

Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
Band: 26 (1969)
Heft: 3

Artikel: L'aménagement du territoire et les régions économiques en retard
Autor: Gaudard, G.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-782967>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 13.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Literatur

- Büren, B. v., Das Schweizerische Obligationenrecht, Zürich 1964.
- Badertscher/Schlegel, Das Strassenverkehrsgesetz mit Ausführungsbestimmungen, Zürich 1964.
- Boller, P., Betrieb und Betriebsgefahr in den Verkehrshaftpflichtgesetzen, insbesondere im Eisenbahnhaftpflichtrecht. Diss., Zürich 1946.
- Gilliard, F., Vers l'unification du droit de responsabilité civile. Schweizerischer Juristenverein, Referate und Mitteilungen, Heft 2, 1967.
- Meyer-Hayoz, AG, Kommentar zum schweizerischen Privatrecht Bd. IV, 1. Abt., 2. Teilbd., Grundeigentum Art. 655 — 679 ZGB, 3. Auflage 1964.
- Otfinger, K., Schweizerisches Haftpflichtrecht Bde. I, II/1 und II/2, 2. Auflage, Zürich 1958/62.
- Oser/Schönenberger, Obligationenrecht (Kommentar zum) 2. Auflage, Zürich 1929/36.
- Oswald, H., Zurbrügg, H., u. a. m., Protokoll der 101. Jahresversammlung des Schweizerischen Juristenvereins.

Referate und Mitteilungen, Heft 5, 1967 (Diskussion zum Thema: Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts).

- Schindler, D., Rechtsfragen des Gewässerschutzes in der Schweiz. Schweizerischer Juristenverein, Referate und Mitteilungen, Heft 3, 1965.
- Stark, E. W., Probleme der Vereinheitlichung des Haftpflichtrechts. Schweizerischer Juristenverein, Referate und Mitteilungen, Heft 1, 1967.
- Das Wesen der Haftpflicht des Grundeigentümers nach Art. 679 ZGB, Zürich 1952.

Gesetze

- EHG BG betreffend die Haftpflicht der Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsunternehmen und der Post vom 28. März 1905
- ETrG BG über den Transport auf Eisenbahnen und Schiffen vom 11. März 1948
- GSchG BG über den Schutz der Gewässer vor Verunreinigung vom 16. März 1955

- OR BG über das Obligationenrecht vom 30. März 1911/18. Dezember 1936
- RLG BG über Rohrleitungsanlagen zur Beförderung flüssiger oder gasförmiger Brenn- oder Treibstoffe vom 4. Oktober 1963
- SSchG BG über die Seeschifffahrt unter der Schweizer Flagge vom 23. September 1953
- SVG BG über den Strassenverkehr vom 19. Dezember 1958
- TT Verfügung des Eidgenössischen Departements des Innern über den Schutz der Gewässer gegen Verschmutzung durch flüssige Brenn- oder Treibstoffe sowie andere wassergefährdende Lagerflüssigkeiten vom 27. Dezember 1967 (Technische Tankvorschriften)
- VVV Verordnung über Haftpflicht und Versicherung im Strassenverkehr vom 20. November 1959
- ZGB Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907

L'aménagement du territoire et les régions économiques en retard

Le cas du canton de Fribourg

Par G. Gaudard, professeur à l'Université, Fribourg *

Selon une opinion encore fort répandue, l'aménagement du territoire ne devrait concerner que les régions dont l'économie est très développée. Dans ces zones riches, l'effet d'agglomération attire puissamment les hommes et les activités. Chaque phase nouvelle d'essor y rend plus sensible la pénurie d'espace, en sorte que l'organisation s'impose pour éviter la congestion.

Or, il faut reconnaître que cette conception restrictive est erronée. Deux raisons principales en convainquent:

- d'abord, les faits démontrent que, dans plusieurs pays industrialisés, les politiques spatiales ne se confinent plus aux pôles industriels et commerciaux. Les programmes du «Town and Country Planning» britannique touchent autant le nord en

perte de vitesse que l'agglomération londonienne en croissance rapide, et la régionalisation prévue en France vise à la fois le «désert français»¹ et Paris. L'aménagement prend même pied aujourd'hui dans certaines nations du Tiers-monde: la construction de Brasilia est un exemple de ces actions en espace ouvert;

- ensuite, le raisonnement conduit à admettre qu'un équilibre satisfaisant de l'espace — à quoi veut tendre précisément l'aménagement du territoire — ne peut pas résulter de la seule organisation des lieux forts. Cet objectif implique aussi une intervention dans les régions faibles, dont les pertes migratoires et l'insuffisance des équipements de tous ordres sont logiquement liés à l'expansion démesurée d'autres points du pays.

Mais, pour les régions économiques en retard, l'aménagement du territoire revêt un intérêt tout particulier. Il leur offre en effet un appui pour sortir de

leur condition inférieure, voire pour rompre le processus cumulatif qui les sépare de plus en plus des contrées les plus riches de la nation². C'est cet aspect que la présente étude veut analyser plus spécialement en deux parties, qui seront consacrées respectivement aux problèmes de l'équilibre extérieur et de l'équilibre intérieur des régions moins développées. Tout au long de ce travail, le cas du canton de Fribourg servira de référence concrète. Certes, la dimension régionale, au sens qu'on lui prête actuellement, excède la taille d'un seul des vingt-deux Etats helvétiques. Néanmoins, pour la commodité de l'observation statistique, l'échelle cantonale est pour l'instant la plus adéquate; elle constitue en outre un espace-plan qu'il convient de respecter.

¹ Cf. J.-F. Gravier, «Paris et le désert français», Paris 1947

² Cf. Gaston Gaudard, «Les disparités économiques entre cantons», dans Civitas, Lucerne, janvier 1969

* Conférence tenue le 26 mars 1969, lors de l'assemblée générale du Groupe fribourgeois de l'ASPAN.

L'équilibre entre les régions

Les régions économiques en retard — ces zones faibles de l'espace national à aménager — se reconnaissent bien à l'aide de trois critères simples qui sont la population, la répartition socio-professionnelle et le revenu par tête. Ainsi, le canton de Fribourg a une densité démographique (95 habitants au km² en 1960) inférieure à la moyenne nationale (131); de tous les Etats confédérés du Moyen-Pays, il était le seul, lors du dernier recensement fédéral, à ne pas atteindre cent habitants au km². Pourtant, cette donnée ne résulte pas du mouvement naturel, qui est marqué par un excédent (10,5 % en 1966) supérieur à la moyenne suisse (9 %) et nettement plus fort que ceux des cantons voisins (Vaud: 5,1 %; Berne: 7,7 %) ³. Elle reflète au contraire le poids de l'émigration, qui, de 1950 à 1960, par exemple, a enlevé plus de 14 000 Fribourgeois à leur canton. La répartition socio-professionnelle traduit aussi la faiblesse économique fribourgeoise. En 1965, 26,9 % de la population⁴ active du canton relevait encore du secteur primaire, alors que ce rapport n'était plus que de 9,95 % pour l'ensemble de la Suisse. Bien sûr, une évolution notoire s'était déjà manifestée en la matière, puisque, en 1950 encore, près de 40 % des Fribourgeois dépendaient de l'agriculture. Mais, les emplois nouveaux dans le secondaire et dans le tertiaire n'ont pas été en nombre suffisant pour occuper tous les bras libérés par la rationalisation indispensable du primaire et pour retenir la main-d'œuvre issue de l'accroissement naturel. Un chiffre est d'ailleurs à cet égard probant: en 1965, la quantité de postes de travail offerts par l'ensemble de l'économie fribourgeoise a été inférieure de 1600 unités à celle de 1939. Quant au revenu par tête, les calculs récents l'estiment pour Fribourg à 85 % de celui du Suisse moyen ⁵.

L'aménagement du territoire est indéniablement appelé à jouer un rôle appréciable dans la correction des retards économiques régionaux. A ce propos, il doit tenir compte de deux forces opposées ⁶, qui poussent l'une à la décentralisation, l'autre à la centralisation:

- d'une part, la moitié des 3000 communes suisses sont en régression et la sauvegarde des intérêts de toutes ces localités demanderait une politique de décentralisation très poussée. On pourrait ainsi peut-être

obtenir, par des interventions publiques fort coûteuses, une répartition sensiblement égale du produit social dans tout le pays. On donnerait satisfaction par-là à ceux qui craignent, à juste titre, pour la survie de beaucoup de communes, spécialement dans les zones de montagne. Le risque a déjà été évoqué que la Suisse ne comporte plus, dans quelques décennies, qu'une vaste conurbation sur le Plateau et quelques centres touristiques dans les Alpes. Bref, on comprend qu'une certaine conception de l'aménagement du territoire réclame une action énergique propre à enrayer rapidement le processus de disparition des communes;

- d'autre part, l'exercice rationnel des activités économiques requiert aujourd'hui des regroupements dans l'espace. Les industries tirent par exemple profit de leur proximité réciproque: c'est ce qu'on appelle les économies externes. Les commerçants recherchent aussi le voisinage d'autres commerçants: ils escomptent par-là une infrastructure favorable à leurs affaires et ils savent bien que les consommateurs apprécient de pouvoir grouper leurs achats et d'avoir la faculté de comparer les différents choix. Même l'agriculture gagnerait à s'organiser en grandes exploitations dans les seules régions fertiles et à abandonner la zone de montagne. En conséquence, la centralisation est un moyen d'assurer un accroissement global maximum du produit national. L'aménagement du territoire ne devrait-il pas alors suivre cette tendance et s'accommoder de la persistance d'écarts régionaux accusés du revenu par tête ainsi que de l'abandon de certaines portions de l'espace national?

L'alternative paraît donc se poser entre

- la décentralisation, l'égalité économique, mais un bien-être national moins grand et
- la centralisation, l'inégalité économique, mais une opulence globale maximum.

A vrai dire, la solution n'est pas dans ces issues extrêmes. Elle réside dans un choix intermédiaire. Toutes les communes menacées ne peuvent pas être sauvées de la régression. Par ailleurs, n'importe quelle concentration spatiale n'est pas tolérable, mais un certain degré d'agglomération seulement et avec une bonne répartition des centres entre les diverses régions du pays. Plutôt qu'une hypothétique et ruineuse égalité complète entre tous les points, il faut choisir un équilibre satisfaisant entre les régions.

Cette formule médiane a un double avantage:

- d'abord, elle épargne les charges onéreuses liées au maintien artifi-

ciel de certaines formes d'activités là où leur existence est condamnée. Il n'est pas indiqué, par exemple, de subventionner des exploitations agricoles trop petites les revenus y demeurent, malgré tout, bas et les conditions de travail difficiles, ce qui incite précisément à la désertion générale de la terre. Il est raisonnable d'accepter que des communes ne comptent à l'avenir qu'un nombre encore plus restreint d'agriculteurs, mais que ces exploitants gagnent mieux leur vie, même si ces communes disparaissent comme entités administratives autonomes. Le canton de Fribourg, dont 114 des 283 communes réunissaient en 1968 moins de deux cents habitants, n'échappera pas à de nombreux regroupements communaux;- ensuite, il est économique de mettre une limite à la concentration. En effet, si l'agglomération dans l'espace est profitable à certains égards, ses avantages ne sont pas illimités. A partir d'une dimension donnée, les grandes villes présentent des inconvénients de coûts croissants. Ainsi, les experts français ont calculé, en 1969, que la dépense d'installation d'un ménage était de 60 % plus élevée dans la région parisienne que dans une ville de province. Ils ont observé aussi que trois millions d'heures étaient perdues chaque jour en déplacements par la population active de la région parisienne ⁷. En général, on vérifie une courbe en forme de U, c'est-à-dire que les coûts par habitant décroissent jusqu'à une certaine dimension urbaine, puis qu'ils augmentent. Pour la Suisse, il n'est donc pas rationnel, par exemple, de laisser croître trop l'agglomération zurichoise. Des auteurs penchent pour un optimum urbain à 300 000 âmes déjà ⁸. L'aménagement du territoire doit dès lors mettre un frein aux concentrations démesurées et susciter de nouveaux centres forts dans les régions moins développées du pays. C'est bien dans cet esprit que sont créées les nouvelles villes britanniques.

Pour les zones économiques en retard, une telle conception pondérée de l'équilibre spatial est d'un haut intérêt. Elle conduit à leur assurer en principe la présence d'un grand pôle, dont le développement sera systématiquement soutenu pour corriger la disparité avec les régions les plus avancées du pays. Mais, pour Fribourg, l'aménagement du territoire ne garantit pas encore cet élément. Le risque réside surtout dans

³ Annuaire statistique suisse, 1967

⁴ Recensement fédéral des entreprises

⁵ Cf. Georges Fischer, «Das Volkseinkommen der Kantone 1950—1965», dans *Wirtschaft und Recht*, 1967, No 4

⁶ Cf. Alfred Nydegger, «L'aménagement des structures régionales — ses limites et ses possibilités», dans «Bulletin d'information du délégué aux questions conjoncturelles», janvier 1969

⁷ Jean Labasse, «L'organisation de l'espace», Hermann, Paris 1966

⁸ Ph. Pinchemel, A. Vakili, J. Gozzi, «Niveaux optima des villes», Ceres, Lille, 1959

la méthode utilisée au niveau national pour établir les prévisions de l'évolution régionale en Suisse. Ainsi, le simple prolongement linéaire du passé, qui peut être satisfaisant pour certaines parties du pays, est en vérité inapplicable dans le cas du canton de Fribourg. Par exemple, une extrapolation reposant sur les deux seuls critères de l'augmentation moyenne de la population durant la période 1950—1960 et sur le nombre des nuitées touristiques porte à ne prévoir presque aucun développement fribourgeois futur. On obtient alors des priorités dérisoires pour l'aménagement et cela même pour la commune de Fribourg. Les Fribourgeois ne font donc pas preuve d'étroitesse d'esprit lorsqu'ils revendiquent un classement plus satisfaisant. Ce dernier assurera un échelonnement temporel convenable des travaux d'aménagement dans le canton et une part équitable des subventions fédérales. Bien sûr, l'aménagement du territoire n'est pas une panacée. Il fournit simplement un cadre propice, dont il appartient finalement aux habitants de tirer profit pour promouvoir le grand pôle économique destiné à écarter la précarité de leur avenir. Mais, dans la compétition très inégale où elles sont entraînées, les régions en retard ne peuvent se passer d'aucun élément propre à améliorer leur lendemain.

L'aménagement d'une région en retard

Les régions économiques en retard sont elles-mêmes affectées de déséquilibres internes qui vont en s'aggravant. L'aménagement du territoire est aussi appelé à s'en préoccuper. Là encore, le cas du canton de Fribourg est instructif. Au niveau de la population, on remarque par exemple que l'agglomération fribourgeoise⁹ réunit actuellement quelque 50 000 âmes, soit 30 % des habitants du canton, alors qu'elle n'en regroupait que 33 000, c'est-à-dire 20 %, en 1950. Le revenu par tête accuse aussi des écarts sensibles: une enquête relative à 1950, conduite sur la base des données fiscales, indique par exemple que le revenu moyen en Haute-Gruyère était de 22 % inférieur à celui de la ville de Fribourg¹⁰. Une étude d'après les indications de l'impôt fédéral pour la défense nationale (XI^e période) démontre que les revenus étaient en moyenne plus élevés en 1961—1962 dans les districts de la Sarine et du Lac que dans les cinq autres circonscriptions administratives du canton¹¹.

⁹ C'est-à-dire Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly-le-Grand, Marly-le-Petit, Villars-sur-Glâne

¹⁰ Cf. Jacques Pasquier, «La modernisation de l'agriculture dans la Haute-Gruyère», St-Paul, Fribourg 1964

¹¹ Cf. Ch. Chammartin, G. Gaudard, B. Schneider, «Fribourg, finances et économie», St-Paul, Fribourg 1967

Ce qui a été exposé au plan national se retrouve à celui du canton. Beaucoup de communes fribourgeoises¹² sont maintenant trop petites pour connaître isolément l'expansion. Prenons l'exemple d'une localité de 150 habitants environ, ce qui correspondait, en 1960, aux cas de Villarsel-le-Gibloux (153 âmes), de Rueyres-Treyfayes (163), d'Autavaux (158) ou d'Estévenens (154). Une telle population permet de compter sur soixante personnes actives environ. Or, l'agriculture, même rationnellement conduite, réclame une partie de ces bras; les spécialistes estiment à vingt-sept personnes. Il faut en outre retenir quelques emplois tertiaires (clergé, instituteur, postier, épicerie¹³), qu'on fixera à trois¹⁴. Il reste donc théoriquement à occuper trente personnes. Mais, plusieurs de ces habitants sont déjà employés comme pendulaires en dehors de la commune. Les enquêtes prouvent que, dans de nombreux cas, ces personnes ne sont pas prêtes à renoncer à un poste sûr à l'extérieur pour venir travailler dans une nouvelle entreprise, au départ forcément moins bien assise, créée éventuellement dans la commune. Ces pendulaires font valoir que leur labeur actuel leur plaît et qu'ils ne veulent pas perdre certains avantages sociaux (caisse de retraite, par exemple). Admettons finalement que, dans une hypothèse optimiste, vingt personnes soient disposées à accepter un emploi industriel dans la commune. Interviennent alors les goûts de ces travailleurs, qui ne sont pas tous les mêmes, ce qui conduit à affirmer que, pour l'activité industrielle la mieux choisie, moins de quinze habitants de la localité seront candidats, dont plusieurs seront peu aptes au travail offert¹⁵. Il faut bien reconnaître qu'un chiffre si restreint de main-d'œuvre n'est pas à même d'attirer une entreprise dans la commune en question, puisque, de l'avis général, le premier critère de localisation industrielle est aujourd'hui celui d'une importante réserve de travail. Par ailleurs, si, contre toutes probabilités, une industrie s'implantait tout de même, la petite dimension qu'impliqueraient les forces locales disponibles risquerait de placer d'emblée cette entreprise en mauvaise posture. Les ouvriers seraient en outre dans la position inconfortable résultant

¹² D'une manière générale, les communes fribourgeoises de moins de 400 âmes sont en régression

¹³ Piatier compte une épicerie à partir de 150 habitants

¹⁴ Certains de ces emplois sont exercés pour deux communes à la fois

¹⁵ Notre exemple suppose en outre qu'il n'existe pas d'artisanat dans la commune. Or, les quatre communes citées au départ employaient en 1960 chacune 14 personnes dans ce genre d'activités

de la présence sur place d'un unique employeur. Au total, il est donc bien clair que, pour tout un groupe de communes trop petites, l'aménagement du territoire ne peut plus trouver dans les régions en retard une solution au sein d'un cadre strictement local.

Mais, parallèlement à l'apparition de certains vides, la tendance à l'agglomération se manifeste aussi dans les régions économiques moins développées. Le phénomène y revêt évidemment des proportions plus modestes qu'au niveau national. Pour le canton de Fribourg, outre le cas déjà évoqué de l'agglomération fribourgeoise, il est significatif que les communes de plus de 2500 âmes deviennent plus nombreuses: de quatre qu'elles étaient en 1941, elles ont passé à dix à la fin de 1968. Avec ce mouvement de concentration spatiale, un triangle d'expansion et trois pôles secondaires se sont révélés en terre fribourgeoise:

- Le triangle d'expansion est celui de Morat—Grand-Fribourg—Flamatt. Il regroupe actuellement plus de 45 % de la population du canton et plus de la moitié des ouvriers de fabriques. Il a des points particulièrement forts dans l'agglomération fribourgeoise et à Morat, mais aussi dans une certaine mesure le long des voies ferrées de Fribourg à Berne (Guin, Schmiten, Flamatt) et de Fribourg à Morat (Givisiez, Belfaux, Courtepin). Des accroissements importants du chiffre de la population y ont été enregistrés durant la période 1950—1968¹⁶: 35 % à Fribourg, 45 % à Givisiez, 150 % à Granges-Paccot, 125 % à Marly-le-Grand, 330 % à Marly-le-Petit, 130 % à Courtepin, 160 % à Courtaman, 60 % à Courgevaux, 40 % à Morat, 60 % à Wünnewil;
- les trois pôles secondaires sont ceux de Bulle, d'Estavayer-le-lac et, pour une moindre part, de Romont. Pour les communes de Bulle et de la Tour-de-Trême, l'augmentation de la population a été de 40 % entre 1950 et 1968, alors que l'accroissement moyen n'était que de 4 % pour le district de la Gruyère dans son ensemble. Estavayer-le-lac a augmenté durant la même période de 25 % (district de la Broye: — 6 %) et Romont de 10 % (district de la Glâne: — 14 %).

Ainsi, au sein d'une région faible, l'aménagement du territoire doit tenir compte — comme au niveau national — de communes en voie de régression et de zones de concentration. Cependant, pour l'organisation d'un espace cantonal en retard — tel celui de Fribourg —, on ne peut pas choisir une solution intermédiaire semblable à

¹⁶ Ces chiffres sont approximatifs, parce que les données au 31 décembre 1968 ne sont que de bonnes estimations

celle qui a été préconisée pour l'aménagement national. Deux raisons expliquent qu'il convient d'encourager plutôt la concentration. Examinons-les dans le cas du canton de Fribourg:

- d'abord, les localités urbaines fribourgeoises sont loin d'atteindre le seuil des coûts croissants. Au contraire, le regroupement de la population y offrira pendant longtemps encore des possibilités d'économies. Certes, dans le cas de l'agglomération fribourgeoise, il faudra compter avec un déséquilibre progressif entre la commune de Fribourg — dont la population connaîtra une croissance décélérante à cause de la saturation de l'espace bâti — et la couronne suburbaine, qui croîtra proportionnellement plus rapidement que le noyau. L'organisation d'un Grand Fribourg est à même de remédier à cette situation et d'éviter que la charge financière de certains services concernant toute l'agglomération ne repose que sur la commune centre. Mais, le Grand Fribourg lui-même, dont il n'est pas déraisonnable de penser qu'il comptera plus de 80 000 habitants à la fin de ce siècle, ne constituera pas une agglomération urbaine trop vaste;
- ensuite, le canton de Fribourg est en concurrence pour son développement économique avec les autres régions du Plateau suisse oriental, avec l'agglomération bernoise et avec le croissant lémanique, où la concentration se manifeste plus fortement que chez lui. Le maintien d'une décentralisation exagérée serait un moyen sûr d'affaiblir la position fribourgeoise. Les entreprises industrielles et commerciales ne trouveraient à Fribourg que des conditions inférieures à celles des cantons voisins. Les Fribourgeois eux-mêmes, attirés par des avantages réels ou imaginaires, continueraient à s'expatrier vers les grandes métropoles helvétiques. N'est-ce pas un pénible exemple qu'un district — celui de la Veveyse — soit déjà devenu difficilement développable, parce que sa dimension humaine et la dispersion de sa population ne correspondent pas aux exigences modernes¹⁷? De 1950 à 1968, la Veveyse a vu le nombre de ses habitants diminuer de 10 %; le recul a été enregistré dans quasi toutes les communes. Il faut éviter la généralisation d'un processus qui porterait la non-viabilité économique des communes aux districts¹⁸, puis des districts au canton dans

son ensemble. Or, l'évolution économique est aujourd'hui rapide. Une option de principe réaliste en faveur d'une concentration spatiale raisonnable de l'économie fribourgeoise s'impose en matière de priorités pour l'aménagement du territoire, même si elle demande malheureusement un sacrifice pour certaines parties du canton. A vouloir traiter tout l'espace fribourgeois sans discriminations, on s'expose à ne rien réussir. Un tel choix ne fait au reste que reprendre, dans un autre domaine, la formule de la «décentralisation concentrée» mise en vigueur lors de l'effort industriel fribourgeois des années 1960. Les distances ne sont pas telles dans le canton pour que le regroupement des activités empêche la résidence des pendulaires dans beaucoup de villages. L'effectif important des véhicules à moteur (plus de 300 pour 1000 habitants) témoigne dans le même sens.

Pour les régions économiques en retard, l'aménagement du territoire offre donc une chance de susciter des conditions plus favorables à l'essor et d'enrayer l'émigration. Mais, cela implique que des priorités soient reconnues à l'intérieur de l'espace moins développé. Pour le canton de Fribourg, quatre grands traits sont à retenir¹⁹:

1. Le triangle Morat—Fribourg—Flamatt mérite une attention particulière. Par l'avance relative qu'il a déjà acquise, il est apte à enregistrer une expansion plus aisée et plus rapide et d'en faire ensuite profiter le reste du canton. Il procure la meilleure chance de mettre sur pied un grand pôle capable de résister à l'attraction des autres zones fortes helvétiques et de retenir la main-d'œuvre. La proximité de l'agglomération bernoise peut en outre aider au développement de ce triangle, qui a déjà commencé à bénéficier d'un effet de rejet des activités à l'étroit dans la ville fédérale. A long terme, l'ouverture éventuelle du canal transhelvétique, voire celle plus problématique encore de l'aéroport de Berne-Ouest, à Rosshäusern, peuvent aussi être des facteurs positifs. Il est urgent que l'aménagement du territoire s'occupe donc de cette zone: le cas de l'agglomération fribourgeoise, actuellement dépourvue d'un plan d'extension industrielle, alors qu'elle offre à cet égard le meilleur attrait

¹⁹ Les priorités indiquées ci-après ne signifient aucunement que nous prenions partie contre des développements économiques plus spontanés (industrie ou tourisme) qui pourraient se manifester en d'autres points du canton, ni que le reste du territoire doive être sacrifié à un désordre dans l'occupation du sol

du canton, illustre nettement cette affirmation.

2. Les pôles secondaires de Bulle, d'Estavayer-le-lac et de Romont sont appelés aussi à connaître une expansion qui est nécessaire à l'équilibre du canton. Grâce à l'heureuse initiative de certaines autorités locales, quelques terrains industriels y ont déjà été réservés. L'aménagement du territoire y veillera à un développement harmonieux.
3. Deux zones du canton de Fribourg recèlent des perspectives intéressantes sur le plan touristique: celle des Préalpes (Les Paccots, Moléson, Charmey, Lac Noir) et celle des lacs de Neuchâtel et de Morat. L'aménagement du territoire a pour mission d'agir assez tôt pour y maintenir ou y créer les conditions indispensables à ce secteur. L'apport touristique n'est pas négligeable: il fait intervenir un effet multiplicateur très sensible et il sera particulièrement bienvenu dans certaines localités (Les Paccots, par exemple) peu axées sur le développement industriel.
4. Les zones proches des sorties des autoroutes déjà partiellement en construction sont aussi à aménager promptement. Les expériences étrangères enseignent que ces endroits sont menacés par un désordre d'implantations hétéroclites. D'une manière plus générale, il convient d'être très attentif à l'urgence que la prochaine ouverture d'une autoroute confère à l'aménagement d'une région économiquement en retard: les autoroutes favorisent le pendularisme à plus longue distance et le recours à des services plus éloignés. Elles sont donc de nature à accélérer le déversement d'une région faible vers l'extérieur. En revanche, si la région s'affirme avant la mise en fonction de telles artères, elle résiste aux forces centrifuges et devient elle-même un espace d'attraction pour l'extérieur²⁰.

Principes

Cette étude a mis en évidence quelques éléments fondamentaux, dont le rappel peut servir de conclusion:

1. L'aménagement du territoire s'impose autant pour les régions en retard que pour les zones avancées de nos pays industrialisés. A juste titre, notre système d'économie de marché répugne certes à donner plus de poids à l'intervention étatique. Pourtant, en matière d'organisation de l'espace, la nécessité d'une action publique est indiscu-

¹⁷ Cf. J.-L. Piveteau, G. Gaudard, J. Pasquier, «La Veveyse fribourgeoise», dans *Geographica helvetica*, 1968, No 2

¹⁸ Trois districts sont déjà en régression démographique (Glâne, Veveyse, Broye)

²⁰ Par l'énoncé de ces grands traits, nous ne voulons ni préjuger, ni nous opposer aux conclusions des travaux en cours au sein de la Commission consultative cantonale pour l'aménagement du territoire

table. Il importe simplement de veiller à ne pas conférer aux pouvoirs publics, sous prétexte d'aménagement, plus de compétences qu'ils n'en ont strictement besoin et, en Suisse, à sauvegarder les droits des cantons. Ce n'est pas chose impossible, puisqu'un autre pays libéral et fédératif — les Etats-Unis — l'a réussie.

2. Un bon aménagement national ne doit pas se borner à prévoir l'occupation du sol en fonction du prolongement sommaire des tendances passées du développement économique. Fidèle à son objectif de rééquilibre spatial, il est au contraire

amené à agir, afin de promouvoir une saine répartition de la population et de la richesse entre les différentes régions.

3. Si l'aménagement du territoire est une mesure nécessaire et urgente pour les régions économiques en retard, il n'est pas à lui seul une politique suffisante. Les zones moins développées requièrent aussi par exemple une mentalité entreprenante et une bonne formation de leurs habitants, ainsi que des capitaux à investir. Mais, la réalisation d'une condition favorable à l'expansion est de nature à faciliter l'avènement des autres.

«Le drame véritable — a écrit Ramuz — est que l'homme n'a plus de taille, étant sans commune mesure avec l'univers matériel, et, sur le plan de la conscience, sans contact avec un monde où il ne la retrouve nulle part.»²¹ Le premier devoir de l'aménagiste n'est-il pas d'organiser, dans les régions faibles qui se meurent et dans les zones riches qui déconcertent, un monde vraiment à la dimension de l'homme?

²¹ C.-F. Ramuz, «Taille de l'homme», Grasset, Paris, 1935



Dans la zone de Montbovon-les Sciernes d'Albeuve, en Haute-Gruyère, l'aménagement doit tenir compte de la coexistence de l'agriculture de montagne, de l'hydroélectricité et du tourisme