Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question 2023-GC-132
Quelles solutions pour permettre aux régions et aux communes de continuer leur travail de planification des zones d'activités ?

Auteur-e-s :	**Gobet Nadine / Michellod Savio**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**25.05.2023**
Développement :	**---**
Transmission au Conseil d'Etat :	**26.05.2023**
Réponse du Conseil d'Etat :	**14.11.2023**

I. Question

Il y a quelques semaines, les Associations régionales ont reçu une information du Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) concernant la base de données du système de gestion des zones d'activités (SyZACT). Dans ce courriel du 4 avril 2023, le SeCA indique qu'il est *pour le moment dans l'incapacité de réactualiser les parcelles de la base de données afin que les régions puissent ensuite les renseigner et les tenir à jour, ni de créer une application de visualisation des informations par les différents publics*. Toujours selon ce courrier, l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) *ne dispose actuellement d'aucune ressource en personnel et financière pour la mise à jour de SyZACT, bien qu'il soit légalement compétent pour la gestion de la base de données*.

Sur la base de ce constat, les soussignés posent les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. L'ordonnance sur l'aménagement du territoire requiert explicitement (art. 30a, al. 2) l'introduction, par les cantons, d'un système de gestion des zones d'activités permettant de justifier les besoins en extension et d'identifier si des surfaces peuvent servir de compensation pour les nouvelles mises en zone. La base de données est certes existante, mais quelles solutions préconise le Conseil d'Etat pour remplir les exigences fédérales si la base de données ne peut pas être mise à jour ?
2. Pour assurer aux entreprises les terrains dont elles ont besoin pour se développer tout en répondant aux exigences de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), les régions doivent périodiquement effectuer un travail important de relocalisation des zones d'activités respectivement effectuer un bilan général de ces zones d'activités. Or, ce travail est impossible sans une base de données actualisée régulièrement. Quelles solutions le Conseil d'Etat entend proposer aux régions pour pallier ce problème, qui entravera encore plus leur travail ? En outre, selon la fiche T103 du PDCAnt, les communes sont tenues d'établir, dans le cadre de la révision générale de leur plan d'aménagement local ou en cas d'extension de la zone à bâtir, une étude du potentiel de densification et requalification de leurs zones à bâtir. Pour ce faire, elles ont notamment besoin des données actuelles concernant les zones d'activités. La base de données

SyZACT n'étant plus mise à jour, les communes ne peuvent par conséquent pas fonder leur analyse sur cette base. Quelles solutions le Conseil d'Etat entend proposer aux communes pour pallier ce problème ?

3. Selon la loi cantonale sur la politique foncière active, l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) a la tâche d'« administrer et assurer la maintenance technique de la base de données des zones d'activités visant à récolter et à partager les informations fournies par les divers acteurs, en particulier les régions, relatives notamment aux caractéristiques et à la disponibilité des terrains » (art. 23, al. 3, let. c de la loi cantonale sur la politique foncière active). Comment le Conseil d'Etat réagit-il au fait que l'ECPF ne remplisse pas ses obligations légales ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) révisée soumet la planification des zones d'activités à de nouvelles exigences qui préconisent notamment d'optimiser la répartition et l'utilisation des surfaces affectées en zones d'activités. L'ordonnance sur l'aménagement du territoire requiert explicitement (art. 30a, al. 2) l'introduction par les cantons d'un système régional de gestion des zones d'activités qui permette de justifier les besoins en extension de zones d'activités et d'identifier si des surfaces peuvent servir de compensation pour les nouvelles mises en zone. Cette nouvelle exigence fédérale est la condition à toute extension des zones d'activités. Le dimensionnement des zones d'activités ne peut plus être justifié à l'échelle communale selon le droit fédéral. Les zones d'activités légalisées dans le canton de Fribourg doivent rester stables pendant toute la durée de validité du plan directeur cantonal puisque le Conseil fédéral a fixé la surface maximale de zones d'activités légalisées dans le canton à 1480 ha, soit le total de surface légalisée dans ce type de zones en 2016.

La condition fixée par le Conseil fédéral s'appuie sur la stratégie définie par le canton dans son plan directeur cantonal qui, sur la base d'une étude de la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT), mandatée par la Promotion économique en 2015, établit que le besoin de zone d'activités non construites à l'échelle cantonale s'élève à 400 hectares de zones d'activités à construire pour la durée de validité du plan directeur cantonal. Le besoin cantonal estimé correspondait aux réserves de zones d'activités légalisées non-construites sans prendre en compte les réserves d'entreprises. Ce constat a amené le Conseil fédéral à fixer la condition énoncée plus haut afin de stabiliser les surfaces de zones d'activités légalisées dans le canton. Ces 400 ha de besoin ont été répartis dans le cadre de l'étude précitée entre les régions du canton ; cette répartition a été reprise dans le plan directeur cantonal et les régions ont planifié une stratégie pour les zones d'activités sur cette base.

Le Grand Conseil a décidé (art. 3, al. 13 ROF 2016_12) que cette gestion des zones d'activités est à réaliser à l'échelle régionale. Cette décision est coordonnée avec le plan directeur cantonal qui attribue la définition de la stratégie régionale en matière de zones d'activités aux régions avec la mise à disposition par le canton d'une application pour une gestion coordonnée à l'échelle cantonale. Par conséquent, un rôle plus important est donné aux régions afin d'optimiser l'utilisation des zones d'activités à l'échelle régionale et d'assurer une utilisation mesurée et appropriée du sol. Il s'agit de favoriser une implication active des régions dans la planification des zones d'activités de manière que celle-ci corresponde à leurs besoins et qu'elle permette d'identifier et planifier, par une coordination au niveau supra-communal, les secteurs les plus favorables à l'accueil et au développement d'entreprises. Un délai à août 2024 a été donné aux régions afin

d'établir, dans leur plan directeur régional (art. 22a LATeC), une stratégie relative aux zones d'activités conforme sur le plan directeur cantonal.

Il était par conséquent impératif de développer rapidement un outil de gestion des zones d'activités, afin de soutenir les régions et d'assurer une collaboration optimale avec le canton. Le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) s'est chargé du développement et de la mise à disposition initiale de la base de données SyZACT. Cette base de données existe donc aujourd'hui et peut renseigner régions, communes, PromFR et ECPF sur l'état des zones d'activités dans le canton de Fribourg au moment où le bilan des zones d'activités établi par les régions a été validé.

Suite au premier cycle de validation des informations renseignées dans SyZACT et qui ont servi à l'établissement des plans directeurs régionaux, la question s'est posée, au sein du Comité de pilotage SyZACT auquel participent toutes les régions, de savoir à quel rythme la base de données devrait être actualisée. De l'avis des régions, il est nécessaire de pouvoir actualiser régulièrement ces données pour garantir le même état que les géodonnées de bases, notamment l'affectation et les biens-fonds, et de permettre de bénéficier d'une image aussi proche de la réalité possible. Le SeCA et les régions ont donc élaboré un nouveau processus global pour le système de gestion des zones d'activités. Ce nouveau processus devrait permettre une mise à jour régulière des entités de base SyZACT, soit l'intersection des zones d'activités légalisées et des parcelles en vigueur, et nécessiterait le travail d'1 EPT pendant environ une année pour être implanté dans le système et mettre à jour l'ensemble des données.

L'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) est un Etablissement autonome de droit public, fondé par la loi sur la politique foncière active (LPFA), actif depuis le 1er octobre 2020 et géré par un Conseil d'administration. Il est appelé à jouer un rôle dans la mise à disposition et la gestion des outils de SyZACT, notamment pour répondre à ses propres besoins en matière d'information sur la disponibilité des zones d'activités. La loi sur la politique foncière active prévoit dans son article 23 alinéa 3 lettre c que l'Etablissement a la tâche d'*« administrer et assurer la maintenance technique de la base de données des zones d'activités visant à récolter et à partager les informations fournies par les divers acteurs, en particulier les régions, relatives notamment aux caractéristiques et à la disposition des terrains »*. L'ECPF a donc la charge de la gestion, et non d'un éventuel développement de l'application.

1. *L'ordonnance sur l'aménagement du territoire requiert explicitement (art. 30a, al. 2) l'introduction, par les cantons, d'un système de gestion des zones d'activités permettant de justifier les besoins en extension et d'identifier si des surfaces peuvent servir de compensation pour les nouvelles mises en zone. La base de données est certes existante, mais quelles solutions préconise le Conseil d'Etat pour remplir les exigences fédérales si la base de données ne peut pas être mise à jour ?*

Le système de gestion des zones d'activités tel que déployé jusqu'à aujourd'hui a permis de distinguer et mesurer les surfaces disponibles et indisponibles afin d'établir la stratégie des zones d'activités dans les plans directeur régionaux et de justifier les futurs besoins de mises en zone. Ce système ne permet pas à l'heure actuelle une mise à jour automatique à chaque changement d'affectation de parcelles. En revanche, ces renseignements (changements d'affectation de parcelles) étant de compétence communale, les adaptations de zones peuvent être intégrées directement par les régions et/ou les communes dans la base de données et permettre ainsi une mise à jour non pas automatique, mais manuelle de la base de données SyZACT. L'obligation posée par la LAT révisée et son ordonnance, à savoir d'avoir un système de gestion des zones d'activités,

c'est-à-dire une photographie de l'état des zones d'activités au niveau régional, est bel et bien remplie.

2. *Pour assurer aux entreprises les terrains dont elles ont besoin pour se développer tout en répondant aux exigences de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), les régions devront effectuer un travail important de relocalisation des zones d'activités. Or, ce travail est impossible sans une base de données actualisée régulièrement. Quelles solutions le Conseil d'Etat entend proposer aux régions pour pallier ce problème, qui entravera encore plus leur travail ?*

A l'heure actuelle, les données renseignées dans la première génération de SyZACT ont permis aux régions d'établir leur stratégie de gestion des zones d'activités dans leur plan directeur régional, ce qui fait qu'elles disposent des données de base pour lancer leurs travaux et réflexions concernant la relocalisation des zones d'activités. Le Conseil d'Etat souligne que les régions et/ou les communes ont toute latitude d'intégrer elles-mêmes les changements dans la base de données, une fois ces changements dûment et légalement entrés en force. En revanche, comme expliqué plus haut, l'application SyZACT dans son développement actuel, ne permet pas une actualisation régulière des données pour garantir une image aussi proche de la réalité que possible. Le Conseil d'Etat estime que l'application SyZACT, dans sa version actuelle, n'est donc pas entièrement développée ; elle satisfait les obligations légales découlant de la LAT mais n'offre pas aux régions et communes un outil adéquat et pleinement efficace. Il est ainsi prévu d'assurer rapidement par un crédit budgétaire supplémentaire estimé à 30 000 francs l'achèvement du développement de l'application par le SeCA. Une fois ces travaux effectués, la gestion de l'application SyZACT sera transférée à l'ECPF.

3. *Selon la loi cantonale sur la politique foncière active, l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF) a la tâche d'« administrer et assurer la maintenance technique de la base de données des zones d'activités visant à récolter et à partager les informations fournies par les divers acteurs, en particulier les régions, relatives notamment aux caractéristiques et à la disponibilité des terrains » (art. 23, al. 3, let. c de la loi cantonale sur la politique foncière active). Comment le Conseil d'Etat réagit-il au fait que l'ECPF ne remplisse par ses obligations légales ?*

Selon l'article 23 alinéa 3 lettre c LPFA, l'ECPF est chargé « d'administrer et d'assurer la maintenance technique de la base de données » SyZACT ; il n'est en revanche pas chargé de développer l'application en fonction des besoins et demandes des régions, communes ou canton. Les moyens supplémentaires prévus permettront de terminer le développement de l'application pour en faire un outil efficient et efficace. Une fois ces travaux effectués, la gestion de l'application SyZACT sera transférée à l'ECPF.