

Guide pour l'aménagement régional

—
2021



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des constructions et de l'aménagement **SeCA**
Bau- und Raumplanungsamt **BRPA**

—
Direction de l'aménagement du territoire et des constructions **DAEC**
Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion **RUBD**

Préface du Directeur de l'aménagement, de l'environnement et des constructions



Jean-François Steiert,
Conseiller d'Etat.

Dire que l'aménagement du territoire, dans notre pays, a connu une véritable révolution ces dernières années est une lapalissade. Les citoyennes et les citoyens ont changé leur vision, de nouvelles règles ont été établies et les cartes qui étaient en mains des différents acteurs du domaine ont été redistribuées.

Le peuple a clairement souhaité mettre le holà à la manière dont notre territoire a évolué depuis les années 80. Il demande à ses autorités, qu'elles soient fédérales, cantonales ou communales, d'anticiper, de réfléchir différemment et surtout ensemble au paysage et à l'environnement que l'on veut léguer aux générations futures.

Ensemble : voilà certainement un des mots clefs du mandat qui nous a été donné. Finies les réflexions chacun de son côté pour décider comment notre territoire doit se développer et quelles sont les infrastructures dont nous avons besoin. Aujourd'hui – c'est un des points essentiels de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire entrée en vigueur en mai 2014 et du plan directeur cantonal qui s'en est suivi –, la planification régionale a été érigée en élément essentiel et est devenue une échelle pertinente pour traiter de l'aménagement du territoire. Les régions disposent d'un délai de trois ans dès l'approbation du plan directeur cantonal par le Conseil fédéral, soit jusqu'en août 2023, pour accomplir un nombre important de tâches.

Leurs devoirs sont importants. Jusqu'ici facultatif, le plan directeur régional est désormais obligatoire. Les régions se voient aujourd'hui attribuer des compétences propres, comme par exemple la possibilité de modifier les limites du territoire d'urbanisation, de définir une stratégie en matière de développement de zones d'activité. Elles deviennent des partenaires privilégiés du canton, qui peut ainsi instaurer avec elles un rapport interactif qui lui permettra, à l'avenir, de travailler main dans la main aux prochaines révisions du plan directeur cantonal.

Trois ans, c'est court ! La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions veut, avec ce guide, aider les régions dans leurs démarches et répondre le mieux possible à leurs questions. Fruit des réflexions d'un groupe de travail constitué de représentant-e-s des régions et du Service des constructions et de l'aménagement il fait le tour des principaux enjeux de l'aménagement régional, esquisse des solutions et propose un certain nombre de clefs.

Bonne lecture et surtout belle aventure dans le monde de l'aménagement régional !

Jean-François Steiert

Table des matières détaillée

Introduction	6
1 Présentation du guide	6
1.1 Objectifs	6
1.2 Public-cible	6
1.3 Contenu du guide	6
2 Contexte: nouveau rôle de l'aménagement régional	6
3 Interaction entre aménagement cantonal, régional et local	7
3.1 Le canton	7
3.2 Les régions	7
3.3 Les communes	7
Aménagement régional	8
4 Tâches concrètes de l'aménagement régional	8
5 Organisation de la région	8
5.1 Définition de la notion de région d'aménagement	8
5.2 Constitution d'une communauté régionale	8
5.3 Mise en place d'une structure régionale à même de gérer l'aménagement du territoire	9
5.4 Accompagnement par un mandataire	9
6 Financement des travaux régionaux	10
6.1 Financement des plans directeurs régionaux par le Fonds de la plus-value	10
6.2 Financement des travaux relatifs au système de gestion des zones d'activités par la nouvelle politique régionale	10
7 Comment élaborer un plan directeur régional	10
7.1 Présentation de l'instrument	10
7.2 Les étapes de la planification régionale	12
7.3 Gestion, mise en œuvre et suivi	16

Contenu thématique du plan directeur régional	18
<hr/>	
8 Thématiques obligatoires	18
<hr/>	
8.1 Urbanisation	18
8.2 Mobilité	25
8.3 Environnement	31
8.4 Rives de lacs	33
9 Thématiques facultatives	36
<hr/>	
9.1 Tourisme	36
9.2 Patrimoine	38
9.3 Infrastructures publiques	39
9.4 Energie	40
9.5 Stands de tir	41
9.6 Espace agricole	41
9.7 Nature et paysage	42
10 Projets	43
<hr/>	
10.1 Preuve du besoin	44
10.2 Justification de la localisation	44
10.3 Etude multicritères	44
10.4 Contenu du plan directeur régional	44
Références	45
<hr/>	
11 Bases légales du canton de Fribourg	45
<hr/>	
12 Lien URL et documents relatifs au plan directeur cantonal	45
<hr/>	

Annexes	46	
13	Contenu minimal obligatoire selon le plan directeur cantonal	46
14	Exemple de carte de synthèse	47
15	Tableau comparatif entre les thèmes du plan directeur cantonal et les chapitres du guide	49
16	Procédures	50
17	Contacts	51

Introduction

1 Présentation du guide

1.1 Objectifs

Ce guide est publié par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions. Il a pour objectif d'accompagner les régions dans leurs activités d'aménagement, notamment dans l'élaboration des plans directeurs régionaux devenus obligatoires, de faciliter leur travail, et de les orienter en cas de questions.

Il constitue une base pour la discussion avec les régions et évoluera en fonction de l'avancement des travaux de planification des régions et du canton.

Ce guide n'aborde pas la problématique des projets d'agglomération puisqu'ils font l'objet de directives fédérales quant à leur contenu.

1.2 Public-cible

Ce guide est destiné prioritairement aux personnes qui participent à l'élaboration des plans directeurs régionaux, c'est-à-dire les préfets, les secrétaires régionaux, les membres de la région d'aménagement et les bureaux d'études mandatés.

Il peut également servir de support d'information à d'autres personnes intéressées par l'aménagement régional, telles que les syndicats, les conseillers communaux, les spécialistes de l'aménagement du territoire et les groupements professionnels ou d'intérêts.

1.3 Contenu du guide

Ce guide se subdivise en 3 parties essentielles :

- La première partie, introductive, présente le contexte dans lequel s'inscrit le rôle de l'aménagement régional et explicite les interactions entre les différents niveaux d'aménagement (cantonal, régional et local).
- La deuxième partie concerne l'aménagement régional en général ; elle définit les tâches concrètes de l'aménagement régional, explicite comment la région doit s'organiser pour réaliser ces travaux de planification et précise les aides possibles en matière de financement. Par ailleurs, elle énumère et explique les 3 étapes principales d'élaboration du plan directeur régional.
- La troisième partie précise plus en détail le contenu thématique attendu dans un plan directeur régional en différenciant les thèmes que celui-ci doit traiter (thématiques obligatoires) de ceux qu'il peut traiter (thématiques facultatives).

2 Contexte: nouveau rôle de l'aménagement régional

Dans le canton de Fribourg, l'aménagement régional était facultatif jusqu'en 2018. Les régions avaient alors le choix d'établir un plan directeur régional ou non. En date du 21 juin 2018, la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions a été modifiée : elle rend l'aménagement régional désormais obligatoire et donne la tâche aux régions d'établir un plan directeur régional.

En complément à la révision de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, le nouveau plan directeur cantonal, adopté le 2 octobre 2018, confère aux régions de nouvelles compétences et leur donne un délai de 3 ans à compter de l'approbation du plan directeur cantonal (1^{er} mai 2019) par la Confédération pour fixer et concrétiser les compétences dans un plan directeur régional.

3 Interaction entre aménagement cantonal, régional et local

3.1 Le canton

En matière d'aménagement du territoire, le canton de Fribourg applique le principe de subsidiarité, c'est-à-dire qu'il traite uniquement les thèmes pour lesquels une stratégie cantonale doit être définie.

Le plan directeur cantonal est l'instrument-phare de planification du canton. Il définit la stratégie cantonale en matière d'aménagement territorial et répartit les tâches à accomplir pour la mettre en œuvre. Son adoption par le Conseil d'Etat rend son contenu obligatoire pour les autorités cantonales, régionales et locales. Les plans directeurs régionaux et les plans d'aménagement local doivent donc s'y conformer.

En outre, avec l'aménagement régional obligatoire, le canton souhaite renforcer la collaboration avec les régions et permettre des échanges plus fournis entre les organes régionaux et cantonaux lors de travaux pour les prochaines planifications cantonales.

3.2 Les régions

L'aménagement régional est l'échelon intermédiaire entre l'aménagement cantonal et communal. Il n'aborde que les questions qui nécessitent un traitement à l'échelle régionale.

Le plan directeur régional est l'instrument de planification territoriale de la région. Il vise à définir une vision politique du développement territorial régional en coordination étroite avec les communes et autres collectivités concernées. S'agissant d'un document directeur, il donne les grandes orientations du développement souhaité et fixe 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 à l'aménagement du territoire et de faciliter ainsi l'acceptation des projets communaux qui s'inscrivent dans la vision régionale.

3.3 Les communes

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 2 ans à compter de l'approbation du plan directeur régional pour les intégrer dans leur plan d'aménagement local.

Aménagement régional

4 Tâches concrètes de l'aménagement régional

L'aménagement régional a notamment pour but de :

- > concrétiser et affiner la stratégie définie dans le plan directeur cantonal en déterminant les objectifs généraux et principes de l'aménagement régional ;
- > se doter d'un plan directeur régional dans les 3 ans suivant l'approbation du plan directeur cantonal (août 2020) ;
- > élaborer une stratégie d'urbanisation coordonnée avec la mobilité et le développement économique ;
- > définir une stratégie régionale en matière de zones d'activités ;
- > renseigner et tenir à jour le système de gestion des zones d'activités ;
- > réaliser les objectifs de planification tels que l'identification de secteurs à protéger et la construction, l'exploitation et l'entretien des voies et moyens de transport, de bâtiments, d'installations et d'équipements publics d'intérêt régional ;
- > élaborer d'autres études d'intérêt régional ;
- > participer en tant qu'entité régionale à l'élaboration et à la révision du plan directeur cantonal.

5 Organisation de la région

5.1 Définition de la notion de région d'aménagement

Une région d'aménagement est un territoire regroupant plusieurs communes ayant des intérêts communs. Elle comprend au moins un centre régional ou cantonal et elle présente :

- > une certaine unité géographique, économique et culturelle ;
- > des problèmes, intérêts et objectifs communs ;
- > des composantes d'urbanisation communes, telles que des lieux présentant une mixité d'usages à coordonner ;
- > des problématiques de planification auxquelles des solutions peuvent être apportées par des mesures à l'échelle régionale.

Comme le stipule l'article 24 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, une commune peut appartenir à différentes régions d'aménagement, si cette appartenance est justifiée par des motifs suffisants.

Le Conseil d'Etat arrête le périmètre des régions d'aménagement.

5.2 Constitution d'une communauté régionale

Conformément à l'article 178c de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, les communes disposent d'un délai de 2 ans à compter de l'entrée en vigueur de la modification du 21 juin 2018 de la loi mentionnée pour intégrer une région d'aménagement, ou à défaut, pour se grouper en une région d'aménagement conformément à la loi. Pour constituer une région d'aménagement, les communes d'une même région se regroupent en une communauté dotée de la personnalité morale de droit public en vue de réaliser des tâches d'aménagement régional.

Généralement, les préfets prêtent leur concours pour la constitution et/ou la gestion d'une telle communauté ; le cas échéant, ils incitent à leur création.

La loi sur les communes est applicable. En vertu de cette législation, le fonctionnement de la communauté régionale est réglé par les statuts de l'association. Au vu de l'obligation d'élaborer un plan directeur régional, la communauté doit se munir de statuts qui couvrent au minimum les 2 points suivants :

- › ils constituent une base légale permettant de traiter des questions d'aménagement du territoire à l'échelle régionale ;
- › ils définissent un processus de décision qui permet à l'association d'adopter un plan directeur régional.

Le Conseil d'Etat peut autoriser la création d'organes intercantonaux pour l'aménagement régional. A cet effet, il peut conclure des conventions avec les cantons voisins.

5.3 Mise en place d'une structure régionale à même de gérer l'aménagement du territoire

La région doit disposer d'une organisation politique et technique lui permettant d'assumer ses tâches. Cette structure doit être capable d'élaborer et de mettre en œuvre le plan d'aménagement régional, de gérer la planification régionale sur la durée, de positionner la région face aux projets cantonaux ou locaux et ainsi de construire un savoir d'aménagement régional. En faisant de cette structure un partenaire privilégié, le canton souhaite instaurer un rapport interactif avec la région qui lui permettra, dans le futur, de travailler en collaboration avec celle-ci pour les prochaines révisions du plan directeur cantonal, ainsi que dans le cadre d'autres travaux de planification et de gestion du territoire.

5.4 Accompagnement par un mandataire

L'aménagement régional étant une tâche complexe et mobilisant des connaissances variées, la région s'appuie généralement sur un mandataire pour mener à bien ses études et planifications. Celui-ci l'accompagne d'un point de vue technique et peut également procéder au suivi d'un projet.

Le type de procédure à suivre est fixé dans la législation sur les marchés publics. Les valeurs seuils et les types de procédure sont en principe les suivants :

- › jusqu'à Frs. 150'000.- : possibilité de procédure de gré à gré ;
- › jusqu'à Frs. 250'000.- : possibilité de procédure sur invitation ;
- › au-dessus de Frs. 250'000.- : procédure ouverte ou procédure sélective.

Les études facultatives peuvent faire l'objet d'un mandat séparé.

L'appel d'offres doit mentionner les critères sur la base desquels les offres seront évaluées. A titre indicatif, les critères suivants peuvent intervenir dans le choix du bureau d'aménagement :

- › Critères de qualification :
 - › expérience et références en matière d'aménagement régional ;
 - › capacités du bureau de planification (disponibilité, structure et ressources humaines).
- › Critères d'adjudication :
 - › compréhension de la problématique ;
 - › démarche, méthodologie et pistes à examiner pour répondre aux problématiques identifiées ;
 - › qualité et clarté de l'offre ;
 - › coûts, transparence et garantie des coûts (tarification) ;
 - › connaissance des spécificités fribourgeoises en matière d'aménagement du territoire.

Cette liste n'est pas exhaustive. Les organes régionaux sont libres de la compléter.

6 Financement des travaux régionaux

6.1 Financement des plans directeurs régionaux par le Fonds de la plus-value

En plus de rendre l'aménagement régional obligatoire, la modification du 21 juin 2018 de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions a également introduit un financement des plans directeurs régionaux par le biais du Fonds de la plus-value. Depuis le 1^{er} janvier 2019, conformément à l'article 113c de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions, l'élaboration ou la révision d'un plan directeur régional peuvent être partiellement financées par le Fonds en deuxième priorité, soit après le financement des indemnités dues pour expropriation matérielle, mais au même rang que les études régionales et communales sur la densification et requalification du milieu bâti.

Les modalités concrètes de cette participation au financement sont décrites dans les articles 51a et suivants du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions. La contribution prévue peut aller jusqu'à 30% des frais engagés mais à concurrence de Frs. 150'000 pour les plans directeurs régionaux. Les demandes de financement doivent être adressées par l'organe régional au Service des constructions et de l'aménagement, et accompagnées d'une offre et de tous les documents complémentaires nécessaires, avant la fin du premier trimestre de chaque année. Les demandes adressées après ce délai sont traitées l'année suivante.

En outre, et conformément à l'article 24 al. 1 de la loi cantonale sur les subventions, les financements ne sont pas accordés pour les travaux en cours. Cela signifie que les demandes de financement doivent être déposées au moment de l'élaboration du programme des études défini dans le droit cantonal pour les régions qui initient les travaux d'élaboration d'un plan directeur régional ou à un moment comparable pour les régions qui entreprennent des adaptations de leur plan directeur existant. Il est également possible de faire plusieurs demandes de financement si l'entier du projet fait l'objet de plusieurs étapes et donc de plusieurs offres.

Compte tenu de l'ordre de priorité défini par la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions, il convient de rappeler que les plans directeurs régionaux ne pourront faire l'objet d'une aide financière qu'à partir du moment où les montants cumulés ayant été alloués au Fonds auront dépassé les 20 millions de francs.

6.2 Financement des travaux relatifs au système de gestion des zones d'activités par la nouvelle politique régionale

Dans le cadre de la nouvelle politique régionale 2020-2023, les régions peuvent bénéficier d'un soutien financier consacré à leurs travaux relatifs au système de gestion des zones d'activités. Ce soutien, réglé par les articles 16a de la loi sur la promotion économique et 17 du règlement sur la promotion économique, prend la forme de prêts au préfinancement des études de planification régionale en lien avec les stratégies économiques et territoriales. Ces prêts, qui doivent faire l'objet d'une convention, ne portent pas d'intérêts. Ils doivent être remboursés par annuité sur une durée maximale de 15 ans.

7 Comment élaborer un plan directeur régional

7.1 Présentation de l'instrument

7.1.1 Objectifs et enjeux

Le plan directeur régional est l'instrument-phare de la région pour définir la vision politique du développement territorial à l'échelle régionale. Devenu obligatoire, cet instrument a un rôle à part entière dans la planification régionale. Ce n'est pas uniquement un zoom du plan directeur cantonal : il a pour objectif de porter une stratégie partagée par les communes et autres acteurs de la région et de procurer une vue d'ensemble des problèmes à résoudre. Il fixe des mandats clairs aux communes pour la mise en œuvre de la stratégie de développement régional dans leurs plans d'aménagement local.

La planification directrice régionale permet d'aborder les thèmes qui ne peuvent être traités à l'échelle communale, de fédérer les divers partenaires locaux autour d'une même vision et de concentrer et coordonner les efforts dans les domaines prioritaires. Elle permet également aux communes et partenaires locaux de construire un discours commun qui leur permet d'appuyer les demandes de modifications de plans d'aménagement local.

Le plan directeur régional est révisé intégralement tous les 10 ans, comme le plan directeur cantonal. Il se fonde sur le plan directeur cantonal, le programme d'aménagement régional et les études régionales. Il tient compte des bases légales fédérales et cantonales, des conceptions et plans sectoriels de la Confédération, ainsi que, le cas échéant, des plans directeurs des cantons voisins et des plans directeurs régionaux des régions voisines.

7.1.2 Contenus thématiques

7.1.2.1 Thématiques obligatoires

Conformément à la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, les plans directeurs régionaux doivent au minimum traiter les thématiques suivantes :

- > l'urbanisation (y compris la stratégie de gestion des zones d'activités) ;
- > la mobilité ;
- > l'environnement ;
- > les rives de lac s'il s'agit d'une région riveraine d'un lac.

Pour ces thématiques, le plan directeur régional doit définir une stratégie, formuler des objectifs et donner des mandats de planification à l'attention des communes afin de les atteindre.

7.1.2.2 Thématiques facultatives

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.

Du fait que toutes les tâches de planification n'ont pas forcément le même degré d'urgence et compte tenu du délai de 3 ans donné aux régions par le plan directeur cantonal pour définir une stratégie relatives aux zones d'activités dans un plan directeur régional, la région peut choisir d'élaborer le plan directeur régional par étape, c'est-à-dire en traitant les thématiques d'aménagement obligatoires et/ou prioritaires dans un premier temps, et en en élaborant d'autres dans une phase ultérieure.

7.1.3 Forme et structure

Le plan directeur régional est composé d'une carte liante, d'un texte liant ainsi que d'un rapport explicatif non contraignant.

La structure du plan directeur régional doit être déterminée en tenant compte des points suivants :

- > elle doit permettre à l'organe régional d'effectuer des adaptations et modifications régulières sans difficulté et à moindre frais ;
- > les modifications mineures ne doivent pas conduire à une réimpression totale du document ;
- > le rapport doit être aussi précis que nécessaire, sans toutefois entrer dans des détails qui obligeraient à remanier le document trop rapidement suite à un changement de contexte.

Le canton propose d'utiliser une seule et même structure générale pour tous les plans directeurs régionaux, qui est la suivante :

1. Introduction
2. Texte du plan directeur (stratégie, thèmes, projets)
3. Carte de synthèse du plan directeur
4. Rapport explicatif
5. Annexes (liste des abréviations, etc.)

Cette même structure de base permet une consultation facilitée des différents plans, notamment en cas de besoin de coordination entre régions voisines.

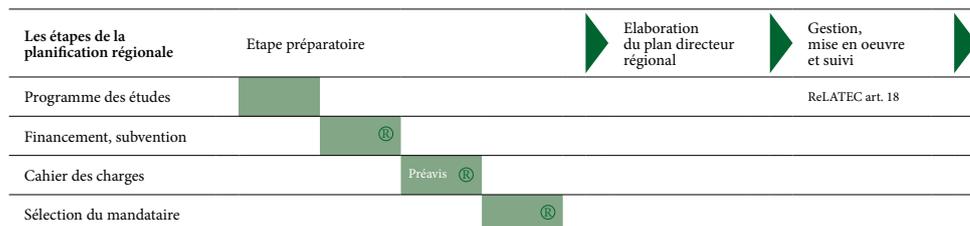
7.2 Les étapes de la planification régionale

Les étapes de la planification régionale sont : l'étape préparatoire, l'élaboration du plan directeur régional et finalement sa gestion, sa mise en œuvre et son suivi.



7.2.1 Etape préparatoire

Essentielle pour garantir la qualité du plan d'aménagement régional et sa mise en œuvre, l'étape préparatoire comprend le programme des études, le financement, le cahier des charges et la sélection du mandataire (voir 2.4. Accompagnement par un mandataire et 3. Financement des travaux régionaux).



7.2.1.1 Programme des études

Objectifs

Le programme des études sert à définir le cadre des travaux du plan directeur régional. Il analyse l'état actuel du territoire régional, détermine les aspects à étudier ainsi que les études qui seront nécessaires à l'élaboration ou à la révision du plan directeur régional et décrit les modalités pratiques du déroulement de l'étude (étapes, coûts, information et participation de la population). Ce document, qui sert de feuille de route à la région pour organiser le processus, est obligatoire et doit être établi au plus tard avant l'élaboration du programme d'aménagement régional. Il est soumis au préavis des services cantonaux.

Contenu

Le programme des études contient les éléments suivants :

- > une analyse des études de base existantes contenant les problématiques et travaux en cours concernant le territoire (exemples : plans forestiers, concepts touristiques, etc.) ;
- > une vue d'ensemble des travaux à accomplir afin de proposer des solutions (études, etc.) ;
- > la procédure d'information et la participation de la population ainsi que la coordination avec les cantons voisins et les régions voisines ;
- > la présentation du calendrier des travaux avec les différentes étapes d'exécution ;
- > la vue d'ensemble des coûts générés par les travaux jusqu'à la mise en consultation publique du projet de plan directeur régional.

Procédure

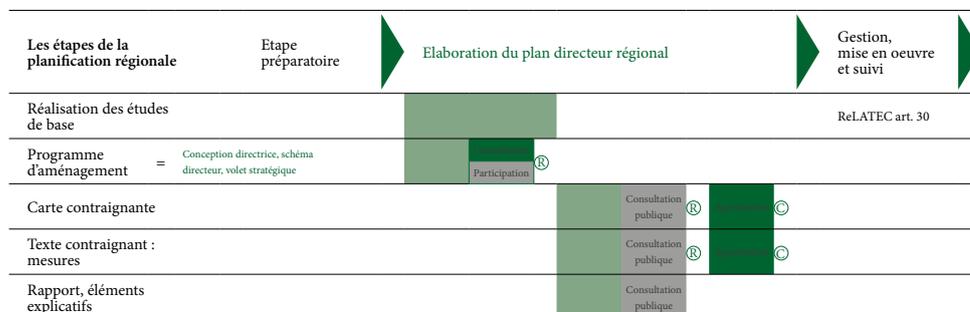
Nous renvoyons au tableau de l'annexe 16 pour la procédure.

7.2.1.2 Cahier des charges et sélection du mandataire

Une fois le programme des études validé, la région établit un cahier des charges et lance un appel d'offres pour sélectionner le ou les mandataires. Elle doit respecter les dispositions de la loi sur les marchés publics.

7.2.2 Elaboration des composantes du plan directeur régional

Cette phase comprend l'établissement de différents documents qui composent le dossier du plan directeur régional : les études de base, le programme d'aménagement, ainsi que le plan directeur régional à proprement parler composé de la carte de synthèse et du texte contraignant ainsi que du rapport explicatif.



7.2.2.1 Etudes de base

Fournissant un diagnostic de la situation et des options générales possibles, les études de base sont des aides à la décision nécessaires pour l'élaboration du plan directeur régional.

Elles se fondent sur les buts et les principes définis par les lois supérieures. Elles n'ont pas d'effet liant.

7.2.2.2 Programme d'aménagement régional

Objectifs

Le programme d'aménagement régional sert de cadre pour l'élaboration du plan directeur régional. Il est intégré au plan directeur régional et devient son volet stratégique. Ce document définit la vision et la stratégie territoriale de la région, et décrit le développement souhaité pour les 10 prochaines années au minimum. Il peut contenir une carte. Il doit être adopté par l'organe de la communauté régionale désigné compétent par les statuts de cette dernière.

Il se base sur les principes et objectifs d'aménagement du territoire définis par le Grand Conseil et sur le plan directeur cantonal. Il tient compte des bases légales fédérales et cantonales.

Lors de son élaboration, il est important d'intégrer la participation des acteurs (communes, associations, etc.), car c'est à ce stade qu'il est possible de s'exprimer sur les grandes options de développement de leur région. Une vision partagée est essentielle pour que les mesures soient ensuite portées et défendues par les instances concernées.

Le programme d'aménagement régional doit être accompagné d'un document explicatif présentant les résultats d'un processus participatif et justifiant la vision et les stratégies retenues.

Contenu

De manière générale, le programme d'aménagement doit traiter toutes les thématiques qui apparaîtront dans le plan directeur régional. S'il est prévu de traiter une ou plusieurs thématiques facultatives dans un second temps, il est recommandé de déjà intégrer des objectifs relatifs à celles-ci dans le programme d'aménagement régional afin d'assurer une cohérence entre l'ensemble des thématiques.

En outre, il est important que la coordination entre la stratégie de l'urbanisation et celle de la mobilité soit un élément fort du programme d'aménagement régional. Celui-ci doit contenir des propositions indiquant comment encourager et soutenir le développement envisagé pour les 10 prochaines années. Une stratégie territoriale régionale doit être définie, démontrant la cohérence des différentes stratégies sectorielles (zones d'activités, infrastructures publiques, habitat) entre elles et avec les priorités d'urbanisation définies par le plan directeur cantonal.

En terme de mobilité, il s'agit de s'assurer que :

- > l'accessibilité du centre cantonal et des centres régionaux soit garantie ;
- > la fonctionnalité et la capacité du réseau routier soient garanties ;
- > l'impact sur l'environnement soit minimisé par une urbanisation concentrée ;
- > les infrastructures et le réseau des transports publics soient financièrement supportables.

Le programme d'aménagement régional déploie pleinement ses effets lorsque les conditions suivantes sont réunies :

- > il doit correspondre parfaitement aux spécificités de la région. Seuls les domaines thématiques d'intérêt régional sont traités ;
- > il permet d'agir sur la réalité du terrain par le biais de la mise en œuvre de mesures concrètes.

Contenu du programme d'aménagement régional :

- > vision du développement souhaité pour les 10 prochaines années au minimum (objectifs) ;
- > carte ou schéma éventuel ;
- > principes stratégiques pour atteindre la vision.

Contenu du rapport d'accompagnement :

- > présentation du processus participatif ;
- > justification de la vision et des principes stratégiques retenus ;
- > démonstration de la conformité aux planifications supérieures, notamment la coordination entre urbanisation et mobilité ;
- > démonstration de la cohérence avec les enjeux régionaux identifiés dans le programme des études.

Procédure

Nous renvoyons au tableau de l'annexe 16 pour la procédure.

7.2.3 Plan directeur régional

7.2.3.1 Texte

Le texte du plan directeur régional est liant pour les autorités. Il définit les conditions-cadres du développement territorial régional pour la prochaine décennie, fixe des mandats clairs aux communes pour la mise en œuvre de la stratégie régionale et donne des recommandations en termes de démarches et d'instruments. Il faut s'assurer qu'il y ait une correspondance entre le contenu du texte et la carte de synthèse.

Chapitres principaux

Le texte du plan directeur régional est à subdiviser en chapitres principaux. Idéalement, les chapitres sont à structurer comme ceux du plan directeur cantonal, à savoir :

- Urbanisation et équipements
- Mobilité
- Espace rural et naturel
- Environnement

La région est cependant libre de définir les chapitres du texte, en fonction des sujets traités.

Thèmes

Chaque chapitre du plan directeur régional peut comprendre plusieurs thèmes. Par exemple, le chapitre «Urbanisation et équipements» peut être composé des thèmes suivants :

- > Réseau urbain et structure urbaine ;
- > Infrastructures publiques ;
- > Tourisme ;
- > etc.

Par analogie avec le plan directeur cantonal, il est recommandé de structurer les différents thèmes du texte comme suit :

1. Objectifs et principes

Définition des buts et principes de la politique régionale se basant sur une analyse de la situation actuelle de la région.

2. Répartition des tâches

Définition des compétences et des tâches à accomplir par les acteurs concernés (organe régional, communes, etc.).

3. Mise en œuvre

Définition des horizons de réalisation, des étapes de travail, des modalités de financements, des instruments (plan d'aménagement local, plan d'aménagement de détail ou autre) par lesquels certains principes ou mesures doivent être mis en œuvre, etc.

Selon le thème abordé, toutes ces subdivisions ne sont pas pertinentes et certaines peuvent être omises.

7.2.3.2 Carte de synthèse et carte(s) de détail

La carte de synthèse du plan directeur est liante pour les autorités. Elle a pour rôle de représenter les éléments liants du texte du plan directeur régional.

Contenu

La carte de synthèse contient les éléments suivants :

- > tout le contenu liant du plan directeur régional qu'il est possible de représenter spatialement. Le canton veille à ce que ces éléments soient pris en compte dans les planifications cantonales et communales ultérieures ;
- > les éléments provenant de données de base ou d'autres plans qui peuvent être cartographiés à titre indicatif si ces conditions sont nécessaires pour bien comprendre le contexte et que la lisibilité de la carte reste bonne.

Il convient d'utiliser une représentation moins dominante pour l'existant que pour la stratégie. Afin de ne pas surcharger la carte de synthèse, les données indicatives doivent se limiter aux informations nécessaires à la bonne compréhension du contenu liant. Par exemple : il est utile de faire figurer le réseau national et le réseau cantonal de transports publics puisque s'appuient sur eux des indications régionales liantes relatives aux parcs-relais, à d'autres réseaux de mobilité, à la localisation d'un projet, etc.

Des cartes de détail et thématiques peuvent être élaborées dans le but de représenter une thématique de manière plus précise. Le document doit alors clarifier si ces cartes ont une valeur liante ou explicative.

Pour des questions de lisibilité, il est vivement recommandé d'élaborer une carte de détail par lac propre à la thématique des rives.

Représentation cartographique

Un exemple de représentation cartographique de la carte de synthèse et de légende est disponible en annexe. Pour des questions d'harmonisation et de cohérence entre les planifications, il est vivement conseillé de s'en inspirer. Le contenu représenté est grandement fictif et sert uniquement à donner un exemple du visuel de la carte.

Echelles cartographiques

Il est recommandé de limiter le nombre d'échelles utilisées afin de faciliter la comparaison des cartes au sein du document. Un maximum de 3 échelles différentes devrait permettre d'établir l'ensemble des documents souhaités. Cette recommandation permet également de limiter le nombre de fonds topographiques utilisés ou de données géographiques.

Les échelles recommandées pour les illustrations du plan d'aménagement régional sont les suivantes :

- > 1 :25'000 pour la carte de synthèse ;
- > 1 :10'000 pour d'éventuelles cartes de détail zoomant sur un secteur ;
- > Il est possible de créer des cartes de détail traitant une thématique précise sur l'ensemble de la région à une échelle adéquate..

7.2.3.3 Rapport explicatif

Ce rapport contient toutes les informations permettant de comprendre les différents choix du plan d'aménagement régional et la prise en compte des éléments obligatoires. Il n'est pas contraignant, mais il doit obligatoirement être établi et coordonné avec les autres éléments du dossier dès la mise en consultation publique.

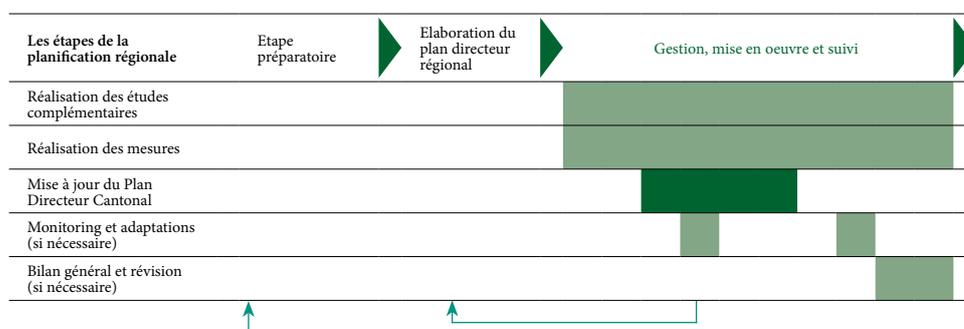
Le rapport explicatif contient les informations suivantes :

- > une justification des décisions prises ;
- > l'indication des études régionales existantes ou la présentation des statistiques ayant servi de base pour la définition des principes ;
- > des renseignements sur la manière dont la participation et l'information ont été effectuées et les résultats obtenus ;
- > la démonstration de l'application des critères définis dans le plan directeur cantonal et des principes définis dans les bases légales applicables ;
- > la démonstration de la prise en compte adéquate des problématiques environnementales dans l'explication des mesures proposées, comme l'exige le droit fédéral.

7.2.3.4 Procédure

Nous renvoyons au tableau de l'annexe 16 pour la procédure.

7.3 Gestion, mise en œuvre et suivi



Cette dernière étape est tout aussi importante, car seul un suivi régulier de la mise en œuvre des mesures garantira des effets coordonnés et concertés sur le terrain. Périodiquement, il convient également de vérifier l'adéquation des mesures aux objectifs fixés et, le cas échéant, de les compléter ou de les ajuster.

Cette étape comprend donc :

- > la réalisation des études : au fur et à mesure que la région réalise les études complémentaires, elle modifie et enrichit son plan directeur régional ;
- > la réalisation des mesures : le texte du plan directeur doit identifier les mesures à réaliser et définir comment elles seront mises en œuvre. Dans ce sens, le texte du plan doit expliciter les tâches et responsabilités des différents acteurs et préciser le financement et les délais. Les étapes de réalisation sont programmées en adéquation avec le plan financier des communes et de la région ;
- > La mise à jour du plan directeur cantonal : le canton peut mettre à jour son plan directeur suite à l'approbation de plans directeurs régionaux.
- > le monitoring et les adaptations : la région met en place un processus et un outil assurant la gestion et le suivi du plan directeur régional ;
- > le bilan général et révision : La région doit effectuer un bilan général au minimum tous les 10 ans.

Contenu thématique du plan directeur régional

Selon le cadre donné par la loi cantonale sur l'aménagement et les constructions, des tâches obligatoires peuvent être données aux régions dans les thématiques de l'urbanisation, la mobilité, l'environnement et les rives de lac.

Ces 4 thématiques obligatoires contiennent également des tâches facultatives, formulées sous la forme potestative (en cas de... ; possibilité de...). Voici ci-dessous la totalité des contenus, obligatoires et facultatifs, liés aux 4 thématiques à traiter obligatoirement selon la LATeC.

Les contenus obligatoires de ces 4 thématiques sont synthétisés dans un tableau figurant en annexe.

8 Thématiques obligatoires

8.1 Urbanisation

8.1.1 Territoire d'urbanisation

Rappel du plan directeur cantonal

- › Les régions tiennent compte du territoire d'urbanisation dans la planification de leurs zones à bâtir.
- › Elles 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 restent à l'intérieur de l'enveloppe attribuée au district.

Explication du traitement dans le plan directeur régional

Le territoire d'urbanisation représente la dimension totale des surfaces vouées 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. Il s'agit des terrains sur lesquels des mises en zone peuvent être étudiées par les communes, mais la totalité de cette surface n'est pas vouée à la mise en zone. Elle est donc largement supérieure aux besoins réels du canton. Le territoire d'urbanisation défini dans le plan directeur cantonal représente une surface cantonale d'environ 11'453 ha, dont 1'144 ha d'extension par rapport aux zones à bâtir légalisées en 2017. Il a été défini selon la stratégie cantonale qui vise à concentrer le développement de l'urbanisation dans les agglomérations et les centres cantonal et régionaux.

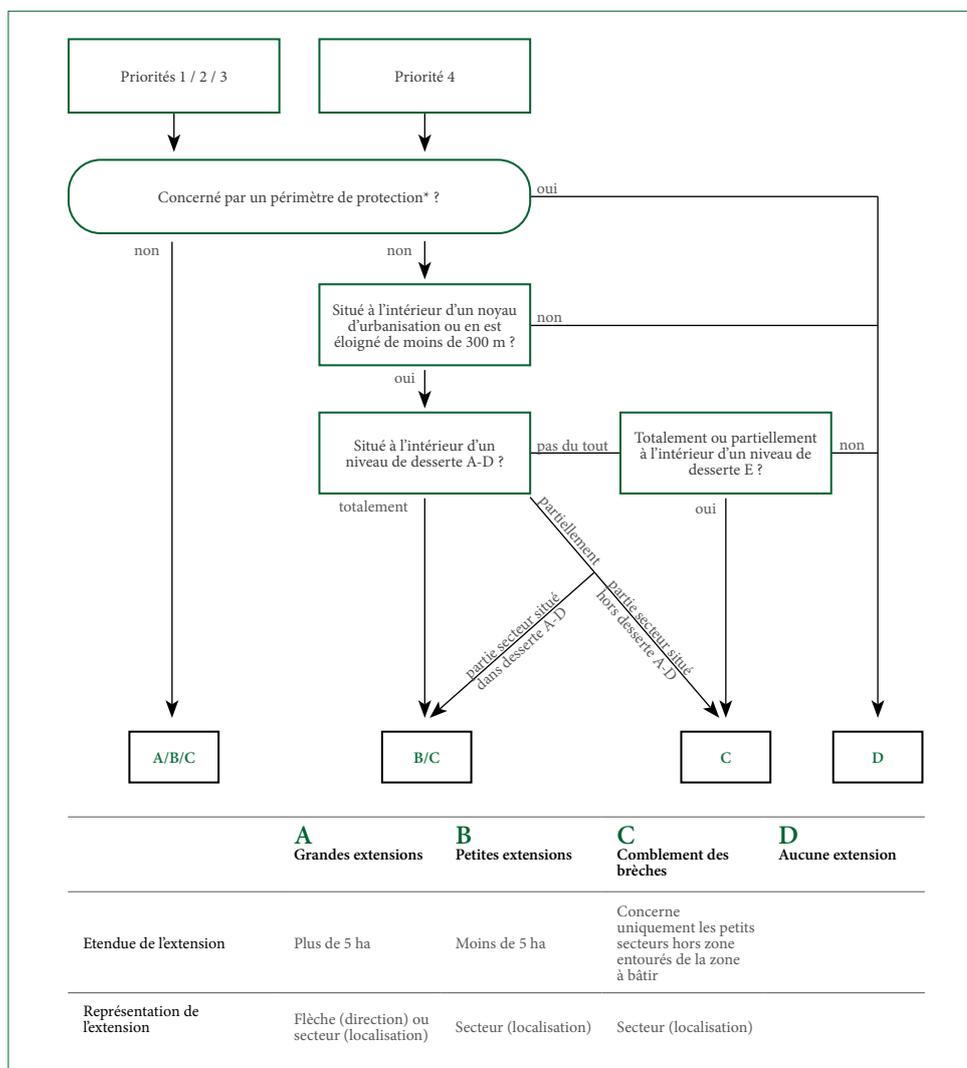
Les régions ont la possibilité de proposer une adaptation du territoire d'urbanisation, par le biais du plan directeur régional, pour autant qu'elles respectent la stratégie globale du canton (voir critères pour la modification du territoire d'urbanisation). Le canton examinera quel est le bilan des modifications proposées sur le quota cantonal de surfaces d'assolement. Si nécessaire, le canton signalera dans les conditions d'approbation que de futures mises en zone pourraient dès lors être conditionnées au respect de ce quota.

Le territoire d'urbanisation défini par le canton est représenté sur la carte de synthèse du plan directeur cantonal par le biais de secteurs d'extension de moins de 5 ha aux limites définies (secteurs hachurés) ou de directions d'extension de plus de 5 ha (flèches). En cas de modification du territoire d'urbanisation, la région devra identifier ses adaptations sur une carte en utilisant le même code de représentation. Le canton devra, s'il accepte les propositions régionales, adapter le territoire d'urbanisation cartographique figurant sur la carte du plan directeur cantonal et le soumettre pour approbation à la Confédération.

Critères pour la modification du territoire d'urbanisation

Si la région souhaite proposer une modification du territoire d'urbanisation, elle doit tenir compte des critères de délimitation du territoire d'urbanisation suivants :

a) Les ordres de priorités d'urbanisation (définies dans le plan directeur cantonal), en regard des niveaux d'urbanisation et de la desserte en transports public doivent suivre les règles suivantes :



Secteurs de protection*	Règle
Danger moyen et danger élevé, périmètre/zones de protection de la nature, zones de protection des eaux souterraines, zones de protection du paysage, forêt et eaux	Exclure toute extension de l'urbanisation dans ces secteurs de protection

b) Le quota de surface d'urbanisation attribué à la région doit être respecté :

Le plan directeur cantonal a réparti la surface cantonale du territoire d'urbanisation entre les régions. Chaque région souhaitant proposer une modification dans son plan directeur régional doit respecter la surface du territoire d'urbanisation qui lui est attribuée.

La répartition est la suivante :

District	Broye	Glâne	Gruyère	Lac	Sarine	Singine	Veveyse	Canton
Zones légales 2017 (ha)	1'444	825	1'961	1'336	2'853	1'261	629	10'309
Surfaces d'étude pour les extensions	186	131	116	148	275	219	68	1'143
Territoire d'urbanisation (ha)	1'630	956	2'077	1'484	3'128	1'480	697	11'453

c) Les autres principes de délimitation du territoire d'urbanisation doivent être respectés :

- > le territoire d'urbanisation doit être planifié en continuité de la zone à bâtir existante ;
- > toute modification du territoire d'urbanisation doit être planifiée en faveur des priorités d'urbanisation les plus hautes.

Contenu du plan directeur régional

Carte de synthèse

- > En cas de modification du territoire d'urbanisation, reporter le territoire d'urbanisation souhaité, en identifiant les adaptations de celui-ci par rapport au territoire d'urbanisation défini dans le plan directeur cantonal.

Rapport

- > Démontrer que les éventuels projets régionaux sont situés à l'intérieur du territoire d'urbanisation ;
- > En cas de modification du territoire d'urbanisation, justifier les besoins de la région et démontrer qu'elle respecte les critères de définition et de répartition du territoire d'urbanisation.

8.1.2 Densification et requalification

Rappel du plan directeur cantonal

- > Les régions peuvent effectuer un travail préalable au moyen d'une analyse du potentiel de densification et de requalification dans les secteurs stratégiques identifiés dans leur plan directeur régional.

Explication du traitement dans le plan directeur régional

La mise en œuvre des principes de densification et de requalification incombe aux communes. Si celles-ci envisagent d'étendre leur zone à bâtir, elles sont tenues de réaliser une étude identifiant le potentiel de densification et de requalification avant toute mise en zone à bâtir. L'étude doit porter sur l'ensemble des zones à bâtir légalisées, y compris les zones d'intérêt général et les zones d'activités.

Les régions ont cependant également la possibilité d'effectuer une étude d'analyse du potentiel de densification et de requalification à l'échelle de la région. Ces études peuvent, comme pour les études communales, bénéficier d'un financement par le biais du Fonds de la plus-value, pour autant que les exigences du droit cantonal soient remplies.

A l'échelle régionale, l'étude du potentiel de densification et de requalification peut être réalisée de deux manières différentes :

- > L'étude est établie sur l'ensemble de la région en répondant aux exigences techniques définies dans le guide pour l'aménagement local. Cette variante permet de lever l'exigence d'une telle étude pour les communes de la région.
- > L'étude se concentre sur les endroits de la région identifiés comme étant stratégiques en matière de densification et de requalification. Cela permet d'engager un travail préalable à celui que doivent fournir les communes au niveau local mais n'enlève pas l'exigence d'élaborer une telle étude au niveau communal en cas d'extension de la zone à bâtir.

Contenu du plan directeur régional

Texte

- > En cas d'étude régionale du potentiel de densification et de requalification, indiquer les conséquences pour les communes.

Carte de synthèse

- > En cas d'étude régionale du potentiel de densification et de requalification sur des secteurs considérés comme stratégiques, représenter ceux-ci.

Rapport

- En cas d'étude régionale du potentiel de densification et de requalification, en présenter les résultats et démontrer comment les différentes composantes du plan directeur régional ont pris en compte les résultats obtenus.

8.1.3 Zones d'activités**Rappel du plan directeur cantonal**

- Les régions identifient la localisation de l'ensemble des types de zones d'activités et leurs éventuelles extensions en fonction de leurs besoins de construction à l'horizon 2035 donnés par le plan directeur cantonal.
- Elles identifient les réductions et extensions de zones d'activités dans un plan directeur régional dans un délai de 3 ans après l'approbation du plan directeur cantonal (1^{er} mai 2019). Passé ce délai, le canton agit par substitution par le biais de zones réservées.
- Elles peuvent désigner, par le biais d'un plan directeur régional, les zones d'activités régionales sur la base des critères d'appartenance définis dans le plan directeur cantonal et identifient les zones d'activités régionales qui peuvent s'étendre en cas de besoin.
- Elles identifient les secteurs en zones d'activités légalisées qui doivent faire l'objet d'un changement d'affectation ou d'un dézonage et fixent dans leur plan directeur régional un délai de 2 ans aux communes pour mettre à l'enquête ces modifications nécessaires pour atteindre un dimensionnement des zones d'activités conforme aux besoins de construction de la région. Elles indiquent que, passé ce délai, le canton fixera des zones réservées.

Explication du traitement dans le plan directeur régional**Introduction : bilan cantonal et nouvelle typologie des zones d'activités**

Les zones d'activités sont soumises aux nouvelles exigences fédérales issues de la loi sur l'aménagement du territoire révisée qui préconisent d'optimiser la répartition et l'utilisation des surfaces affectées en zones d'activités. La mise en œuvre de ces nouveaux enjeux se base notamment sur un bilan des zones d'activités du canton. Dans le canton de Fribourg, le bilan fait état d'environ 1'480 ha de surfaces affectées en zones d'activités, dont environ 400 ha de réserves non-construites en zones d'activités et 170 ha de réserves d'entreprises (non considérées comme des réserves). Selon les projections établies dans le cadre du plan directeur cantonal, les besoins en surfaces utilisables dans les zones d'activités s'élèvent également à 400 ha. Le canton possède donc suffisamment de réserves pour absorber les besoins de construction dans ce type de zone à l'horizon 2035.

L'analyse montre cependant que la répartition actuelle des zones d'activités sur le territoire ne permet pas de garantir une offre attractive pour l'implantation d'entreprises. En ce sens, les nouveaux principes établis dans le plan directeur cantonal visent à engager une réorganisation spatiale et une restructuration des zones d'activités qui permettent des réserves plus importantes dans les zones cantonales et les zones régionales que dans les autres zones.

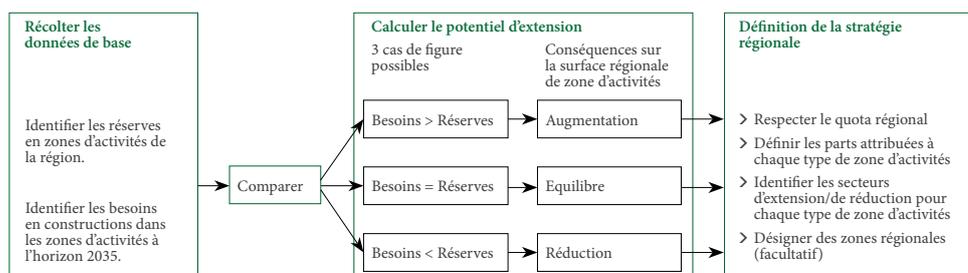
Les zones d'activités sont désormais classées selon les 3 catégories aux destinations et modalités de gestion différenciées suivantes :

Zones d'activités cantonales	Terrains qui présentent de grandes potentialités pour l'implantation d'entreprises à vocation supra-cantonale.	Définies dans le plan directeur cantonal
➤ Secteurs stratégiques	Terrains voués aux activités à valeur ajoutée.	Définis dans le plan directeur cantonal
Zones d'activités régionales	Terrains d'activités d'importance régionale.	Peuvent être définies dans le plan directeur régional
Autres zones d'activités	Destinées au maintien des activités existantes.	

Dans la perspective de ces enjeux, un rôle plus important est donné aux régions afin d'optimiser l'utilisation des zones d'activités à l'échelle régionale et d'assurer une utilisation mesurée et appropriée du sol.

Méthode pour la planification régionale des zones d'activités

Dans un délai de 3 ans après l'approbation du plan directeur cantonal par la Confédération (1^{er} mai 2019), les régions doivent identifier la localisation des secteurs non construits à planifier pour les 15 prochaines années pour leurs zones d'activités en fonction de l'enveloppe qui leur est donnée par le plan directeur cantonal. Pour ce faire, elles identifient les extensions et réductions de zones d'activités dans leur plan directeur régional. Ces travaux portent sur l'ensemble des types de zones d'activités. Pour rappel, toute zone d'activités doit être située à l'intérieur du territoire d'urbanisation. La région doit donc planifier de manière coordonnée ses projets en matière de zones d'activités avec une éventuelle redéfinition du territoire d'urbanisation.



Si un plan directeur régional n'a pas été mis en consultation publique passé le délai de 3 ans, le canton agit par substitution en établissant des zones réservées dans la région concernée. De plus, tant que cette stratégie régionale pour les zones d'activités n'est pas établie dans un plan directeur régional approuvé, les communes de la région doivent compenser toute nouvelle mise en zone d'activités ou extension de zone d'activités par un dézonage ou changement d'affectation d'une zone d'activités d'une surface équivalente dans la région.

Pour réaliser ce travail, les régions doivent :

- > calculer le potentiel d'extension en zones d'activités ;
- > répartir les besoins en zones d'activités à l'intérieur de la région et par typologie.

a) Calculer le potentiel d'extension en zones d'activités

Une des tâches majeures données aux régions par le nouveau plan directeur cantonal est de localiser les secteurs non construits à planifier pour les zones d'activités à l'échelle régionale en fonction de leurs besoins à l'horizon 2035.

Le besoin des zones d'activités est défini dans le plan directeur cantonal pour chaque région comme suit :

District	Broye	Glâne	Gruyère	Lac	Sarine	Singine	Veveyse
Besoins en surfaces utilisables de 2017 à 2035 (ha)	35	24	57	53	159	53	19

Ces chiffres correspondent au besoin en surface affectée en zones d'activités disponibles (surfaces non construites + potentiel d'extension), et ne comprennent pas les zones d'activités déjà construites. Ils ont été définis par le canton en 2017, au moment de la consultation publique du plan directeur cantonal.

Le but principal pour la région est d'identifier si elle dispose de suffisamment de réserves pour absorber ses besoins à l'horizon 2035. Si elle n'a pas assez de réserves, elle est autorisée à prévoir du territoire d'urbanisation pour les zones d'activités dans son plan directeur régional. Si elle a trop de réserves par rapport à ses besoins, elle devra réduire sa surface régionale de zones d'activités en identifiant les réserves de zones d'activités que les communes devront réduire dans un délai de 2 ans suite à l'approbation du plan directeur régional.

Le potentiel d'extension s'obtient en comparant ses réserves à ses besoins.

$$\text{Potentiel} = \text{Besoin en ZAct actuel à l'horizon 2035} - \text{Réserves actuelles de ZAct}$$

Comme le besoin en zones d'activités (ZAct) donné par le plan directeur cantonal a été calculé en 2017 et non au moment des travaux de plan directeur régional, il s'agira de déduire de ce chiffre la surface construite en zones d'activités depuis 2017, ce qui équivaut à soustraire le besoin déjà consommé pour aller jusqu'à 2035. Le système de gestion des zones d'activités permet de l'identifier.

$$\text{Besoin en ZAct actuel à l'horizon 2035} = \text{Besoin 2017-2035 donné par le PDCant} - \text{surface construite en ZAct depuis 2017}$$

Les réserves actuelles se calculent en déduisant de la surface de zones d'activités libre de bâtiment la surface libre qui est indisponible (les causes d'indisponibilité figurent dans le guide d'utilisateur pour le système de gestion des zones d'activités). Ces informations sont également accessibles via le système de gestion des zones d'activités.

$$\text{Réserves actuelles de ZAct} = \text{Surface ZAct libre actuelle} - \text{surface ZAct libre indisponible actuelle}$$

b) Répartir les besoins en zones d'activités à l'intérieur de la région et par typologie

Une fois que la région a identifié son potentiel en matière de zones d'activités, elle identifie les surfaces en zones d'activités qui doivent être réduites, les réserves légalisées à maintenir et les secteurs où des mises en zone peuvent être étudiées (territoire d'urbanisation) afin que la planification régionale corresponde globalement au quota donné. Le canton examinera si la répartition des zones d'activités selon les différentes catégories est judicieuse.

Secteurs stratégiques

Définis dans des fiches de projets du plan directeur cantonal, les contours de ces secteurs ne peuvent pas être remis en question par le plan directeur régional. Il est néanmoins possible de ne pas assigner à l'ensemble du secteur stratégique une extension du territoire d'urbanisation dédiée à de la zone d'activités. En effet, la région peut choisir de ne lui attribuer que partiellement du territoire d'urbanisation, toutefois sans remettre en question la zone d'activités déjà légalisée. Il est également envisageable d'attribuer un quota de surface dédié à ce secteur stratégique, plutôt que de représenter l'extension précisément sur la carte de synthèse.

Zones d'activités cantonales

Fixées par le canton, ces zones légalisées doivent être reprises dans le plan directeur régional. La région a cependant la possibilité de revoir les extensions du territoire d'urbanisation y relatives prévues dans le plan directeur cantonal si elle le souhaite (ajout ou suppression).

Zones d'activités régionales

Le statut de zone d'activités régionale est le seule défini par le plan directeur régional. Pour l'obtenir, la zone d'activités doit répondre à un besoin et respecter les critères suivants :

- > comprendre une zone d'activités légalisée avec au minimum 2 entreprises en activité ;
- > être situées dans un secteur présentant des possibilités de création de réseaux de mobilité douce attractifs ;
- > prévoir la mise en place de mesures pour une gestion durable de la mobilité (plan de déplacement d'entreprises, gestion du stationnement, etc.) ;
- > être situées dans un secteur présentant ou prévoyant au minimum une qualité de desserte en transports publics de niveau D et de niveau β pour les transports individuels motorisés ;
- > permettre le transport de marchandises uniquement si elles sont accessibles sans utiliser le réseau de desserte de zones destinées exclusivement à l'habitat et sous réserve d'étude des possibilités de raccordement ferroviaire.

Autres zones d'activités

Ce statut est donné d'office aux zones d'activités n'ayant ni reçu celui de secteur stratégique ou de zone d'activités cantonale par le plan directeur cantonal, ni celui de zones d'activités régionales par le plan directeur régional. Pour cette dernière catégorie, la mise en zone à l'échelle locale n'est possible que si elle est coordonnée avec une demande de permis de construire et conditionnée à une construction dans un délai de 5 ans. Par conséquent, si la région souhaite permettre le maintien ou un développement des entreprises existantes dans ce type de zone, elle doit définir une surface qu'elle lui réserve sur le quota attribué par le plan directeur cantonal, sans forcément localiser géographiquement ce territoire d'urbanisation. Les extensions dans ce type de zone ne seront toutefois possibles que dans des secteurs où le plan directeur cantonal a prévu des extensions du territoire d'urbanisation (ou dans les secteurs où le plan directeur régional a proposé des adaptations du territoire d'urbanisation).

Conclusion

En conclusion, la région peut remettre en question les zones d'activités légalisées qui ne sont pas situées en secteur stratégique ou en zone d'activités cantonale. Elle peut remettre en question les extensions du territoire d'urbanisation prévues par le plan directeur cantonal.

Contenu du plan directeur régional

Texte

- > Définir les éventuelles mesures de mobilité nécessaires, afin de respecter les critères de desserte pour les zones d'activités définies dans le plan directeur cantonal ;
- > Possibilité de définir un quota de zones d'activités dédié à un secteur stratégique ainsi qu'un quota dédié aux « autres zones d'activités » ;
- > Lister les communes qui doivent, dans un délai de 2 ans, revoir l'affectation ou la taille de leurs réserves en zones d'activités légalisées.

Carte de synthèse

- > Reporter les zones d'activités cantonales, y compris les secteurs stratégiques ;
- > Identifier les extensions du territoire d'urbanisation dédiées aux zones d'activités et les secteurs où les réserves de zones d'activités légalisées doivent être réduites au niveau local (dézonage ou changement d'affectation) ;
- > En cas de création de zones d'activités régionales, les localiser.

Rapport

- > Prouver le besoin d'extension en zone d'activités au niveau régional sur la base des données du système de gestion régionale des zones d'activités ;
- > Démontrer, à l'aide d'un tableau répertoriant les surfaces de zones d'activités à supprimer (dézonage ou changement d'affectation) et celles à mettre en zone, que le dimensionnement des zones d'activités de la région est conforme au quota donné par le plan directeur cantonal ;
- > Démontrer la conformité des zones aux critères de desserte en transport individuel motorisé, en transports publics et en mobilité douce ;
- > En cas de création de zones d'activités régionales, démontrer qu'elles respectent les critères définis dans le plan directeur cantonal.

8.2 Mobilité

8.2.1 Coordination urbanisation et mobilité

Rappel du plan directeur cantonal

- › La densification du milieu bâti est permise :
 - › aux endroits bénéficiant au minimum d'un niveau de desserte C en transports publics ;
 - › aux endroits où l'existence de liaisons directes, attractives et sécurisées vers une gare ferroviaire et entre les principaux pôles d'attractivités de la localité (équipements publics, commerces, secteurs d'emplois et quartiers de densification moyenne et haute) est démontrée.

Explication du traitement dans le plan directeur régional

Dans le programme d'aménagement régional déjà, il est primordial que la région établisse une stratégie de développement régional qui fasse preuve d'une bonne cohérence entre l'urbanisation, la mobilité ainsi que l'environnement. Dans le plan directeur régional à proprement parler, la région doit également démontrer comment elle entend coordonner ces domaines et justifier la planification des infrastructures régionales sous l'angle de la desserte en transport.

Ainsi, dans le cas de la planification d'infrastructures régionales (établissements scolaires, sportifs ou culturels par exemple) ainsi que pour les zones d'activités, le choix du site doit être justifié du point de vue de son raccordement à la desserte en transport existante.

Concernant la densification, le plan directeur cantonal la limite si la desserte de transports publics n'atteint pas au minimum le niveau C. Cependant, le plan directeur régional peut proposer des liaisons de mobilité douce à créer ou à améliorer pour atteindre une qualité de desserte de A, B ou C et ainsi permettre la densification non restreinte du secteur.

Les grands générateurs de trafic, en raison de leur fort impact sur le territoire et l'environnement, requièrent un traitement sous la forme de fiches de projet dans le plan directeur cantonal. Dans ce cadre, le canton peut demander à la région une étude en justifiant le besoin et la localisation. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de traiter les grands générateurs de trafic de manière liante dans le plan directeur régional.

L'appellation « grand générateur de trafic » peut être assignée à différents types de construction tels que des entreprises, des constructions publiques, des installations de tourisme et loisirs, des centres commerciaux, etc.

Contenu du plan directeur régional

Texte

- › En cas d'existence d'un arrêt de transports publics avec qualité de desserte C desservant le territoire de plusieurs communes, possibilité d'identifier, en regard de la stratégie d'urbanisation régionale, les liaisons directes de mobilité douce existantes ou à créer en direction de l'arrêt de transports publics avec qualité de desserte C afin de permettre la densification du milieu bâti dans les communes concernées.

Carte de détail

- › Représenter les liaisons intercommunales existantes ou à créer vers les arrêts de transports publics avec qualité de desserte C et leur potentiel d'amélioration.

Rapport

- › Démontrer la coordination entre urbanisation et mobilité ;
- › Justifier les choix de sites d'implantation d'infrastructures publiques et de zones d'activités en fonction des dessertes en transports ;
- › Identifier l'impact sur les réseaux de mobilité des développements souhaités (capacité de réseau, maillage du réseau de mobilité douce, besoins en mobilité combinée, etc.) et décrire les mesures et les adaptations éventuellement nécessaires.

- › Démontrer la faisabilité des liaisons intercommunales et les mesures à prendre à l'échelle locale.
- › Proposer un échéancier de réalisation et définir qui est en charge de la réalisation des mesures.

8.2.2 Transports publics

Rappel du plan directeur cantonal

- › Tenir compte de la planification Rail2000 (corrections de tracés ferroviaires entre Berne, Fribourg et Lausanne), du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire PRODES de la Confédération et de la planification cantonale des transports publics dans l'élaboration du plan directeur régional. En particulier, choisir les sites d'implantation des établissements scolaires et des sites sportifs et culturels, en tenant compte du réseau des transports publics et de la qualité de desserte.

Explication du traitement dans le plan directeur régional

Les régions n'ont pas de tâche de planification des transports publics. Etant donné que les transports publics constituent une armature importante pour le développement de la région, il est nécessaire de les représenter sur la carte de synthèse. Dans le but d'attirer l'attention du canton, il est possible d'identifier les éventuels besoins d'amélioration des transports publics, établis sur la base d'une analyse origine/destination réalisée par la région.

Contenu du plan directeur régional

Carte de synthèse

- › Reprendre, à titre indicatif, les planifications fédérale et cantonale (tracés ferroviaires et arrêts de transports publics).

Rapport

- › Identifier les éventuels besoins d'amélioration des transports publics.

8.2.3 Transports individuels motorisés

Rappel du plan directeur cantonal

- › Identifier les mesures d'adaptation nécessaires du réseau routier permettant d'assurer les développements prévus dans les secteurs stratégiques.

Explication du traitement dans le plan directeur régional

Le réseau routier cantonal et communal existant n'appelle pas de planification routière régionale. Etant donné que le réseau routier est structurant pour le développement de la région et que d'autres réseaux (cyclables et piétonniers) s'y appuient, il est nécessaire de le faire figurer à titre indicatif, ainsi que les projets modifiant le réseau routier, tels que les nouvelles liaisons et routes de contournement. Par ailleurs, les déficits en matière d'accessibilité routière entre les communes sont à mettre en évidence et les adaptations éventuelles sont à proposer.

De plus, comme signalé plus haut dans la partie « Coordination urbanisation et mobilité », il s'agit de clarifier quelles adaptations du réseau peuvent être rendues nécessaires par la planification d'un projet régional.

Des principes de gestion du stationnement peuvent être également définis par la région afin de garantir une harmonisation entre les communes.

Contenu du plan directeur régional

Texte

- › Identifier les éventuelles adaptations des routes intercommunales structurantes au niveau de la région ;
- › Possibilité de définir des principes de gestion du stationnement.

Carte de synthèse

- › Reprendre, à titre indicatif, le réseau routier cantonal, ainsi que les projets de développement routier connus au moment de l'établissement du plan ;
- › Identifier les éventuelles adaptations des routes intercommunales structurantes au niveau de la région.

Rapport

- › Justifier les décisions prises par la région.

8.2.4 Mobilité combinée

Rappel du plan directeur cantonal

- › Reporter la planification cantonale des parcs-relais aux gares, en précisant éventuellement les capacités en places à prévoir pour les voitures et les vélos ;
- › Identifier les éventuels besoins en matière de covoiturage et reporter le cas échéant les places qui y sont affectées (existantes, à améliorer, à créer).

Explication du traitement dans le plan directeur régional

Le canton a établi une planification des parcs-relais aux gares. Une planification des parkings d'échange, réalisée par les agglomérations à leurs abords, existe également. La région doit reprendre à titre indicatif les planifications existantes (parcs-relais et parkings d'échange).

Par ailleurs, dans le respect de l'offre minimale définie pour chaque gare par la planification cantonale, les régions peuvent affiner leurs besoins au niveau des gares et définir si une offre complémentaire est nécessaire aux arrêts de bus. Elles peuvent également définir des principes généraux de dimensionnement et de gestion de ce type de stationnement (voitures, vélos) pour assurer une coordination entre les communes. Si nécessaire, une offre minimale pour les deux-roues peut-être planifiée.

Finalement, le plan directeur cantonal donne encore la tâche aux régions d'identifier s'il y a un besoin de création de parkings pour le covoiturage.

Contenu du plan directeur régional

Texte

- › Mettre en évidence les éventuels compléments identifiés (parc-relais, stationnement aux arrêts de bus et besoin en covoiturage) et les éventuels principes de dimensionnement et de gestion relatifs à ces types de stationnements.

Carte de synthèse

- › Reprendre, à titre indicatif, la planification cantonale des parcs-relais et, si concerné, la planification des agglomérations des parkings d'échange ;
- › Mettre en évidence les éventuels compléments identifiés (parc-relais, stationnement aux arrêts de bus et besoin en covoiturage).

Rapport

- › Evaluer quantitativement les besoins pour les voitures et les vélos et le type d'équipements recommandés pour le stationnement des vélos.

8.2.5 Réseau cyclable

Rappel du plan directeur cantonal

- Planifier le réseau cyclable régional sur la base du réseau cyclable cantonal et des éventuels réseaux locaux existants ;
- Veiller, en particulier dans le cadre des planifications des zones d'activités cantonales et régionales et aux sites scolaires, à ce que ces zones soient accessibles de manière sûre, directe et confortable pour les cyclistes, et que des places de stationnement pour les vélos soient disponibles en quantité et qualité suffisantes ;
- Planifier les parkings d'échange en tenant compte des besoins en stationnement des cyclistes.

Explication du traitement dans le plan directeur régional

Le plan sectoriel vélo définit le réseau cyclable cantonal utilitaire et de loisirs (cyclotourisme et VTT). Basé sur le réseau routier cantonal, il identifie des tronçons reportés sur des routes communales pour des raisons de sécurité, de continuité ou d'attractivité. Il intègre aussi certains itinéraires communaux, notamment à l'intérieur des agglomérations.

Le plan directeur régional se doit de reprendre cette planification et doit également planifier son réseau régional. Si le réseau régional s'y prête, une offre de vélo en libre-service peut être étudiée.

Le stationnement des vélos aux lieux ouverts au public et aux arrêts de transports publics doit être évalué. Des données relatives au besoin en places de parcs pour les voitures et vélos dans les parcs-relais aux gares sont disponibles auprès du Service de la mobilité.

La région peut également identifier au besoin les compléments au réseau cantonal permettant une meilleure coordination intercommunale.

Contenu du plan directeur régional

Texte

- Identifier, au besoin, des compléments au réseau cantonal permettant une meilleure coordination entre les réseaux cyclables communaux ;
- Indiquer les lieux nécessitant du stationnement pour les vélos en lien avec les déplacements intercommunaux.

Carte de synthèse

- Planifier et représenter le réseau cyclable régional sur la base du réseau cyclable cantonal et des éventuels réseaux locaux existants ;
- Reprendre, à titre indicatif, le réseau cantonal et les réseaux locaux éventuels.

Carte de détail

- Possibilité d'indiquer les lieux nécessitant du stationnement pour les vélos en lien avec les déplacements intercommunaux.

Rapport

- Présenter l'évaluation des mesures nécessaires aux développements du réseau cyclable ;
- Présenter l'évaluation sommaire des besoins en stationnement.

8.2.6 Cyclotourisme

Rappel du plan directeur cantonal

- Possibilité de planifier et baliser des itinéraires de cyclotourisme, en collaboration avec le Service de la mobilité et l'Union fribourgeoise du Tourisme ;
- Reporter les itinéraires de cyclotourisme existants, projetés ou à améliorer, définis dans la planification cantonale du réseau cyclable.

Explication du traitement dans le plan directeur régional

Le plan sectoriel vélo définit le réseau cyclable cantonal utilitaire mais aussi de loisirs (cyclotourisme et VTT). Cette planification cantonale indique les itinéraires de SuisseMobile, ainsi que les itinéraires à modifier et les nouveaux itinéraires envisagés. La région peut proposer des modifications ou de nouveaux itinéraires. Le canton est responsable de la coordination avec SuisseMobile et l'Union fribourgeoise du Tourisme.

Contenu du plan directeur régional

Carte de synthèse

- > Possibilité de reprendre, à titre indicatif, les itinéraires existants, projetés ou à améliorer de la planification cantonale ;
- > Possibilité d'indiquer les éventuels itinéraires régionaux de cyclotourisme à créer, à améliorer ou à supprimer.

Rapport

- > Décrire les éventuels itinéraires identifiés par les régions.

8.2.7 Vélo tout terrain

Rappel du plan directeur cantonal

- > Possibilité de planifier, aménager et baliser de nouveaux itinéraires de vélo tout terrain, en collaboration avec l'Union fribourgeoise du Tourisme, le Service de la mobilité, les organisations touristiques régionales et les sociétés de développement ;
- > Reporter les itinéraires de vélo tout terrain existants, projetés ou à améliorer sur la carte de synthèse.

Explication du traitement dans le plan directeur régional

Des travaux sont actuellement en cours au sein du canton pour établir un concept de mise en œuvre pour le développement du vélo tout terrain sur les cinq prochaines années nommé « Mountainbike Fribourg ». Actuellement, un seul itinéraire est reconnu officiellement et est satisfaisant : l'itinéraire n°2 Panorama bike de SuisseMobile, inauguré en 2008 et géré par l'Union fribourgeoise du Tourisme. D'autres itinéraires locaux sont entretenus par quelques organisations touristiques régionales. Il est important pour le canton, en termes d'attractivité touristique, de développer l'offre dans le respect de la protection de la faune. La planification régionale des parcours et des infrastructures de vélo tout terrain (trail centers, bike parks), en collaboration avec l'Union fribourgeoise du Tourisme et le Service des forêts et de la nature, est donc bienvenue et soutenue par le canton.

Contenu du plan directeur régional

Texte

- > Possibilité d'identifier des améliorations et des compléments du réseau ;
- > Dans le cas d'une planification d'implantation d'équipements pour vélo tout terrain (trail centers, bike parks), indiquer les principes y relatifs.

Carte de synthèse

- > Représenter les éventuelles propositions de nouveaux itinéraires et/ou infrastructures de vélo tout terrain ;
- > Possibilité de reprendre, à titre indicatif, l'itinéraire et/ou les infrastructures vélo tout terrain existants ;
- > Représenter les éventuelles améliorations et les compléments du réseau.

Rapport

- > Justifier la pertinence des éventuels nouveaux itinéraires de vélo tout terrain.

8.2.8 Chemins pour piétons

Rappel du plan directeur cantonal

- › Planifier les réseaux, liaisons ou mesures en matière de chemin pour piétons à l'échelle de la région.

Explication du traitement dans le plan directeur régional

La planification des chemins pour piétons est de la compétence des communes. Néanmoins, un traitement de cette thématique à l'échelon régional permet de garantir la continuité des liaisons intercommunales structurantes et de veiller à ce que les équipements régionaux soient bien connectés. Les régions sont libres de fixer des mesures ou d'identifier spatialement des liaisons ou l'ensemble d'un réseau.

Il est surtout question de garantir un accès aisé aux centres (écoles, commerces, établissements publics, installations de sport et de loisirs) ainsi qu'aux arrêts des transports publics.

L'aménagement des réseaux des chemins pour piétons doit être coordonné avec le développement urbain, la desserte des zones à bâtir, le réseau routier, les mesures de modération du trafic, les transports publics, les pistes cyclables et le réseau des chemins de randonnée pédestre. Il y a, si possible, lieu d'intégrer les chemins historiques.

Il ne s'agit en aucun cas de reporter l'ensemble des chemins pour piétons sur la carte, ceux-ci étant très nombreux.

Contenu du plan directeur régional

Texte

- › Identifier les liaisons intercommunales manquantes ou inadaptées, sur la base du réseau routier cantonal et intercommunal ainsi que les mesures nécessaires en termes de type d'aménagement.

Carte de synthèse

- › Représenter les liaisons intercommunales manquantes ou inadaptées.

Rapport

- › Justifier les décisions prises par la région.

8.2.9 Chemins de randonnée pédestre

Rappel du plan directeur cantonal

- › Intégrer le réseau des chemins de randonnée pédestre, l'adapter et le compléter si nécessaire.

Explication du traitement dans le plan directeur régional

Le canton a confié la gestion du réseau de randonnée pédestre à l'Union fribourgeoise du Tourisme. Les dispositions légales de la loi sur le tourisme fixent les obligations en matière de balisage et entretien des réseaux de randonnée. Les tracés des chemins de randonnée pédestre figurant sur la carte de l'inventaire des chemins de randonnée pédestre constituent les plans des réseaux et sont à ce titre protégés en vertu de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre. Dans le cadre de l'élaboration du plan directeur régional, la région peut proposer des adaptations.

Contenu du plan directeur régional

Texte

- › Possibilité de proposer des adaptations du réseau des chemins de randonnée pédestre.

Carte de synthèse

- › Représenter les éventuelles propositions d'adaptation du réseau des chemins de randonnée pédestre et leur raccordement au réseau existant.

Rapport

- > Justifier les décisions prises par la région.

8.3 Environnement

8.3.1 Généralités

Selon la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, l'environnement est l'une des thématiques obligatoires du plan directeur régional. Sont concernées les thématiques de la protection de l'air et de la lutte contre le bruit ainsi que les thématiques liées à l'eau. Les autres thèmes « Environnement » du plan directeur cantonal ne nécessitent pas de traitement à l'échelle régionale.

De manière générale en matière d'environnement, la région est libre de faire le constat de l'impact de l'ensemble du plan directeur régional, sous la forme d'une évaluation environnementale stratégique. Cette étude pourrait être réalisée par une région désireuse de donner à son plan une dimension environnementale particulière. Comme son nom l'indique, elle vise à recenser et évaluer les effets du plan directeur régional sur l'environnement, en particulier en ce qui concerne les planifications et projets à fort impact sur le territoire et l'environnement (zones d'activités, grands générateurs de trafic, pôles touristiques, etc.). Les recherches y sont moins détaillées que pour l'étude de l'impact sur l'environnement, mais plus étendues (examen de solutions de remplacement ou de variantes).

Une telle étude peut présenter les avantages suivants :

- > garantir un niveau élevé de protection de l'environnement ;
- > recenser suffisamment tôt les effets sur l'environnement afin d'optimiser les options (variantes) ;
- > recenser les effets sur l'environnement de la somme des différents projets sur un large territoire ;
- > associer le public et les autorités concernées ;
- > fournir des informations vérifiables et transparentes aux décideurs, aux autorités politiques et au public intéressé.

Pour qu'elle soit utile, l'évaluation environnementale stratégique doit constituer une partie intégrante des processus de planification et non être établie a posteriori. Il s'agit d'un instrument d'accompagnement de la planification plutôt que d'un instrument d'évaluation du plan abouti.

Le Service de l'environnement se met à disposition pour conseiller les régions en la matière. Celles-ci peuvent aussi s'appuyer sur le document « Evaluation des effets sur l'environnement pour les plans et programmes, Office fédéral de l'environnement, 2018 ». En cas d'évaluation environnementale stratégique, le Service de l'environnement appréciera ce document dans le cadre de la procédure usuelle du plan directeur régional.

8.3.2 Protection de l'air et lutte contre le bruit

Rappel du plan directeur cantonal

- > Pas de tâches expressément attribuées aux régions dans les thèmes Protection de l'air et Lutte contre le bruit car ces thématiques sont transversales et rattachées à des tâches des thèmes urbanisation et mobilité.

Explication du traitement dans le plan directeur régional

La qualité de l'air et la lutte contre le bruit sont des thèmes primordiaux de l'environnement qui peuvent être sensiblement améliorés par une gestion coordonnée de l'urbanisation et de la mobilité. Nous renvoyons pour cela aux chapitres du guide traitant de ces thématiques.

Des études régionales multicritères sur la localisation de projets de construction et d'infrastructure peuvent avoir un effet positif sur la mobilité et donc sur la protection contre les immissions nuisibles (air et bruit). Ces études doivent également évaluer les sites possibles en fonction des autres critères spécifiques à la protection de l'environnement (présence d'eaux souterraines, qualité des sols, etc.).

Il est bienvenu de la part des régions de faire référence au plan de mesures de 2019 pour la protection de l'air de l'Etat de Fribourg, voire de réfléchir, pour le centre régional, à d'éventuelles mesures à prendre en termes de pollution. Les mesures T2 (grands générateurs de trafic) et T3 (mesures d'accompagnement liées aux nouvelles routes) doivent particulièrement faire partie des réflexions.

Contenu du plan directeur régional

Rapport

- > Justifier, sous l'angle de la protection de l'air et de la lutte contre le bruit, les choix faits en termes de coordination entre urbanisation et transports ;
- > Possibilité de justifier la coordination avec le plan de mesures 2019 pour la protection de l'air.

8.3.3 Gestion globale des eaux

Rappel du plan directeur cantonal

- > Les régions travaillent à l'échelle des bassins versants en ce qui concerne la gestion des eaux.

Explication du traitement dans le plan directeur régional

La gestion des eaux se fait désormais de manière globale, par bassin versant, en prenant en compte non seulement la protection de cette ressource, mais également les diverses utilisations qui en sont faites (eau potable, baignade, pêche, force hydroélectrique, etc.) et les mesures nécessaires pour se protéger contre les crues.

Selon la loi cantonale sur les eaux, les communes doivent se constituer en bassin versant et établir un plan directeur de bassin versant. Une région au sens du district est concernée par plusieurs bassins versants. Au nombre de 15, ceux-ci sont définis en annexe du règlement sur les eaux.

Etant donné que les thématiques liées à l'eau sont désormais traitées par le plan directeur de bassin versant, il n'y a pas lieu de le faire en détail dans le plan directeur régional, hormis pour la question de l'aménagement des rives de lac et de l'amarrage des bateaux (voir partie spécifique) puisqu'il s'agit d'un contenu obligatoire selon la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions. Dans le plan directeur régional, il s'agit par contre de renseigner sur l'état des travaux d'établissement des plans directeurs de bassins versants qui s'inscrivent entièrement ou partiellement dans les limites territoriales du plan directeur régional et de montrer la coordination entre ces deux instruments. Il est également nécessaire de montrer que la croissance démographique de la région est coordonnée avec la planification des STEP.

En matière d'évacuation et épuration des eaux, les plans généraux d'évacuation des eaux devront être établis ou mis à jour à la suite des plans directeurs de bassins versants et la coordination avec les plans d'aménagement local devra être assurée.

Par contre, lors de la planification de projet régional, il est nécessaire de prendre en compte les thématiques liées à l'eau, notamment l'épuration des eaux. Par ailleurs, certaines STEP étant déjà en limite de capacité, les besoins en eau en cas de construction de l'ensemble des zones d'activités de la région devraient être évalués en tenant compte des STEP auxquelles les zones concernées seraient raccordées. Par conséquent, il est recommandé de tenir compte de cet aspect dans la stratégie régionale pour les zones d'activités.

Contenu du plan directeur régional

Rapport

- > Informer sur l'état des travaux des différents plans directeurs de bassin versant que comprend la région ;
- > Justifier la coordination entre le développement urbain souhaité et la planification de l'évacuation et épuration des eaux.

8.3.4 Alimentation en eau potable

Rappel du plan directeur cantonal

- Tenir compte de la stratégie cantonale de distribution de l'eau potable, définie dans le plan sectoriel des infrastructures d'eau potable (PSIEau), lors de l'élaboration du plan directeur régional ;
- Se coordonner au niveau intercommunal pour assurer une optimisation des infrastructures d'eau potable.

Explication du traitement dans le plan directeur régional

Sur la base des plans des infrastructures d'eau potable établis par les communes, le canton réalise un plan sectoriel des infrastructures d'eau potable. Celui-ci contient l'inventaire des ressources en eau, la coordination des infrastructures d'eau potable existantes et les mesures à mettre en œuvre afin d'assurer l'alimentation en temps de crise. Actuellement, cette planification cantonale est en cours d'établissement. Le contenu contraignant du PSIEau sera intégré au plan directeur cantonal lors d'une prochaine modification de celui-ci. Dans cette attente, les régions doivent s'assurer de la coordination entre le développement planifié dans le plan directeur régional et les capacités d'alimentation en eau potable selon les plans des infrastructures d'eau potable établis par les communes.

Contenu du plan directeur régional

Rapport

- Justifier la coordination entre le développement urbain souhaité et l'alimentation en eau potable (plans d'infrastructures d'eau potable).

8.4 Rives de lacs

Rappel du plan directeur cantonal

Rives de lacs

- Le canton réalise, 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 ;
- Les régions tiennent compte des principes établis par le canton pour le traitement de la problématique des rives de lacs dans leur plan directeur régional.

Ports de plaisance et amarrages de bateaux

- Encourager pour chaque lac une planification régionale ou intercommunale sous forme d'un plan directeur des rives garantissant une utilisation et un développement coordonnés entre l'urbanisation, la mobilité, le tourisme et les loisirs, les amarrages ainsi que la protection de la nature et du paysage.

NB : ce point sera modifié dans le plan directeur car la planification régionale des rives est exigée dans les plans directeurs régionaux devenus obligatoires. Les plans directeurs des rives n'ont donc plus lieu d'être.

- Définir dans le plan directeur régional :
 - les secteurs où il faut supprimer les amarrages et installations des bateaux ;
 - les secteurs propices à l'implantation ou à l'agrandissement de ports ou d'installations d'amarrages collectifs ;
 - le seuil maximal des places d'amarrage par lac et par secteur, en tenant compte de la capacité du site en matière de stationnement et de trafic ;
 - une stratégie pour la mise en œuvre de la restructuration des amarrages, en fixant des priorités et des délais de réalisation ;
 - la mise en évidence des mesures d'aménagement (routes, cheminements, stationnement, etc.) éventuellement nécessaires ;
 - les installations ou secteurs soumis à l'obligation de plan d'aménagement de détail et les objectifs de ceux-ci.

Explication du traitement dans le plan directeur régional

Actuellement, les activités de tourisme et de loisirs en bord de lacs se développent au gré des projets et opportunités, notamment les activités nautiques. Afin de tenir compte de l'imbrication des différents usages, il est nécessaire d'établir une stratégie. La facilitation de l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci par le public est un principe de la loi sur l'aménagement du territoire. Comme l'indique le plan directeur cantonal, le canton s'est engagé à réaliser une étude pour donner un cadre aux régions quant à la manière de gérer les rives. Cependant, elle n'a pas débuté tandis que les régions ont pour la plupart déjà entamé leurs travaux. L'étude cantonale sera donc prête seulement en vue de futures révisions des plans directeurs régionaux. En l'absence de cette étude, la région doit néanmoins traiter l'aménagement des rives, contenu obligatoire du plan directeur régional selon la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions.

La planification et la gestion des rives doivent être pensées de manière globale, c'est-à-dire en considérant les aspects de protection de la nature et du paysage, de conservation du patrimoine, d'accessibilité et de tourisme et loisirs. Le plan sectoriel cantonal des eaux superficielles, en cours de réalisation, résume les enjeux de cette manière :

Gestion globale des rives			
Nature et paysage	Urbanisation et mobilité	Tourisme et loisirs	Amarrages
<ul style="list-style-type: none"> > Préserver les espaces naturels de toutes activités et utilisations susceptible de stopper l'étalement urbain le long des rives. > Garantir une urbanisation de qualité et stopper l'étalement urbain le long des rives. 	<ul style="list-style-type: none"> > Assurer des espaces de détente et de loisir aux abords des lacs et garantir une accessibilité optimale aux rives. > Gérer la mobilité tous modes confondus en priorisant clairement la mobilité douce et les transports publics. 	<ul style="list-style-type: none"> > Concentrer les infrastructures touristiques d'envergure. > Diriger le flux des personnes, notamment des visiteurs, par une gestion du réseau et de régulation du trafic. 	<ul style="list-style-type: none"> > Déplacer les amarrages des secteurs sensibles (regroupement dans les ports.) > Développer une stratégie de restructuration et de mise en oeuvre pour le traitement des places d'amarrages.

En tenant compte du tableau ci-dessus, les espaces dédiés aux activités de loisirs doivent être clairement distingués de ceux à renaturer ou de ceux à protéger en raison d'éléments patrimoniaux (patrimoine bâti, archéologique, naturel ou paysager). Des mesures propres à chaque secteur doivent être établies. Les endroits présentant des capacités d'accueil sans trop d'impact sur les intérêts publics à préserver et où des projets pourront voir le jour sont à distinguer d'autres endroits à vocation naturelle. Idéalement, ces secteurs à vocation de loisirs peuvent encore être catégorisés en fonction de la destination choisie par la région (par exemple sports nautiques motorisés, grand public et famille, ports, etc.). A noter que les lacs de retenue ne doivent généralement pas connaître un développement des infrastructures touristiques similaires à ce qu'on peut trouver sur les autres lacs.

La catégorisation des secteurs doit se faire en prenant en compte l'accessibilité en transports publics ainsi que la proximité des sites palafittiques immergés.

Elle doit aussi se faire en fonction de l'état naturel et paysager des rives. Pour cela, il est recommandé à la région de mandater un bureau spécialisé pour faire un relevé de terrain et établir un état des lieux des rives du point de vue de la nature (rives naturelles de haute valeur, rives naturelles dégradées, rives fortement dégradées) et non pas uniquement de prendre en compte les inventaires et autres données existantes.

En termes de stationnement des bateaux, les places d'amarrages et les débarcadères privés le long des rives ne sont pas opportuns. Ces aménagements, souvent accompagnés de la destruction de roselières, contribuent à l'encombrement de la rive et sont contraires aux intérêts de la nature, de la pêche et de la sécurité de la navigation, d'où la volonté cantonale de rassembler les amarrages épars dans des ports ou dans d'autres installations d'amarrages collectifs. Le choix de l'emplacement et le dimensionnement des ports doivent être soigneusement étudiés en considérant plus particulièrement l'intégration dans le site, la limite de capacité d'accueil des zones environnantes en ce qui concerne les accès, les places de parc, la dimension des installations touristiques existantes et à créer, la sollicitation acceptable des rives par les baigneurs, etc. Les amarrages dispersés empêchent parfois la population d'accéder au lac dans de bonnes conditions. Une concentration des amarrages permet donc également de garantir l'accès au lac d'une plus large partie de la population.

Ainsi donc, la création de nouvelles places d'amarrages et la restructuration et la gestion des places d'amarrage existantes doit se faire par le biais d'une planification régionale faisant la pondération entre les différents intérêts en présence. Des réflexions dans les planifications directrices communales et/ou des plans d'aménagement de détail peuvent être requis ensuite au niveau communal. Le plan directeur régional doit alors donner un cadre pour les réflexions à mener à l'échelle locale.

Une planification régionale a déjà été établie pour les lacs suivants : Gruyère, Morat avec le canal de la Broye sur la partie fribourgeoise ainsi que Neuchâtel sur la partie fribourgeoise. Cela ne dispense néanmoins pas les régions concernées par ces lacs de s'assurer que l'ensemble des tâches à réaliser selon le plan directeur cantonal et le présent guide soient réalisées et d'actualiser les informations si nécessaire.

La coordination avec les cantons voisins est essentielle. Une coordination avec les cantons voisins a eu lieu dans le cadre de l'élaboration du plan directeur régional du Lac pour les lacs de Morat et de Neuchâtel. En outre, un plan d'affectation cantonal pour la protection de la rive sud du lac de Neuchâtel a été établi conjointement avec le canton de Vaud.

Etant donné la pression touristique exercée, les lacs de Neuchâtel, Morat (partie fribourgeoise du canal de la Broye incluse), Gruyère, Schiffenen et le lac Noir sont obligatoirement à traiter de la manière décrite ci-dessous (contenu obligatoire du plan directeur régional). Les lacs de Monstalvens et Lessoc doivent également être traités sous l'angle de la mobilité et des activités touristiques qui pourraient ou non s'y développer. Concernant les autres lacs, nous laissons la région jugée de la pertinence d'un traitement.

Etant donné le traitement exigé pour les rives, il est vivement recommandé de réaliser une carte de détail liante pour représenter les éléments demandés. La région est libre de représenter les éléments principaux également sur la carte de synthèse.

Contenu du plan directeur régional

Texte

- > Distinguer chaque secteur propice au développement d'activités de tourisme et de loisirs (notamment dédié à la baignade), à protéger ou à renaturer et indiquer les mesures à prendre y relatives ;
- > Identifier les éventuels projets d'installation de loisirs ;
- > Identifier les itinéraires touristiques existants, à améliorer ou à créer ;
- > Identifier les cheminements existants ainsi qu'à améliorer ou à créer pour être accessibles au public le long des rives (chemins pédestres, pistes cyclables, parcours et pistes VTT) ;
- > Identifier si nécessaires les mesures d'aménagement (routes, cheminements, stationnement, etc.) et les compléments du réseau routier à prévoir ;
- > Définir le seuil maximal des places d'amarrages par lac et par secteur, en tenant compte de la capacité du site en matière d'accessibilité, de stationnement et de trafic ;
- > Définir la stratégie pour la mise en œuvre de la restructuration des amarrages, en fixant des priorités et des délais de réalisation.

Carte de détail

- > Distinguer les secteurs propices au développement d'activités de tourisme et de loisirs notamment les éventuels espaces dédiés à la baignade ;
- > Distinguer les secteurs à protéger ;
- > Distinguer les secteurs à renaturer ;
- > Localiser les éventuels projets d'installations de loisirs ;
- > Distinguer les secteurs où les amarrages et installations des bateaux doivent être supprimés ;
- > Distinguer les secteurs propices à l'implantation ou à l'agrandissement de ports ou d'installations d'amarrages collectifs ;
- > Distinguer les secteurs et installations soumis à l'obligation de plan d'aménagement de détail ;

- › Identifier les liaisons de mobilité douce accessibles au public existantes, à améliorer et à créer (chemins pédestres, pistes cyclables, parcours et pistes VTT) ;
- › Identifier les compléments du réseau nécessaires et les lieux de stationnement pour les voitures et les vélos.

Carte de synthèse

- › Renvoyer à la carte de détail.

Rapport

- › Justifier les décisions prises par la région et notamment les critères sur lesquels se fonde la localisation choisie d'éventuels projets d'installations de loisirs.

9 Thématiques facultatives

En dehors des 4 thématiques ci-dessus, les régions sont encouragées à traiter au surplus d'autres thématiques, soit directement lors de la réalisation de leur plan directeur régional, soit lors d'une adaptation ultérieure de celui-ci. Voici ci-dessous les thématiques facultatives, à savoir le tourisme, le patrimoine, les infrastructures touristiques, l'énergie, les stands de tir, l'espace agricole, et la nature et le paysage. Les contenus pour le texte, la carte de synthèse et le rapport sont donc de l'ordre de la recommandation.

9.1 Tourisme

Rappel du plan directeur cantonal

Pôles touristiques

- › Les régions définissent une stratégie régionale en accord avec la stratégie cantonale. Cette stratégie régionale doit :
 - › concerner l'ensemble des activités touristiques et de loisirs pratiquées ou projetées sur le territoire régional ;
 - › se baser sur une analyse des atouts touristiques de la région et de leur impact économique en tenant compte de la desserte multimodale existante et projetée ;
 - › indiquer comment la région veut mettre en valeur ses atouts et les exploiter ;
 - › localiser les installations touristiques et de loisirs existantes ou projetées en définissant leur type ;
 - › identifier les secteurs d'attractivité touristique sur lesquels les communes peuvent mener des réflexions dans le cadre de leur planification locale.
- › Les régions définissent les pôles touristiques régionaux sur la base de la stratégie régionale.
- › D'ici à ce qu'ils soient définis dans les plans directeurs régionaux, les pôles touristiques régionaux sont les suivants :
 - › Düdingen / Tafers
 - › Jaun
 - › La Roche / Pont-la-Ville
 - › Mont Vully
 - › Kerzers
 - › Delley-Portalban / Gletterens

Implantation d'équipements de tourisme et de loisirs, activités équestres et golfs

- Implanter les équipements touristiques et de loisirs d'importance régionale dans les pôles touristiques cantonaux ou régionaux, hormis ceux qui, pour des raisons objectives de faisabilité, ne peuvent pas l'être ;
- Les régions peuvent examiner, à l'occasion de la réalisation d'un projet d'équipement touristique et de loisirs d'importance régionale sur leur territoire, la nécessité de mettre à jour leur plan directeur régional et d'y introduire la nouvelle installation ;
- Reporter les itinéraires équestres existants, projetés ou à améliorer sur la carte de synthèse ;
- Reporter les emplacements des centres existants, à développer ou créer sur la carte de synthèse ;

Explication du traitement dans le plan directeur régional

Pôles touristiques

Les pôles touristiques régionaux, complémentaires aux pôles touristiques cantonaux, comprennent les sites affichant des mouvements touristiques et une offre en installations et équipements touristiques d'intérêt régional. Certaines activités touristiques peuvent attirer une clientèle en provenance de l'extérieur du canton.

La définition des pôles régionaux dans le plan directeur cantonal correspond à l'analyse et la pratique promotionnelle de l'Union fribourgeoise du Tourisme. Elle se base sur l'ordonnance fixant la liste transitoire des pôles touristiques régionaux du 2 octobre 2006. Le canton donne la possibilité aux régions de mettre à jour les pôles touristiques régionaux sur la base d'une stratégie régionale, et incite ainsi les régions à devenir des acteurs actifs et prospectifs dans le domaine. Afin d'éviter des développements contraires aux objectifs de l'aménagement du territoire et afin d'anticiper l'implantation de nouvelles installations de loisirs et de tourisme sur leur territoire, les régions qui se donnent une vocation touristique ont tout intérêt à développer et à élaborer une stratégie régionale dans le cadre de l'élaboration de leur plan directeur régional ou par une mise à jour a posteriori de celui-ci.

La stratégie touristique régionale doit permettre de recenser l'ensemble des atouts touristiques de la région et d'indiquer comment elle veut les mettre en valeur et les exploiter. Elle devrait porter sur l'ensemble des activités touristiques et de loisirs pratiquées ou projetées dans un proche avenir et prendre également en considération la stratégie cantonale et l'offre existante dans les territoires voisins. La desserte multimodale existante et projetée doit être prise en compte.

La préservation des milieux protégés qui contribuent à l'attraction touristique d'une région doit être également soigneusement prise en compte.

Pour élaborer sa stratégie touristique, la région peut en déléguer la tâche aux communes les plus directement concernées.

Implantation d'équipements de tourisme et de loisirs, activités équestres et golfs

La réalisation d'un équipement de tourisme et de loisirs à l'intérieur d'un pôle touristique cantonal ou régional permet de développer des synergies et de renforcer l'attractivité de l'équipement et du pôle tout en favorisant une utilisation plus rationnelle des infrastructures publiques existantes. De plus, la promotion touristique s'en trouvera facilitée. En effet, il est plus aisé de promouvoir des destinations clairement identifiables que des territoires où l'offre touristique est diffuse et peu profilée.

En termes d'activités équestres, les régions peuvent, en collaboration avec l'Union fribourgeoise du Tourisme, le Service des forêts et de la faune, le Service de la mobilité, les organisations touristiques régionales, les sociétés de développement et les associations équestres :

- évaluer l'opportunité d'implanter de nouveaux centres à l'échelle régionale ;
- planifier et aménager de nouveaux itinéraires.

Les terrains de golf exercent également des effets importants sur l'organisation du territoire. Ils occupent, selon leur type, une surface moyenne de 50 à 70 ha et leur réalisation entre souvent en conflit avec les intérêts de l'agriculture, des forêts, de la protection de la nature et de l'environnement. Les nouveaux golfs doivent faire l'objet d'une fiche de projet dans le plan directeur cantonal et ne sont donc pas à traiter dans le plan directeur régional.

Tout projet d'équipement de tourisme et de loisirs doit s'appuyer sur une étude démontrant qu'il existe une demande effective, compte tenu des équipements existants ou en voie de réalisation. Dans le cas où la région réaliserait une telle étude sur les besoins, les résultats pourraient figurer au plan directeur cantonal. Selon l'ampleur du projet, une fiche de projet dans le plan directeur cantonal peut être requise et par conséquent un traitement dans le plan directeur régional n'est pas nécessaire.

Contenu du plan directeur régional

Pôles touristiques

Le contenu suivant est recommandé :

Texte

- > Indiquer les principes relatifs aux pôles touristiques régionaux.

Carte de synthèse

- > Localiser les pôles touristiques régionaux ;
- > Reporter à titre indicatif le ou les pôles touristiques cantonaux ;
- > Localiser les projets touristiques envisagés.

Rapport

- > Décrire la stratégie touristique régionale et la manière dont elle est prise en compte dans les mesures du plan directeur régional ;
- > Justifier les projets touristiques envisagés sur la base de la stratégie régionale ;
- > Justifier les décisions prises par la région.

Implantation d'équipements de tourisme et de loisirs, activités équestres et golfs

Le contenu suivant est recommandé :

Texte

- > Indiquer les principes issus d'une planification des itinéraires et/ou des centres équestres ;

Carte de synthèse

- > Localiser les équipements touristiques et de loisirs d'importance cantonale et régionale existants ou à supprimer et ceux d'importance régionale projetés ;
- > Indiquer les tronçons d'itinéraires équestres et les centres existants, à créer, à supprimer ;

Rapport

- > Justifier les décisions prises par la région, notamment les localisations et les critères appliqués pour le choix des sites.

9.2 Patrimoine

Rappel du plan directeur cantonal

- > Les régions tiennent compte des sites protégés, des immeubles protégés et des voies historiques d'importance régionale et nationale dans leur stratégie de développement ;
- > Les régions proposent des mesures ou des stratégies pour la mise en valeur de ces éléments patrimoniaux à l'échelle de la région.

Explication du traitement dans le plan directeur régional

L'aménagement du territoire peut offrir des conditions favorables à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine culturel bâti (comprenant des sites et des immeubles). La protection du patrimoine doit être comprise comme un facteur de qualité dans l'aménagement du développement des localités.

Il en va de même des chemins historiques auxquels sont attribuées une valeur patrimoniale d'importance nationale, régionale ou encore locale, ainsi que des sites archéologiques, protégés par différents types de périmètres.

En effet, différents inventaires nationaux et cantonaux s'assurent de la préservation du patrimoine : ISOS pour les sites construits, IVS pour les chemins historiques, inventaires des biens culturels d'importance nationale et sites palafittiques UNESCO pour les sites archéologiques, recensement des biens culturels immeubles et des biens culturels meubles.

Sur cette base, les mesures en matière de protection et les périmètres de protection sont traités à l'échelle communale (voir le guide pour l'aménagement local). Au niveau régional, aucune mesure supplémentaire de préservation n'est attendue. Les régions peuvent bien entendu réfléchir à une mise en valeur des objets figurant aux inventaires, par exemple d'un point de vue touristique, si cela contribue à l'entretien et à la conservation des objets concernés. Il est également bienvenu de réfléchir à l'intégration de chemins historiques dans l'aménagement du réseau de chemins pour piétons.

Contenu du plan directeur régional

Le contenu suivant est recommandé :

Texte

- > Proposer des routes et chemins touristiques mettant en valeur les sites construits, les sites archéologiques et les chemins historiques ;
- > Proposer des modifications du réseau de chemins pour piétons dans le but d'y intégrer des voies de communication historique d'importance régionale et nationale.

Carte de synthèse

- > Représenter les éventuelles propositions de routes et chemins touristiques ;
- > Représenter les éventuelles modifications des chemins pour piétons ;
- > Reporter à titre indicatif les sites protégés et les voies de communication historique d'importance régionale et nationale.

Rapport

- > Justifier les décisions prises par la région.

9.3 Infrastructures publiques

Rappel du plan directeur cantonal

- > Les régions peuvent étudier les besoins en nouvelles infrastructures publiques d'importance régionale dans leur plan directeur régional.

Explication du traitement dans le plan directeur régional

Le canton a prévu de réaliser un plan sectoriel des infrastructures publiques afin de localiser au mieux les futurs équipements publics importants dans le contexte de la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Les régions peuvent déjà entamer des réflexions au sujet des infrastructures publiques à réaliser au cours des 5 à 10 prochaines années. Elles peuvent étudier les localisations les plus judicieuses à l'échelle régionale, à l'intérieur du territoire d'urbanisation. Ces projets auront ainsi une base plus forte pour leur légalisation au niveau local. Il n'est pas nécessaire de planifier l'ensemble des infrastructures. La région peut se limiter à celles où un besoin d'adaptation ou de nouvelles constructions est urgent.

Contenu du plan directeur régional

Le contenu suivant est recommandé :

Texte

- › Indiquer les principes appliqués pour localiser les sites retenus pour des infrastructures publiques et donner des indications pour les modalités de légalisation à l'échelle communale.

Carte de synthèse

- › Représenter les éventuels projets d'infrastructures publiques cantonales et régionales sur la carte de synthèse.

Rapport

- › Justifier les décisions prises par la région.

9.4 Energie

Rappel du plan directeur cantonal

- › Pas de tâches attribuées aux régions

Explication du traitement dans le plan directeur régional

Par son plan communal des énergies, chaque commune est chargée d'analyser le potentiel de valorisation des ressources compatibles avec les objectifs de politique énergétique (énergies renouvelables / rejets de chaleur) et de définir les périmètres favorables aux chauffages à distance et aux énergies renouvelables. En application du plan directeur cantonal et des dispositions légales en matière d'énergie, le réseau de gaz ne peut s'étendre que s'il s'inscrit en complément aux énergies renouvelables (par exemple pour un appoint aux chauffages à distance ou pour des processus industriels) et si son développement est pris en compte dans le plan communal des énergies.

Afin de donner un cadre aux travaux communaux, la région peut établir une étude qui :

- › procède à un état des lieux des infrastructures énergétiques, par exemple les installations de production d'énergie et les chauffages à distance présentant un certain intérêt au niveau de la région ;
- › analyse le potentiel des ressources valorisables à son échelle, comme par exemple le bois ou autre biomasse, le solaire, les rejets de chaleur des STEP ou industriels et la géothermie profonde ;
- › permette de définir des principes afin de favoriser le développement des chauffages à distance et des énergies renouvelables et d'assurer une coordination de ceux-ci au-delà des frontières communales ;
- › permette de définir des périmètres favorables au développement de ces ressources valorisables et de définir des principes qui leur sont associés.

Ces différents éléments serviront de cadre lors de l'élaboration des plans communaux des énergies et des plans d'aménagement local.

En matière d'énergie hydraulique et éolienne, rien n'est attendu comme traitement à l'échelle régionale.

Contenu du plan directeur régional

Le contenu suivant est recommandé :

Texte

- › Identifier le potentiel des ressources valorisables (énergies renouvelables et rejets de chaleur) et définir des principes pour l'exploiter ;
- › Indiquer les principes liants relatifs au développement des chauffages à distance et aux périmètres favorables au développement des ressources valorisables ;

Carte de synthèse

- › Définir les périmètres favorables au développement des ressources valorisables ;
- › Représenter les éventuels adaptations ou compléments des réseaux de chauffages à distance.

Rapport

- › Expliquer les conclusions de l'étude régionale réalisée et justifier les décisions prises par la région.

9.5 Stands de tir

Rappel du plan directeur cantonal

- › Pas de tâches attribuées aux régions.

Explication du traitement dans le plan directeur régional

Les communes doivent mettre à disposition de la population des installations de tir à 300 m (tirs obligatoires). Plusieurs communes peuvent partager un même stand de tir. Si souhaité, la région peut établir une planification de stands de tir à caractère intercommunal.

Contenu du plan directeur régional

Le contenu suivant est recommandé :

Texte

- › Fixer des principes de planification de stands de tir à caractère intercommunal.

Carte de synthèse

- › Indiquer les stands de tir à conserver, créer ou démanteler.

Rapport

- › Justifier les décisions prises par la région et notamment le choix des sites privilégiés en indiquant les critères d'appréciation des localisations étudiées (en incluant l'angle « protection contre le bruit »).

9.6 Espace agricole

Rappel du plan directeur cantonal

Surfaces d'assolement

- › Dans le cadre de l'élaboration ou de la révision de leur plan directeur régional, les régions ont la possibilité d'établir une cartographie des sols sur l'ensemble de leur territoire (selon la méthode FAL) conformément aux critères fixés par le canton pour l'établissement de la cartographie des sols cantonale ;
- › Les régions peuvent demander au canton de mettre à jour l'inventaire, lorsque les informations de la cartographie des sols établie par la région démontrent que la qualité de l'inventaire des surfaces agricoles est insuffisante.

Diversification des activités agricoles (périmètres d'agriculture diversifiée)

- › Les régions peuvent désigner les secteurs où des périmètres d'agriculture diversifiée sont possibles dans le plan directeur régional.

Explication du traitement dans le plan directeur régional

Surfaces d'assolement

Les surfaces d'assolement sont les meilleures terres agricoles du pays et sont protégées par des dispositions spécifiques. Le plan sectoriel des surfaces d'assolement vise à maintenir au moins

438'460 ha de surfaces d'assolement en Suisse. Chaque canton est tenu d'assurer un contingent fixé par le Conseil fédéral. Les surfaces d'assolement doivent être relevées, cartographiées et chiffrées par les cantons, faisant ainsi l'objet d'un inventaire cantonal. Les travaux effectués par le canton de Fribourg ces dernières années ont démontré que la qualité de l'inventaire cantonal est insuffisante pour assurer un suivi précis du quota fédéral. Pour réviser l'inventaire, il est nécessaire de disposer d'une cartographie des sols de bonne qualité.

Si les régions jugent opportun de mettre à jour cet inventaire de leur propre initiative, elles ont la possibilité d'établir une cartographie des sols sur l'ensemble de leur territoire, conformément aux critères fixés par le canton pour l'établissement de la cartographie des sols. La cartographie doit être fournie simultanément à l'examen cantonal du dossier de plan directeur régional et être conforme aux exigences établies par la Confédération.

Diversification des activités agricoles (périmètres d'agriculture diversifiée)

La loi sur l'aménagement du territoire permet aux agriculteurs et agricultrices de diversifier leurs sources de revenus, bien que la zone agricole reste prioritairement un secteur du territoire réservé pour les personnes qui assurent leur revenu par le biais d'activités agricoles. Ainsi, les constructions et installations dépassant le cadre de ce qui peut être admis au titre du développement interne peuvent être déclarées conformes à l'affectation de la zone agricole et autorisées lorsqu'elles seront implantées dans une partie de la zone agricole désignées à cet effet.

Il s'agit de zones agricoles particulières appelées périmètres d'agriculture diversifiée, dans lesquelles peuvent (aussi) être autorisées les constructions et installations des exploitations adoptant un mode de production agricole principalement ou exclusivement indépendant du sol (art. 16a al. 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire).

Les régions peuvent désigner dans leur plan directeur régional les secteurs où des périmètres d'agriculture diversifiée sont possibles conformément aux principes fixés par le plan directeur cantonal. La délimitation de ces zones agricoles spéciales doit en outre se conformer au principe de l'utilisation judicieuse et mesurée du sol et à celui de la concentration. Ainsi conviendra-t-il de localiser les zones de manière à permettre le regroupement des constructions et installations concernées. La délimitation des zones doit répondre aux besoins objectifs et doit être coordonnée à l'échelle régionale. Les exigences détaillées sont fixées dans le plan directeur cantonal.

Aucun contenu n'est attendu à l'échelon régional concernant les améliorations foncières, les hameaux et bâtiments protégés hors de la zone à bâtir et l'espace forestier.

Contenu du plan directeur régional

Le contenu suivant est recommandé :

Carte de détail

- > Représenter les résultats d'une éventuelle cartographie des sols.

Carte de synthèse

- > Représenter les secteurs où des périmètres d'agriculture diversifiée sont envisageables (également faisable sur une carte de détail).

Rapport

- > Si une cartographie des sols est réalisée, l'expliquer et faire la demande au canton de mettre à jour l'inventaire.

9.7 Nature et paysage

Rappel du plan directeur cantonal

- > Parcs naturels régionaux : les régions tiennent compte des objectifs de la charte du parc dans leur plan directeur régional et coordonnent le concept touristique régional avec les objectifs du parc.

Explication du traitement dans le plan directeur régional

Le canton de Fribourg est concerné par deux parcs naturels régionaux : le parc Gruyère Pays-d'Enhaut et le parc du Gantrisch, qui disposent d'une charte signée par les communes-membres. Les objectifs propres à chaque parc y sont définis et les régions sont tenues de les prendre en compte dans leurs planifications.

Les autres thématiques relatives à la nature et au paysage concernent les biotopes, les corridors à faune, la protection des espèces et les réseaux écologiques.

En ce qui les concerne, notamment les biotopes et les corridors à faune, des inventaires existent déjà à différentes échelles (nationales, cantonales, locales, etc.). Au niveau régional, il n'y a pas de niveau de protection supplémentaire à créer. Dans sa stratégie de développement, la région doit cependant tenir compte des objectifs de protection des objets inventoriés car ceux-ci, en particulier leurs interconnexions, peuvent constituer des contraintes relativement importantes au niveau de l'aménagement du territoire. Le plan directeur régional doit par conséquent démontrer, dans les secteurs où des extensions de l'urbanisation sont prévus ou des projets localisés, qu'il a été tenu compte des objectifs de protection et de revalorisation des biotopes et corridors à faune inventoriés, ainsi que de la présence des espèces protégées et des réseaux écologiques existants.

De plus, la région représente une échelle pertinente pour identifier et renforcer les connexions entre les différents habitats et biotopes. Dans cette perspective, la région s'occupe de planifier la mise en réseaux des objets inventoriés existants.

En termes de paysage, le canton est en train de développer un concept du paysage qui vise à identifier les paysages et géotopes d'importance cantonale, et les paysages d'importance locale. Le contenu du guide sera adapté, une fois ce document à disposition.

Contenu du plan directeur régional

Le contenu suivant est recommandé :

Carte de synthèse

- > Reporter, à titre indicatif, les périmètres des parcs d'importance nationale (le parc Gruyère Pays-d'Enhaut et le parc du Gantrisch).
- > Reporter les biotopes et corridors à faune inventoriés et les mesures prises en leur faveur, pour autant que l'échelle de représentation le permette.

Rapport

- > Démontrer la prise en compte des objectifs de la charte des parcs pour les régions concernées.
- > Démontrer la prise en compte des objectifs de protection des biotopes et des réseaux écologiques (y.c. les corridors à faune) dans l'établissement des mesures du plan directeur régional (extension de l'urbanisation ou projets localisés).

10 Projets

Le plan directeur régional représente une bonne échelle pour étudier le besoin en équipements ou en projets spécifiques d'importance régionale et en justifier la localisation. Pour donner une orientation aux communes, la région peut décider d'indiquer dans son plan directeur régional des critères de localisation pour les sujets qui ne sont pas traités dans le plan directeur cantonal, en vue de planifier des projets pour des équipements régionaux. Lorsque cela s'avère possible, il est judicieux d'indiquer directement un choix de localisation.

Pour ce faire, le plan directeur régional doit contenir :

- > la preuve du besoin auquel répond le projet, à l'échelle régionale ;
- > la justification de sa localisation sur la base d'une étude multicritère établie en fonction de critères d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement.

Ce travail d'identification des secteurs propices à l'implantation de projets répondant à un besoin régional permet de faciliter leur mise en œuvre au niveau local.

A noter qu'il est recommandé de ne pas représenter sur la carte de synthèse les projets figurant déjà dans le plan directeur cantonal, ceci afin d'éviter des mises à jour régulières de la carte. Il est préférable de mentionner lesdits projets dans le rapport explicatif.

10.1 Preuve du besoin

Lorsque l'implantation d'un équipement spécifique est nécessaire à la région, celle-ci doit démontrer qu'il répond à un besoin avéré dans les 10 ans à l'échelle régionale.

10.2 Justification de la localisation

Pour justifier la localisation du projet, la région doit procéder à une étude multicritère selon la démarche en 3 temps suivante :

- > définir des critères de localisation ;
- > indiquer les variantes de localisation étudiées ;
- > identifier, par une pesée des intérêts, le secteur d'implantation à retenir dans le plan directeur régional et justifier ce choix.

10.3 Etude multicritères

L'étude multicritères doit permettre de définir le secteur d'implantation propice au projet, au regard des principes d'aménagement en vigueur selon les bases légales fédérales et cantonales, et selon les planifications cantonales, y compris le plan directeur cantonal

Il s'agira notamment de prendre en compte :

- > la localisation par rapport au tissu bâti ou zones à bâtir existantes ;
- > son accessibilité par les modes de transport existants ;
- > la protection du patrimoine naturel (biotopes, espèces, réseaux écologiques, paysages, etc.) ;
- > la protection du patrimoine bâti et archéologique ;
- > la préservation des surfaces d'assolement ;
- > la protection de l'environnement ;
- > la protection contre les immissions nuisibles (air, bruit) ;
- > les conséquences en matière d'équipements (épuration de l'eau, alimentation en eau potable, etc.).

10.4 Contenu du plan directeur régional

Carte de synthèse

- > Localiser le secteur retenu.

Rapport

- > Justifier le projet sous l'angle du besoin à l'échelle régionale ;
- > Indiquer les critères appliqués pour la localisation ;
- > Si une localisation est retenue, indiquer comment elle répond aux critères et en quoi elle est préférable à d'autres variantes.

Références

11 Bases légales du canton de Fribourg

Recueil systématique

Base de données législation fribourgeoise : <https://bdlf.fr.ch>

Aménagement du territoire

RSF 710.1 – Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC) du 02.12. 2008, version entrée en vigueur le 01.01.2019

RSF 710.11 – Règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (ReLATEC) du 01.12.2009, version entrée en vigueur le 01.01.2019

Mobilité

RSF 780.1 – Loi sur les transports (LTr) du 20.09.1994, entrée en vigueur le 01.01.2016

RSF 780.11 – Règlement d'exécution de la loi sur les transports (RTr) du 25.11.1996, version entrée en vigueur le 01.01.2012

Communes

RSF 140.1 – Loi sur les communes (LCo) du 25.09.1980, entrée en vigueur le 01.01.2019

RSF 140.11 – Règlement d'exécution de la loi sur les communes (RELCo) du 28.12.1981, version entrée en vigueur le 01.07.2019

Economie

RSF 900.1 – Loi sur la promotion économique (LPEc) du 03.10.1996, version entrée en vigueur le 01.10.2018

RSF 900.11 – Règlement sur la promotion économique (RPEc) du 18.09.2018, version entrée en vigueur le 01.10.2018

Marchés publics

RSF 122.91.1 – Loi sur les marchés publics du 11.02.1998, version entrée en vigueur le 01.07.2016

RSF 122.91.11 – Règlement sur les marchés publics (RMP) du 28.04.1998, version entrée en vigueur le 01.10.2011.

12 Lien URL et documents relatifs au plan directeur cantonal

Plan directeur cantonal interactif ainsi que les documents cités ci-dessous se trouvent sur le lien suivant :

<https://www.fr.ch/sommaire/plan-directeur-cantonal> (sous « Documentation »)

- > Brochure de présentation du plan directeur cantonal
- > Brochure d'information Territoire 2030
- > Message du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret fixant les principes et les objectifs en matière d'aménagement du territoire

Annexes

13 Contenu minimal obligatoire selon le plan directeur cantonal

Urbanisation	<ul style="list-style-type: none">> Tenir compte du territoire d'urbanisation en dehors duquel de futures mises en zone ne seront pas possibles ;> Identifier le territoire d'urbanisation dédié aux zones d'activités et les secteurs de zones d'activités légalisées à remettre en question au niveau local. Lister les communes concernées ;> Prouver le besoin d'extension ou de mise en zone d'activités au niveau régional ;> Démontrer le respect du quota régional en zone d'activités ;> Reporter les zones d'activités cantonales, y compris les secteurs stratégiques ;> Démontrer la conformité des zones aux critères de desserte en transport individuel motorisé et en transports publics et les éventuelles mesures de mobilité nécessaires.
Mobilité	<ul style="list-style-type: none">> Démontrer la coordination entre urbanisation et mobilité ;> Justifier les choix de sites d'implantation d'infrastructures publiques et de zones d'activités régionales en fonction des dessertes en transports ;> Identifier l'impact des développements souhaités sur les réseaux de mobilité et décrire les mesures et les adaptations éventuellement nécessaires ;> Identifier les éventuels besoins d'amélioration des transports publics ;> Identifier les éventuelles adaptations des routes intercommunales structurantes ;> Evaluer quantitativement les besoins pour le stationnement des voitures et des vélos ;> Indiquer le type d'équipements recommandés pour le stationnement des vélos> Mettre en évidence des éventuels compléments (parc-relais, stationnement aux arrêts de bus et besoin en covoiturage) ;> Planifier et représenter le réseau cyclable régional ;> Indiquer les lieux nécessitant du stationnement pour les vélos en lien avec les déplacements intercommunaux ;> Présenter l'évaluation des mesures nécessaires aux développements du réseau cyclable et des besoins en stationnement des vélos ;> Identifier les liaisons intercommunales piétonnes manquantes ou inadaptées ainsi que les mesures d'aménagement nécessaires.
Environnement	<ul style="list-style-type: none">> Justifier, sous l'angle de la protection de l'air et de la lutte contre le bruit, les choix faits en termes de coordination entre urbanisation et transports ;> Informer sur l'état des travaux des différents plans directeurs de bassin versant qui comprend la région ;> Justifier la coordination entre d'une part le développement urbain souhaité et d'autre part la planification de l'évacuation et épuration des eaux et l'alimentation en eau potable.
Rives de lac	<ul style="list-style-type: none">> Distinguer chaque secteur propice au développement d'activités de tourisme et loisirs, à protéger ou à renaturer et indiquer les mesures y relatives ;> Identifier et localiser les éventuels projets ;> Distinguer les secteurs où les amarrages et installations des bateaux doivent être supprimés et ceux propices à l'implantation ou à l'agrandissement de ports ou d'installations d'amarrages collectifs ;> Définir le seuil maximal des places d'amarrage par lac et par secteur ;> Définir la stratégie pour la mise en œuvre de la restructuration des amarrages (priorités et délais) ;> Distinguer les secteurs et installations soumis à l'obligation de plan d'aménagement de détail ;> Identifier les itinéraires touristiques et cheminements existants, à améliorer ou à créer ;> Identifier si nécessaires les mesures d'aménagement (routes, cheminements, stationnement, etc.) et les compléments du réseau routier et cyclables à prévoir.

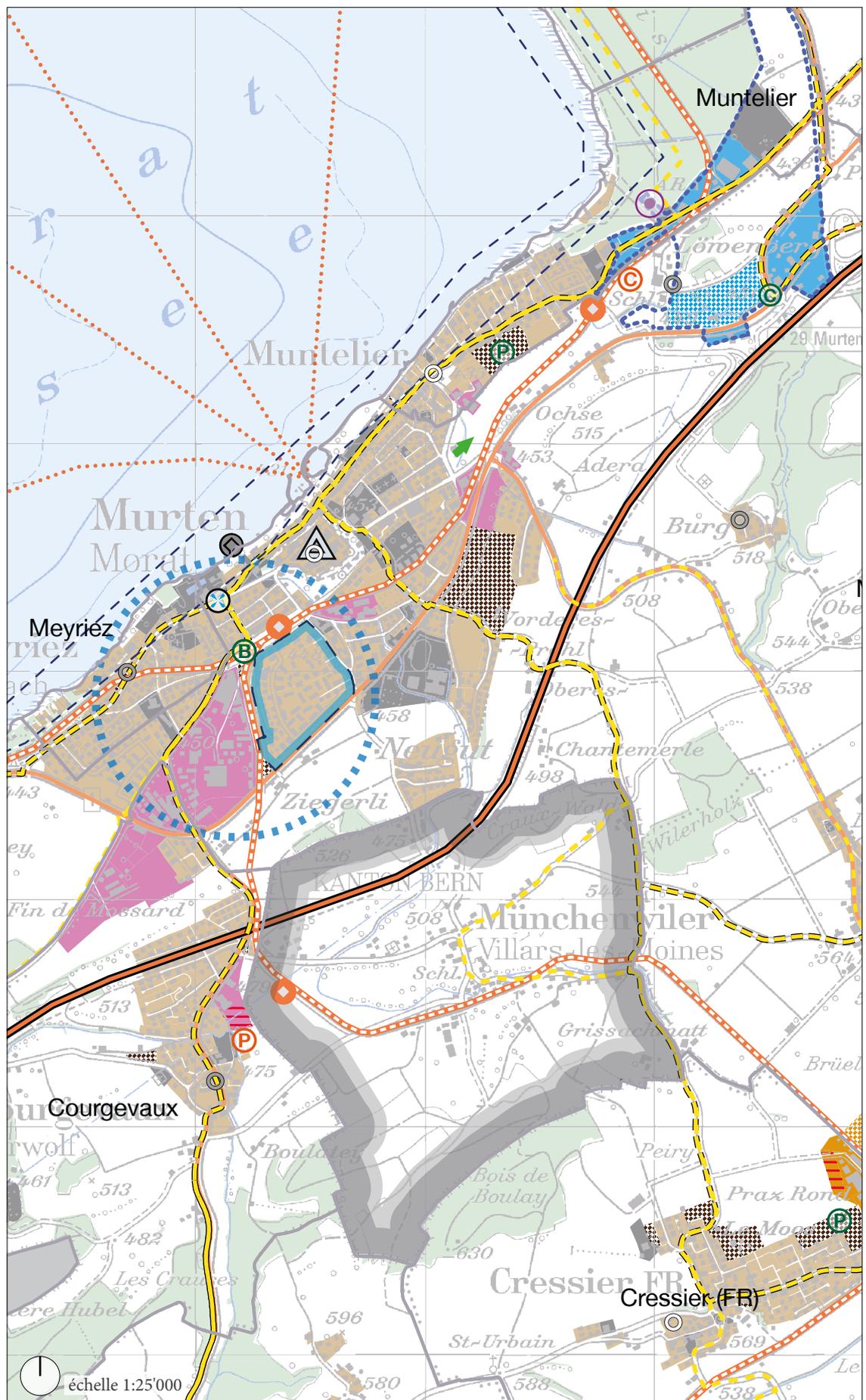
14 Exemple de carte de synthèse

Un exemple fictif de carte de synthèse à l'échelle 1:25'000 fait l'objet d'un fichier séparé. En voici ci-après un extrait. Cet exemple donne un aperçu de l'aspect général d'une carte de synthèse et des données pouvant y figurer, de manière fictive et non exhaustive.

Légende

	Indicatif	Contenu Liant	
		A créer	A supprimer
Limite communale			
Centre régional			
Espace forestier			
URBANISATION			
Zone à bâtir (résidentielle, centre, mixte, libre) et zone d'intérêt général			
Zone d'activités en secteur cantonale / en secteur stratégique			
Zone d'activités régionale et autres zones d'activités			
Direction d'extension du territoire d'urbanisation			
Secteur d'extension du territoire d'urbanisation			
Périmètre de secteur stratégique			
Secteur d'extension du territoire d'urbanisation zone cantonale / en secteur stratégique			
Secteur d'extension du territoire d'urbanisation zone d'activités régionale			
Secteur d'étude de densification et requalification			
MOBILITE			
Route nationale / cantonale			
Route intercommunale structurante			
Chemin de fer / Itinéraire de navigation			
Gare / Aéroport			
Parkings P+R / B+R / pour covoiturage			
Réseau cyclable cantonal / local			
Réseau cyclable régional / VTT			
Liaison piétonne intercommunale			
RIVES DE LAC			
Renvoi à la carte de détails			
EXEMPLE DE CONTENU FACULTATIF			
Pôle touristique cantonal / régional			
Site ISOS d'importance nationale / site protégé d'importance régionale / site palafittique UNESCO			
Stand de tir			
Périmètre d'exploitation énergies renouvelables			
Installation de chauffage à distance			
Périmètre potentiel pour l'agriculture diversifiée			
STEP centrale			

Extrait de l'exemple fictif de carte de synthèse



15 Tableau comparatif entre les thèmes du plan directeur cantonal et les chapitres du guide

Le tableau ci-après permet de relier les chapitres du présent guide avec les thèmes du plan directeur cantonal.

Thèmes du Plan directeur cantonal	Chapitres du guide
T101. Territoire d'urbanisation	Territoire d'urbanisation
T102. Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir	Pas d'exigence ou de recommandation pour cette thématique
T103. Densification et requalification	Densification et requalification
T104. Typologie et dimensionnement des zones d'activités	Zones d'activités
T105. Gestion des zones d'activités	
T106. Grands générateurs de trafic	Coordination urbanisation et mobilité
T107. Centres commerciaux	Pas d'exigence ou de recommandation pour cette thématique
T108. Pôles touristiques	Tourisme
T109. Résidences secondaires	Pas d'exigence ou de recommandation pour cette thématique
T110. Implantation d'équipements de tourisme et de loisirs	Tourisme
T111. Activités équestres	
T112. Golf	
T113. Rives de lacs	Rives de lacs
T114. Ports de plaisance et amarrages de bateaux	
T115. Sites construits protégés et chemins historiques	Patrimoine
T116. Sites archéologiques	
T117. Immeubles protégés	Pas d'exigence ou de recommandation pour cette thématique
T118. Infrastructures publiques	Infrastructures publiques
T119. Réseaux d'énergie	Energie
T120. Energie hydraulique	Pas d'exigence ou de recommandation pour ces thématiques
T121. Energie éolienne	
T122. Energie géothermique	
T123. Energie solaire, bois et autre biomasse	Energie
T124. Installations militaires	Pas d'exigence ou de recommandation pour cette thématique
T125. Stands de tir	Stands de tir
T126. Gens du voyage	Pas d'exigence ou de recommandation pour cette thématique
Volet stratégique	Coordination urbanisation et mobilité
T201. Transports publics	Transports publics
T202. Transport individuel motorisé	Transport individuel motorisé
T203. Mobilité combinée	Mobilité combinée
T204. Réseau cyclable	Réseau cyclable
T205. Cyclotourisme	Cyclotourisme
T206. Vélo tout terrain	Vélo tout terrain
T207. Chemins pour piétons	Chemins pour piétons
T208. Chemins de randonnée pédestre	Chemins de randonnée pédestre
T209. Transport de marchandises	Pas d'exigence ou de recommandation pour ces thématiques
T210. Aviation civile	
T301. Surfaces d'assolement	Espace agricole et forestier
T302. Améliorations foncières	
T303. Diversification des activités agricoles	Pas d'exigence ou de recommandation pour ces thématiques
T304. Hameaux hors de la zone à bâtir	
T305. Bâtiments protégés hors de la zone à bâtir	
T306. Espace forestier	Nature et paysage
T307. Biotopes	
T308. Réseaux écologiques	Pas d'exigence ou de recommandation pour ces thématiques
T309. Espèces	
T310. Dangers Naturels	
T311. Paysage	Nature et paysage
T312. Parcs d'importance nationale	

T401. Gestion globale des eaux	
T402. Eaux superficielles	
T403. Aménagement et entretien des cours d'eau et étendues d'eau	Gestion globale des eaux
T404. Evacuation et épuration des eaux	
T405. Eaux souterraines	
T406. Alimentation en eau potable	Alimentation en eau potable
T407. Protection de l'air	Protection de l'air et lutte contre le bruit
T408. Lutte contre le bruit	
T409. Protection des sols	
T410. Gestion du sous-sol	
T411. Accidents majeurs	
T412. Sites pollués	Pas d'exigence ou de recommandation pour ces thématiques
T413. Gestion des déchets	
T414. Exploitation des matériaux	

16 Procédures

Les procédures pour les différentes phases de travail sont celles décrites ci-dessous, selon la loi sur l'aménagement et les constructions ainsi que son règlement. En cas d'adaptation d'un plan directeur régional existant, la procédure peut être quelque peu rediscutée avec le Service des constructions et de l'aménagement.

Programme des études

- › Contact avec le Service des constructions et de l'aménagement.
- › Elaboration du programme des études.
- › Soumission au Service des constructions et de l'aménagement qui consulte les services concernés.
- › Eventuelles adaptations du programme des études sur la base du préavis de synthèse cantonal, à remettre au canton en même temps que le programme d'aménagement régional.

Programme d'aménagement régional

- › Contact avec le Service des constructions et de l'aménagement.
- › Etudes éventuelles.
- › Elaboration du programme d'aménagement régional.
- › Accord de l'organe régional compétent pour la transmission du programme au canton (et pour une éventuelle consultation publique).
- › Transmission au Service des constructions et de l'aménagement pour consultation des services concernés et, en parallèle, consultation publique facultative (recommandée) auprès des communes ainsi que des régions et cantons voisins.
- › Eventuelles adaptations du programme d'aménagement régional sur la base du préavis de synthèse cantonal et, le cas échéant, de la procédure de consultation.
- › Adoption par l'organe régional compétent.

Plan directeur régional

- › Contact avec le Service des constructions et de l'aménagement.
- › Etudes de base.
- › Elaboration du plan directeur régional.
- › Accord de l'organe régional compétent pour la mise en consultation publique.
- › Mise en consultation publique de 2 mois, y compris auprès des régions voisines et des cantons voisins (un mois supplémentaire pour les communes et les régions voisines). Simultanément, transmission à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions pour examen préalable durant 3 mois, avec consultation des services concernés.

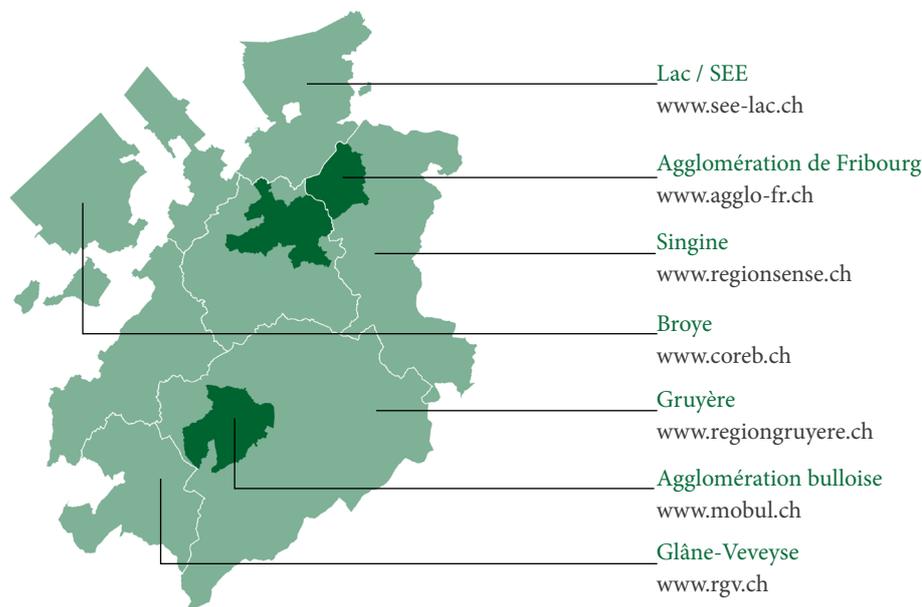
- Elaboration et publication du rapport de consultation. En cas de divergence majeure entre une commune et la région, celle-ci transmet sa prise de position à la commune, en lui donnant la possibilité d'être entendue.
- Eventuelles adaptations du plan directeur régional sur la base de l'examen préalable cantonal et de la procédure de consultation. Dans la mesure où le plan a subi des modifications importantes, la région le soumet aux communes qui peuvent prendre position.
- Adoption par l'organe régional compétent.
- Transmission à la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions pour examen final et approbation par le Conseil d'Etat.

17 Contacts

Régions

Les exemples de planifications régionales existantes peuvent être consultés sur internet. Les sites internet des associations régionales sont présentés ci-dessous (état juin 2019).

Aménagement régional dans le canton de Fribourg



Services cantonaux

Les services cantonaux se tiennent à disposition des régions pour tout renseignement relatif à leurs domaines de compétence :

Thèmes	Renseignements
Structure, marche à suivre, gestion et procédure du plan directeur régional	Service des constructions et de l'aménagement
Urbanisation	Service des constructions et de l'aménagement
Zones d'activités	Promotion économique, Service des constructions et de l'aménagement
Mobilité	Service de la mobilité
Environnement	Service de l'environnement
Ports de plaisance et amarrages de bateaux	Service de l'environnement
Gestion des eaux	Service de l'environnement
Espace agricole	Service de l'agriculture
Tourisme	Union fribourgeoise du Tourisme
Patrimoine	Service des biens culturels
Espace forestier	Service des forêts et de la nature
Nature et paysage	Service des forêts et de la nature