Participants à l'élaboration:

DAEC, BPN, SBC 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

Répartition des tâches inchangée

1. PROBLÉMATIQUE

La gestion de la thématique du paysage est d'un abord relativement complexe dans la mesure où les critères d'évaluation de sa qualité n'apparaissent pas de manière évidente. Les différents documents qui traitent de cette problématique se limitent en général à des composantes sectorielles du paysage (nature, agriculture, forêts, tourisme, etc.) et non à sa composante physique, pour laquelle les principes demeurent très vagues: respect, mise en valeur, etc.

Tel qu'on peut l'observer aujourd'hui, le paysage apparaît comme un résultat complexe et provisoire de la juxtaposition et de la superposition de composantes dont l'évolution indépendante les unes des autres est due à différents facteurs. Les activités humaines en font partie; par exemple, la réalisation du réseau de chemins de fer ou des infrastructures routières et énergétiques, le développement des zones à bâtir ou encore l'évolution des structures de production agricole, ont transformé le paysage. Cette évolution n'est pas terminée et les activités continueront à le transformer. Il faut donc considérer que le paysage est constitué d'un ensemble d'éléments naturels et artificiels en perpétuelle évolution. Malgré tout, la lenteur et la durée de ce processus continu donnent une impression de stabilité qui confère au paysage une valeur patrimoniale et historique.

La perception d'un paysage dépend des relations qu'un observateur entretient avec lui et qui diffèrent d'un autochtone, d'un touriste ou d'un professionnel sensible à un aspect particulier. Cette part de subjectivité rend très difficile la définition de critères objectifs permettant d'évaluer la qualité d'un paysage. Il serait sans doute possible de prendre en compte toute une série de paramètres géographiques, culturels ou sociaux, et d'essayer de les combiner pour obtenir une sorte de grille d'analyse permettant d'intellectualiser la notion de paysage de qualité. La dimension affective et subjective qui relie l'individu au lieu reste néanmoins toujours le dernier arbitre, et il y a lieu d'en tenir compte dans l'évaluation de la qualité paysagère d'un lieu. En effet, ne s'appuyer que sur l'avis objectif de spécialistes de diverses professions consisterait en une attitude déconnectée de la réalité, pouvant déboucher sur une sorte de mise sous cloche du paysage.

La difficulté de définir des critères objectifs pour la gestion du paysage se retrouve dans la littérature ayant trait à ce domaine, littérature qui se prononce généralement sur les composantes du paysage, comme l'agriculture, la forêt, l'aspect nature du paysage, les biotopes, la flore et peu sur l'aspect paysage en tant qu'entité physique et les possibilités de planification dans le domaine.

2. PRINCIPES

Buts de la politique du canton

L'absence de critères et d'objectifs relatifs à la problématique du paysage permet de considérer que la gestion des autres thématiques relatives à cette problématique est suffisante. Dans ces conditions, le paysage en tant qu'entité physique demeure le résultat provisoire des activités humaines ou naturelles. Le canton devra cependant veiller à coordonner les décisions émergeant des politiques sectorielles traitant des composantes du paysage.

Principes de coordination

Toutes les activités qui touchent au territoire concernent également le paysage. Toutefois, dans la majorité des cas, les relations au paysage se font hors des zones à bâtir. Les principaux domaines auxquels la problématique du paysage est confrontée sont donc:

- La préservation des surfaces agricoles;
- La préservation des forêts;
- La prise en compte de la composante paysagère lors de projets comme les améliorations foncières, les infrastructures de transports, les équipements énergétiques ou touristiques, les constructions agricoles ou non agricoles (par ex. constructions forestières);
- La prise en compte des éléments naturels à maintenir ou renforcer (protection des biotopes et mise en réseau des milieux naturels);
- La prise en compte du patrimoine édilitaire et routier à conserver.

Ces diverses composantes du paysage sont traitées dans les thématiques suivantes du plan directeur cantonal: Surfaces agricoles et d'assolement; Espace forestier; Compensations écologiques; Biotopes (6 thèmes); Réseaux écologiques et couloirs à faune; Sites construits à protéger; Archéologie, chemins historiques IVS; Immeubles à protéger.

La politique en matière de protection du paysage du canton de Fribourg est la résultante des principes et mesures définis pour les diverses composantes du paysage énumérées ci-dessus.

4. MISE EN ŒUVRE

Etude cantonale à réaliser dans le domaine

L'inventaire des sites naturels et des paysages dignes de protection de 1977 s'est révélé inefficace dans la mesure où cette étude se situe à un niveau trop éloigné de celui des permis de construire où se joue réellement la transformation du paysage. La démarche inventorielle est également peu satisfaisante, car elle laisse sous-entendre que seules certaines parties du territoire sont intéressantes du point de vue paysager. Le paysage est cependant omniprésent et le laisser-aller dans des secteurs non touchés par un inventaire paysager peut avoir des conséquences importantes. Une précision supérieure que celle de l'inventaire est difficile à obtenir au niveau cantonal sans tomber dans un schématisme extrême et peu réaliste. Les limites de ce document ayant été constatées ces dernières années, le canton décide d'abandonner l'inventaire des sites naturels et des paysages et de se concentrer sur les composantes du paysage.

L'établissement d'un concept paysager pour le canton a également été envisagé, mais l'échelle cantonale ne semble pas l'unité de planification adéquate. L'échelle intercommunale ou communale semble être la plus adaptée pour traiter ce domaine.

Conséquences sur les instruments de planification

Etudes régionales

La région peut, par le biais de son plan directeur régional, étudier les dispositions particulières à prendre par rapport à certains aspects de son paysage, selon les indications du texte du plan directeur cantonal concernant les thématiques énumérées ci-dessus sous «Principes de coordination».

Plan d'aménagement local

La commune dispose du plan directeur du paysage et des sites sur la base duquel elle doit étudier les dispositions particulières à prendre par rapport à certains aspects de son paysage, selon les indications du texte du plan directeur cantonal concernant les thématiques énumérées ci-dessus sous «Principes de coordination». Le plan d'affectation des zones reportera, comme zone ou élément protégé, au minimum tous les objets pour lesquels une mise sous protection a été demandée dans le plan directeur cantonal.

Si elle le souhaite, une commune peut cependant entreprendre une étude paysagère plus détaillée sur son territoire.

5. RÉFÉRENCES

· Guide sur l'intégration des constructions dans le paysage, DTP, 1998