Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Motion Laurent Thévoz / Jacques Vial 2016-GC-79
Financement cantonal de la politique foncière active dans la zone d'activités d'importance cantonale

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 17 juin 2016, les députés Laurent Thévoz et Jacques Vial ont demandé à ce que la répartition des responsabilités et du financement des secteurs stratégiques et des zones d'activités d'importance cantonale soient revus.

Les motionnaires relèvent l'importance de la disponibilité des terrains, qui est une condition indispensable à l'installation d'entreprises, et estiment que les modalités actuelles de gestion et de soutien du canton en matière de zones d'activités ne permettent pas d'exercer une politique foncière active suffisamment favorable à l'acquisition des terrains. Selon eux, la part des terrains en mains publiques située dans les secteurs stratégiques est trop faible pour être opérationnelle et la responsabilité financière des communes en matière de zones d'activités, trop lourde pour pouvoir disposer des terrains nécessaires à l'accueil d'entreprises d'importance nationale, cantonale ou régionale.

Dans le but de favoriser une politique foncière active et de répondre aux besoins de la politique de la promotion économique cantonale, les motionnaires proposent de légiférer sur différents points :

1. Les secteurs stratégiques devraient dorénavant être gérés par le canton, de manière à ce que celui-ci devienne l'unique responsable de la politique foncière active dans ces secteurs et acquière des terrains pouvant être mis à disposition d'entreprises et d'institutions privées ou publiques. Le canton financerait ainsi entièrement l'achat des terrains nécessaires.
2. Le canton devrait cofinancer de manière subsidiaire l'achat de terrains par les communes dans les zones d'activités cantonales.
3. A ces fins, les motionnaires proposent d'allouer un montant de 100 millions de francs pris sur la fortune cantonale à un « Fonds de politique foncière active », servant au financement de l'achat des terrains concernés.

Le Conseil d'Etat serait chargé d'organiser les modalités de gestion du « Fonds de politique foncière active » et collaborerait étroitement avec les communes-sièges responsables de l'aménagement des secteurs stratégiques.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Il convient de rappeler au préalable que les zones d'activités sont définies dans le plan directeur cantonal en vigueur selon trois niveaux hiérarchiques : les secteurs stratégiques, les zones d'activités d'importance cantonale et les autres zones. Les huit secteurs stratégiques représentent les secteurs dont l'importance stratégique est reconnue par le canton, mais dont le pilotage et la concrétisation sont actuellement de la compétence des régions et des communes. L'Etat leur apporte un soutien technique et financier. Les zones d'activités d'importance cantonale sont planifiées par les communes et reconnues *a posteriori* par le canton. Un soutien financier est possible pour les zones d'activités d'importance cantonale selon la loi du 3 octobre 1996 sur la promotion économique (LPEc ; RSF 900.1) et son règlement d'exécution, ainsi que pour les secteurs stratégiques. Enfin, les autres zones d'activités, non reconnues au niveau cantonal, sont entièrement planifiées et gérées par les communes.

Le Conseil d'Etat reconnait l'importance d'une politique foncière active efficace pour le bon développement économique du canton. Il est donc sensible à la problématique exposée par les motionnaires et conscient des enjeux qui en découlent. Le Conseil d'Etat relève qu'il a déjà pris plusieurs décisions d'envergure qui concrétisent sa volonté d'action dans ce domaine. Les projets d'achat des sites de Tetra Pak et d'Elanco sont certainement l'illustration la plus parlante de la volonté du Conseil d'Etat et qui se calque parfaitement sur l'objectif fondamental des motionnaires.

Par conséquent, le Conseil d'Etat accepte la motion et vous propose de la prendre en considération.

En l'occurrence, les demandes des motionnaires portent sur les trois modifications légales mentionnées ci-après, avec la position du Conseil d'Etat sur chaque point :

1. Gestion des secteurs stratégiques par le canton : le Conseil d'Etat est favorable à cette proposition, qui nécessitera une modification de la LPEc. Cette révision pourrait être élaborée rapidement et soumise au Grand Conseil dans le courant de 2017 ;
2. Cofinancement subsidiaire du canton pour l'achat de terrains par les communes dans les zones d'activités cantonales : le Conseil d'Etat approuve également cette idée et rappelle que ce cofinancement est d'ores et déjà possible et en vigueur dans le cadre de la LPec. Il n'est dès lors pas nécessaire de revoir cette législation pour cet aspect de la motion ;
3. Création d'une base légale afin de pouvoir instituer un « Fonds de politique foncière active » pour le financement de l'achat de terrains dans les secteurs stratégiques : le Conseil d'Etat y est favorable et envisage cette opération par le biais de la création d'une base légale spécifique dans la loi sur les finances de l'Etat (LFE ; RSF 610.1).

Or, la création de cette dernière base légale dans la LFE est urgente. En effet, cette modification de la LFE devrait pouvoir être approuvée par le Grand Conseil durant la session de mai 2017, afin de permettre le financement de l'acquisition par l'Etat des immeubles des sociétés Tetra Pak et Elanco, sous réserve dans ce dernier cas de l'approbation par le Grand Conseil du décret y relatif.

Dès lors, le Conseil d'Etat propose d'accepter la motion dans son ensemble et d'y donner suite de manière différenciée. Ainsi, il propose de donner une suite directe au point 3 ci-dessus, et vous soumet en parallèle un projet de révision de la LFE, accompagné de son message.

En outre, le Conseil d'Etat vous propose de prendre en considération le point 1 de la présente motion, étant entendu que le point 2 ne nécessite pas d'adaptation légale. Il présentera au Grand Conseil, en tous les cas dans le délai légal d'une année, mais probablement encore dans le courant de 2017, des propositions de révision des dispositions légales concernées.

En lien avec la création du Fonds de politique foncière active, le Conseil d'Etat propose de procéder aux opérations comptables nécessaires dans le cadre du bouclement des comptes 2016 de l'Etat, afin de pouvoir disposer dès 2017 des moyens financiers en question.

Concernant la gestion du fonds, le Conseil d'Etat souhaite pouvoir disposer d'une certaine latitude dans l'utilisation des moyens du fonds, sans figer par exemple des parts spécifiques entre les différentes zones d'activités, stratégiques ou d'importance cantonale, afin de pouvoir réagir de manière optimale aux opportunités qui pourront se présenter sur le marché, et aussi afin de pouvoir intégrer dans le Fonds, au besoin, les éventuelles charges initiales de gestion liées aux objets concernés.

Le Conseil d'Etat a d'ores et déjà entamé des réflexions quant à une éventuelle structure juridique propre qui pourrait être mise en place pour la gestion des sites mentionnés plus haut. Par ailleurs, les modalités de gestion du Fonds devront être analysées de manière approfondie afin de garantir un fonctionnement optimal du Fonds.

Il s'agira également de définir quelle place peut être donnée à la mise en œuvre de la motion dans le cadre du programme gouvernemental et du plan financier de la législature 2016–2021.

Pour précision, il convient de relever que le soutien financier actuel du canton pour la politique foncière active comprend déjà l'octroi de contributions directes à fonds perdus pour les études de planification dans les secteurs stratégiques à hauteur de la moitié des coûts au maximum (art. 7 du règlement du 1er décembre 2009 sur la promotion économique, RPEc) ainsi que l'octroi de prêts à hauteur de deux-tiers du coût de l'investissement dans les secteurs stratégiques. Pour les zones d'activités d'importance cantonale, des prêts sont d'ores et déjà possibles jusqu'à un tiers de l'investissement (art. 8 RPEc).

D'autre part, le Conseil d'Etat tient à souligner que la modification de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC), adoptée le 15 mars 2016 par le Grand Conseil, prévoit que si les terrains affectés à des zones d'activités d'importance cantonale reconnues par le plan directeur cantonal ne sont pas construits et utilisés conformément à leur affectation dans les dix ans suivant la date d'entrée en force de la décision d'approbation, le canton dispose d'un droit d'emption légal à la valeur vénale sur toute la surface concernée ou une partie de celle-ci, à l'exception des surfaces de réserve à la disposition d'entreprises en exploitation. Les conditions auxquelles le canton pourra l'exercer seront concrètement définies dans le cadre des travaux de révision du plan directeur cantonal. Par ailleurs, il importe que le futur plan directeur cantonal revisite les tâches et compétences des différents acteurs que sont l'Etat, les régions et les communes.

Compte tenu du calendrier que doivent suivre ces travaux (mise en consultation publique à l'automne 2017 et approbation du Plan directeur cantonal par le Conseil Fédéral prévue en mai 2019), ils ne pourront pas forcément tenir compte des résultats de l'éventuelle acceptation de la présente motion. En revanche, une adaptation ultérieure des thèmes du plan directeur cantonal relatifs aux zones d'activités pourra être réalisée ultérieurement si nécessaire.

Au vu de ce qui précède, le Conseil vous invite à prendre la motion en considération et :

> à donner suite au point 1 par une proposition de la modification de la LPEc qui sera soumise au Grand-Conseil au cours de l'année 2017 ;

> à donner suite au point 2 sans modification de la LPEc, dans la mesure où cette dernière prévoit déjà des co-financements subsidiaires par le canton ;

> à accepter la suite directe qui est donnée au point 3 mentionné ci-dessus.

14 mars 2017