

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Senti Julia / Schwander Susanne

2020-CE-221

Refus du projet d'extension du Papiliorama dans le district du Lac : et maintenant ?

I. Question

Le 19 août 2020, le Conseil fédéral a annoncé dans un communiqué de presse qu'il avait approuvé la seconde partie du plan directeur fribourgeois révisé, mais pas le projet de centre de biomasse et de parc énergétique à Galmiz. Il n'a pas non plus donné son approbation à l'état de coordination de certaines fiches de projet, en particulier l'extension du Papiliorama de Kerzers, qui ne pourra donc avoir lieu sous sa forme prévue (<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-80117.html>).

Tous les acteurs du district du Lac ont pris connaissance de ces décisions dans la presse le 20 août 2020, le Service des constructions et de l'aménagement peu avant, par téléphone. Les *Freiburger Nachrichten* ont informé que le centre de biomasse et le parc énergétique de Galmiz n'avaient pas été approuvés, car les activités prévues n'étaient pas adaptées à une zone agricole. Une extension du Papiliorama est approuvée en information préalable, mais le projet de diversification, comprenant la construction d'un hôtel, est lui refusé (<https://www.freiburger-nachrichten.ch/bund-ist-gegen-energiepark-in-galmiz/>).

Les députés du Grand Conseil pour le district du Lac ont été reçus par le conseiller d'Etat compétent, le préfet et le président de l'association de communes, avec lesquels ils se sont entretenus. Tous s'accordent à dire que l'extension du Papiliorama est très importante pour le développement de l'offre touristique du district du Lac et se félicitent que le projet soit approuvé sur le principe. Le refus de l'extension de l'installation de compostage et de la construction d'un parc énergétique constitue en revanche une déception, d'autant plus que chacun des 31 sites avait été étudié. De l'avis de tous les membres de la délégation du Grand Conseil pour le district du Lac, la construction d'un centre de biomasse est un projet important, qu'il importe de soutenir. Il en va de même pour l'extension du Papiliorama, au cœur de la présente question.

Projet d'extension du Papiliorama

Depuis son ouverture en 2003, le Papiliorama de Kerzers n'a cessé de se développer et de gagner en importance pour le tourisme régional. En tant que membre de l'Association des parcs zoologiques suisses gérés de façon scientifique, il joue un rôle important dans la protection de la nature et des espèces animales menacées.

Le Papiliorama est une fondation d'utilité publique, dont la vocation est de sensibiliser le public au sort des forêts tropicales et de la biodiversité en général, en plongeant le visiteur au cœur-même de ses expositions vivantes. Une fondation sœur du Papiliorama (l'[ITCF](#)) protège concrètement plus de 39 700 hectares (397 km²) de nature tropicale au Belize, en Amérique centrale. Le Papiliorama est né de l'imagination de son fondateur, Maarten Bijleveld van Lexmond, un biologiste néerlandais.

Avec sa femme Catheline, il a fondé le premier Papiliorama dans le canton de Neuchâtel en 1988. Le 1^{er} janvier 1995, le Papiliorama a été détruit par un incendie majeur. Grâce à une énorme vague de solidarité nationale, la maison tropicale a été reconstruite la même année. Le Papiliorama n'ayant guère pu se développer en raison du manque d'espace à Marin, la maison tropicale a été transférée à Kerzers, au cœur de la région des Trois-Lacs, en 2003. Depuis lors, l'institution est dirigée par le directeur Caspar Bijleveld, le fils du couple fondateur (<https://www.papiliorama.ch/fr/historique/>).

Dans sa prise de position, la Confédération se déclare en faveur de l'extension souhaitée de l'exposition, mais refuse la mise en œuvre du développement des installations de stationnement et d'hébergement telle qu'elle a été présentée dans le projet, notamment à cause de son impact sur les surfaces d'assolement de la zone agricole.

La question de la mise en œuvre de ce projet d'extension nous amène à poser les questions suivantes :

1. La Fondation Papiliorama sera-t-elle soutenue par le Service des constructions et de l'aménagement dans son projet d'extension ? Si oui, sous quelle forme ?
2. Comment le canton évalue-t-il l'importance du projet de développement du Papiliorama de Kerzers qui vise à optimiser les possibilités d'accès des visiteurs au site et les possibilités de stationnement ?
3. Le canton est-il conscient de l'importance de l'installation pour le tourisme dans la région du district du lac et continuera-t-il à la soutenir à l'avenir ?
4. Comment le canton estime-t-il le temps nécessaire pour adapter le contenu non approuvé du plan et quand prévoit-il de présenter un projet adapté ? Le canton va-t-il soutenir le Papiliorama dans la modification de son projet ?

9 novembre 2020

II. Réponse du Conseil d'Etat

L'appréciation négative du projet d'extension du Papiliorama par la Confédération ne signifie en aucun cas que le Conseil d'Etat va se désengager du soutien qu'il a toujours apporté au site depuis son déplacement de Marin à Kerzers. De par sa fréquentation touristique, parmi les plus élevées du canton, le Papiliorama revêt une grande importance pour le canton sous l'angle économique et est un pôle d'attractivité incontournable pour la région du Lac.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, la gestion de la mobilité, compte tenu du flux important de visiteurs, constitue un des enjeux majeurs pour le site à long terme. Ce contexte n'implique pas pour autant que toute action de développement est exclue, mais il y a lieu d'analyser de manière approfondie le potentiel du site et de définir un périmètre de projet qui est en adéquation avec les caractéristiques et les contraintes du type de zone d'affectation (zone spéciale selon l'art. 18 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire) qui a été utilisé pour sa légalisation.

Le Conseil d'Etat est résolu à soutenir la Fondation Papiliorama et la région du Lac – qui sont les moteurs de ce projet – dans la recherche de solutions de valorisation du site qui devront s'inscrire dans une démarche de développement durable en adéquation avec un cadre d'aménagement du territoire plus restrictif que par le passé.

Ainsi, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions :

1. La Fondation Papiliorama sera-t-elle soutenue par le Service des constructions et de l'aménagement dans son projet d'extension ? Si oui, sous quelle forme ?

Après ses interventions auprès des autorités fédérales pour éviter un rejet complet du projet, le Conseil d'Etat entend bien poursuivre son soutien à la Fondation Papiliorama et à la région du Lac dans les démarches de valorisation du site du Papiliorama. Suite à la décision du Conseil fédéral de ne pas approuver le projet de développement tel qu'il a été proposé dans le plan directeur cantonal, mais de laisser la porte ouverte à un développement du site, la nature des développements envisagés doit toutefois être réexaminée afin de correspondre aux possibilités offertes pour une zone spéciale selon la jurisprudence.

Il s'agit dès lors de modifier le plan directeur cantonal sur la base d'études et d'analyses – notamment sous l'angle de la mobilité – qui doivent être fournies par la région et les porteurs du projet. Les instances cantonales concernées, dont le Service des constructions et de l'aménagement, sont à disposition afin d'apporter tout le soutien technique nécessaire et à accompagner le projet sous l'angle des procédures à suivre pour le faire aboutir. De premiers entretiens dans ce sens ont déjà eu lieu.

2. Comment le canton évalue-t-il l'importance du projet de développement du Papiliorama de Kerzers qui vise à optimiser les possibilités d'accès des visiteurs au site et les possibilités de stationnement ?

Le canton rappelle ici que la Confédération, dans son rapport d'examen du plan directeur cantonal, estime que l'extension de l'installation existante, telle que prévue dans la fiche de projet non approuvée, n'est pas conforme aux principes de la loi sur l'aménagement du territoire et en particulier celui du développement vers l'intérieur. Il s'agit donc de concentrer le développement souhaité sur les parties du site déjà existantes et de minimiser l'utilisation du sol. Le canton estime qu'il serait judicieux de concentrer en premier lieu les efforts de développement du site sur la partie « exposition » du projet (en lien avec le thème de l'agriculture locale) afin de créer avec le Papiliorama un véritable pôle muséal. Les autres aspects projetés, en particulier le volet parahôtelier, même s'il répond à un besoin au niveau régional, devra être développé dans un autre contexte.

En ce qui concerne la mobilité, le projet d'extension du Papiliorama – qui prévoit notamment une extension du parcage en surface – n'est pas non plus tout à fait en phase avec les objectifs de la Confédération et la stratégie du canton qui prônent un report modal en faveur des transports publics et de la mobilité douce, y compris pour les activités de loisirs. Par ailleurs, le site est situé dans un secteur où les surfaces d'assolement prédominent et toute extension de zone à des fins de stationnement de surface est désormais interdite par le droit fédéral. Une extension de la zone spéciale actuelle ne pourra être envisagée que si la démonstration sera faite que l'utilisation du sol et le potentiel de densification de la zone actuelle est optimale, notamment en termes de stationnement.

Le Papiliorama est aujourd'hui déjà desservi par un accès de mobilité douce et par une halte ferroviaire spécialement aménagée à proximité de cette attraction. Cette halte est desservie une fois par heure par un train circulant entre Kerzers et Lyss (depuis Lyss de 7 h 35 à 18 h 35 et depuis Kerzers de 8 h 06 à 19 h 06). Par ailleurs, un itinéraire de mobilité douce longe la voie de chemin de fer et passe à proximité immédiate du Papiliorama.

Les possibilités d'accès au site peuvent certainement être améliorées, à condition de favoriser des solutions de mobilité combinée et/ou éventuellement la mise en place d'un service de bus-navette en complément à l'offre de transports existante. Etant donnée la teneur du droit fédéral en vigueur et la génération importante de trafic déjà induite par l'installation existante, l'augmentation de l'offre au niveau du parking en surface n'est clairement pas une solution durable. Le canton rappelle ici que la commune de Kerzers doit se doter d'un concept de stationnement, comme cela est exigé pour toute commune de plus de 5000 habitants. Dans le cadre de ces réflexions à venir pour lesquels les services cantonaux compétents se tiennent d'ores et déjà à disposition, une complémentarité d'usage pour le stationnement du Papiliorama avec l'hôtel projeté est tout à fait envisageable et semble faire sens. Pour rappel, le développement du stationnement est examiné par le canton en fonction des besoins et de la desserte en transports publics et en mobilité douce.

3. Le canton est-il conscient de l'importance de l'installation pour le tourisme dans la région du district du lac et continuera-t-il à la soutenir à l'avenir ?

La grande importance touristique du Papiliorama est incontestée. Selon les chiffres, l'attraction se situe au 2^e rang cantonal – après la Maison Cailler – au niveau fréquentation, avec 270 335 visiteurs en 2019, soit une augmentation de 9,8 % par rapport à 2018.

Au niveau économique, l'étude faite dans le cadre du rapport 2015-DEE-24 du Conseil d'Etat sur le postulat 2013-GC-79 Gobet/Hunziker au sujet des infrastructures touristiques dans le canton, chiffre la contribution du Papiliorama au PIB du canton à 27 millions de francs par an, incluant les effets directs, indirects et induits. Le projet de développement du Papiliorama fait partie des enjeux touristiques importants du district du Lac et du canton. Le secrétariat du Fonds d'équipement touristique du canton de Fribourg a d'autre part été informé des projets d'investissement liés au Papiliorama et a reconnu son éligibilité en raison de son caractère touristique.

Le grand afflux de visiteurs du Papiliorama, en forte augmentation ces dernières années, est réjouissant sous l'angle de l'économie et du tourisme. Il constitue en même temps un enjeu majeur à prendre en considération pour son développement futur qui devra s'inscrire dans la durabilité en termes de mobilité notamment. Même si le projet initial doit être adapté et les ambitions probablement quelque peu revues à la baisse suite à la décision de la Confédération, le Conseil d'Etat continuera à soutenir le Papiliorama au maximum de ses possibilités.

4. Comment le canton estime-t-il le temps nécessaire pour adapter le contenu non approuvé du plan et quand prévoit-il de présenter un projet adapté ? Le canton va-t-il soutenir le Papiliorama dans la modification de son projet ?

Des discussions entre le canton et les acteurs concernés par ce projet sont déjà en cours afin de déterminer le chemin à suivre pour le développement du site du Papiliorama. Il est difficile à ce stade d'évaluer le temps nécessaire à adapter la fiche de projet du plan directeur cantonal et à la faire approuver par la Confédération. En premier lieu, la balle est surtout dans le camp des porteurs

du projet et de la région qui ont initialement demandé au canton d'intégrer ce projet dans son plan directeur et auxquels le canton a donné les pistes qui lui permettent de faire avancer le projet.

Il conviendra dans un premier temps de déterminer quelles seront les éventuelles analyses et études à réaliser afin de répondre aux exigences de la Confédération en vue d'une approbation par le Conseil fédéral. Dans cette perspective, le canton apportera tout le soutien et le conseil nécessaire à la démarche de modification du plan directeur cantonal. Dès lors que tous les éléments nécessaires auront été rassemblés et qu'une nouvelle fiche de projet aura été rédigée, le canton se chargera alors de l'intégrer au paquet de modifications du plan directeur cantonal planifié le plus proche possible en fonction du programme de gestion continue du plan directeur cantonal. La procédure de modification du plan directeur cantonal prévue à l'article 14a ReLATEC s'appliquera. En principe, des modifications du plan directeur sont prévues chaque année si cela s'avère nécessaire. Une nouvelle fiche de projet pour le Papiliorama pourrait par conséquent être mise en consultation au plus tôt en 2022.

20 avril 2021