

22 février 2019

ARG – Les Etats généraux de la Gruyère « La Gruyère, verte et urbaine »

Mise en œuvre de la LAT et enjeux d'échelle entre commune, district, canton et Confédération

Jean Ruegg

IGD — Institut de géographie et durabilité



1. Qu'est-ce que la LAT apporte en termes d'échelle ?
 - Quelques rappels du contenu de la révision de la LAT
 - Quelques éléments contenus dans la LATeC
2. Quelles sont les forces / faiblesses de l'échelle régionale ?
 - Une culture fribourgeoise favorable
 - Une échelle régionale très sollicitée par l'AT
3. Quels sont les défis ?
 - Eviter les pièges de la révision de la LAT
 - Trouver des moyens
 - Anticiper les effets des préoccupations émergentes

1. AT et échelle: révision de la LAT _ i

Traditionnellement (cf. LAT-1979), les acteurs clefs de l'aménagement sont:

- la Confédération
- les cantons
- les communes

Mais avec la révision de la LAT (LAT-2012) entrée en vigueur en mai 2014, cela **évolue**.

Plusieurs dispositions font référence plus ou moins explicitement à une **nouvelle échelle** d'aménagement, entre commune et canton.

Echelle «régionale»

Art. 8a LAT — Contenu du plan directeur dans le domaine de l'urbanisation

¹ Dans le domaine de l'urbanisation, le plan directeur définit notamment:

- a. la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion **à l'échelle régionale**

[...]

Echelle «intercommunale»

Art. 15 LAT — Zones à bâtir

1 [...]

2 [...]

3 L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés **par-delà les frontières communales** en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolément et préserver la nature et le paysage.

[...]

Art. 10 LATeC — Principes

- ¹ Dans l'exécution des tâches qui leur incombent, les autorités chargées de l'aménagement du territoire tiennent compte des principes fixés par la loi fédérale. En outre, elles veillent:
- a) [...];
 - b) à respecter le principe de subsidiarité, notamment à l'échelle **régionale et intercommunale**, et à collaborer en vue d'une concordance entre les mesures et dispositions qu'elles prennent en application de la loi;

[...]

1. AT et échelle: révision de la LAT _ v

Art. 11 LATeC — Niveaux d'aménagement

- ¹ L'aménagement du territoire s'effectue aux niveaux suivants:
- a) cantonal ;
 - b) **régional** ;
 - c) local.

Aménagement régional (art. 22a à 33 LATeC)

Art. 22a LATEC — Principe

- 1 **L'aménagement régional est obligatoire** et incombe à la région (art. 24).
- 2 La région constituée établit un plan directeur régional.
- 3 Si la région ne remplit pas ses obligations, le préfet prend les mesures nécessaires en application de la loi sur les communes.

1. AT et échelle: révision de la LAT _ vii

Echelle régionale ou intercommunale ?

	Régional	Intercommunal
Confédération	<ul style="list-style-type: none">• 8a LAT	<ul style="list-style-type: none">• Projet d'agglomération• Projets modèles
Canton	<ul style="list-style-type: none">• Constitution (districts)• LATeC• Loi sur les eaux (2011) – bassin versant	<ul style="list-style-type: none">• LATeC (2018)• LAgg (1995)• LT (1994) – PRT• LCo (1980)• Programme d'aide aux fusions
Commentaire	<i>Des préoccupations régionales, avec les communes (« autonomie »)</i>	<i>Des préoccupations communales vers l'intercommunalité (« bottom-up »)</i>

2. Forces / Faiblesses _ i

- Pour promouvoir l'échelle régionale, le canton de Fribourg n'est pas dépourvu. Il présente une « culture » et des pratiques aux échelles régionales et intercommunales.
- L'ARG coïncide avec le district (préfecture, préfet).
- L'ARG s'appuie sur l'expérience acquise avec la LIM, son action...
 - S'inscrit dans la durée
 - Bénéficie d'une légitimité reconnue
 - S'appuie sur des structures éprouvées
 - Témoigne d'un savoir-faire en matière de « penser régional » (cf. EGG).

2. Forces / Faiblesses _ ii

Une LAT et une LATeC qui chargent fortement la barque :

Art. 8a LAT

- coordonner l'expansion des surfaces affectées à l'urbanisation et leur localisation (zones à bâtir résidentielles, zones d'activité)
- coordonner l'urbanisation et les transports
- concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti
- renforcer la requalification urbaine

Art. 23 LATeC

- définir le développement spatial souhaité à l'échelle régionale
- établir les études de base et les planifications régionales
- proposer, sur la base d'études régionales, des adaptations du plan directeur cantonal
- veiller à la coordination interrégionale en matière d'aménagement du territoire

3. Défis: éviter les pièges de la révision _ i

- Objectif — mieux dimensionner les zones à bâtir en fonction
 - de la demande (scénarios démographiques)
 - de l'offre (inventaire des zones à bâtir légalisées partiellement utilisées ou encore vierges de construction)
- Moyens :
 - moratoire tant que le plan directeur cantonal n'est pas approuvé par la Confédération (délai fin avril 2019)
 - réduction des zones à bâtir surdimensionnées (retrait de droits à bâtir)
 - densification
 - « obligation » de construire
- Défi pour les pouvoirs publics: éviter d'être accaparés par les conflits liés au sort des propriétaires fonciers (au détriment du projet régional).

3. Défis: éviter les pièges de la révision _ ii

- Objectif — établir une compensation équitable des avantages et inconvénients majeurs résultant de mesures d'aménagement
- Moyens (Fonds cantonal de la plus-value, art. 51a ReLATEC):
les montants nouvellement affectés au Fonds sont répartis à raison de:
 - a) 60 % pour le financement des indemnités dues pour expropriation matérielle;
 - b) **20 % pour le financement des plans directeurs régionaux** ou de leur révision, des projets d'agglomération ainsi que des études au sens de l'article 113c al. 2 let. b LATEC;
 - c) 10 % pour le financement des infrastructures au sens de l'article 113c al. 2 let. c LATEC;
 - d) 10 % pour le financement des autres mesures d'aménagement au sens de l'article 113c al. 2 let. d LATEC.

➤ Défi pour les pouvoirs publics: comment trouver des moyens nouveaux – complémentaires au Fonds cantonal – à consacrer à la région ?

3. Défis: trouver des moyens nouveaux _ iii

- Objectif — trouver des nouveaux moyens, avec les propriétaires fonciers
 - Moyens:
 - Serait-il possible de poursuivre avec le transfert des droits à bâtir (cf. comment pérenniser les bonnes pratiques établies dans le district pendant le moratoire) ?
 - Serait-il concevable d’imaginer une régionalisation du Fonds cantonal de la plus-value ?
 - Quelle maîtrise de l’urbanisation est-il possible d’atteindre en recourant au remaniement de terrains à bâtir (art. 105 LATeC) et à l’instrument des zones réservées (art. 90 LATeC) ?
 - Comment développer des péréquations à l’intérieur du district qui seraient favorables à la densification douce dans les villages et à l’utilisation des volumes placés dans les périmètres ISOS avec un objectif de sauvegarde A ?
- Défi pour les pouvoirs publics: comment faire « la Gruyère, verte et urbaine » ?

3. Défis: anticiper les effets émergents _ iv

- Objectif — faire de la « Gruyère, verte et urbaine » un générateur de valeurs
 - Moyens: comment l'ARG pourrait-elle être pro-active en matière de:
 - Surfaces d'assollement: représentent-elles une valeur que la région pourrait négocier avec d'autres régions du pays ?
 - Transition énergétique: la Gruyère, verte et urbaine pourrait-elle être exemplaire pour promouvoir la sobriété et l'efficacité énergétique ? Est-elle un lieu adéquat pour (développer) promouvoir les énergies renouvelables ?
 - Mobilité: la taxation prochaine de tous types de mobilité – sauf la mobilité douce – paraît assez vraisemblable; en quoi une telle perspective pourrait aider à faire émerger le projet territorial de la Gruyère, verte et urbaine ?
 - Parcs régionaux: la Gruyère, verte et urbaine tire-t-elle déjà tous les potentiels offerts par ce type d'initiatives ?
 - Bulle immobilière: comment la Gruyère, verte et urbaine est-il un projet qui peut aider à éviter un tel piège ?
- Défi pour les pouvoirs publics: comment tirer parti des préoccupations émergentes ?