



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2022-CE-295

Développement économique en zone périphérique

Auteurs :	Cotting Charly / Gaillard Bertrand
Nombre de cosignataires :	1
Dépôt :	24.08.2022
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	25.08.2022
Réponse du Conseil d'Etat :	26.06.2023

I. Question

Par le biais de divers instruments, le canton de Fribourg soutient activement l'éclosion de nouvelles sociétés, ainsi que l'établissement de sociétés actives en dehors de ses frontières, sur le territoire cantonal. Ces instruments sont notamment la politique foncière active ainsi que divers soutiens que peut apporter la promotion économique du canton. Nous saluons tous ces instruments.

L'aménagement du territoire cantonal et communal est soumis aux lois fédérales. En conformité avec celles-ci, un plan directeur cantonal (PDCant) puis des plans d'aménagement local (PAL) sont élaborés. Des plans directeurs régionaux (PDR) ont également vu le jour.

Les communes ont été classées en plusieurs catégories selon divers critères. Les axes de communication et la desserte en transports publics sont des critères importants qui sont pris en compte. Ainsi, pour les communes classées avec la note D et plus, aucune zone artisanale ou industrielle ne pourra être mise en place ou étendue.

On doit également prendre en compte les récents retours de consultation des plans directeurs régionaux. Les projets de gestions évolutives des zones d'activités avec une réserve de zones industrielles à affecter semblent être remis en cause.

Nombre de communes périphériques comptent sur leur territoire, des entreprises des secteurs primaire et secondaire, présentes de longue date et qui ont un lien évident avec leur lieu d'implantation, selon leur activité ou en raison de la provenance de leurs matières premières.

Ces entreprises font souvent partie du paysage local, offrant des emplois sur place et créant de la valeur ajoutée en dehors des centres. Elles ont parfois besoin de terrain pour un développement modéré tout en sachant qu'une délocalisation complète peut remettre en question leur viabilité.

A noter que pour certaines d'entre elles, le déplacement dans les zones industrielles disponibles risque de créer des nuisances peu en adéquation avec le lieu (ex : biogaz, porcherie, scierie, recyclage, etc.).

Les auteurs de cet instrument parlementaire estiment que ces entreprises méritent autant d'attention que l'implantation de nouvelles sociétés. L'impossibilité de se développer sur leur site actuel et l'impossibilité de se délocaliser dans une zone industrielle ou artisanale peut conduire certaines entreprises dans de sombres perspectives.

En tenant compte des éléments ci-dessus, nous demandons au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Que peut envisager le Gouvernement pour permettre le développement modéré de ces entreprises qui constituent une part importante du tissu économique fribourgeois ?
2. Existe-t-il des moyens pour permettre une éventuelle extension limitée, hors des zones industrielles prévues par les différents plans directeurs et plans d'aménagement ?
3. Le canton devrait-il prévoir un mécanisme d'échange de zones permettant une certaine souplesse exécutive pour pallier les problèmes cités ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Les députés Cotting et Gaillard estiment que certaines entreprises du canton situées dans des communes dites « périphériques », liées essentiellement aux secteurs primaire et secondaire, ne sont pas suffisamment soutenues par le canton et sont parfois dans l'impossibilité de se développer sur leur site actuel ou de se relocaliser à un endroit plus approprié.

En préambule, le Conseil d'Etat souhaite préciser que du point de vue de l'aménagement du territoire, aucune commune du canton n'est à considérer comme périphérique. Comme cela a déjà été mentionné dans la réponse à la question des députés Fahrni et Barras (2022-CE-399), la stratégie d'urbanisation du plan directeur cantonal attribue un potentiel de croissance de la population et des emplois à tous les secteurs urbanisés du canton. Bien entendu, il s'agit là de tenir compte de l'ensemble des régions, du renforcement souhaité des centres cantonal et régionaux, du développement des infrastructures de transport projetées tant pour le trafic marchandises que voyageurs, des réserves non construites existantes en zone à bâtir et du tissu économique existant.

En ce qui concerne plus spécifiquement les zones d'activités, le canton a fait le choix, conformément aux dispositions du droit fédéral, de déléguer aux régions la responsabilité d'en définir une stratégie de gestion à leur échelle qui respecte les principes définis dans le plan directeur cantonal. En effet, depuis le 1^{er} mai 2014 et l'entrée en vigueur des modifications de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, le dimensionnement des zones d'activités doit se faire au minimum à l'échelle régionale. La commune n'est donc plus l'échelle de référence en aménagement du territoire pour définir les besoins en zones d'activités.

Les besoins définis en zones d'activités et les critères à remplir pour leur planification se fondent sur une étude de la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT), mandatée par la Promotion économique en 2015, qui établit que le besoin de zone d'activités non construites à l'échelle cantonale s'élève à 400 hectares répartis entre chaque région du canton. En approuvant le plan directeur cantonal révisé en 2019, le Conseil fédéral a accepté ce bilan et le régime de stabilité proposé par le canton qui estime que les réserves actuellement légalisées correspondent aux besoins à un horizon de 15 ans. Afin de s'assurer d'une gestion soignée des zones d'activités au niveau cantonal, la Confédération a limité l'étendue des zones d'activités légalisées dans le canton à 1480 hectares maximum, soit la surface légalisée identifiée dans la statistique fédérale des zones à bâtir de 2017, pour toute la durée du plan directeur cantonal.

Il y a globalement suffisamment de surface de zones d'activités non construite disponible par rapport aux besoins évoqués ci-dessus. Comme cela est indiqué par les dépositaires de cette question, les régions sont en train d'élaborer une stratégie dans leur plan directeur régional et de relocaliser si besoin les réserves de zones non construites qui sont mal situées ou qui ne sont pas mobilisables. Ces réserves, qui ne doivent pas dépasser le quota attribué à chaque région dans le plan directeur cantonal, doivent être allouées à différents types de zones d'activités conformément à la typologie définie dans thème T104 Typologie et dimensionnement des zones d'activités. La catégorie « autres zones » est dédiée au développement des entreprises à vocation « locale » existantes. Ce sont les zones d'activités cantonales et régionales qui sont appelées à planifier des réserves non construites pour accueillir les implantations de nouvelles entreprises ou d'entreprises implantées dans le canton qui ne peuvent pas de développer sur leur site actuel.

Le mécanisme prévu par le plan directeur cantonal répond au besoin mis en évidence par les députés Cotting et Gaillard, puisqu'il permet l'extension d'une zone d'activités dédiée aux entreprises à caractère plus local dans le plan d'aménagement local simultanément à une demande de permis de construire. La région doit avoir alloué une part de sa réserve régionale à ce type de zone pour que le canton puisse autoriser ces projets, mais elle n'a pas besoin d'identifier spatialement les surfaces y relatives. En outre, toutes les extensions de zones à bâtir, y compris les zones d'activités, doivent être situées à l'intérieur du territoire d'urbanisation identifié sur la carte de synthèse du plan directeur cantonal. Les régions ont la possibilité de proposer des adaptations du territoire d'urbanisation par le biais de leur plan directeur régional lors de leur première modification suite à l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal pour autant que les modifications proposées soient conformes aux principes de la loi fédérale et aux critères définis dans le plan directeur cantonal.

1. *Que peut envisager le Gouvernement pour permettre le développement modéré de ces entreprises qui constituent une part importante du tissu économique fribourgeois ?*

La mise en œuvre du thème T104 Typologie et dimensionnement des zones d'activités et des plans directeur régionaux permet le développement modéré des entreprises à vocation locale dès lors qu'il se matérialise par un projet concret.

2. *Existe-t-il des moyens pour permettre une éventuelle extension limitée, hors des zones industrielles prévues par les différents plans directeurs et plans d'aménagement ?*

L'extension de zones d'activités doit s'inscrire dans le cadre des principes du thème T104 mentionné ci-dessus et correspondre aux stratégies régionales en cours d'élaboration. Si la région a réservé une part du quota régional pour le développement de ce type de zone d'activités, une extension est possible en cas de projet concret (demande de permis de construire établie simultanément au dossier de mise en zone). Aucune extension de zone d'activités ne peut être envisagée en dehors du territoire d'urbanisation et au-delà du quota attribué à la région.

3. *Le canton devrait-il prévoir un mécanisme d'échange de zones permettant une certaine souplesse exécutive pour pallier les problèmes cités ?*

La gestion des zones d'activités est à effectuer par les régions dans le cadre de leur plan directeur régional. La région peut désigner des zones mal situées ou des réserves trop importantes dans des secteurs où peu de demandes existent, mais le plan directeur cantonal ne l'y oblige pas. Le cadre est donné par le canton, mais les solutions sont à trouver au niveau régional. La répartition du quota régional de zones d'activités est une tâche régionale. Plusieurs régions ont d'ailleurs déjà entamé

des travaux dans ce sens. Un réexamen du quota attribué par le plan directeur cantonal peut être entrepris par la région dans le cadre d'une modification de son plan directeur régional s'il s'avère que les conditions ont notablement changé durant la phase de validité du plan directeur régional.

Le gouvernement aimerait ici encore corriger l'affirmation faite au troisième paragraphe de la question selon laquelle le niveau D de desserte en transports publics est insuffisant pour l'extension de zones d'activités. Cette affirmation est erronée, le niveau D est le niveau minimum requis selon le plan directeur cantonal pour toute extension de zone à bâtir. Seules les extensions des secteurs d'activités stratégiques doivent bénéficier d'une desserte en transports publics plus stricte (niveau C).

Même si la balle est aujourd'hui avant tout dans le camp des régions qui travaillent actuellement intensivement afin d'élaborer un plan directeur régional cohérent, le Conseil d'Etat estime que toute la marge de manœuvre permise par la loi sur l'aménagement du territoire est mise à disposition des acteurs concernés par le développement des activités sur le territoire cantonal. Contrairement à ce qui est affirmé par les auteurs de la question, les entreprises à vocation locales bénéficient de toute l'attention nécessaire et disposent de solutions concrètes pour se développer de façon raisonnable.