



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Marmier Bruno

2018-CE-201

### **Toujours moins de zones d'activités, toujours plus de logements : que fait le Conseil d'Etat ?**

#### **I. Question**

Le canton de Fribourg a renforcé, au cours des dernières années, sa position de canton-dortoir. Visiblement, rien n'est fait pour inverser cette tendance, bien au contraire.

D'une part, il y a peu de nouvelles installations, d'autre part, de nombreuses entreprises, lorsqu'elles souhaitent s'étendre, sont contraintes de quitter le territoire cantonal, faute de terrains disponibles, c'est-à-dire de terrains situés dans une zone d'activités légalisée et accessible sur le marché, soit par un achat, soit par un droit de superficie.

La comparaison est particulièrement cruelle dans la région de la Broye (cf. références citées en fin de document) où se côtoient des territoires sis sur les cantons de Vaud et Fribourg. On observe à de nombreuses reprises que les entreprises situées dans le canton de Fribourg souhaitant s'agrandir finissent par déménager de l'autre côté de la frontière cantonale. Il apparaît évident que le canton de Vaud est parvenu à coupler sa politique de promotion économique avec celle de l'aménagement du territoire.

Rien de cela dans le canton de Fribourg. La brochure Territoire 2030<sup>1</sup> nous informe qu'entre 2005 et 2014, 54 hectares (ha) de zones d'activités ont été déclassées alors que les zones mixtes et zones centre ont augmenté de 17 ha, respectivement de 52 ha.

Les zones d'activités sont en diminution, mais paradoxalement, de l'avis de la Confédération, le canton est surdimensionné dans ce domaine et cette réalité est confirmée par les chiffres. Le canton de Fribourg dispose d'un surplus de zones d'activités. Cependant, une étude de la Promotion économique, non publiée, mais dont la teneur a été révélée par *La Liberté*<sup>2</sup> du 22.07.2016 indique que seuls 10 % des terrains classés en zones d'activités présenteraient un intérêt.

Il faut en conclure que les zones d'activités sont trop nombreuses, non disponibles, mal situées et donc inintéressantes pour les acteurs économiques.

Aussi, il me semble indispensable que le Conseil d'Etat réponde aux questions suivantes :

1. Combien d'hectares ont passé d'une zone d'activités à des zones mixtes (logement/activité) et à des zones résidentielles (logements) depuis janvier 2015 ?

---

<sup>1</sup> Territoire 2030, p. 13, [https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/ter/\\_www/files/pdf70/Territoire2030\\_brochure\\_FR2.pdf](https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/ter/_www/files/pdf70/Territoire2030_brochure_FR2.pdf)

<sup>2</sup> La Liberté, 22.07.2016, <https://www.laliberte.ch/news/regions/canton/des-terrains-industriels-indisponibles-355967>

2. Combien d'hectares ont passé d'une zone d'activités à des zones agricoles depuis janvier 2015 ?
3. Combien d'hectares ont passé d'une zone d'activités à d'autres zones depuis janvier 2015 ?
4. Combien de nouvelles zones d'activités ont été créées depuis janvier 2015 ?
5. Lors du déclassement de zones d'activités, y a-t-il une évaluation qualitative de l'attractivité économique des terrains concernés afin de s'assurer que le canton ne perde pas de surfaces à fort intérêt économique ?
6. Le Conseil d'Etat a-t-il entrepris des démarches pour déclasser les zones d'activités mal situées et peu attractives afin de diminuer le surdimensionnement sans perdre les meilleurs emplacements ?
7. Le Conseil d'Etat est-il conscient que pour permettre au canton de Fribourg d'exister entre l'arc lémanique et le canton de Berne, il est judicieux de conserver les surfaces les plus attractives, bien reliées aux infrastructures de transport, et de surcroît disponibles (propriétés de l'Etat, propriété d'entités parapubliques, propriétaires disposés à vendre) ?

## Références

16.02.2012 Zumwald AG plant Zentrum in Avenches

*Zudem betrachte er die Broye als einen grossen Raum – auch wenn er nun über die Kantons Grenzen ziehe und seine Steuern im Waadtland bezahle. « Wir haben zuerst Land im Kanton Freiburg gesucht, aber einfach keines gefunden », so Eric Collomb.*

<https://www.freiburger-nachrichten.ch/kanton-freiburg-archiv/zumwald-ag-plant-zentrum-avenches>

24.04.2014 Farmwood migre à Payerne

*« Le choix du canton de Vaud ne relève d'aucun intérêt d'ordre fiscal », insiste John Oppliger. « Nous avons opté pour Payerne tout simplement parce que l'opportunité s'y est présentée » En outre, l'entrepreneur ajoute qu'initialement, il comptait rester dans la Broye fribourgeoise, en déplaçant sa société sur 30 000 m<sup>2</sup> de terrain acheté à Sévaz dans ce but. Impatienté par les lenteurs de l'administration cantonale fribourgeoise, et soucieux de ne pas tarder à s'agrandir, il a finalement abandonné.*

<https://www.laliberte.ch/news/regions/broye-lac/farmwood-migre-a-payerne-240094>

23.06.2018 Heiniger Câbles part à Avenches : la société installée depuis 1991 à Domdidier déménage dans le canton de Vaud afin de s'agrandir.

<https://www.laliberte.ch/news/regions/canton/heiniger-cables-part-a-avenches-444608>

26 septembre 2018

## II. Réponse du Conseil d'Etat

### 1. Contexte général

La question du député Marmier porte sur l'évolution globale des zones à bâtir dans le canton de Fribourg entre 2015 et 2018 et, de manière plus particulière, sur la place qu'occupent les zones d'activités dans l'ensemble des zones à bâtir. Il est à relever que la période choisie est relativement courte pour tirer un enseignement précis sur l'évolution globale des zones d'activités en raison de la durée des procédures en aménagement du territoire. Entre 2015 et 2018, ce sont 27 révisions

générales et 76 modifications partielles de plans d'aménagement local qui ont été approuvées par la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions.

Au préalable, il y a lieu de préciser quel est le contexte global dans lequel la politique d'aménagement du territoire a dû s'exercer sur l'échelon temporel auquel le député se réfère.

Entre 2015 et 2018, les décisions rendues en matière d'aménagement du territoire devaient prendre en compte les critères de dimensionnement des zones à bâtir définies dans le plan directeur cantonal approuvé en 2004 et qui avaient pour but un redimensionnement généralisé sur l'ensemble du canton. Ce redimensionnement a été réalisé grâce aux efforts des communes et il subsiste à ce jour encore quelques planifications locales où le redimensionnement doit être finalisé. Ce sont ainsi quelques 500 hectares de zones à bâtir surdimensionnées qui ont été remises en question entre 2002 et 2017. Ce surdimensionnement concernait principalement des zones destinées à l'habitat et des zones d'activités.

Dès le 1<sup>er</sup> mai 2014, en vertu des dispositions transitoires fédérales, toute mise en zone à bâtir doit être compensée par le dézonage d'une surface de zone à bâtir légalisée équivalente. Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont été d'avis que le choix de surfaces pour la compensation était une compétence communale et que les autorités cantonales n'avaient pas à intervenir dans ces décisions. Les communes ont donc pu librement choisir le type de zones à bâtir qu'elles souhaitaient remettre en question pour légaliser de nouvelles extensions de zones à bâtir.

En ce qui concerne la part des emplois du canton qui se trouvent dans les zones d'activités légalisées, en 2017, 34 % des emplois se situaient dans des zones d'activités. La grande majorité des emplois du canton se trouvent donc dans d'autres types de zone. Il est cependant clair que les activités qui engendrent des nuisances importantes sur l'environnement doivent se trouver dans des zones strictement dédiées à ce genre d'activités.

A titre d'information, le canton de Fribourg compte en octobre 2018 un total de 10 256 ha de zones à bâtir, dont 1475 ha de zones d'activités. Les zones d'activités représentent donc un peu plus de 14 % des zones légalisées. En 2015, les zones d'activités s'étendaient sur 1529 ha en regard des 10 430 ha de zones à bâtir légalisées dans le canton (soit un peu plus de 14 % des zones légalisées également). On observe par conséquent une stabilité de la proportion des zones d'activités sur les trois dernières années dans la répartition de l'ensemble des zones à bâtir.

## **2. Réponses aux questions**

1. Depuis 2015, un peu plus de 7 ha de zones à bâtir légalisées ont connu un changement d'affectation de la zone d'activités vers la zone mixte, tandis que moins de 1 ha de zones d'activités a évolué vers de la zone résidentielle. Ce sont donc 0,5 % des zones d'activités légalisées qui ont été modifiées, à l'initiative des communes concernées, en faveur d'une affectation mixte ou résidentielle.
2. Depuis 2015, 29 ha de zones à bâtir légalisées sont passées de la zone d'activités à la zone agricole, soit un peu moins de 2 % des surfaces légalisées en 2015. 19 ha de ces dézonages sont liés à des questions de surdimensionnement.
3. Depuis 2015, 60 ha de zones à bâtir légalisées sont passés de la zone d'activités à d'autres zones (zones d'intérêt général, zones mixtes, zones résidentielles et zones de centre), soit un peu moins de 4 % des surfaces légalisées.

4. Depuis 2015, les surfaces en zones d'activités légalisées ont diminué de 54 ha (soit 3,5 % de l'ensemble des zones d'activités de 2015), dont 19 ha de réduction en raison de zones d'activités surdimensionnées comme mentionné plus haut. Il est à noter que plusieurs communes urbaines ont revu l'affectation de leurs zones d'activités en raison de l'évolution de l'utilisation du sol effective (mixité des usages non conformes aux nouvelles dispositions légales cantonales pour les zones d'activités) ; ces changements représentent la part la plus importante des 54 ha annoncés.
5. La Promotion économique est consultée systématiquement lors de révisions ou modifications de plans d'aménagement locaux (PAL). Elle a dès lors la possibilité d'exprimer son avis quant aux classements ou déclassements en zones d'activités envisagés par les communes. Lors de telles consultations, elle veille à ce que des surfaces en zone d'activités à fort potentiel ne soient pas déclassées. La Promotion économique n'est toutefois qu'un service parmi d'autres à se prononcer.
6. C'est l'un des objectifs importants du nouveau plan directeur cantonal dont le Grand Conseil a pu prendre connaissance en septembre 2018. Les mesures visant à déprioriser des emplacements peu efficaces dans le but de maintenir et développer les meilleurs sites constituent un aspect central de la thématique des zones d'activités, qui a connu un profond remaniement conformément au souhait du Conseil d'Etat. Une nouvelle stratégie de gestion des zones d'activités y a été définie. Elle se base sur un recensement des zones d'activités qui a permis de relever que le canton dispose actuellement de suffisamment de surfaces disponibles pour couvrir ses besoins à l'horizon 2032, mais que leurs emplacements ne permettent pas de répondre à la demande des entreprises, ni aux besoins économiques du canton. Partant de ce constat, une nouvelle typologie des zones d'activités a été définie, celle-ci comprend les zones d'activités cantonales (dont les secteurs stratégiques), les zones d'activités régionales et les autres zones d'activités. De nouvelles règles de dimensionnement et principes de gestion propres à chacune de ces catégories ont été définis de manière à répartir les zones d'activités de manière plus judicieuse dans le canton. Cette nouvelle répartition doit tant permettre de garantir l'utilisation des réserves, que d'encourager une relocalisation des zones d'activités sur le territoire qui permette d'augmenter l'attractivité des terrains pour les entreprises.

En plus des secteurs stratégiques, le canton désigne désormais lui-même les zones cantonales, qui sont moins nombreuses que par le passé. Le canton entend soutenir activement le développement des activités sur ces zones. Concernant les réserves pour des activités à rayonnement régional, la stratégie à développer à leur égard est de la compétence des régions qui sont soumises à un délai de 3 ans pour définir leurs zones d'activités régionales dans un plan directeur régional. Quant aux autres zones d'activités, elles sont destinées au maintien des activités existantes. Les règles de dimensionnement définies pour ces zones rendent leur extension possible uniquement en cas de projet de construction concret. Le nouveau plan directeur cantonal prévoit un rôle prépondérant des régions dans la stratégie des zones d'activités puisque celles-ci doivent proposer une vision d'ensemble des extensions possibles pour ce type d'affectation dans leur futur plan directeur régional.

7. Le Conseil d'Etat travaille actuellement sur un projet de loi sur la politique foncière active dont les buts seront d'une part, de renforcer la politique de promotion économique du canton et ainsi contribuer au maintien et au développement de l'activité économique, en garantissant la mise à disposition d'une offre de terrains à même de pouvoir répondre efficacement à leurs besoins et,

d'autre part, de soutenir la mise en œuvre de la politique cantonale d'aménagement du territoire relative aux zones d'activités et favoriser la réalisation concrète de ses objectifs fixés par le biais du plan directeur cantonal. Le gouvernement est donc conscient de ces enjeux et a pour ambition de proposer de nouvelles solutions. La stratégie en matière de zones d'activités du plan directeur cantonal va dans ce sens : la répartition des zones d'activités selon la nouvelle typologie doit permettre au canton de promouvoir avant tout les sites les mieux situés et les surfaces les plus appropriées ainsi qu'à concentrer les moyens financiers à disposition sur les zones d'activités présentant le plus de promesses de succès. La désignation des zones d'activités cantonales dans le plan directeur cantonal permet une planification relativement précise du développement des zones d'activités. Les secteurs stratégiques sont situés dans les centres régionaux ou dans le centre cantonal, et la localisation des zones cantonales a été définie en tenant compte du tissu économique existant. C'est également sur ces zones que le canton peut faire valoir son droit d'emption pour limiter la thésaurisation en vertu des nouvelles dispositions légales cantonales. La typologie du plan directeur cantonal couplée avec les dispositions proposées dans le projet de loi sur la politique foncière active permettra la mise à disposition de terrains d'emblée utilisables dans des endroits judicieux et augmentera ainsi les chances du canton d'accueillir des entreprises intéressantes.

Par ailleurs, le projet de loi sur la politique foncière active prévoit la constitution d'un nouvel établissement cantonal de politique foncière, dont le but sera de se charger de la mise en œuvre de la stratégie cantonale de politique foncière active sur la base d'un mandat de prestations attribué par le Conseil d'Etat. Cette structure juridique décentralisée est la plus appropriée au vu des enjeux pour concilier les besoins de contrôle politique et d'autonomie d'action. Parmi ses missions, l'établissement devra gérer et exploiter les sites de l'Etat, mais il devra surtout contribuer à développer les infrastructures et bâtiments en vue de favoriser leur utilisation effective pour l'activité économique.

En outre, le Conseil d'Etat prévoit également la mise en place du système de gestion des zones d'activités, exigence formulée dans les dispositions fédérales en matière d'aménagement du territoire, soit une plateforme informatique rassemblant les données relatives aux zones d'activités fournies par les régions. Cet outil de monitoring permettra d'avoir une vue d'ensemble des caractéristiques des zones d'activités légalisées et sera un outil majeur pour les travaux de planification du canton, des régions et des communes. Cet outil doit, dans un premier temps, permettre aux régions de disposer des données nécessaires à leur stratégie régionale en matière de zones d'activités. Les communes, quant à elles, pourront également y recourir pour justifier les propositions qu'elles effectueront en matière de zones d'activités dans leur planification locale.

*15 janvier 2019*