Participants à l'élaboration

SPC, STE, PROMFr, SEn, SG DAEC-DD et SeCA

Cadre légal

Nouvelle base légale fédérale ou cantonale depuis la révision du plan directeur cantonal

Pratique administrative

Nouveaux buts pour la politique cantonale

Nouveaux principes et nouvelles mesures de mise en oeuvre

Etude cantonale à réaliser

Nouvelles conséquences sur l'aménagement local

Nouvelle répartition des tâches

1. PROBLÉMATIQUE

Le plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale a été établi dans le but de renforcer l'économie fribourgeoise face à la concurrence internationale et intercantonale, tout en respectant les exigences de l'aménagement du territoire, de la protection de la nature, de l'environnement et du développement durable, ainsi que les objectifs de la politique cantonale des transports. Conformément aux idées directrices et aux objectifs définis pour le plan directeur cantonal et conformément aux buts et principes de l'aménagement du territoire, il propose de concentrer les efforts de planification et de promotion économique sur les sites présentant le meilleur potentiel pour l'implantation de nouvelles entreprises. Ces sites, sélectionnés sur la base d'une évaluation détaillée des zones d'activités présentant les meilleures potentialités, offrent une gamme de terrains suffisamment différenciée pour répondre aux demandes d'implantation d'entreprises.

En 1998 et 2004, la forme donnée au plan sectoriel des zones d'activités a été jugée adéquate pour répondre aux buts visés. En 2008, le Conseil d'Etat a demandé qu'une nouvelle orientation soit étudiée afin d'augmenter l'efficacité des collectivités publiques et en premier lieu du canton dans le développement d'une politique foncière active cantonale. En effet, pendant de nombreuses années, la question foncière a été absente des réflexions menées en aménagement du territoire. Les collectivités étaient cependant conscientes que la propriété foncière était un élément-clé de la réussite des mesures de planification définies dans les instruments d'aménagement du territoire. Si la question foncière n'est pas maîtrisée, le meilleur des plans d'aménagement peut n'avoir que très peu de chance d'être effectivement mis en œuvre. C'est dans ce contexte que le Conseil d'Etat a défini qu'une politique foncière active devait être entreprise afin d'assurer la mise à disposition de sites stratégiques pour l'accueil d'entreprises à forte valeur ajoutée dans des secteurs bien planifiés qui contribuent à la fois au renforcement des centres urbains du canton, à relativiser les coûts en matière d'infrastructures de transport, à minimiser les impacts sur l'environnement et à intensifier la mise en œuvre du développement durable. Il ne s'agit donc pas ici de proposer de nouveaux instruments d'aménagement du territoire ou une augmentation massive de l'offre en terrains, mais bien de proposer des instruments ou des démarches complémentaires aux traditionnelles démarches d'affectation pour des terrains présentant une importance stratégique pour le canton. La nécessité de ce changement d'approche a été confirmée par les chiffres établis en 2006 au début des travaux relatifs à la politique foncière active:

Pôles de développement	Immédiatement disponible	Plus grande surface
Plaine de la Broye	44.9	5.5
Romont	22.8	16.4
Bulle et environs	18.9	3.3
Fribourg et environs	107	8.1
Morat / Kerzers	7.3	1.8
Basse Singine	16.9	4.0
Châtel-St-Denis	5.7	1.4

Taille des zones d'activités en hectares dans la catégorie «Immédiatement disponible» en 2006

La majorité des zones d'activités d'importance cantonale immédiatement disponibles ont une surface limitée (moins de 10 hectares). Il faut donc agir sur des secteurs ciblés de plus de 10 hectares pour augmenter leur disponibilité.

	Propriété publique	Propriété privée	Mixte
Immédiatement disponible	12.15%	67.17%	20.67%
Disponible à moyen terme	4.65%	68.75%	26.60%
Disponible à long terme	14.90%	74.10%	11.01%
Total	**10.95%**	**69.54%**	**19.50%**

Type de propriétaires, en pourcentage, en fonction de la surface dans les zones d'activités d'importance cantonale en 2004

Les collectivités publiques sont très peu présentes sur le marché foncier des zones d'activités d'importance cantonale. Plus des deux tiers des réserves de ces zones d'activités étaient en mains privées en 2004. Si la négociation avec un propriétaire privé peut parfois se dérouler de manière idéale, il peut s'avérer parfois difficile, en cas de projet intéressant d'un point de vue stratégique, d'entreprendre des négociations avec plusieurs propriétaires privés. De plus, s'agissant des propriétés en mains de privés, les collectivités publiques ont parfois de la difficulté à négocier un prix attractif pour la vente des terrains à des investisseurs.

A l'échelle nationale, suite à la polémique suscitée en Suisse par la mise en zone du terrain à Galmiz, la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement (DTAP) a décidé de mandater la Conférence des aménagistes cantonaux (COSAC) pour établir un rapport sur l'évaluation des zones d'activités d'importance stratégique. Les cantons ont adhéré au projet afin d'éviter une planification menée par la Confédération. Initialement, il était prévu de désigner 3 à 5 zones pour l'ensemble de la Suisse. Une première enquête auprès des cantons a révélé qu'il existait peu de zones de cette importance actuellement en zone à bâtir en Suisse (30-50 hectares).

Il ressort des analyses effectuées que:

- la demande de zones d'activités stratégiques de 50 ha est sporadique et l'avantage d'anticiper la planification de telles zones, difficile à évaluer,
- les exigences qualitatives pour les zones d'activités stratégiques sont élevées,
- certaines propriétés du DDPS pourraient être désignées comme zones d'activités stratégiques, mais toutes ne remplissent pas tous les critères qualitatifs recherchés,
- la mise en œuvre d'une telle politique nécessite une volonté politique forte.

En conclusion, l'étude propose que:

- les offices fédéraux recensent, en collaboration avec les cantons, l'ensemble des zones d'activités légalisées remplissant les critères qualitatifs demandés présentant des surfaces entre 5 et 50 ha,
- les cantons prennent position sur leur volonté politique de concentrer le développement économique sur les sites stratégiques proposés par le DDPS et, en cas de réponse positive, d'entreprendre les démarches de mise en valeur des terrains,
- les cantons identifient un nombre restreint de terrains stratégiques (entre 3 et 5 sites de 10 à 15 hectares) et les désignent dans leur plan directeur cantonal,

- les cantons mettent en place les instruments nécessaires à la valorisation des sites stratégiques désignés.

Les propositions formulées ont été acceptées par la DTAP en octobre 2008. En définissant un nombre restreint de sites stratégiques dans le plan directeur cantonal et en définissant les modalités de mise en œuvre d'une politique foncière active cantonale, le Conseil d''Etat répond aux recommandations qui ont été acceptées par la DTAP.

Le plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale sera adapté afin d'intégrer les sites stratégiques; il continuera d'évoluer au gré des travaux de planification établis par les communes en ce qui concerne les zones d'activités d'importance cantonale. Le canton fixe les critères auxquels les zones d'activités doivent répondre pour être reconnues d'importance cantonale et définit une série de mesures de sa compétence sur un nombre de secteurs stratégiques restreints. La politique foncière active cantonale est constituée par les actions menées dans ces secteurs stratégiques. Elle vient s'ajouter aux actions entreprises en matière de zones d'activités d'importance cantonale.

Il convient cependant de préciser que le plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale n'exclut nullement la planification et la mise en valeur d'autres zones d'activités. De nouvelles zones d'activités pourront être créées pour autant que leur opportunité soit prouvée et que leur localisation soit judicieuse et conforme aux buts et principes définis dans le plan directeur cantonal. Ces autres zones accueillent une part importante du tissu économique existant parmi lequel on peut citer les activités artisanales. Ces zones doivent permettre de maintenir le tissu économique et de faire évoluer ses activités.

2. PRINCIPES

Principes de localisation

Pôles de développement

Les pôles de développement désignent de grands secteurs particulièrement intéressants du point de vue de la stratégie de la promotion économique et de l'aménagement du territoire et présentant les conditions nécessaires à l'implantation de nouvelles entreprises moyennant un certain effort de planification, d'équipement et de promotion.

Ces pôles de développement sont l'illustration de la stratégie cantonale. Ils ne constituent pas une démarche d'affectation. Ils prennent en considération les aspects suivants:

- l'intérêt du canton à 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 volonté de renforcer l'armature urbaine du canton;
- la volonté de faire participer toutes les régions au développement économique;
- les territoires situés le long des axes nationaux de transport ou desservis par un système de transport publics performant.

Secteurs stratégiques

Chaque pôle de développement comprend au moins un secteur stratégique. Les secteurs stratégiques retenus figuraient partiellement ou totalement en 2004 dans le plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale.

Le secteur initialement appelé «Bertigny-Ouest» devient «Environs immédiats de la jonction autoroutière Fribourg-Sud» afin de laisser une marge de manœuvre plus grande au projet d'agglomération de Fribourg (travaux de révision 2011/12). Il appartiendra à ce projet de définir le secteur stratégique le plus propice sur ce territoire.

Par le biais de la mise en œuvre de ces secteurs stratégiques, le Conseil d'Etat souhaite augmenter les chances d'accueillir des entreprises à forte valeur ajoutée dans le canton. Il s'agit également de développer une politique d'image et de montrer comment une urbanisation judicieuse et respectueuse des principes du développement durable peut être mise en œuvre en appliquant des critères de desserte en transports élevés pour tous les moyens de transports et tout spécialement pour les transports publics et la mobilité douce (en se basant sur la plan cantonal des transports), en prônant des solutions urbanistiques de qualité. Dans la mesure où les secteurs stratégiques sont destinés à la forte valeur ajoutée, les affectations commerciales en sont exclues.

Le canton contribue au financement des études de planification et les frais d'équipement dans les secteurs stratégiques. Afin de faciliter la planification et la réalisation de ces secteurs, le canton et/ou les collectivités publiques doivent être majoritairement propriétaires.

Afin de répondre aux exigences formulées par le groupe de travail de la DTAP, les réserves en terrain affectés en zones d'activités dans les secteurs stratégiques ne dépasseront pas 50 hectares sur l'ensemble du canton. Par contre, des réflexions de planification directrice pourront être menées sur des secteurs plus importants. Les périmètres de réflexion des secteurs stratégiques seront fixés dans le cadre d'une étude environnementale stratégique établie sur l'ensemble des sites retenus. Cette étude permettra également de déterminer un programme de réalisation entre les sites.

Zones d'activités d'importance cantonale

Les zones d'activités d'importance cantonale sont situées à l'intérieur des pôles de développement. Elles désignent des terrains localisés à des endroits stratégiques et présentant de grandes potentialités pour l'implantation de nouvelles entreprises. Elles sont planifiées par les communes et reconnues par le canton par leur inscription dans le plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale.

Pour qu'une zone d'activités soit reconnue d'importance cantonale, elle doit présenter un potentiel de réalisation intéressant. La limite a été fixée à 1 hectare pour les surfaces libres de toute construction. Une zone d'activités partiellement construite est maintenue à l'inventaire des zones d'activités d'importance cantonale tant qu'elle présente encore des disponibilités permettant la réalisation de 5'000 m² de surface plancher.

Comme pour les sites stratégiques des critères de desserte par les transports sont exigés. Ils ont été précisés suite au plan cantonal des transports, mais sont d'un niveau moins élevé que pour les secteurs stratégiques.

En matière de propriété foncière, les critères sont également moins élevés ou moins contraignants que dans les secteurs stratégiques puisque les terrains peuvent être en mains privées pour autant que les propriétaires s'engagent, par exemple par le biais de contrats de droit administratif, à vendre ou réaliser dans un délai contractuel.

Par contre, comme pour les secteurs stratégiques, les destinations commerciales sont exclues des zones d'activités d'importance cantonale. Cette mesure répond à la fois aux problèmes soulevés par le postulat Kolly/Ducotterd (postulat N° 2016.07 concernant la politique cantonale en matière d'implantation de grandes surfaces et de centres commerciaux) visant à réserver suffisamment de terrains pour les entreprises à forte valeur ajoutée. La justification de cette mesure trouve son origine dans plusieurs constats:

- une augmentation qualitative des critères exigés par les entreprises à forte valeur ajoutée,
- une raréfaction des secteurs remplissant les critères demandés par les entreprises,
- des critères de localisation très semblables entre les entreprises à forte valeur ajoutée et les activités commerciales,
- les offres plus élevées du domaine commercial pour l'acquisition des terrains,
- une présence très importante des activités commerciales sur le marché foncier.

Le canton souhaite dès lors que les terrains présentant de grands potentiels pour l'accueil d'entreprises industrielles ou de services autres que commerciales soient clairement différenciés dans les plans d'affectation des communes. Il appartient aux communes de faire ce choix, mais le canton ne reconnaîtra plus à l'avenir les zones pouvant accueillir des activités commerciales en tant que zones d'activités d'importance cantonale. Ces zones resteront légalisées, mais elles ne seront plus prises en compte dans le calcul de dimensionnement des zones d'activités d'importance cantonale et seront soumises aux règles définies dans le thème «Grands générateurs de trafic et centres commerciaux».

En ce qui concerne le dimensionnement des zones d'activités d'importance cantonale, les analyses effectuées démontrent qu'un tiers des entreprises existantes sont généralement susceptibles de s'étendre dans un délai de quinze ans. C'est sur cette base que la règle du tiers a été fixée pour les autres zones d'activités. Afin de tenir compte des besoins pour les entreprises exogènes, ce principe a été augmenté au deux tiers pour les zones d'activités d'importance cantonale.

Dans sa mise à jour de 2004, le plan sectoriel des zones d'activités désigne 191 zones ou secteurs de zones d'activités d'importance cantonale, répartis sur 30 communes, représentant une surface totale de 588 ha.

En analysant ces zones ou secteurs de zones sous l'angle de leur disponibilité, on peut relever que:

- Sur les 588 ha de zones d'activités, 254 hectares (43%) sont immédiatement disponibles; 155 hectares (26%) sont disponibles à moyen terme et 179 hectares (31%) sont disponibles à long terme.

Autres zones d'activités

Le plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale n'exclut pas la planification et la mise en valeur d'autres zones. Les zones d'activités existantes permettent déjà l'implantation, l'extension ou la délocalisation de petites et moyennes entreprises. Toutefois, comme le rappelle le texte du plan directeur, la création d'une nouvelle zone peut impliquer, dans certains cas, le déclassement d'une zone existante.

Cependant, compte tenu de l'importante offre de terrains dans les pôles de développement, les chances d'attirer de grandes entreprises dans d'autres zones d'activités sont faibles. Il est dès lors dans l'intérêt des communes situées à l'écart des axes de transport de réexaminer les surfaces affectées aux zones d'activités et de ne pas engager des frais d'équipement inutiles. Ainsi, au lieu de mettre en zone de nouveaux terrains et de devoir les équiper, les communes peuvent changer d'affectation des autres zones équipées si elles se prêtent à une autre affectation et si cette dernière est justifiée.

3. RÉPARTITION DES TÂCHES

Le canton:

La mise en place d'une politique foncière active cantonale est une nouvelle tâche conjointe de deux, voire trois Directions:

- la Direction de l'économie et de l'emploi a besoin des fruits d'une telle politique pour augmenter la compétitivité économique du canton ; elle peut également établir les études et les projets nécessaires à la mise en oeuvre des sites stratégiques en ce qui concerne la desserte en transports publics par le biais du Service des transports et de l'énergie en cas de plan d'affectation cantonal,
- la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions peut établir un plan d'affectation cantonal et toutes les études préalables nécessaires avant la mise à disposition des secteurs stratégiques. Elle doit également veiller à la mise en place des structures de projet adéquates et des instruments de gestion foncière indispensables,
- la Direction des finances doit également suivre cette nouvelle politique en raison des montants importants qui devront lui être dévolus et afin de veiller à la bonne utilisation des ressources cantonales.

Les communes:

Les autorités communales sont responsables de la mise en valeur et de la promotion des zones d'activités. Aussi ont-elles notamment pour tâche d'équiper les terrains à bâtir, de veiller à ce que les études de détail nécessaires soient réalisées à temps et d'informer les propriétaires sur les intentions et les démarches prévues.

En outre, elles doivent périodiquement reconsidérer la fonction, la localisation et la délimitation des zones d'activités et réexaminer, le cas échéant, l'affectation de certains secteurs. Ce réexamen est indispensable lorsque les propriétaires ne sont pas intéressés à une mise en valeur de leur terrain, lorsque l'offre des terrains disponibles dépasse les besoins prévisibles ou lorsque les coûts d'équipement sont disproportionnés.

L'équipement et la promotion des zones d'activités représentent des tâches ardues et une charge financière importante pour les communes. Celles-ci ont intérêt à chercher la collaboration avec d'autres communes ou des instances régionales pour la gestion et, selon les cas, la création de zones d'activités.

Le groupe de coordination et de soutien:

Pour assurer le suivi et la mise en œuvre du plan sectoriel des zones d'activités, le Conseil d'Etat a nommé un groupe de coordination et de soutien dès 1998.

Le groupe de coordination doit fonctionner comme une cellule opérationnelle ayant pour tâche de lancer ou piloter des projets stratégiques. Selon le type de problème à régler, il peut solliciter l'appui d'autres services de l'administration cantonale ou charger des mandataires externes d'étudier des questions précises.

4. MISE EN ŒUVRE

Etudes cantonales à réaliser dans le domaine

Secteurs stratégiques

Le programme de réalisation détaillé est établi au plus tard pour l'adoption du texte du plan directeur cantonal par le Conseil d'Etat. Il est remis à jour à chaque début de législature.

Plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale

Le plan sectoriel des zones d'activités sera remis à jour, une fois que le délai de 2 ans imparti aux communes pour réexaminer la destination de leurs zones d'activités d'importance cantonale sera échu. Seules les zones qui remplissent les critères définis par le plan directeur cantonal seront maintenues dans le plan sectoriel.

Conséquences sur les instruments de planification

Plan d'aménagement local

Le plan d'affectation cantonal pourrait être utilisé subsidiairement, conformément à la nouvelle loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, mais uniquement dans les secteurs stratégiques.

Les dispositions définies pour le plan d'aménagement local sont applicables pour les zones d'activités d'importance cantonale et les autres zones d'activités.

Tableau de synthèse des zones d'activités

	DESTINATION PRINCIPALE	CRITERES DE LOCALISATION	PLANIFICATION	EQUIPEMENT	PROPRIETAIRE
SECTEURS STRATEGIQUES	Activités à haute valeur ajoutée avec fort impact territorial	Etre situés dans les pôles de développement	Communes avec un soutien financier du canton	Communes avec un soutien financier du canton	Majoritairement collectivités publiques
	Surface cumulée limitée à 50 ha dans l'ensemble du canton	Etre situés dans un centre de la structure urbaine cantonale	Canton, en cas de besoin	Canton, en cas de besoin	
	Activités commerciales exclues	Desserte C en transports publics et capacité routière β			
ZONES D'ACTIVITES D'IMPORTANCE CANTONALE	Grand potentiel pour l'implantation de nouvelles entreprises à fort impact territorial	Etre situées dans les pôles de développement	Communes, avec un soutien financier du canton	Communes ou privés, avec un soutien financier du canton	Collectivités publiques ou privés si accord pour réalisation rapide de projet
	Activités commerciales exclues	Figurer au plan sectoriel des zones d'activités d'importance cantonale			
		Desserte D en transports publics et capacité routière γ			
AUTRES ZONES D'ACTIVITES	Extension d'entreprises existantes	Etre situés en dehors des pôles de développement	Communes	Communes ou privés	Collectivités publiques ou privés
	Implantation de nouvelles entreprises qui n'ont pas un fort impact territorial	Aménagement de nouvelles voies d'accès importantes exclu			
		Raccordement raisonnable en transports publics			