



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Ducotterd Christian

2019-GC-65

Quota nécessaire de surfaces d'assolement et utilisation de celui-ci pour les routes de contournement

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 6 mai 2019, le député Christian Ducotterd demande au Conseil d'Etat d'évaluer les emprises des surfaces d'assolement (SDA) – en particulier celles des projets de routes de contournement – afin de préserver le quota cantonal et de ne pas prêter le développement du canton en termes d'habitat et d'activités économiques. Il est demandé au Conseil d'Etat de produire un rapport répondant en particulier aux attentes suivantes :

1. Il est souhaité que l'impact des projets de routes de contournement sur les SDA soit minimisé et qu'un système de compensation basé sur l'évaluation de la valeur des terrains en SDA soit mis en place.
2. Il est demandé au Conseil d'Etat de tenir compte de la nouvelle législation fédérale permettant de préserver les SDA.
3. Il est demandé que le Conseil d'Etat garantisse qu'il va trouver suffisamment de nouvelles SDA au sens des contraintes fixées par la Confédération afin de disposer d'une réserve suffisante de SDA pour ces prochaines décennies.

Contexte

Sur le plan fédéral, les SDA sont régies par le plan sectoriel des surfaces d'assolement qui date de 1992 et dont l'actualisation est actuellement en cours. Le Conseil d'Etat a transmis une prise de position à la Confédération le 30 avril dernier. Le plan sectoriel fixe la totalité des SDA à préserver en Suisse et le quota à respecter par chaque canton. Dans le plan sectoriel de 1992 tout comme dans le projet de révision, le contingent fribourgeois s'élève à 35 800 hectares.

Selon l'article 46 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), le canton a l'obligation en tout temps de notifier à la Confédération toutes les emprises de SDA supérieures à 3 hectares. Dans ce contexte, l'ODT ainsi que l'Office fédéral de l'agriculture disposent d'un droit de recours contre les décisions du canton impliquant une emprise sur les SDA.

A l'heure actuelle, le canton de Fribourg dispose d'une réserve d'environ 160 hectares par rapport au quota. Dans le cadre de l'approbation du nouveau plan directeur cantonal, les besoins d'utilisation de SDA, estimés pour les vingt prochaines années (urbanisation et projets à fort impact sur le territoire et l'environnement) s'élèvent à 550 hectares. Ils dépassent par conséquent ceux de la réserve actuelle de SDA d'environ 390 hectares, raison pour laquelle le canton de Fribourg a procédé à une actualisation de son inventaire et a reclassé certaines surfaces agricoles en tant que

SDA selon une méthodologie reconnue par l'Office du développement territorial (ODT) comme compatible avec les critères du plan sectoriel SDA et son « Aide à la mise en œuvre » de 2006. L'inventaire des SDA actualisé avec le chiffre total des surfaces nouvellement comptabilisées en tant que SDA n'a pas encore été validé par l'ODT, mais la Confédération a approuvé le 1^{er} mai 2019 tous les éléments du plan directeur cantonal qui permettent de garantir à long terme une réserve suffisante de SDA (Volet stratégique, thèmes consacrés aux zones à bâtir et zones d'activités, fiches de projet en relation avec l'urbanisation ainsi que le thème dédié au SDA).

Au niveau cantonal, le thème Surface d'assolement (T301) du plan directeur cantonal règle les conditions d'utilisation des SDA et la manière dont certains types d'emprise doivent être compensés. Le plan directeur cantonal indique également (thème T301, mais également « Protection des sols » T409) la volonté du canton de se doter à plus long terme d'une cartographie des sols afin de disposer d'une base d'informations moderne sur les sols. Cette volonté de disposer d'un tel outil à l'échelle de toute la Suisse est également abordée dans le projet de révision du plan sectoriel des surfaces d'assolement, mais la question des moyens financiers très importants que cela nécessite n'est pour l'heure pas évoquée. Dans l'intervalle, tant que les cantons ne disposent pas d'une nouvelle cartographie des sols, les inventaires SDA et les quotas cantonaux ne sont pas remis en question.

Les 7 projets de routes de contournement demandés par le Grand Conseil en septembre 2016 font l'objet de la fiche P404 du plan directeur cantonal. La surface SDA nécessaire à la construction des cinq routes de contournement proposées par le Conseil d'Etat est indiquée dans le message 2016-DAEC-109 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour les études de projet et les acquisitions de terrain de cinq routes de contournement, les deux routes de contournement complémentaires demandées par le Grand Conseil (Givisiez et Kerzers) sont également indiquées ci-dessous :

Belfaux :	2,4 ha
Courtepin :	2,6 ha
Givisiez :	1,0 ha
Kerzers :	1,8 ha
Neyruz :	4,7 ha
Prez-vers-Noréaz :	6,5 ha
Romont :	1,6 ha

Soit un total de 20,1 ha qui sont intégrés dans les 550 ha mentionnés plus haut.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que le plan directeur cantonal, qu'il a adopté en octobre 2018, définit la stratégie du canton en matière d'utilisation des SDA et de gestion de la réserve par rapport au quota fédéral. Le plan a en outre fait l'objet d'une approbation par le Conseil fédéral le 1^{er} mai 2019 qui concerne le contenu lié à l'urbanisation (Volet stratégique, thèmes consacrés aux zones à bâtir et zones d'activités, fiches de projet en relation avec l'urbanisation ainsi que le thème dédié au SDA). Les autres parties du plan seront approuvées en automne 2019.

Le Conseil d'Etat rappelle que le plan directeur cantonal a été transmis pour information et présenté au Grand Conseil en septembre 2018, juste avant son adoption. L'évaluation de l'emprise sur les SDA pour les prochaines décennies a été effectuée dans le cadre du Volet stratégique qui constitue une partie liante du plan directeur cantonal. Cette évaluation comprend non seulement l'emprise sur les SDA maximale possible pour des extensions de zones à bâtir, mais également celle envisagée pour la réalisation de tous les projets planifiés dans le plan, y compris les routes de contournement.

Dès lors, il apparaît que les demandes qui découlent de ce postulat trouvent pratiquement toutes une réponse dans le contenu du plan directeur cantonal. Le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions soulevées par ce postulat :

1. *Il est souhaité que l'impact des projets de routes de contournement sur les SDA soit minimisé et qu'un système de compensation basé sur l'évaluation de la valeur des terrains en SDA soit mis en place.*

Tout projet ayant un fort impact sur le territoire ou l'environnement doit faire l'objet d'une fiche dans le plan directeur cantonal et être approuvé en « coordination réglée » par la Confédération avant de pouvoir être réalisée. Selon les directives fédérales en la matière (*Complément au guide pour la planification directrice*), la détermination d'un site destiné à accueillir un projet d'envergure doit se faire « sur la base d'une évaluation de plusieurs variantes, du respect de critères de localisation, de la démonstration du besoin et d'une pesée des intérêts correspondant à ce niveau de planification ». L'évaluation de l'emprise d'un projet sur les SDA et la recherche des variantes les moins coûteuses en sols de qualité sont aujourd'hui des éléments incontournables dans la planification de tout projet ou de toute nouvelle zone à bâtir. Dans tous les cas, la Confédération n'approuvera pas des fiches de projet du plan directeur cantonal ayant une emprise importante sur les SDA sans une justification détaillée du choix de la localisation et une démonstration que tout est mis en œuvre pour trouver la variante ayant l'impact le plus faible sur les meilleures terres agricoles.

En ce qui concerne la compensation, le Conseil d'Etat informe qu'il mène actuellement des réflexions visant à mettre sur pied un fonds de compensation pour les projets fédéraux ayant un impact sur les SDA comme le propose l'actualisation du plan sectoriel fédéral. Dans ce contexte, un groupe de travail est notamment en train d'évaluer quels sont les types de projets qui seront susceptibles d'alimenter un tel fonds, comment sera calculée la valeur des SDA ou encore quelles seront les destinations de ce fonds. Il convient de rappeler ici que les Offices fédéraux, par le biais d'une déclaration d'intention (ces éléments figurent également dans le plan directeur cantonal), se sont engagés à compenser toute utilisation de SDA dans les projets d'infrastructure relevant de leur responsabilité. Le versement de compensations financières dans le fonds permettrait par conséquent de répondre aux attentes de la Confédération. Il faudra examiner si un tel mécanisme pourrait aussi s'appliquer aux projets de compétence cantonale.

2. *Il est demandé au Conseil d'Etat de tenir compte de la nouvelle législation fédérale permettant de préserver les SDA.*

Le Conseil d'Etat suppose que le député Ducotterd fait référence ici au projet de révision du plan sectoriel des surfaces d'assolement et non pas à une nouvelle législation fédérale à proprement parler.

Dans le projet de révision du plan sectoriel des surfaces d'assolement sur lequel le Conseil d'Etat s'est récemment prononcé, il y a effectivement un principe (P11) qui prévoit que « les projets fédéraux nécessitant plus de 5 hectares de SDA répertoriées dans un inventaire cantonal font en principe l'objet d'un plan sectoriel ». Etant donné que seuls les projets fédéraux sont concernés par cette disposition, le Conseil d'Etat ne voit par conséquent pas comment il serait possible de ne pas en tenir compte, comme le suppose l'auteur de ce postulat. En effet, tous les projets fédéraux d'infrastructure en cours d'étude ou de réalisation dans le canton de Fribourg sont prévus dans les plans sectoriels fédéraux correspondants et sont bien de compétence de la Confédération. Même si une des routes de contournement projetées nécessite une emprise d'un peu plus de 5 hectares de SDA, elle n'est pas pour autant concernée par ces dispositions.

3. Il est demandé que le Conseil d'Etat garantisse qu'il va trouver suffisamment de nouvelles SDA au sens des contraintes fixées par la Confédération afin de disposer d'une réserve suffisante de SDA pour ces prochaines décennies.

Dans le cadre de l'examen du plan directeur cantonal, le canton a fourni à la Confédération un inventaire des SDA actualisé ainsi qu'un rapport méthodologique mettant en avant la prise en compte de plusieurs centaines d'hectares de SDA supplémentaires par rapport à l'inventaire actuel. Ces surfaces supplémentaires, combinée à la réserve actuelle qui s'élève à 165 hectares devront permettre de couvrir au moins l'ensemble des besoins estimés dans le plan directeur cantonal à 550 hectares pour les 20 prochaines années. A ce jour, la Confédération a admis le principe de la prise en compte de ces surfaces supplémentaires, mais le canton est toujours en attente d'une validation quantitative formelle. Avec l'approbation du 1^{er} mai 2019, la Confédération a par contre déjà clairement admis que l'estimation de l'emprise de SDA pour couvrir tous les besoins de l'urbanisation et la réalisation de projets à fort impact sur le territoire et l'environnement était cohérente avec les chiffres de réserve projetés dans le plan directeur cantonal.

Les dispositions mises en place par le canton pour l'utilisation de SDA sont pleinement conformes aux exigences légales fédérales qui permettent au canton de garantir durablement le quota de 35 800 hectares qui lui est attribué. Les emprises des projets de routes de contournement sont traitées dans le plan directeur cantonal comme les autres projets à fort impact sur le territoire et l'environnement.

En conclusion, étant donné que le canton dispose d'une stratégie conforme aux exigences fédérales en matière d'utilisation des SDA, que l'estimation du besoin de SDA relatives à toutes les utilisations recensées pour les vingt prochaines années est en adéquation avec les réserves comptabilisées dans son inventaire, que tout est mis en œuvre pour minimiser l'emprise sur les SDA nécessaire à chacun des projets de routes de contournement et notamment à ceux dont l'étude approfondie a été demandée par le Grand Conseil et sur la réalisation desquels ce dernier aura par ailleurs la possibilité de se prononcer pour chaque projet de décret relatif à une route de contournement, et que les demandes émises par le postulat sont ainsi d'ores et déjà réalisées ou en voie de l'être, le Conseil d'Etat propose le rejet de ce postulat.

24 septembre 2019