



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Clément Bruno / Barras Eric

2022-CE-475

Parc du chocolat, à Broc, quelle position du Conseil d'Etat ?

I. Question

La Gruyère vit une période faste avec une forte croissance et de gros projets en perspectives. Selon les diverses informations publiées depuis le début de l'année, le projet de Parc du chocolat, à Broc, semble être sur les rails, en vue d'une ouverture pour 2025.

Les perspectives exposées ont certes de quoi réjouir les milieux économiques et touristiques, 80 000 000 francs d'investissements déjà réunis pour la première étape, avec objectif de doubler à terme la fréquentation actuelle pour atteindre 800 000 à 1 000 000 de visiteurs par an, avec de nombreuses places de travail à la clé. Les promoteurs ont l'ambition de faire de la Gruyère et de Broc ni plus ni moins une capitale mondiale du chocolat. Le tout avec des impacts soi-disant maîtrisés au niveau environnemental. Enthousiasme partagé publiquement par le Directeur de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle, le préfet de la Gruyère et nombre d'élu-e-s.

Cependant, à analyser de plus près, il existe de nombreuses interrogations liées à ce projet, aussi séduisant soit-il (cf. ci-dessous). Nous craignons également que ce dernier avance par étapes avec des premiers investissements sans que ces questions importantes soient résolues, ce qui rendra difficile d'éventuelles adaptations ultérieures. Il s'agit certes d'un projet entièrement privé, mais vu les inquiétudes partagées par un bon nombre d'habitants de la région et l'ambition de ce projet qui va avoir un impact bien au-delà de Broc et de la Gruyère, nous relayons au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. Comment se positionne le Conseil d'Etat par rapport à ce projet et sa mise en œuvre ? Ce dernier bénéficiera-t-il d'une procédure accélérée ?
2. Quel impact aurait ce potentiel million de visiteurs sur les différents réseaux de mobilité du district déjà en partie saturé ? Comment atteindre l'objectif de transfert modal visé (50 % des visiteurs par le rail) et éviter de péjorer la qualité de vie des habitants du lieu ?
3. Quelle est la compatibilité de ce projet avec la planification directrice cantonale et régionale ainsi qu'avec les objectifs climatiques du canton ?
4. Comment justifier la disparition des terres agricoles (notamment avec un nouveau parking de près de 500 places) ?
5. Comment l'espace réservé aux eaux sera-t-il respecté et quels seront les impacts sur la zone alluviale d'importance nationale ainsi que les autres milieux naturels proches du site ?
6. Quelle garantie de maintenir un véritable secteur de production dans l'usine avec un débouché pour les producteurs de lait de notre canton (et pas seulement une production « muséale ») ?

7. Ne serait-il pas opportun de faire une étude approfondie au niveau durabilité, en amont des démarches de permis de construire, avec une implication des différents services cantonaux et groupes d'intérêt concernés afin d'éviter des blocages au niveau de la mise à l'enquête et anticiper d'éventuelles adaptations du projet qui s'avèreraient nécessaires ?

16 décembre 2022

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. *Comment se positionne le Conseil d'Etat par rapport à ce projet et sa mise en œuvre ? Ce dernier bénéficiera-t-il d'une procédure accélérée ?*

Le Conseil d'Etat est amené à se prononcer sur un dossier qui n'a pas encore été déposé pour examen par les porteurs de projet auprès du canton.

La Délégation du Conseil d'Etat pour les affaires économiques et financières (DAEF) a formellement accordé le caractère stratégique au projet de Parc du chocolat à Broc. Une fiche de projet est en cours d'élaboration et devrait être ajoutée au Plan directeur cantonal (PDCant). Le canton a par ailleurs soutenu, avec le soutien de la Confédération, la réalisation des deux premières études de faisabilité du parc dans le cadre de la Nouvelle Politique Régionale.

Il s'agit en effet d'une opportunité de développement économique exceptionnelle pour la Gruyère et le canton de Fribourg. Au-delà des investissements financiers importants, qui profiteront à de nombreuses entreprises fribourgeoises, ce parc permettra aussi de faire rayonner la marque Cailler, et donc de contribuer à soutenir les emplois industriels existants sous cette enseigne. Il permettra encore d'engendrer la création des emplois supplémentaires, dans le cadre du fonctionnement du parc lui-même.

Il faut enfin souligner l'ancrage local de ce projet, porté par une société d'investissement dont les acteurs sont fribourgeois.

2. *Quel impact aurait ce potentiel million de visiteurs sur les différents réseaux de mobilité du district déjà en partie saturé ? Comment atteindre l'objectif de transfert modal visé (50 % des visiteurs par le rail) et éviter de péjorer la qualité de vie des habitants du lieu ?*

Il est difficile de répondre à cette question sans disposer d'un dossier complet suivant la procédure habituelle et qui devra comprendre une analyse sur le trafic et la mobilité (accès par les différents modes de transports, trafic généré et ses impacts, mesures nécessaires, etc.). En effet, le site touristique projeté entrera très certainement dans la catégorie des grands générateurs de trafic. Selon le Plan directeur cantonal (PDCant) « tout projet touristique ou de loisirs ou toute entreprise provoquant plus de 2000 trajets par jour de trafic motorisé (les poids lourds étant comptés deux fois) » entre dans cette catégorie.

Le site de Broc-Fabrique où il est prévu d'aménager le parc du chocolat sera desservi dès le mois d'août 2023 toutes les 30 minutes par un train du RegioExpress RE (Berne)–Düdingen–Fribourg/Freiburg–Romont–Bulle–Broc-Village. Cette desserte, qui permettra de relier le parc projeté au réseau ferroviaire national et le fait que Broc est depuis décembre 2022 relié directement par bus, à la cadence horaire, aux principaux sites touristiques gruériens constituent un avantage incontestable par rapport à d'autres localisations.

En cas de très forte affluence, des trains RE de 150 mètres (double composition) pourront être engagés et la cadence des bus pourra être augmentée. A noter à ce sujet que la nouvelle loi sur la mobilité (LMob) et son règlement (RMob) prévoient la possibilité d'une participation du propriétaire ou de l'exploitant à tout ou partie des coûts d'exploitation d'une offre de transports publics qu'un bâtiment ou une installation (par exemple les centres commerciaux et les installations sportives ou de loisirs) entraîne.

3. *Quelle est la compatibilité de ce projet avec la planification directrice cantonale et régionale ainsi qu'avec les objectifs climatiques du canton ?*

Le projet n'ayant pas encore été déposé pour un examen par les services cantonaux, aucun contrôle de conformité n'a été effectué.

Le Conseil d'Etat relève qu'en 2019, il a fixé l'objectif d'atténuer fortement les émissions de gaz à effet de serre (GES) cantonal, avec une diminution ciblée d'ici 2030 de 50 %, et zéro émission nette en 2050. Le projet de loi sur le climat vise à fournir un cadre légal pour l'ancrage de ces objectifs climatiques. La transition environnementale constitue actuellement une des trois piliers stratégiques du programme gouvernemental et la mise en œuvre des mesures du Plan Climat Cantonal (PCC) reste un thème prioritaire pour le Conseil d'Etat.

D'une manière générale, tout projet touristique d'une telle ampleur génère des émissions supplémentaires de GES. Cet effet peut être relativisé voire annihilé si une nouvelle offre permet du moins partiellement d'induire une substitution de déplacements de loisirs sur des longues distances, notamment aériens, par des déplacements locaux, régionaux ou nationaux. En l'état et sans mesures compensatoires, le projet de Parc du chocolat pourrait aller à l'encontre de l'atteinte des objectifs climatiques en raison de l'augmentation résultante des émissions GES. La maison Cailler est déjà le 3^e musée le plus visité de Suisse avec 417 000 visiteurs en 2019 et 373 000 en 2022. Le projet entend accueillir entre de 400 000 à 700 000 visiteurs annuels dans la phase initiale (2024–2030) et atteindre jusqu'à 1 million de visiteurs à long terme. Bien que l'association Gruyère-Chocolat prévoit que la moitié des visiteurs au moins viendront par le RER ou en car, il faut tout de même s'attendre à une augmentation de la mobilité motorisée individuelle à l'intérieur du canton qui résulterait en des émissions GES supplémentaires d'environ 2000 à 3500 tCO₂ par an pendant la phase initiale et 5000 tCO₂ à long terme. Cette estimation représenterait pour les émissions directes liées aux transport (actuellement 500 000 tCO₂ par an, bilan carbone du PCC 2020) une hausse de 0,4 à 0,7 % initiale, et une hausse de 1 % à la longue. Cette augmentation pourrait être évitée en partie si l'accès au Parc était garanti essentiellement en transports publics et en car. L'accès devrait être limité au maximum pour les véhicules individuels. La mise en place de navettes depuis des parcs-relais dans les environs (dont la création est par ailleurs prévue dans le cadre du plan sectoriel ad hoc¹) permettrait de garantir l'accès aux personnes ne pouvant pas emprunter les transports publics.

A ce titre, la construction d'un parking de 500 places devra faire l'objet d'une étude approfondie, notamment parce que sa construction est prévue sur des terrains agricoles, qui représentent une certaine capacité de séquestration de carbone et contribuent à la richesse de la biodiversité contenue dans le sol.

¹ Plan sectoriel des parcs-relais : <https://www.fr.ch/document/368506>

Une fois disponible, le plan d'aménagement de détail du projet devrait permettre d'inclure dans ces chiffres l'empreinte carbone de la construction et la consommation d'énergie annuelle supplémentaire. Tenant compte des enjeux et de l'effet de vitrine qu'un tel projet représente, le développement du Parc du chocolat pourrait se profiler en un modèle d'exemplarité et d'innovation dans sa prise en compte de ses externalités négatives sur le climat. Il semble pertinent ici de rappeler les engagements en matière d'atteinte des objectifs climatiques du groupe Nestlé porteur du projet avec la société Jogne Invest.

Il conviendrait ainsi d'attendre des porteurs de projet qu'il soit tout mis en œuvre afin de réaliser une atténuation des émissions et une compensation équivalente aux émissions engendrées par ce projet. Cette compensation pourrait prendre la forme de diverses mesures compensatoires (p. ex. dégrappage de certaines parties goudronnées, forte arborisation des terrains, requalification de certaines zones), ceci afin de ne pas pénaliser l'atteinte des objectifs climatiques cantonaux.

4. Comment justifier la disparition des terres agricoles (notamment avec un nouveau parking de près de 500 places) ?

Le dimensionnement du stationnement devra être justifié en fonction des besoins et des possibilités de complémentarité d'usage à l'intérieur du parking. Il appartiendra aux porteurs de projet d'amener des justifications dans le dossier soumis à examen. Pour l'instant, aucune proposition ou justification n'a été examinée.

Cela étant, dans la mesure où la surface dévolue au projet de parking serait affectée à la zone agricole, la réalisation du projet impliquerait la nécessité d'une mise en zone de l'étendue correspondante. L'article 2 et 3 OAT présente les aspects et le déroulement à prendre en compte dans le cadre d'une pesée des intérêts inhérente à une telle procédure de planification. Elle doit tenir compte de tous les intérêts reconnus juridiquement et pertinents matériellement dans le cas d'espèce, notamment des intérêts de protection des bonnes terres agricoles.

Il est à préciser que les surfaces d'assolement bénéficient d'une protection particulière. Il convient d'examiner si le projet répond à un besoin objectif. Ensuite, on procédera à une analyse des sites possibles, le choix du site devant se fonder sur une pesée correcte de critères pertinents. Si seul un site en emprise sur des SDA entre en ligne de compte, la planification à mener devra avoir pour objectif de minimiser la consommation de SDA. Lorsque la pesée complète et objective des intérêts conclut à la nécessité d'utiliser des SDA, il importe de s'assurer que les surfaces occupées seront utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances ou, le cas échéant, qu'elles feront même l'objet d'une compensation. A ce titre, il est à relever que selon la doctrine, la mise en zone de surfaces d'assolement pour des besoins de places de parking extérieures n'est pas compatible avec la notion d'utilisation optimale.

Dans tous les cas, la pesée des intérêts et l'évaluation du site (examen de sites alternatifs) doivent être rigoureusement documentées et les différentes étapes de planification doivent être présentées de manière transparente. Le plan directeur cantonal fixe les conditions d'admissibilité de l'utilisation des SDA. En définitive, la pesée entre l'intérêt de développement urbain et celui de la sauvegarde des bonnes terres agricoles devra être faite lors de la procédure de planification nécessaire à la concrétisation du projet.

5. *Comment l'espace réservé aux eaux sera-t-il respecté et quels seront les impacts sur la zone alluviale d'importance nationale ainsi que les autres milieux naturels proches du site ?*

Comme pour la question précédente, ce point devra être démontré dans le dossier qui sera déposé pour examen auprès des services cantonaux.

Le Parc du chocolat projeté se situe partiellement dans l'espace réservé aux eaux (ERE) de la Jogne, tel que visible sur le portail cartographique (map.geo.fr.ch). Le tronçon de la Jogne au bord du site sur lequel est projeté le Parc du chocolat, figure en priorité de revitalisation à 80 ans mais présente un potentiel très limité en raison de sa situation (débits influencés par l'exploitation hydroélectrique, présence de la fabrique et de ses annexes, aménagement du ruisseau de contournement dans le cadre de l'assainissement de l'installation hydroélectrique, etc.).

De ce fait, l'ERE peut être aménagé dans un état le plus proche de l'état naturel sans qu'il soit question de revitalisation au sens strict. La mise en valeur de l'ERE peut passer par un travail d'aménagement naturel des berges, des cheminements sans revêtement et des aspects récréatifs liés à l'accessibilité de la population au cours d'eau. Les bâtiments existants sont au bénéfice de la garantie de la situation acquise pour autant qu'ils conservent la même affectation. Il est à noter que le porteur du projet par l'entremise des bureaux mandatés travaille étroitement avec le Service de l'environnement afin de développer un projet conforme à l'ERE.

D'autre part, le projet se situe à proximité de la zone alluviale d'importance nationale « Broc » (ZA n° 64) ainsi que de la réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale « Lac de la Gruyère à Broc » (OROEM n° 125). L'examen d'impact sur l'environnement devra démontrer la conformité du projet aux dispositions légales en vigueur en matière de protection de la nature, ceci dans le but de préserver ces deux sites naturels sensibles.

Au niveau de la zone alluviale et conformément à l'ordonnance sur la protection des zones alluviales d'importance nationale (OZA), le projet ne doit pas aller à l'encontre de la conservation et du bon développement de la flore et de la faune indigènes typiques de ce milieu, ni modifier le régime des eaux et du charriage et finalement permettre la préservation des particularités géomorphologiques de cet objet. Le projet qui sera développé ne devrait en principe pas impacter le régime des eaux et du charriage, ni les particularités géomorphologiques de la zone alluviale de Broc. L'élément le plus sensible est le même que pour le site OROEM, à savoir la préservation de la faune typique de ce milieu humide.

En effet le site OROEM a comme but de protection la conservation des migrateurs et des oiseaux d'eau vivant toute l'année en Suisse. Le requérant est donc tenu de réaliser un projet qui ne va pas déranger ces animaux. Compte tenu du nombre très important de visiteurs et donc du potentiel élevé de dérangement de la faune, une attention toute particulière devra être portée à cet aspect.

Des mesures permettant d'atteindre les objectifs de protection de la zone alluviale ainsi que du site OROEM devront donc être intégrées au projet en se basant sur les besoins spécifiques des espèces présentes et potentielles.

De manière générale, ce projet devra être développé de sorte à ne pas porter atteinte aux espèces protégées (faune et flore) qui peuvent se trouver dans le périmètre du projet ou à proximité. Il s'agit donc de tenir compte de leurs spécificités et d'intégrer des mesures pour les préserver (concept d'éclairage, gestion des visiteurs, période d'exploitation des diverses activités prévues, etc.). Si des atteintes ne peuvent pas être évitées, ces dernières devront faire l'objet de mesures de reconstitution

et/ou de remplacement conformément aux dispositions légales en matière de protection de la nature (LPN, OPN, LPNat, RPNat). Ces mesures devront faire partie intégrante du projet.

Un suivi du chantier ainsi qu'un suivi à long terme devront également être intégrés au projet afin d'évaluer si les objectifs de protection du site OROEM et de la zone alluviale sont respectés et pouvoir agir pour préserver les intérêts de la nature si des atteintes sont constatées.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs rendu les promoteurs attentifs à inclure les aspects patrimoniaux de ce projet. En effet, l'emplacement de ce parc est répertorié à l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale et comporte plusieurs bâtiments protégés. Le Service des biens culturels sera consulté lors de la procédure pour l'obtention d'un permis de construire.

6. *Quelle garantie de maintenir un véritable secteur de production dans l'usine avec un débouché pour les producteurs de lait de notre canton (et pas seulement une production « muséale ») ?*

Il n'est pas envisageable d'obtenir une garantie absolue qu'un site de production soit maintenu dans ses fonctions, avec les emplois spécifiques qui y sont liés. D'après les informations en possession du Conseil d'Etat, l'intention des porteurs du projet est cependant de maintenir l'emploi et la capacité de production sur le site de production bicentenaire. Cette volonté faisant également partie du concept global de développement à grande vocation et ambition touristiques. Des discussions avancées sont en cours avec différents investisseurs pour assurer les différentes phases du projet. Il est même envisageable que le projet, vu son ampleur, puisse générer une augmentation des places de travail sur le site.

A ce jour, environ 30 producteurs de lait fournissent Nestlé Broc avec une démarche « Lait des prés » contrôlée par IP Suisse.

7. *Ne serait-il pas opportun de faire une étude approfondie au niveau durabilité, en amont des démarches de permis de construire, avec une implication des différents services cantonaux et groupes d'intérêt concernés afin d'éviter des blocages au niveau de la mise à l'enquête et anticiper d'éventuelles adaptations du projet qui s'avèreraient nécessaires ?*

Le projet ne nécessite pas uniquement le dépôt d'une demande de permis de construire. Il faudra inscrire le projet dans le plan directeur cantonal puisqu'il s'agit d'un projet à fort impact sur le territoire et l'environnement (cf. art. 8 al. 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire). Le plan d'aménagement local de la commune devra être modifié. Conformément à la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, ce type de projet est soumis à l'obligation d'établir un plan d'aménagement de détail. En fonction de son envergure, il est vraisemblable que le projet soit soumis à étude d'impact sur l'environnement. Pour le moins, il sera accompagné d'une notice d'impact.

25 avril 2023