



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-38

Raisons du grignotage de la zone agricole

Auteurs :	Kubski Grégoire / Clément Bruno
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	15.02.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	15.02.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	30.04.2024

I. Question

Le monde agricole fait actuellement part de ses préoccupations, légitimes face à la pression pesant sur les zones agricoles et au besoin de maintenir notre part d'auto-provisionnement. Afin de connaître et d'avoir un aperçu global et objectif des raisons du grignotage des zones agricoles lors de ces dernières décennies et de leurs proportions, nous posons les questions suivantes :

1. Quelle est la surface estimée en m² de zones agricoles transformées en zones à bâtir par décennie lors de ces cinquante dernières années dans le Canton de Fribourg ? Combien de terrains de football cela représente-t-il ? Quelle est la part de surfaces d'assolement ?
2. Quelles sont les raisons principales de ces changements de zone et comment la pesée d'intérêt est faite, notamment concernant la protection des surfaces d'assolement ?
3. Quelle est la surface estimée en m² de nouvelles constructions et de nouvelles routes au sein de la zone agricole par décennie lors de ces cinquante dernières années (sans changement d'affectation) ?
4. Selon l'estimation du canton, en quels types de bâti (zones d'habitation, industrielles ou routes) ont été transformées les zones agricoles ? Quelles sont grosso modo les proportions par type de bâti (quel pourcentage noter qu'en 2020, la Confédération a procédé à un examen ?
5. Quelle est la part de croissance de la population vivant hors et en zone à bâtir lors de ces vingt dernières années ?
6. A quelles pertes de terres agricoles faut-il s'attendre avec l'actuel plan directeur cantonal ?
7. Quelle est l'évolution et quelles sont les principales causes de l'imperméabilisation des sols dans les zones agricoles ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Les bases légales fédérales en aménagement du territoire ont été établies à partir du 14 septembre 1969, date à laquelle le peuple et les cantons ont accepté l'actuel article 75 de la Constitution fédérale. Il a fallu attendre onze ans, au cours desquels ont été prononcés deux arrêtés urgents (n° 9 en 1972 et n° 17 en 1975, *Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire*) et un rejet par referendum en 1976 du projet de loi adopté en 1974, pour voir entrer en vigueur la loi sur l'aménagement du territoire le 1^{er} janvier 1980. Cette loi fixait aux cantons un délai de huit ans pour assurer l'établissement des plans d'affectations (art. 35 al. 1b) et donc la

délimitation de zones à bâtir en vertu du droit fédéral. Les questions sur les zones d'affectation ne sauraient donc être renseignées avant 1989, date de la première statistique fédérale sur les zones à bâtir, soit il y a 35 ans à ce jour.

Au niveau cantonal, le contingent ainsi que l'inventaire des surfaces d'assolement ont connu quelques modifications significatives depuis l'adoption fédérale du plan sectoriel des surfaces d'assolement de 1992, premier instrument qui exigeait un inventaire de la part du canton et instituait les quotas à respecter :

- > En approuvant le plan directeur cantonal le 24 septembre 2004, le Conseil fédéral a réduit le contingent de surface d'assolement du canton de Fribourg de 35 900 hectares à 35 800 hectares compte tenu de la réalisation de l'autoroute A1.
- > Dans sa décision du 10 mars 2023, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication a réattribué au canton de Fribourg 75 hectares supplémentaires de surface d'assolement, à la suite de la fusion de la localité de Clavaleyres, anciennement bernoise, avec la commune de Morat.

Le contingent de surfaces d'assolement pour le canton de Fribourg se monte désormais à 35 875 ha. S'agissant de l'inventaire des surfaces d'assolement, la Confédération a, dès 1992, estimé que le canton de Fribourg disposait de plus de surfaces d'assolement que celles référencées dans son inventaire. Des travaux entrepris en 2019 ont permis d'inventorier de nouvelles surfaces d'assolement sur la base de nouvelles directives fédérales qui n'avaient pas été utilisées jusqu'alors.

Le Conseil d'Etat rappelle en outre que l'évolution de la zone à bâtir n'est pas le seul facteur impactant les surfaces exploitables par l'agriculture, qui est également influencée par exemple par l'extension des surfaces réservées aux routes, à la biodiversité ou l'espace réservé aux eaux.

1. Quelle est la surface estimée en m² de zones agricoles transformées en zones à bâtir par décennie lors de ces cinquante dernières années dans le Canton de Fribourg ?

La zone agricole (au sens de l'art. 16 LAT) n'est pas saisie en tant que tel dans les plans d'affectation des zones des communes. L'évolution de la surface de la zone agricole ne peut donc être qu'estimée. Les mises en zones à bâtir, respectivement les dézonages ne saurait être considérés comme les seuls motifs de modification de l'étendue des surfaces agricoles. La réalisation d'infrastructures de transport ou l'avancée de l'aire forestière peuvent avoir un impact sur l'évolution de ces surfaces.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des zones à bâtir du canton de Fribourg selon les années de publication de la statistique fédérale des zones à bâtir. Il faut souligner que la statistique établie en 1989 a été effectuée sur la base de plans planimétrés et donc que les résultats ne sont pas forcément totalement comparables avec les résultats des relevés postérieurs basés sur des données digitales.

Source	Année d'inventaire	Surface en zones à bâtir, m ²	Différence avec le relevé précédent
Inventaire fédéral des zones à bâtir	1989	111 590 000	Premier relevé
Statistique fédérale zones à bâtir, 2007	2006	103 450 000	-8 140 000
Statistique fédérale zones à bâtir, 2012	2012	106 460 000	+3 010 000
Statistique fédérale zones à bâtir, 2017	2017	105 380 000	-1 080 000
Statistique fédérale zones à bâtir, 2022	2022	101 410 000	-3 970 000

a) *Combien de terrains de football cela représente-t-il ?*

Source	Année d'inventaire	Nombre de terrain de football (7140 m ²) compris dans la zone à bâtir	Nombre de terrains de football représenté par l'évolution des zones à bâtir
Inventaire fédéral des zones à bâtir	1989	15 629	Premier relevé
Statistique fédérale zones à bâtir, 2007	2006	14 489	-1 140
Statistique fédérale zones à bâtir, 2012	2012	14 910	+421
Statistique fédérale zones à bâtir, 2017	2017	14 759	-151
Statistique fédérale zones à bâtir, 2022	2022	14 203	-556

b) *Quelle est la part de surfaces d'assolement ?*

L'évolution de l'inventaire des surfaces d'assolement n'est pas corrélée à celle des zones agricoles. L'évolution de l'inventaire des surfaces d'assolement est la suivante :

Année d'inventaire	Surfaces d'assolement, en m ²	Surfaces d'assolement, en hectares
1987	366 690 000	36 669
1994	361 500 000	36 150
2002	358 150 000	35 815
2008	357 910 000	35 791
2018	359 680 000	35 968
2019 ¹	364 580 000	36 458
2022	363 640 000	36 364

¹ Dans le cadre de la révision du plan directeur cantonal et sur la base de nouvelles directives fédérales, le canton a mené des travaux pour identifier de nouvelles surfaces d'assolement. Ces travaux expliquent 490 hectares supplémentaires en 2019 par rapport à 2018. A noter qu'en 2020, la Confédération a procédé à un examen de l'inventaire SDA du canton de Fribourg. Sur les 36 458 ha livrés par le canton, la Confédération n'a pas validé « définitivement » la totalité des surfaces transmises en tant que SDA, mais sans pour autant remettre en question le respect du quota cantonal. La qualité de l'inventaire actuel, sans l'apport d'une nouvelle cartographie des sols qui ne sera pas effectuée avant de nombreuses années, ne permet cependant pas de fournir les informations supplémentaires nécessaire à une validation complète des SDA ayant été inventoriées à l'aide de la méthodologie des remaniements parcellaires simplifiés. Le canton considère cependant que toutes les SDA de son inventaire disposent d'une qualité suffisante.

2. *Quelles sont les raisons principales de ces changements de zone et comment la pesée d'intérêt est faite, notamment concernant la protection des surfaces d'assolement ?*

Depuis 2002, le plan directeur cantonal exige que les communes démontrent en cas de mise en zone à bâtir sur des surfaces d'assolement qu'aucun autre site présentant des sols agricoles de qualité moindre n'est envisageable pour la mise en zone. Jusqu'en 2014, les besoins de mises en zones à bâtir étaient examinés sur la base du développement communal observé les 15 dernières années, en application de l'ancienne teneur de l'art. 15 LAT. Depuis 2014, compte tenu de la modification de cette disposition légale, les mises en zone ne sont possibles que si la commune peut démontrer qu'elle ne peut pas atteindre la croissance démographique que lui octroie le plan directeur cantonal sans mise en zone, même si toutes ses zones à bâtir non construites sont réalisées, même si elle a entrepris tous les changements d'affectation possibles entre les zones à bâtir légalisées et même si elle réalise le tiers de toutes les mesures de densification qu'elle a transposées dans sa réglementation communale. Pour la question de la prise en compte des surfaces d'assolement dans la pesée des intérêts cantonale, tout dossier de modification d'un plan d'aménagement local est soumis à Grangeneuve, instance qui est en charge d'examiner les emprises sur les surfaces d'assolement.

3. *Quelle est la surface estimée en m² de nouvelles constructions et de nouvelles routes au sein de la zone agricole par décennie lors de ces cinquante dernières années (sans changement d'affectation) ?*

L'absence de géodonnées de la zone agricole au niveau cantonal empêche de répondre de manière satisfaisante à la question. Pour apporter des éléments de réponse cohérents sur la période demandée, la statistique suisse de la superficie de l'Office fédéral de la statistique apparaît la plus pertinente. Cette statistique est établie sur la base d'observation de photos aériennes. Les surfaces mentionnées ne sont cependant pas relevées en fonction des zones d'affectation.

En ce qui concerne l'évolution des aires routières, la période entre 1992 et 2004 est celle de la construction de l'autoroute A1, ce qui explique en partie la croissance des aires routières constatée.

Année de relevé		1979–1985	1992–1997	2004–2009	2013–2018
Aires de bâtiments agricoles	m ²	15 510 000	16 120 000	17 730 000	18 820 000
	Solde des surfaces, depuis l'inventaire précédent, en m ²	premier relevé	+610 000	+1 610 000	+1 090 000
Aires routières	m ²	32 610 000	37 700 000	40 930 000	42 660 000
	Solde des surfaces, depuis l'inventaire précédent, en m ²	premier relevé	+5 090 000	+3 230 000	+1 730 000

Année de relevé		1979–1985	1992–1997	2004–2009	2013–2018
Aires de bâtiments agricoles	hectares	1 551	1 612	1 773	1 882
	Solde des surfaces, depuis l'inventaire précédent, en hectares	premier relevé	+61	+161	+109
Aires routières	hectares	3 261	3 770	4 093	4 266
	Solde des surfaces, depuis l'inventaire précédent, en hectares	premier relevé	+509	+323	+173

Année de relevé		1979–1985	1992–1997	2004–2009	2013–2018
Aires de bâtiments agricoles	Nombre de terrain de football (7140 m ²) en regard de l'aire étudiée	2 172	2 257	2 483	2 635
	Solde des surfaces, depuis l'inventaire précédent, en terrain de football (7140 m ²)	premier relevé	+85	+226	+152
Aires routières	Nombre de terrain de football (7140 m ²) en regard de l'aire étudiée	4 567	5 280	5 732	5 975
	Solde des surfaces, depuis l'inventaire précédent, en terrain de football (7140 m ²)	premier relevé	+713	+452	+243

4. Selon l'estimation du canton, en quels types de bâti (zones d'habitation, industrielles ou routes) ont été transformées les zones agricoles ? Quelles sont grosso modo les proportions par type de bâti (quel pourcentage approximatif en zones d'habitations, en zones industrielles, respectivement en routes) ?

Le rapport sur l'aménagement du territoire, adopté le 5 mars 2024 par le Conseil d'Etat, donne les éléments de réponse, en hectares, concernant la zone à bâtir pour la période allant de 2014 à 2023. Le canton ne dispose pas de données détaillées pour les périodes précédentes. S'agissant des routes la réponse ne saurait être différente de celle apportée à la question précédente.

Surfaces en hectare	2014–2023					2020–2023				
	mise en zone		dézonage		différence	mise en zone		dézonage		différence
Zone résidentielle à faible densité	146,1	33 %	168,2	24 %	-22,0	11,5	20 %	64,2	38 %	-52,6
Zone résidentielle à moyenne densité	46,5	10 %	25,6	4 %	20,9	1,9	3 %	5,6	3 %	-3,7
Zone résidentielle à haute densité	0,5	0 %	0,5	0 %	0,1	0,1	0 %	0,3	0 %	-0,2
Zone d'activités	76,2	17 %	92,5	13 %	-16,4	10,1	18 %	27,0	16 %	-16,9
Zone mixte	12,6	3 %	24,3	3 %	-11,7	1,6	3 %	7,0	4 %	-5,4
Zone de village / Zone de centre	112,3	25 %	89,6	13 %	22,7	21,2	38 %	16,8	10 %	4,4
Zone d'intérêt général	50,5	11 %	193,3	28 %	-142,9	9,7	17 %	38,6	23 %	-29,0
Zone libre	4,3	1 %	104,5	15 %	-100,2	0,4	1 %	8,6	5 %	-8,1
Surfaces totales	449,0	100 %	698,6	100 %	-249,5	56,5	100 %	168,0	100 %	-111,5

5. Quelle est la part de croissance de la population vivant hors et en zone à bâtir lors de ces vingt dernières années ?

Pour obtenir les résultats demandés, il faut disposer des données géoréférencées des recensements de la population couplées aux zones à bâtir digitalisées. Ces données sont disponibles dans un format permettant une analyse à partir de 2011. La population vivant hors de la zone a connu une diminution de 6 %. La population vivant dans des zones à bâtir a connu une augmentation de 18 %.

Année d'inventaire	2011	2021	Nombre de nouveaux habitants	Croissance, en pour cent
Nombre d'habitants hors de la zone à bâtir	29 661	27 867	-1 744	-6 %
Nombre d'habitants dans de la zone à bâtir	252 489	298 971	+46 482	+18 %

6. *A quelles pertes de terres agricoles faut-il s'attendre avec l'actuel plan directeur cantonal ?*

En cas de réalisation de l'ensemble des projets actuellement classés dans la catégorie « coordination réglée » et du scénario démographique retenu, l'emprise maximale a été estimée à 550 ha, soit 770 terrains de football. Le Conseil Fédéral a accepté cette emprise maximale dans le cadre de l'approbation du plan directeur cantonal. Toutefois, sur la base du bilan effectué 5 ans après l'approbation du plan directeur cantonal, il ressort que les emprises sont moins importantes et que le seuil maximal ne sera vraisemblablement pas atteint.

7. *Quelle est l'évolution et quelles sont les principales causes de l'imperméabilisation des sols dans les zones agricoles ?*

Le canton ne dispose actuellement pas de données permettant de renseigner cette question. Dans le cadre de la mise en œuvre de la deuxième étape de la loi sur l'aménagement du territoire, un monitoring devra être vraisemblablement mis en place. Cependant, il convient de relever d'une part, que la loi fédérale prévoit de nombreuses exceptions à la stabilisation de l'imperméabilisation et d'autre part, qu'il faudra évaluer l'ampleur du suivi possible, compte tenu du temps et des ressources à disposition. Toutefois, la stratégie cantonale de protection des sols, adoptée par le Conseil d'Etat en octobre 2023, fixe notamment pour objectif : « L'Etat de Fribourg met en place un système de surveillance de la consommation du sol due à l'urbanisation et aux constructions hors zone. » Une fois ce système opérationnel, de meilleures données sur l'évolution et les causes de l'imperméabilisation des sols devraient pouvoir être obtenues.