son cadre général fixé par les objectifs suivants du décret du17 septembre 1999:

- Maintenir et renforcer la position du centre cantonal dans le réseau des villes suisses.
- Maintenir et renforcer le rôle des centres régionaux, relais entre la région et le centre cantonal.
- Inciter à la planification régionale et intercommunale.
- Collaborer avec les centres voisins extérieurs au canton.

Le plan directeur cantonal FR 87 définissait une structure urbaine en points. Aujourd'hui, le canton souhaite définir un réseau en matière d'organisation du territoire. Le thème «Structure urbaine» se propose de définir les nœuds du réseau urbain retenu par le canton. Le chapitre «transports» définit les axes du réseau. Il appartient au thème «concept d'urbanisation» de superposer les thématiques liées aux transports, à l'urbanisation, au développement économique et au tourisme et de les coordonner.

Le canton a décidé de définir le centre cantonal et les centres régionaux. Par cette démarche, le canton indique précisément les centres reconnus comme importants à son échelle. Aujourd'hui, ces centres jouent un rôle économique et social indiscutable. Il est indispensable que ce rôle soit maintenu à l'avenir et ce pour mettre en œuvre, en partie, la notion de développement durable décidée par le biais de l'adoption du décret fixant les idées directrices et les objectifs en matière d'aménagement du territoire. Par cette démarche, le canton cherche à mettre en réseau les atouts de la capitale cantonale et les potentiels de développement des centres régionaux.

La concentration proposée des activités contribuera également à la préservation à long terme de nos ressources environnementales, telles que le sol, l'air et l'eau.

Dans le cadre du nouveau plan directeur cantonal, un rôle plus important est dévolu aux régions en matière de structure

urbaine. En effet, il appartiendra aux régions de définir les centres intercommunaux.

En aménagement du territoire, des régions conformes aux limites de district ont été définies pour l'Office fédéral du développement territorial. Ces entités peuvent être remises en question à tout moment. Il est cependant essentiel que l'ensemble du territoire cantonal soit couvert par des régions d'aménagement du territoire. Le canton doit avoir un interlocuteur à l'échelle régionale pour chaque partie du territoire.

Dans le cadre de la procédure de consultation sur les objectifs en matière d'aménagement du territoire, les communes ont immédiatement relevé une étroite relation entre la structure urbaine et la péréquation financière intercommunale. La structure urbaine définit une hiérarchie entre les localités. Les communes acceptent cette hiérarchie, mais demandent que des modèles de compensation soient mis en place.

Dans le canton de Fribourg, la péréquation financière intercommunale actuelle se fonde sur la loi sur le calcul de la capacité financière et la classification des communes. Force est de constater qu'aujourd'hui encore les communes souffrent de disparités importantes, notamment en terme de grandeur et de ressources fiscales. La péréquation financière devrait être par conséquent renforcée afin d'atténuer certaines de ces disparités.

Toutefois, les enjeux d'avenir que sont la péréquation financière, mais également une nouvelle répartition des tâches, ne pourront déployer leurs effets qu'en disposant de communes en mesure d'assumer de nouvelles tâches plus complexes. La petitesse des communes forme aujourd'hui un obstacle sur la voie de ces réformes. Il s'agit par conséquent d'améliorer en priorité ces structures en les adaptant aux exigences d'un Etat moderne. Le Grand Conseil a décidé à cet égard de poursuivre, en la renforçant, la politique d'encouragement aux fusions de communes. Parallèlement, les travaux relatifs à l'étude d'une nouvelle répartition des tâches canton - communes ainsi que d'une péréquation financière intercommunale directe ont débuté et devraient permettre à moyen terme d'atténuer de manière significative les disparités entre communes.

2. PRINCIPES

Buts de la politique du canton

L'ancien plan directeur cantonal définissait le rôle de chaque commune du canton par attribution à une catégorie d'appartenance. Ce document ne définissait cependant pas les conséquences des catégories attribuées. C'est pourquoi, le nouveau contenu du thème «Structure urbaine» montre les conséquences que la structure urbaine peut avoir notamment pour l'aménagement local.

Principes de localisation

Définition du centre cantonal

Seules deux communes sont ajoutées à l'ancienne définition du centre cantonal. Il s'agit de Corminboeuf et de Tafers (secteur du Petit Schönberg). La commune de Corminboeuf comprend sur son territoire la dernière étape du Consortium de la nouvelle zone Industrielle du Grand-Fribourg (CIG). Cette localisation à elle seule justifie pleinement son rattachement au centre cantonal. Quant au secteur du Petit Schönberg de Tafers, ses liens urbanistiques avec la commune de Fribourg sont évidents.

La définition du centre cantonal, proposée dans le plan directeur cantonal, devra être réexaminée en fonction des résultats obtenus dans le cadre du processus de constitution de l'agglomération de Fribourg. Pour l'heure, le canton définit le centre cantonal sur la base des critères exposés dans le texte du plan directeur et sans tenir compte du périmètre potentiel de l'agglomération.

Définition des centres régionaux

Seul le centre régional de la Gruyère voit son périmètre changer depuis l'ancien plan directeur cantonal. Si les cinq communes proposées remplissent totalement les critères d'appartenance définis dans le plan directeur cantonal, elles sont également définies dans le programme de développement LIM de la région Gruyère en tant que pôle économique de la région.

La région de la Broye a demandé que son centre régional soit définit comme bi-polaire avec celui de Payerne sur territoire vaudois. Cette démarche concrétise tous les travaux en cours au sein de la Communauté régionale de la Broye (COREB).

Les délimitations des centres cantonal et régionaux peuvent être remis en question par les régions dans le cadre de leur planification régionale respective. Ainsi, le plan directeur cantonal reste un instrument dynamique en s'adaptant en fonction de l'évolution du territoire et des planifications régionales. Cependant, les critères d'appartenance resteront stables.

Critères d'appartenance au centre intercommunal

La limite minimale générique de 1500 habitants pour le centre intercommunal est basée sur des critères permettant d'évaluer la taille critique qu'une commune doit avoir pour assumer ses tâches d'aménagement du territoire de manière indépendante. Cette taille correspond également à la taille idéale proposée par la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts pour la fusion de communes. Par ailleurs, les recherches effectuées dans le cadre des études servant à l'élaboration de ce chapitre, ont montré que la taille retenue pour les centres intercommunaux était également une référence pour le bassin de population nécessaire au maintien de la plupart des services socio-économiques de base.

La desserte routière des centres urbains est définie sur la base de la planification routière de 1995. Le réseau routier défini alors par le canton n'est pas remis en question. Il sert de base de travail aux régions pour la définition du réseau urbain intercommunal.

Définition des centres intercommunaux

La tâche impartie aux régions de définir les centres intercommunaux a pour but de renforcer l'aménagement régional. Les communes auront un intérêt direct à l'établissement d'un plan directeur régional, si elles souhaitent être reconnues en tant que centre intercommunal.

Le canton impartit un délai de 5 ans, après l'adoption du plan directeur cantonal, pour définir les centres intercommunaux. Ce délai et la possibilité donnée au canton de définir les centres intercommunaux à la place des régions visent à assurer une égalité entre les régions du canton. En effet, la structure urbaine est une référence pour les planifications cantonales. Les régions qui éprouveraient des difficultés à définir leurs centres intercommunaux pourraient se voir désavantagées si le canton établissait certaines planifications sans tenir compte de leurs centres intercommunaux potentiels.

Principes de coordination

Par équipements et infrastructures publiques, il faut comprendre des réalisations telles qu'écoles, salles de spectacle, salle intercommunale, équipements sportifs, établissements de santé publique.

Les communes hors des trois niveaux définis dans la structure urbaine pourront maintenir leurs constructions et installations publiques, mais les réserves de zones à bâtir pour de nouvelles constructions et installations seront localisées prioritairement dans le centre cantonal, les centres régionaux et les centres intercommunaux.

4. MISE EN ŒUVRE

Conséquences sur les instruments de planification

Etudes régionales

Les plans directeurs régionaux peuvent définir des projets d'importance régionale ou interrégionale. A l'occasion de l'élaboration de leur plan, les régions peuvent également transmettre au canton des demandes de collaboration avec des régions d'autres cantons. La collaboration interrégionale peut donc revêtir la forme de la collaboration intercantonale.