

Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi sur la politique foncière active (AP-LPFA)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un avant-projet de loi sur la politique foncière active (AP-LPFA).

Le présent rapport est rédigé selon le plan suivant :

TABLE DES MATIÈRES

1	Introduction	3
2	Organisation des travaux d'avant-projet	5
3	Politique foncière active	5
3.1	<i>Stratégie et objectifs politiques</i>	5
3.2	<i>Missions de politique foncière active</i>	7
3.2.1	Achat d'actifs immobiliers	7
3.2.2	Gestion et exploitation des actifs immobiliers	7
3.2.3	Mise en valeur des actifs immobiliers	8
3.2.4	Mise à disposition des actifs immobiliers	8
3.2.5	Collaboration de l'Etat avec d'autres acteurs	10
3.2.6	Soutien à la réorganisation spatiale des zones d'activités	11
3.3	<i>Action de l'Etat et complémentarité avec les régions et les communes</i>	12
3.4	<i>Réserve des autres mesures de politique foncière active</i>	12
4	Structures de mise en œuvre de la loi : présentation générale	13
5	Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF)	14
5.1	<i>Type de structure juridique</i>	14
5.2	<i>Gouvernance</i>	16
5.3	<i>Personnel</i>	17
5.4	<i>Missions</i>	17
5.4.1	Gestion de sites à vocation de promotion économique	17
5.4.2	Collaboration de l'ECPF avec d'autres acteurs	18
5.4.3	Soutien à la réorganisation spatiale des zones d'activités	18
5.4.4	Autres soutiens à la politique d'aménagement du territoire	19
5.4.4.1	Gestion de la base de données des zones d'activités	19
5.4.4.2	Exécution du droit d'emption de l'Etat	20
5.4.4.3	Etudes et démarches en matière de planification cantonale	21
5.5	<i>Collaboration et conseil</i>	22
5.6	<i>Propriété des actifs immobiliers</i>	22
5.7	<i>Financement</i>	24
5.7.1	Prestations et missions de l'ECPF sur mandat de l'Etat	24
5.7.2	Missions de l'ECPF en son nom propre	24

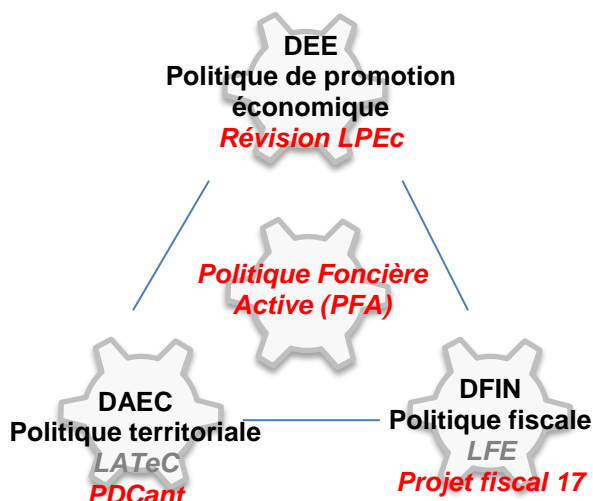
5.8	<i>Garantie de l'Etat et cautionnement</i>	26
5.9	<i>Rémunération de l'Etat</i>	26
5.10	<i>Gestion et surveillance</i>	27
5.11	<i>Fiscalité</i>	27
6	Fonds de politique foncière active (Fonds PFA)	27
6.1	<i>Historique du Fonds PFA</i>	27
6.2	<i>Mécanismes de fonctionnement du Fonds PFA</i>	28
6.3	<i>Ressources du Fonds PFA</i>	29
6.4	<i>Engagement des ressources du Fonds PFA</i>	30
6.5	<i>Gestion et surveillance</i>	30
7	Liquidation d'instruments parlementaires	30
8	Commentaire détaillé par article	31
9	Conséquences financières et en personnel	42
9.1	<i>Attribution d'un capital de dotation à l'ECPF</i>	42
9.2	<i>Prêts rémunérés avec intérêts</i>	42
9.3	<i>Conséquences en personnel</i>	42
10	Influence de l'avant-projet sur la répartition des tâches Etat-communes	42
11	Effets sur le développement durable	43
12	Conformité au droit fédéral et euro-compatibilité	43

1 INTRODUCTION

L'économie du canton de Fribourg, comme l'économie suisse en général, est soumise à la pression d'une mutation accélérée. L'importance de l'innovation est de plus en plus essentielle pour assurer sa compétitivité, pour réussir sur des marchés de plus en plus concurrentiels, tout comme les conditions-cadre que sont la fiscalité des entreprises et la disponibilité de terrains.

La **politique économique du Conseil d'Etat** intervient dans trois domaines politiques centraux et complémentaires que sont : la politique fiscale, la politique territoriale et les mesures ciblées de promotion économique. Elle touche les trois Directions – la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE), la Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) et la Direction des Finances (DFIN) – qui collaborent au sein de la Délégation des Affaires Economiques et Financières du Conseil d'Etat (DAEF), sous la présidence de la DEE.

Son efficacité est basée sur l'**action concertée des trois politiques sectorielles** dont les effets contribuent à assurer de bonnes conditions cadre pour l'économie canton. Il en va ainsi de la politique foncière active selon le schéma ci-après.



Des chantiers importants sont en cours dans chacun de ces trois domaines : la révision de la loi cantonale sur la promotion économique (LPEc ; RSF 900.1) dans le domaine de la promotion économique, la mise en place du plan directeur cantonal suite à la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) dans le domaine de l'aménagement du territoire et la troisième réforme de l'imposition des entreprises (Projet fiscal 17) dans le domaine fiscal.

Le canton de Fribourg souffre actuellement d'un **manque de terrains disponibles** dans les délais nécessaires répondant aux besoins des entreprises pour de nouvelles activités économiques ou pour l'extension des activités existantes. Un inventaire réalisé dans le cadre du nouveau plan directeur cantonal a montré qu'il existe une réserve de terrains en zones d'activité sur l'ensemble du canton qui, sur le plan quantitatif, serait en principe suffisante pour couvrir les besoins de l'économie pour les 20 prochaines années. Cependant, ces terrains sont majoritairement situés dans des endroits peu attractifs, trop morcelés, mal desservis sur le plan de la mobilité et souvent pas disponibles à court terme pour des aspects tenant à la maîtrise foncière.

Dans ce contexte, la **révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)** a apporté en 2012 un changement de paradigme important concernant la restriction de l'extension de la surface constructible. Premièrement, les cantons doivent par le biais de leur planification directrice

fixer la dimension totale des surfaces affectées à l'urbanisation, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale (art. 8a al. 1 let. a LAT), ainsi que la manière de concentrer le développement d'une urbanisation de qualité à l'intérieur du milieu bâti (art. 8a al. 1 let. c LAT). Ensuite, ils se doivent de réduire les zones à bâtir surdimensionnées (art. 15 al. 2 LAT), de coordonner la planification des zones à bâtir par-delà les frontières communales (art. 15 al. 3 LAT) ou encore de garantir la disponibilité juridique des terrains mis en zone à bâtir (art. 15 al. 4 let. d et art. 15a al. 1 LAT).

Concernant plus spécifiquement la problématique des **zones d'activités**, il faut préciser que la délimitation de nouvelles zones requiert l'introduction par le canton **d'un système de gestion** des zones d'activités garantissant, globalement, leur utilisation rationnelle (art. 30a al. 2 OAT). D'après les directives techniques fédérales sur les zones à bâtir, les affectations des terrains en zones d'activités seront à l'avenir conditionnées à l'existence dans le canton d'une gestion des zones d'activités économiques qui puisse justifier les besoins définis. De plus, chacun a pris conscience ces dernières années que la seule création et extension de zones d'activités, sans le respect de critères minimaux, notamment qualitatifs mais surtout incitatifs (par ex. proximité avec infrastructures, localisation dans les centres urbains, etc.), ne permettait pas à elle seule d'attirer des entreprises.

Il en résulte pour le canton de Fribourg la nécessité d'établir par le biais du plan directeur cantonal **des règles de gestion efficace des surfaces d'activités** avant de pouvoir en augmenter la surface cantonale. Il prévoit des mécanismes qui permettent le dézonage des terrains situés de manière peu favorable pour reconcentrer les réserves disponibles sur les zones géographiques favorables à la croissance économique, l'objectif étant de promouvoir les sites les mieux situés afin renforcer l'attractivité du centre cantonal et des centres régionaux. En outre, une utilisation rationnelle des zones légalisées impliquera aussi un effort de densification influençant positivement le rapport entre surfaces disponibles et besoins en nouvelles zones d'activités.

Au final, la réorganisation spatiale et la restructuration des zones d'activités permettra de répondre aux besoins des entreprises sur l'ensemble du territoire du canton mais aussi de favoriser la gestion et le partage de services (écologie industrielle, mobilité combinée, etc.).

Par ailleurs, dans le cadre des dispositions légales de la LPEc, le Conseil d'Etat a proposé ces dernières années au Grand Conseil plusieurs **acquisitions d'actifs immobiliers** (site Tetra Pak à Romont, site Elanco à Saint-Aubin et terrains Elanco à Marly). Réalisés de manière opportuniste, ces achats immobiliers, effectués par l'Etat dans un but de promotion économique et de politique foncière active, exigent un **cadre opérationnel** plus formel **et une structure** susceptible de les **gérer**, de les **valoriser** en vue de les **mettre à disposition** du marché et des entreprises, puis de compléter ces premières acquisitions dans le cadre d'une politique de **mise en valeur rationnelle et efficace des zones d'activité** définies comme prioritaires dans le Plan directeur cantonal.

En parallèle, le 18 mai 2017, le Grand Conseil a accepté **la motion (2016-GC-79) des députés Laurent Thévoz et Jacques Vial** « Financement cantonal de la politique foncière active dans la zone d'activités d'importance cantonale », dont la teneur est développée au chapitre 7, et approuvé la création d'un Fonds de politique foncière active (ci-après : Fonds PFA) de 100 millions de francs prévu à l'article 43a^{ter} de la loi sur les finances de l'Etat (LFE ; RSF 610.1), jetant ainsi les bases du financement de la politique foncière active.

2 ORGANISATION DES TRAVAUX D'AVANT-PROJET

Les travaux d'avant-projet ont été pilotés par la DEE, en collaboration avec la DAEC.

Un groupe technique cantonal, constitué de représentants de la Promotion économique (PromFR), de la DAEC (Secrétariat général et Service des constructions et de l'aménagement SeCA, du Service des Bâtiments SBat), de la DFin ainsi que de mandataires externes s'est réuni à plusieurs reprises durant l'année 2017. Il a œuvré à un rythme soutenu sous l'égide de la Délégation des affaires économiques et financières du Conseil d'Etat (DAEF).

Ce groupe technique a reçu le mandat de la part de la DAEF de proposer une stratégie cantonale de politique foncière active comprenant notamment l'établissement de règles de gestion et de fonctionnement du fonds de politique foncière. Ce mandat consiste dans un premier temps à définir les objectifs clairs que cherche à atteindre le canton, la mission qu'il souhaite ensuite mener puis à proposer la mise en place d'une structure appropriée, apte à mettre en œuvre efficacement cette mission.

Plusieurs séances de présentation des résultats et propositions du groupe technique ont eu lieu auprès de la DAEF mais aussi du Conseil d'Etat durant l'année 2017. Le présent avant-projet a été autorisé pour mise en consultation lors de la séance du Conseil d'Etat du 5 février 2018.

3 POLITIQUE FONCIÈRE ACTIVE

3.1 Stratégie et objectifs politiques

Le Conseil d'Etat est responsable de la conduite de la politique foncière active cantonale. Il mène cette mission avec l'appui de la DAEF.

Il s'engage en faveur de la **création d'emplois à haute valeur ajoutée** afin de garantir le développement et la prospérité du canton à long terme. Il est donc nécessaire de faire de la création d'emplois une priorité élevée, en particulier des emplois qualifiés dans des secteurs d'activités à haute valeur ajoutée qui génèrent des effets induits importants. Ceci passe par une coordination efficace des différents instruments de promotion économique, tels que le **soutien à l'innovation** (prévu dans la LPEc), ainsi que par l'acquisition de terrains là où cela s'avère nécessaire et par **la valorisation de ces terrains**. Ces objectifs visent manifestement à renforcer la politique de promotion économique en répondant aux besoins de l'économie et des entreprises.

Compte tenu du contexte dynamique dans lequel s'inscrivent les présents travaux, rappelé en introduction sous chapitre premier, les diverses analyses et réflexions menées par tous les acteurs concernés et le groupe technique cantonal ont abouti à la conclusion que l'objectif de la politique foncière active ne pouvait pas se résumer à une politique d'acquisition et de valorisation de quelques sites stratégiques ou d'importance cantonale. Pour rappel, la propriété et le développement des actifs immobiliers achetés en 2017 représentent un potentiel exploitable à court et moyen terme de 47 ha mais ne sauraient constituer à eux seuls un outil à même de répondre de manière suffisante au défi que représente l'optimisation de la réserve cantonale de terrains disponibles en zones d'activités (environ 400 ha). Si la gestion et mise en valeur de ces actifs immobiliers acquis par l'Etat répond certes à des besoins immédiats ou à moyen terme de reconversion de sites industriels importants pour le canton ou pour leur région, l'impact économique de la reconversion de ces trois sites restera limité à l'échelle du canton.

Par conséquent, parallèlement aux travaux de mise en œuvre de la LAT, avec la mise en place d'un plan directeur cantonal révisé, le Conseil d'Etat entend également mettre en œuvre une véritable stratégie de politique foncière active qui puisse prendre part au **renforcement significatif du**

mécanisme d'aménagement du territoire et des effets poursuivis par le plan directeur cantonal. Se fondant sur cet objectif, la stratégie économique de promotion foncière ne saurait produire ses effets en poursuivant uniquement des efforts de renforcement de la maîtrise foncière, (permettant il est vrai de lutter contre la thésaurisation des terrains) de manière indépendante de la politique d'aménagement du territoire.

Bien plus, pour réaliser cet objectif passant par davantage de terrains disponibles en zone d'activités dans le canton, le Conseil d'Etat souhaite instaurer un **véritable outil de promotion économique** en se dotant de **moyens complémentaires de développement économique et territorial**. Il souhaite accompagner la transition en marche, en s'efforçant d'optimiser au mieux l'utilisation des zones d'activités existantes au niveau cantonal dans le sens d'une **utilisation mesurée et appropriée du sol** tout en veillant à **répondre aux besoins des entreprises**.

Pour ce faire, le canton entend agir dans un spectre plus large sur la disponibilité des réserves de surfaces situées en zones à bâtir légalisées mais peu attractifs pour la construction, dans le but de favoriser le développement économique. Cette intervention doit se traduire par des mesures œuvrant en faveur de la réorganisation spatiale des zones d'activités, dans un but de complémentarité aux objectifs de la politique d'aménagement du territoire, grâce notamment à certaines missions ciblées de soutien.

Pour autant, cette politique conserve sa **mission économique** et n'a **pas pour vocation de se substituer à la politique territoriale**, responsable de fixer les grandes orientations et les principes en matière de développement de l'urbanisation notamment au niveau des secteurs d'activités économiques. Elle intervient de manière ponctuelle sur des projets considérés comme prioritaire ou d'importance cantonale.

Fort de cette délimitation des objectifs politiques, le Conseil d'Etat entend fixer une série de missions permettant d'y répondre.

Cela implique premièrement, si l'action de l'Etat s'avère déterminante, de procéder à l'**achat de nouveaux actifs immobiliers**, de les **gérer** et de les **exploiter**, le cas échéant **de réaliser des investissements** en termes d'équipement et d'infrastructures puis enfin **de mettre** les actifs en mains de l'Etat **à disposition de l'économie**.

Cela implique aussi des missions dans lesquelles l'Etat **participe avec le secteur public et privé** au développement de certains sites présentant un fort potentiel de développement économique.

Enfin, cela implique également des missions plus spécifiques visant à soutenir la politique cantonale d'aménagement du territoire. Il peut s'agir par ex. de tenir à jour un **inventaire des terrains en zone d'activités** prévus dans le plan directeur cantonal et d'entreprendre des actions directes ou de soutien sur les mécanismes de **relocalisation des réserves de terrains disponibles**. Nous reviendrons plus en détails sur ces missions aux chapitres correspondants.

Pour disposer d'une structure chargée de la mise en œuvre de ces missions, le Conseil d'Etat propose, en complément au **Fonds PFA**, de créer un **Etablissement Cantonal de Promotion Foncière (ECPF)**. L'avant-projet de loi sur la politique foncière active (LPFA) fixe le cadre légal des activités de l'Etat dans ce domaine, et en particulier celui de ces deux instruments. Son champ d'application est limité à l'action de politique foncière active menée par l'Etat. Il ne fixe aucune principe-cadre applicable en matière de politique foncière active menée par d'autres collectivités publiques, notamment au niveau régional ou local. Ces actions coexistent. L'avant-projet définit tout de même certaines règles de principe en matière de collaboration entre l'Etat et les autres acteurs publics voire privés du marché. Nous reviendrons en détails sur ces règles aux chapitres correspondants.

En résumé, la stratégie cantonale, reposera sur un cadre législatif **volontariste** et **ambitieux**, servant à renforcer et faciliter la concrétisation des objectifs politiques du canton et à œuvrer au final en faveur de l'essor économique durable du canton de Fribourg.

3.2 Missions de politique foncière active

La politique foncière active sera mise en œuvre par le biais des moyens d'action principaux suivants.

3.2.1 Achat d'actifs immobiliers

Bien que de nombreux terrains non-construits dans des zones cantonales (nouvellement définies par le plan directeur cantonal en cours de révision) paraissent en soi utilisables, à tout le moins du point de vue de l'aménagement du territoire, le marché présente une toute autre réalité, à savoir celle d'une offre effective en terrains qui dans la plupart des cas ne peuvent pas être utilisés au profit d'entreprises pour des motifs tenant notamment à leur thésaurisation (non-disponibilité pour le marché).

Partant, la première mission du canton doit être **l'acquisition (y compris l'échange) de nouveaux actifs immobiliers** dans le but de **renforcer sa maîtrise foncière** principalement dans les zones d'activités cantonales, comme cela a été le cas en 2017, lorsque l'Etat a saisi l'opportunité de racheter les sites de Romont, Marly et Saint-Aubin.

Toutefois, il faut garder à l'esprit que ces acquisitions restent un moyen subsidiaire d'atteindre les objectifs de la politique foncière active, à savoir le développement économique et la création d'emplois. En effet, le but de l'Etat n'est pas en soi de devenir propriétaire et de contrôler un maximum d'actifs immobiliers.

Dans la mesure où la révision du plan directeur cantonal désignera les zones cantonales, prioritaires pour le développement d'activités à vocation supra-cantonale, l'Etat concentrera en principe l'achat de nouveaux actifs à l'avenir dans ces zones cantonales, qui comprennent de plus des secteurs stratégiques. Il faut préciser que cette priorité d'achat n'empêche pas le canton, selon les circonstances, d'acquérir tout de même certains actifs dans d'autres types de secteurs.

Le choix des acquisitions devra se faire de manière ciblée, en fonction des priorités de développement économique définies dans le Plan directeur cantonal et des nécessités pratiques qui en découlent. La propriété de l'Etat est déterminante lorsqu'elle constitue un **réel avantage**, par exemple en étant **déterminante pour la reconversion d'un site industriel**. L'intervention de l'Etat est un facteur clé de réussite et se justifie parfois pour **promouvoir un développement coordonné dans l'intérêt de l'économie cantonale**. Elle se justifie par exemple dans des situations où différents propriétaires privés et/ou publics ne parviennent pas à s'entendre pas sur le développement d'un site, où lorsqu'il existe un risque important d'utilisation d'un site cantonal pour des activités ne correspondant pas à sa vocation stratégique. La maîtrise foncière par les collectivités publiques représente à l'évidence un levier utile, permettant ensuite de faciliter les **démarches de planification** par les régions ou les communes, voire dans certains cas par le canton lui-même sous forme de plan d'affectation cantonal.

3.2.2 Gestion et exploitation des actifs immobiliers

En acquérant des actifs immobiliers, l'Etat se doit de les gérer et les exploiter d'une **manière structurée et efficiente, notamment en termes économiques**. Cette phase de gestion initiale nécessite la mise en place d'un suivi courant et administratif régulier des sites. Il est incontestable que la propriété d'immeubles non exploités ou en cours de reconversion représente bien souvent

une charge importante, qui varie considérablement selon les choix effectués pour leur entretien et suivant le moment dans leur cycle de vie. A titre d'exemple, des charges d'exploitation et dépenses pour certains travaux d'entretien courants et urgents avaient été estimés à 3 millions de francs pour deux ans et demi sur le site de Saint-Aubin.

Ce suivi important doit notamment servir à garantir, dans l'attente de procéder à des investissements nécessaires au développement des sites, que l'organisation de ces derniers soit efficiente et réponde aux différents intérêts du canton. Cela fait référence notamment à la sécurité des biens et personnes qui s'y trouvent ou encore à une gestion énergétique des sites conforme autant que possible aux exigences que s'est fixées le canton dans son plan sectoriel.

3.2.3 Mise en valeur des actifs immobiliers

Il est essentiel que l'Etat procède rapidement et selon une planification coordonnée entre les sites aux investissements permettant de mettre en valeur les immeubles.

Il est notamment nécessaire de mener, selon les sites et les thématiques à promouvoir ou favoriser, des études stratégiques et générales de planification (plan d'affectation de détail ou plan d'affectation cantonal par exemple) ou des études détaillées afin d'investir dans des éléments permettant de rendre plus attractive et rapide l'exploitation future des sites par des entreprises.

Cette mise en valeur passe également par la réalisation d'équipements, d'infrastructures voire de bâtiments, l'objectif étant toujours d'augmenter l'attractivité des sites. On peut citer comme exemples la construction de réseaux d'adduction ou d'évacuation des eaux, d'électricité ou encore des infrastructures pour les transports publics, le trafic individuel motorisé et la mobilité douce, de même que des travaux d'assainissement énergétique. La réalisation de ces équipements et infrastructures sera en principe financé par l'Etat, les collectivités et les propriétaires concernés, selon les principes de répartition et de participation définies par la législation en vigueur. Il est également concevable par exemple d'envisager la démolition d'infrastructures ou de bâtiments désuets ou inutilisables, dans le respect de la protection du patrimoine.

La finalité de cette mission est de **faciliter, flexibiliser** ou **accélérer l'exploitation future des sites** par des entreprises.

3.2.4 Mise à disposition des actifs immobiliers

La quatrième mission de l'Etat se présente comme une dernière étape de mise à disposition des actifs sur le marché privé. L'Etat s'efforcera de « réaliser » ses actifs par le biais de différents processus. Le choix dépendra de **critères économiques de rentabilité** mais également de plusieurs **autres facteurs essentiels** à un bon développement économique. Parmi ces derniers, on peut mentionner l'état du marché immobilier au moment de la mise à disposition, son évolution prévisible ou encore les intentions des entreprises intéressées. Seront en outre pris en considération dans le choix éventuel d'un scénario de revente ou de conservation et gestion immobilière à long terme des critères telles que la raréfaction des terrains disponibles, l'augmentation des prix des terrains, la faculté des entreprises à lever les fonds nécessaires à un achat, l'intérêt éventuel de l'Etat à disposer dans le temps de recettes régulières, la complexification des procédures administratives et la disponibilité des ressources nécessaires à une bonne gestion du parc immobilier dans la durée.

L'Etat s'efforcera de favoriser la valorisation d'actifs au profit d'acteurs économiques développant des projets prenant en compte les aspects de développement durable. Il privilégiera également la création d'activités innovantes et de nouvelles places de travail à haute valeur ajoutée, en veillant à ce que les conditions-cadres restent favorables à long terme.

De manière concrète, l'Etat pourra mettre à disposition des acteurs économiques des actifs immobiliers soit sous forme de bâtiments, soit sous forme de terrains, qui peuvent être non construits ou éventuellement déjà construits, avec des bâtiments à démolir. Les bâtiments peuvent être loués, entièrement ou partiellement, ou être vendus. Les terrains peuvent également être vendus ou faire l'objet d'un droit de superficie. Des solutions mixtes sont envisageables au cas par cas, comme par exemple un droit de superficie pouvant être converti en vente après une période initiale.

Cette grande flexibilité dans le mode de valorisation des actifs permet de servir au mieux les intérêts des entreprises et contribue à fournir une offre attractive, dans l'intérêt de la mission de promotion économique.

Selon les circonstances, l'Etat peut faire le choix de vendre ses actifs dans le but de **disposer rapidement de fonds** (y compris les profits dégagés par l'opération de vente) pouvant être réinvestis dans d'autres opérations immobilières. Dans un tel cas, l'Etat a la faculté de fixer des conditions particulières avec les entreprises (par ex. fixation d'un délai de construction et mise en service de l'activité avec, en cas de non-respect, un droit de réméré en faveur de l'Etat). En effet, la vente conditionnée peut être un moyen efficace de définir par exemple des **conditions d'exploitation dans le sens de la durabilité**.

Dans ce contexte, l'Etat pourra envisager aussi, lorsque cela s'avère judicieux selon les circonstances et conforme à ses intérêts, de recourir à l'instrument du **droit de superficie**, procédé largement répandu dans certaines cultures économiques.

Sur un plan financier, il permet d'une part à l'Etat de garder la maîtrise de ses actifs dont la valeur augmentera sur le long terme, indépendamment d'éventuelles fluctuations passagères, et d'assurer des rentrées financières stables dans la durée. Il peut être très apprécié de certaines entreprises, dans la mesure où il ménage leurs liquidités dans une période d'investissement initiale, il permet également de concentrer les fonds propres de l'entreprise sur des investissements spécifiques à son métier. A l'inverse, il peut être considéré comme coûteux sur le long terme par d'autres entreprises, notamment celles qui disposent de fonds propres importants ou qui proviennent d'une culture économique peu exposée à ce type de transaction foncière.

Il permet à l'Etat de s'assurer par la maîtrise du sol que l'utilisation reste conforme à l'affectation prévue. Il lui donne aussi les moyens aussi d'**orienter la stratégie de développement des sites**. En effet, l'Etat peut décider de fixer certaines conditions et charges notamment sur un plan financier, aux entreprises implantées sur les sites. A titre d'exemple, la part du foncier en tant que charge dans le calcul de la rente de superficie peut être fixée de manière différenciée selon les objectifs de densification et les possibilités de création d'emplois denses que le canton souhaite voir atteindre sur les sites. Ce mode de fixation du montant de la rente, construit en tenant compte des emplois créés, représente un **levier intéressant sur la densification** et le type d'entreprises susceptibles de s'implanter sur le site. Par ce biais, l'Etat est à même de pouvoir influencer concrètement l'implantation et le développement d'entreprises en cherchant par exemple à préserver au maximum certaines surfaces stratégiques. Il peut avantager les projets encourageant la densification et la rénovation des bâtiments existants. Il peut aussi favoriser la mutualisation de certains services et veiller à une répartition des activités à nuisance soit de manière équilibrée sur l'ensemble territoire cantonal soit à l'inverse par leur concentration à certains endroits (coexistence).

Il faut toutefois relever que ce type d'opération n'est pas sans risque pour l'Etat dans la mesure où il peut être amené à assumer des responsabilités accrues sur le plan juridique en tant que propriétaire du fonds, notamment en cas de disparition ou de faillite de l'entreprise. Ce risque est notamment plus important dans le cas d'investissements industriels très spécifiques.

Il conviendra dans le cadre de la mise en œuvre de la politique foncière active d'envisager l'application du droit de superficie lorsqu'il constitue une option, et notamment de développer une pratique professionnelle de sa mise en œuvre, notamment sur le plan juridique, en se basant sur l'expérience disponible en la matière dans d'autres cantons ou pays qui la pratiquent de longue date et de manière intensive.

La propriété ou le contrôle des sites à long terme **ne constitue pas un objectif en soi**, mais un moyen pouvant permettre de manière parfois plus rapide et efficace que les règles d'aménagement de veiller à une utilisation rationnelle et efficace du sol, de plus en plus rare à l'avenir face aux besoins d'une population toujours en croissance.

L'objectif essentiel est que le canton de Fribourg augmente son offre et son attractivité. Partant, l'Etat doit être attentif aux demandes et besoins des futurs acquéreurs, tout en veillant à préserver tous les intérêts publics en jeu, notamment économiques. Il convient donc de privilégier une réflexion au cas par cas qui permettra d'optimiser l'impact économique de la politique foncière active tout en préservant les intérêts de l'Etat à long terme.

Enfin, concernant la réalisation de bâtiments, la plupart des projets seront en principe développés par les acquéreurs des immeubles ou les bénéficiaires de droits de superficie. Toutefois, il n'est pas exclu que l'Etat puisse être amené un jour à développer certains projets de bâtiments, pour autant que cela corresponde à une demande effective du marché et à un véritable besoin de développement économique.

3.2.5 Collaboration de l'Etat avec d'autres acteurs

L'Etat peut participer avec d'autres acteurs au développement de certains sites présentant un grand potentiel de développement économique. Il s'agit principalement de zones situées à proximité du centre cantonal et des centres régionaux, notamment des secteurs stratégiques.

Il existe différentes sortes de participations qui connaissent ces dernières années un développement important. On peut citer parmi celles-ci les partenariats publics-privés (PPP), basés en principe sur un financement du moins partiellement privé, qui peuvent se présenter sous différentes formes (soit PPP institutionnel soit PPP contractuel). On peut citer comme exemple la création d'une société de projet dite d'« économie mixte ». C'est le cas lorsque la société est entièrement contrôlée par les collectivités publiques, comme dans le cas de la société Bluefactory Fribourg-Freiburg SA (BFFSA).

La participation de l'Etat ne devrait se justifier que lorsqu'elle est déterminante pour le bon développement d'un site. La portée de cette notion « déterminante » dépendra des circonstances. Une participation de l'Etat peut s'avérer tout d'abord nécessaire sous l'angle financier. En effet, la présence de l'Etat est susceptible de générer un **bras de levier financier sur des participations privées** et le cas échéant de convaincre certains partenaires de co-investir dans le développement d'un site. La participation de l'Etat peut aussi permettre, selon les circonstances, de **combler certains coûts de développement et de réalisation d'un projet** en vue de son aboutissement, sous peine par ex. de non réalisation.

Hormis l'effet moteur sur un plan financier, il existe des cas où la participation de l'Etat permettra de garantir un **contrôle sur l'évolution** et le **développement d'un site** vu son caractère stratégique. L'objectif pour l'Etat est de s'assurer que les divers intérêts publics en jeu soient préservés voire même se trouvent au cœur des réflexions (par exemple volonté d'encourager le développement durable de services partagés). L'Etat a comme mission selon le plan directeur cantonal en révision de créer une véritable **politique d'image** et montrer comment une urbanisation judicieuse et respectueuse des principes du développement durable en se dotant de critères élevés en matière de

desserte en transports publics, en mobilité douce et en prônant des solutions urbanistiques et paysagères de qualité. L'Etat peut participer à la mise en place d'un certain « marketing territorial » créant une attractivité territoriale pour les entreprises désireuses de s'y implanter.

Une intervention de l'Etat peut aussi s'avérer déterminante, à titre exceptionnelle, pour développer et favoriser la concrétisation de projets en zone régionale dans le but de **préserver les zones cantonales** de la pression d'entreprises pour y implanter des activités qui ne correspondent pas à la vocation de ces zones telle que définie par le plan directeur cantonal.

3.2.6 Soutien à la réorganisation spatiale des zones d'activités

L'achat d'actifs immobiliers n'est pas le seul levier de la politique foncière active. Celle-ci doit également contribuer à la réorganisation spatiale des réserves de terrains disponibles en zones d'activités, sans pour autant passer par un achat.

Le processus prévu dans le nouveau plan directeur cantonal doit permettre le dézonage des terrains avec un faible potentiel au profit de nouveaux terrains à fort potentiel. Cela étant, après l'entrée en vigueur de cette planification directrice, il faudra encore plusieurs années jusqu'à ce que toutes les régions aient adopté leur nouveau plan directeur, puis jusqu'à ce que toutes les communes, s'appuyant sur ces stratégies régionales, aient révisé leur plan d'aménagement local (PAL). Ce processus nécessitera au minimum 3 à 5 ans.

Or, dans la situation actuelle de pénurie de terrains disponibles de qualité, un certain nombre de projets importants pour le développement économique du canton pourraient voir leur développement retardé. Pour mener une politique foncière active, le canton doit donc également agir pour favoriser le développement de tels projets et **accompagner les efforts de réorganisation spatiale** visés par le nouveau plan directeur cantonal durant sa phase de mise en œuvre jusqu'à ce que cette planification déploie l'ensemble de ses effets.

Des demandes émanent régulièrement d'entreprises en vue de disposer de terrains pour implanter ou étendre leurs activités. Ces entreprises en croissance souffrent d'un manque de terrains immédiatement disponibles et ne disposent pas de réserves de terrain ou de possibilité de densifier des terrains déjà bâtis. Certains besoins seront aussi susceptibles à l'avenir de porter sur la coopération entre entreprises et le partage de services. Un soutien de la politique foncière active aux sociétés en prise avec ces phases de transition **contribue à la fois au maintien et à la création d'emplois.**

Dans sa réponse à la motion Ducotterd (2014-GC-149) relative à la mise en place d'un système cantonal de gestion de la compensation des surfaces à bâtir durant le moratoire de la LAT, le Conseil d'Etat reconnaissait les difficultés posées par les exigences du droit transitoire fédéral mais estimait à l'époque que cette problématique pouvait être gérée de manière adéquate et satisfaisante au niveau des communes. Aujourd'hui, le Conseil d'Etat est conscient que les efforts de réorganisation des zones à bâtir, en l'occurrence des zones d'activités, prendront plusieurs années pour déployer leurs effets une fois l'entrée en force du plan directeur cantonal. Partant, il devient utile que le canton agisse également en soutien des communes et des régions pour répondre aux besoins des entreprises.

Ainsi, le canton s'efforcera de soutenir activement les actions initiées par les régions ou les communes contribuant à la relocalisation des droits à bâtir mal localisées ou surdimensionnées, situés dans des zones d'activités disponibles et légalisées. Parfois, outre un soutien aux efforts des régions et des communes, il pourra aussi initier lui-même certaines actions afin d'encourager la réalisation d'un projet concret à haute valeur ajoutée, notamment dans les zones cantonales.

Plus concrètement, les mesures permettant de favoriser la réorganisation des zones d'activités dans le but de rendre possible au final de nouveaux classements en zones à bâtir dans des secteurs plus propices au développement d'activités économiques, prennent la forme par exemple de **conventions spécifiques d'échanges de droits à bâtir**, appelées conventions de « dézonage ». Elles peuvent aussi prendre la forme d'**échanges de terrains** qui impliquent toutefois un (des) achat(s) préalable(s). Dans les faits, les opérations d'échanges de droit à bâtir impliqueront très concrètement que les communes sur lesquelles les terrains sont situés fixent au préalable une zone réservée rendant le terrain de fait inconstructible, en vue de son dézonage, permettant ainsi en parallèle à un nouveau terrain d'être mis en zone à un endroit plus favorable ou pour permettre à un nouveau projet important pour l'économie cantonale de se développer.

3.3 Action de l'Etat et complémentarité avec les régions et les communes

L'Etat doit veiller dans la poursuite de sa stratégie cantonale à tenir compte des autres acteurs publics et privés du marché.

Les collectivités locales poursuivent également des actions de politique foncière active dont les objectifs peuvent se recouper bien souvent avec ceux du canton. Cela oblige l'Etat à mener son action dans un **rapport de complémentarité** avec les autres acteurs. Ces actions coexistent. Celle de l'Etat n'a **pas pour volonté d'être prédominante**, ce qui signifie qu'elle devra éviter de se substituer à celles menées par les régions, communes, associations de communes ainsi que par les milieux privés intéressés.

L'Etat ne cherchera pas au premier chef à devenir un acteur immobilier dont l'action serait orientée vers l'augmentation et la maximisation de ses actifs.

L'Etat veillera prioritairement à l'intérêt public pour soutenir l'économie et favoriser ses conditions-cadre au niveau foncier. Le rôle de l'Etat doit consister à agir de manière ponctuelle, dans des situations où les autres acteurs du marché ne sont manifestement pas à même d'agir au profit de l'intérêt public de manière aussi efficace que l'Etat. Il se limitera à intervenir dans une situation de carence à laquelle le libre marché ne peut à lui seul pallier.

3.4 Réserve des autres mesures de politique foncière active

Il est important de préciser que l'avant-projet de loi réserve les autres mesures que prend le canton dans un but de promotion foncière active.

La stratégie cantonale de politique foncière active sera mise en œuvre de manière complémentaire aux autres instruments existants, notamment s'agissant des contributions financières prévues par la **légalisation sur la promotion économique**, dans le cadre des mesures de nouvelle politique régionale. Pour rappel, l'Etat encourage et soutient le développement des zones cantonales, considérés comme prioritaires pour le développement économique du canton, notamment en **contribuant financièrement** (par le biais des moyens prévus dans la nouvelle politique régionale NPR) au financement des études de planification ainsi qu'aux frais d'équipement.

Il en va également ainsi par rapport à la **politique d'aménagement du territoire** et au mécanisme de gestion des terrains qui sera mis en place par le nouveau plan directeur cantonal, avec lequel elle devra interagir. Hormis le financement des contributions précitées, l'Etat peut élaborer dans ces zones un plan d'affectation cantonal pour favoriser le développement rapide d'une zone d'activités cantonale.

4 STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE DE LA LOI : PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le présent avant-projet de LPFA repose sur deux structures fonctionnant en étroite synergie pour promouvoir la mise en œuvre de la politique foncière active :

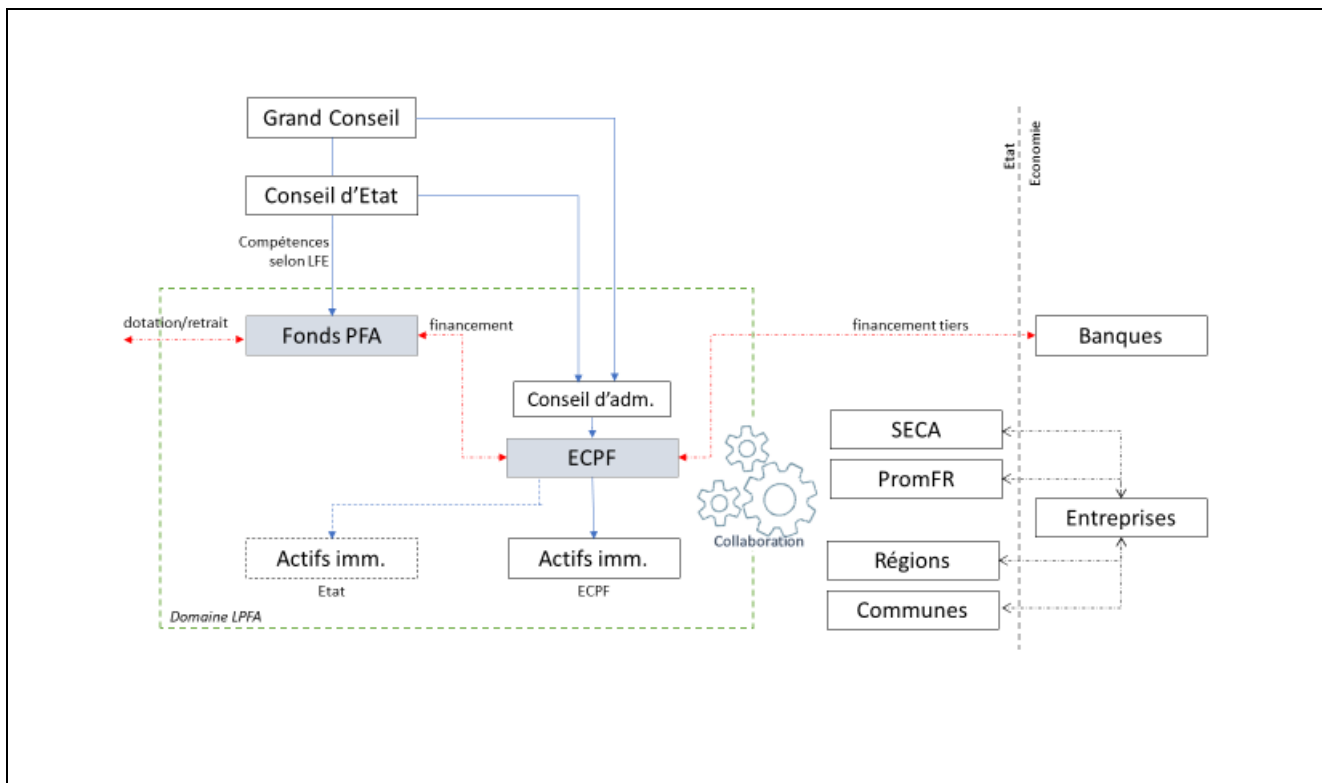
1. Afin de permettre à l'Etat d'agir de manière rapide et réactive dans un environnement concurrentiel, le Conseil d'Etat propose la création d'un **Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF)**, sous forme d'un établissement autonome de droit public avec une gouvernance comprenant une représentation mixte du Conseil d'Etat et du Grand Conseil. Les principes formant son organisation sont décrits dans une loi ad-hoc et sa mission est encadrée en particulier par un mandat périodique de prestations du Conseil d'Etat. Sa structure opérationnelle doit rester légère. Doté de la personnalité juridique, l'ECPF peut intervenir en son nom, dans la mesure de ses moyens, dans des opérations immobilières favorables à la promotion économique et il bénéficie d'une certaine autonomie dans ses décisions de gestion et d'investissement.
2. Le **Fonds de politique foncière active (Fonds cantonal PFA)** instauré par la loi sur les finances de l'Etat en mai 2017, qui fournit les moyens financiers pour mener à bien la politique foncière active en général et en particulier la mise en œuvre de cette dernière par le biais des missions de l'ECPF.

Ces deux structures doivent permettre à l'Etat de faire preuve de rapidité et une réactivité dans un marché concurrentiel. La **gouvernance conjointe** des deux instruments est nécessaire.

Les moyens financiers de la fortune de l'Etat alimentant le fonds de politique foncière active sont de la compétence du Grand Conseil ou du Conseil d'Etat en fonction des compétences financières usuelles prévues par la législation sur les finances de l'Etat. Les décisions d'engagement des montants du fonds à des fins d'acquisition ou autres (gestion, investissement, etc.) sont réglées de manière similaire.

Ensuite, une fois les décisions prises sur l'engagement des montants, les décisions opérationnelles seront sous le contrôle de l'ECPF et de son conseil d'administration, garantissant un contrôle politique des décisions et de leur exécution par ce conseil, qui est constitué de représentants politiques du Conseil d'Etat et du Grand Conseil.

Le schéma ci-après met en évidence les flux financiers ainsi que les mécanismes de contrôle et de collaboration entre les différentes autorités compétentes dans la mise en œuvre de la politique cantonale.



Le détail de ces relations et du mode d'organisation et de gouvernance de l'ECPF et du fonds PFA sera présenté plus en avant dans le présent rapport explicatif.

5 ETABLISSEMENT CANTONAL DE PROMOTION FONCIÈRE (ECPF)

Le Conseil d'Etat est d'avis que la mise en œuvre du plan d'action de mesure de politique foncière active doit être confiée à un Etablissement cantonal de promotion foncière (ECPF).

5.1 Type de structure juridique

Plusieurs formes juridiques d'entités entrent en ligne de compte lorsqu'il s'agit pour l'Etat de déléguer certaines tâches étatiques. Cela peut aller d'une structure de gestion interne au sein de l'Etat jusqu'à des formes plus indépendantes de l'Etat (par ex. fondation de droit privé, au sens des articles 80 et suivants du code civil suisse, fondation de droit public avec une loi qui la crée, l'organise et la régit ou encore une société anonyme au sens des articles 620 et suivants du code des obligations suisse).

La forme adéquate d'externalisation est fortement dépendante de la question de savoir dans quelle mesure l'externalisation est conciliable avec les principes de l'Etat de droit. Le choix est lié bien évidemment à la nature de l'activité en question. En effet, l'opportunité de décentraliser certaines missions de l'Etat dépend de savoir si celles-ci relèvent très fortement de la puissance publique (par ex. missions de sécurité) ou si elles présentent un caractère politique sensible dont l'exigence d'indépendance rend difficilement concevable leur externalisation.

Dans le cas de la **politique foncière active**, les missions s'exerceront dans un **marché libre et concurrentiel**, ce qui parle en faveur d'une forme d'externalisation. En revanche, certaines attributions de politique territoriale de même que le transfert éventuel d'actifs de l'Etat présentent

de forts enjeux stratégiques et financiers qui appellent nécessairement l'Etat à pouvoir exercer un **contrôle politique approprié**.

En parallèle, malgré ce contrôle, il est essentiel que la décentralisation permette une **flexibilité** accrue **dans le processus de décision**, par comparaison avec une gestion interne au sein de l'Etat, permettant de réagir plus rapidement sur le marché.

Plusieurs modèles de délégation ont été envisagés et évalués en vue de réaliser les missions de politique foncière active.

Il ressort de cette analyse que les formes juridiques privées, indépendantes de l'Etat, par exemple sous forme de fondation de droit privé ou de société anonyme, présentent d'importants points faibles sur le plan de la gouvernance et du contrôle politique pour une mission très proche de celle de l'Etat. En outre, le droit fédéral ne laisse que très peu de place à l'autonomie du législateur cantonal en la matière contrairement aux entités publiques que le législateur cantonal a en principe tout le loisir de régir selon sa volonté. Il est également difficilement envisageable de financer une structure indépendante avec des ressources financières importantes provenant de l'Etat. A l'opposé, une gestion interne par les services de l'Etat pose la question du manque de ressources dédiées, ainsi que celle d'un certain risque de manque de réactivité, alors que la structure doit pouvoir intervenir avec des décisions rapides dans un marché qui reste concurrentiel.

Pour tous ces motifs, il apparaît judicieux de faire appel à une forme juridique autonome de droit public permettant de concilier au sein d'une même structure les critères de flexibilité et de réactivité, d'une part, et de contrôle politique approprié, d'autre part. En effet, le renforcement de l'autonomie « entrepreneuriale » et la faculté d'intervention rapide sur les marchés sont des motifs importants qui plaident en faveur d'une forme juridique autonome de droit public.

Dans le canton de Fribourg, il existe plusieurs entités autonomes du droit public qui font l'objet de lois spéciales (par ex. OCN, OCMS, Caisse cantonale de compensation, etc.). Pour chacune d'entre elles, des lois spécifiques déterminent les dispositions d'organisation et de fonctionnement spécifiques de l'entité en question. Par ailleurs, ces lois permettent de régler les éventuelles divergences entre les intérêts de ces entités, en lien avec leur mission propre, et ceux de l'Etat en général. Enfin, elles déterminent le niveau de contrôle de la collectivité sur leur gestion.

En optant pour la solution d'un ECPF comme **établissement autonome de droit public**, le Conseil d'Etat entend mettre l'accent sur le caractère d'intérêt public que revêt la mission de politique foncière active. A l'inverse d'une fondation de droit public qui généralement fournit essentiellement des prestations d'ordre pécuniaire, l'ECPF a comme mission de fournir des prestations matérielles, en faveur de la collectivité au sens large ou des collectivités locales et régionales ainsi que de l'économie. Cette forme juridique paraît la mieux à même de répondre aux différentes contraintes : les dispositions relatives aux structures d'organisation, de fonctionnement et de surveillance permettent de **concilier souplesse, efficacité et contrôle étatique**.

Cette liberté de définition du cadre normatif permet de mettre en place un processus de décision rapide, de garantir une gouvernance avec une représentation mixte du Conseil d'Etat et du Grand Conseil et de pouvoir engager des ressources dédiées. Pour que l'Etablissement assure une gestion performante des missions qui lui sont confiées, il convient de lui déléguer des compétences suffisamment larges lui permettant de mener sa mission avec efficacité tout en définissant clairement des limites permettant d'éviter d'éventuelles actions préjudiciables aux intérêts de l'Etat. Les règles sur le financement des activités de l'Etablissement offrent clairement cette souplesse nécessaire, par exemple en laissant à ce dernier la possibilité d'emprunter sur le marché privé tout en fixant en contrepartie une limite d'endettement, qui peut être adaptée progressivement en

fonction des résultats des activités de l'Etablissement. Ces éléments seront développés plus en détails aux chapitres suivants.

5.2 Gouvernance

La loi opte pour un choix d'organes classique, équivalent à ce qui est en place au niveau des établissements cantonaux existants.

La gouvernance de l'ECPF sera confiée à un **conseil d'administration**, dont la composition est la suivante :

- > les **trois Conseillers d'Etat membres de la DAEF** (présidence du conseil d'administration : DEE) ;
- > **deux représentants nommés par le Grand Conseil** ;
- > **un représentant interne ou externe à l'administration** qui est **nommé par le Conseil d'Etat**, bénéficiant de connaissances spécifiques dans le domaine des activités exercées par l'ECPF.

La loi fixe le nombre de membres du conseil d'administration à six au total en fonction du degré d'efficacité et de représentativité voulu.

La représentation des membres de la DAEF apparaît justifiée compte tenu des activités stratégiques de l'Etablissement et des exigences cantonales en matière de gouvernance publiques fixées par la Directive du 21 juin 2016 concernant la représentation de l'Etat au sein des entreprises (RSF 122.0.16).

Un représentant interne ou externe doit assurer un équilibre et une diversité au sein des différents représentants des membres de l'exécutif et du législatif cantonal. Il doit être **indépendant** pour **éviter tout conflit d'intérêts** et bénéficier de solides connaissances dans les domaines d'activités exercées par l'Etablissement. Il est nommé par le Conseil d'Etat pour une période de cinq ans.

De manière générale, le Conseil d'administration est l'organe suprême qui permet d'assurer un **contrôle stratégique** sur les activités de l'ECPF. Il détermine la stratégie ainsi que les missions de l'Etablissement, en accord avec les objectifs du mandat. Il a la compétence de prendre toutes les **décisions importantes** sur la conduite de l'ECPF, notamment celles en lien avec le patrimoine immobilier (gestion et disposition des immeubles propriété de l'ECPF et, dans les limites des compétences éventuellement définies par le mandat de prestations, des immeubles propriété de l'Etat). Il exerce la surveillance sur la direction à qui il peut déléguer des compétences dans le cadre d'un règlement d'organisation, qui sera validé par le Conseil d'Etat. Il fixe l'organisation générale de l'ECPF, notamment ses liens avec la direction, qu'il nomme, en charge d'assurer la conduite opérationnelle et d'exécuter les décisions du Conseil d'administration. Il veille à adopter toutes les mesures qui s'imposent afin de préserver l'Etablissement des risques, notamment financiers, dans l'exercice de ses missions. Il détermine le budget d'exploitation annuel et le plan financier.

Les décisions du conseil sont prises selon le système de la majorité simple. Un quorum de quatre membres au moins est requis pour les délibérations, dont les trois membres du Conseil d'Etat. En cas d'absence de l'un des membres, un délégué habilité à le représenter peut être désigné. En cas d'égalité des votes, le président ou la présidente du conseil d'administration dispose d'une voix prépondérante.

Afin de pouvoir participer aux discussions stratégiques tout en garantissant une prise de décision autonome, le conseil peut inviter à ses séances, avec voix consultative, toutes les personnes qu'il estime nécessaire. Il peut s'agir par exemple du directeur ou la directrice de la Promotion économique, du Trésorier ou de la Trésorière de l'Etat ainsi que du Chef ou de la Cheffe du SeCA. Dans la mesure où l'ECPF est destiné à intervenir de manière ciblée sur des projets d'importance

cantonale, ses besoins de ressources en matière de personnel sont limités. Sa structure opérationnelle se veut légère. La **direction** comprendra initialement au moins un-e directeur/trice, ayant le profil d'un-e spécialiste de l'immobilier, un secrétariat et un-e collaborateur/trice en charge notamment de l'inventaire cantonal des zones d'activité. La direction est chargée de la conduite opérationnelle de l'ECPF. Son directeur ou sa directrice a la compétence de prendre toutes les décisions relatives notamment aux actes de gestion courante qui sont prévues par le règlement d'organisation. Comme cela a déjà été mentionné plus haut, il ou elle peut se voir déléguer des compétences plus étendues sur décision du conseil dans une affaire particulière. Il ou elle a la charge de représenter l'Etablissement vis-à-vis de l'extérieur, s'appuyant dans un premier temps sur des mandataires externes, comme cela a été le cas dans la phase transitoire pour les sites de Tetra Pak et de Saint-Aubin. En fonction des besoins, l'ECPF pourra progressivement renforcer son équipe et s'entourer des ressources nécessaires.

5.3 Personnel

La loi prévoit que collaborateurs et collaboratrices de l'Etablissement ont un statut de droit public régi par les mêmes règles et principes que les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat. Cela vaut notamment en matière de classification, traitement, allocations, prévoyance ou encore de durée du temps de travail.

5.4 Missions

Le Conseil d'Etat propose de confier à l'ECPF la mission de **mettre en œuvre la politique foncière active du canton**. Celle-ci doit permettre de favoriser en général la mise à disposition de terrains et/ou de sites pour les activités économiques et d'intervenir ponctuellement pour appuyer les instruments de planification du sol. L'ECPF se charge de prendre toutes les mesures, dans les limites financières à disposition, propres à répondre à la stratégie cantonale et les objectifs fixés.

Sur le plan formel, la mission générale de l'ECPF est définie dans le présent avant-projet de loi. Elle est précisée ensuite dans un **mandat de prestations périodique**, attribué par le Conseil d'Etat en principe tous les cinq ans. Ce mandat détermine le cadre général de la mission de l'ECPF notamment au niveau opérationnel et financier. Il fixe aussi des objectifs à l'ECPF afin de le piloter avec une intensité variable, selon les besoins de contrôle, sur un plan stratégique. Durant les premières années de fonctionnement mais aussi par la suite, le Conseil d'Etat peut réviser le mandat en vue d'adapter les missions et les ressources nécessaires à leur accomplissement. Le Conseil d'Etat a la faculté également de confier en tout temps à l'ECPF d'**autres mandats** en cas d'évolution des circonstances. Afin de conserver un contrôle politique, il peut aussi édicter des **directives** ou **recommandations** à l'intention de l'ECPF.

L'ECPF accomplit cette mission de manière diligente à l'égard du Conseil d'Etat. Il **répond de sa gestion** devant le Conseil d'Etat.

5.4.1 Gestion de sites à vocation de promotion économique

L'ECPF remplit sa mission principalement par les moyens d'action définis au chapitre 3.2. Dans une première phase, l'ECPF devra assurer une **gestion courante** des actifs immobiliers achetés par l'Etat (très limitée dans le cas des terrains en attente à Marly et à l'inverse quasi-quotidienne sur le site Tetra Pak, occupé par un ou plusieurs locataires, travaux de plan d'affectation cantonal PAC en cours à Saint-Aubin). Il devra aussi participer à l'élaboration d'une stratégie de développement des sites et planifier et réaliser les **travaux de développement** de ces derniers (travaux de démolition, transformation, routes d'accès), puis prendre des **décisions de mise à disposition** (vente, droit de superficie, location d'espaces) au profit de l'activité économique.

En réponse à la motion (2016-GC-79) déposée par Laurent Thévoz et Jacques Vial « Financement cantonal de la politique foncière active dans la zone d'activités d'importance cantonale » développée au chapitre 7 ci-après, le Conseil d'Etat ne chargera pas l'ECPF de gérer de manière proactive l'ensemble des secteurs stratégiques avec la mission de devenir systématiquement seul propriétaire de l'ensemble des terrains. Cet objectif serait premièrement difficile voire impossible à réaliser. De plus, il n'apparaît pas opportun que l'ECPF obtienne un monopole de propriété dans les secteurs stratégiques. Une **concurrence avec le marché privé** reste **essentielle au dynamisme économique**. En effet, même si les secteurs stratégiques constituent des objets intéressants pour l'action de l'ECPF, l'action de l'Etat doit rester subsidiaire à celle des régions et communes. Finalement, les nouvelles acquisitions et les choix des projets sur lesquels l'ECPF portera son action doit revenir à son conseil d'administration. Ce dernier est libre d'affecter ses ressources, dans la mesure de leur disponibilité, aux projets qui offrent le maximum d'opportunités pour le développement de l'économie cantonale.

5.4.2 Collaboration de l'ECPF avec d'autres acteurs

Dans la mesure où cela rentre dans le champ de compétences de sa mission, l'ECPF est autorisé à développer des **activités connexes aux activités confiées par mandat pour le compte du secteur public**. Ces activités doivent présenter des synergies évidentes avec les missions de l'ECPF exercées pour le compte de l'Etat. Il peut ainsi recevoir contre rémunération des mandats particuliers, notamment de gestion des sites, de la part de régions, de communes, d'associations de communes ou encore d'entités détenues entièrement ou contrôlées par le secteur public.

Par contre, afin d'éviter tout conflit d'intérêts, l'ECPF ne développera pas d'activités pour le secteur privé. Cependant, il pourra **participer avec des entités tierces**, notamment privées, à la conduite de projets pour autant que ces opérations servent manifestement l'intérêt économique du canton. Il est renvoyé aux explications données au chapitre 3.2.5.

L'ECPF pourrait notamment s'associer à des entreprises privées dans le cadre de la réalisation de projets d'envergure, notamment pour la réalisation d'infrastructure répondant aux besoins de l'économie cantonale et qui ont un besoin conséquent de financement. Toute participation devrait être autorisée par le Conseil d'Etat qui évaluera si celle-ci est **utile au développement d'un site**. Il est essentiel que la participation de l'ECPF se limite aux cas où cela **sert l'intérêt économique du canton** en contribuant par des moyens financiers ou sous une autre forme au développement efficace d'un projet considéré comme **prioritaire**, en principe situé dans une zone cantonale.

5.4.3 Soutien à la réorganisation spatiale des zones d'activités

L'ECPF se voit confier la mission essentielle de **soutenir**, en collaboration avec les régions et les communes, **les actions** faveur de **la disponibilité de terrains** et **des sites industriels** pour les activités économiques. Le but est de **favoriser la libération de la réserve cantonale de terrains mal situés ou surdimensionnés** qui ne répondent pas aux besoins de l'économie jusqu'à l'horizon 2035.

L'action de l'ECPF pourra être déterminante pour soutenir les projets d'entreprises nécessitant des opérations de relocalisation des droits à bâtir en zone d'activités. Sa connaissance de l'état des terrains et de leur disponibilité à l'échelle cantonale, en tant qu'exploitant du système de gestion des zones d'activités, lui permettra d'agir de manière ciblée et cohérente afin de soutenir efficacement les efforts de réorganisation spatiale.

Dans ce cadre, le rôle de l'ECPF se limitera en principe à celui d'**intermédiaire** ou d'organe « **facilitateur** ». Le soutien apporté à l'échelle cantonale par l'ECPF n'a pas pour intention d'être

exclusif. Il se veut **complémentaire** aux processus initiés au niveau des régions et des communes. En cela, il n'a pas vocation à remplacer ou supplanter d'autres formes de soutien ou de processus parallèles existants ou futurs. Il s'agit en définitive plus de mettre en place un moyen complémentaire au plan directeur cantonal en offrant un soutien cantonal rapide à la concrétisation de processus en cours, ceci par la mise à profit de connaissances et de ressources ainsi que d'une perspective cantonale globale du marché foncier.

Il faut préciser que l'ECPF pourra initier lui-même des actions de relocalisations afin de renforcer la réalisation de projets concrets à haute valeur ajoutée dans les zones cantonales.

Malgré cette possibilité, la responsabilité primaire de mise en œuvre de processus d'échanges de droits à bâtir incombera toujours à l'avenir principalement aux régions et communes, compétentes en matière d'aménagement du territoire. Cela vaut notamment pour le financement de ces processus qui devra être assumé d'une part, par les propriétaires en faveur duquel les échanges sont initiés et d'autre part par les communes concernées en ce qui concerne les frais engendrés par leurs travaux respectifs de planification et les procédures y relatives.

En outre, l'ECPF se voit confier certaines autres attributions spécifiques en matière d'aménagement du territoire qui sont décrites ci-après.

5.4.4 Autres soutiens à la politique d'aménagement du territoire

5.4.4.1 Gestion de la base de données des zones d'activités

Afin de pouvoir cibler ses actions de manière optimale, la politique foncière active doit pouvoir se baser sur une connaissance précise de l'état des parcelles en zones d'activités dans le canton, sous peine d'intervenir sans cohérence et de perdre la vue d'ensemble des besoins au niveau cantonal.

Pour rappel, l'identification des potentiels de construction des zones d'activités légalisés est une tâche centrale de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire (cf. art. 30a al. 2 OAT). Chaque canton devra mettre en place un système de pilotage du régime d'utilisation des zones d'activités dans le but d'optimiser l'utilisation des surfaces et profiter de synergies au niveau régional. L'objectif d'un tel système est de garantir une utilisation rationnelle des zones d'activités dans leur ensemble. La mise en place d'un tel système requiert la tenue d'une vue d'ensemble des zones d'activités existantes. Les régions auront une implication active dans la planification des zones de manière à ce qu'elle corresponde à leurs besoins et permette d'identifier les secteurs les plus propices pour accueillir de nouvelles entreprises ou permettre le développement d'activités existantes.

Pour remplir cette exigence, le canton de Fribourg a établi en 2016 un inventaire exhaustif des terrains en zone d'activités. Cet inventaire devra être tenu à jour en temps réel sous forme d'une base de données, en collaboration avec les services de l'Etat (Registre foncier, SeCA, PromFR) et les régions. L'ECPF recevra le mandat de **mettre en place et gérer cette base de données** recensant de manière exhaustive et actuelle l'ensemble des parcelles dans les zones d'activités du canton (caractéristiques techniques et disponibilité). Cette application informatique permet de regrouper l'ensemble de ces informations sous forme d'une application partagée permettant à chaque partenaire susmentionné d'agir sur les données, en fonction de ses responsabilités et de ses droits.

La future base de données prévue dans le plan directeur cantonal devra recouper des informations en provenance :

- > du registre foncier (tenue à jour de l'inventaire des parcelles) ;
- > du SeCA (classification en zones après validation des PAL des communes) ;

- > des régions (définition des zones régionales selon plans directeurs régionaux) ;
- > de la PromFR et des régions (informations en temps réel sur la disponibilité des terrains).

La base de données devra notamment mettre en évidence les parcelles construites, non-construites ou partiellement construites. Les parcelles non-construites ne sont pas toutes disponibles : les surfaces considérées comme disponibles sont celles qui ne sont pas utilisées pour des activités économiques reconnues (stockage de matériaux par exemple) ni identifiées comme réserves d'entreprise. Le recensement obtenu à partir de la base de données a pour finalité de faire apparaître la réserve cantonale sur la base de l'évolution des surfaces effectivement à disposition par rapport aux besoins à l'horizon 2035.

Dans ce cadre, l'ECPF collaborera avec le registre foncier, le SeCA, la PromFR et les régions qui selon le plan directeur cantonal ont un rôle majeur à jouer dans l'optimisation de l'utilisation des zones d'activités à l'échelle régionale.

Il aura également en mains un outil de suivi et d'analyse lui permettant en tout temps de **fournir au Conseil d'Etat et aux acteurs concernés un état de la situation des terrains en zones d'activités** lui permettant ainsi de **prioriser ses propres actions de promotion**.

Il faut préciser qu'il reviendra au SeCA de vérifier la validité des données en lien avec son domaine de compétences étant donné que la plateforme devra servir notamment d'outil permettant aux communes de justifier le besoin de mises en zone ou extensions de zones à bâtir. Il sera essentiel pour pouvoir démontrer en tout temps l'état des réserves dans le canton et pouvoir ainsi justifier, si nécessaire, la mise en zone de nouveaux terrains en zone d'activités.

5.4.4.2 Exécution du droit d'emption de l'Etat

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT, l'article 15a LAT développe le concept de disponibilité en introduisant le principe de l'obligation de construire. Cette obligation a pour but de garantir que les terrains classés en zone à bâtir soient effectivement construits.

Le canton de Fribourg a introduit un **droit d'emption légal** en faveur de l'Etat (art. 46 P-LATeC du 15 mars 2016 ; cf. message du 22 septembre 2015 accompagnant le projet de loi du 15 mars 2016 modifiant la LATeC¹).

Pour rappel du contexte, le projet initial adopté par le Conseil d'Etat et transmis au Grand Conseil donnait aux communes la faculté d'exercer un droit d'emption légal sur tous les terrains en zone à bâtir et en zone spéciale si ces terrains n'étaient pas construits et utilisés conformément à leur affectation dans les dix ans suivant l'entrée en force de la décision de la DAEC approuvant leur affectation. Pour faire usage de ce droit, les communes devaient rendre une décision fondée sur un intérêt public prépondérant. L'alinéa 4 de cette disposition attribuait à l'Etat, de manière subsidiaire, un droit d'emption limité sur les terrains affectés à une zone d'importance cantonale reconnue par le plan directeur cantonal.

Dans le cadre des débats parlementaires, le Grand Conseil a décidé de supprimer le droit d'emption légal attribué par le projet de loi aux communes et de ne retenir qu'un droit d'emption légal pouvant être exercé par l'Etat sur les terrains affectés à une zone d'activités d'importance cantonale reconnue par le plan directeur cantonal. Le Tribunal fédéral (TF), saisi d'un recours sur cette question (réf. arrêt TF 1C_222/2016 du 5 juillet 2017), a finalement décidé que le mécanisme de droit d'emption limité en faveur du seul canton et uniquement sur les terrains situés en zone

¹ Message 2015-DAEC-138: http://www.parlinfo.fr.ch/dl.php/fr/ax-599d739f5a3b3/fr_MES_2015-DAEC-138.pdf

d'activités d'importance cantonale ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 15a LAT, en particulier son alinéa 2.

En résumé, le mécanisme légal ne permettait non seulement pas à l'autorité compétente (à savoir la commune, en vertu de l'article 34 al. 1 LATeC) de fixer formellement un délai de construction et par ailleurs ne permettait pas non plus à cette même autorité d'intervenir en ce sens sur l'ensemble des zones à bâtir.

Donnant suite à cet arrêt du TF, le canton a entrepris des travaux pour adapter le projet initial en vue de prendre des mesures venant compléter la législation en vigueur, sans pour autant passer par une refonte intégrale du système proposé. L'objectif visé par les travaux en cours est de laisser aux autorités chargées de la planification, en premier lieu les communes, toute la flexibilité nécessaire pour trouver des solutions adaptées à leurs propres besoins et aux exigences du droit supérieur, en tenant compte de leur situation et de leur stratégie de développement, dans le cadre défini par la législation d'ordre supérieur et le plan directeur cantonal. Malgré ces travaux destinés à compléter le mécanisme légal en conformité avec l'arrêt du TF précité, le Conseil d'Etat a décidé de fixer l'entrée en vigueur de la loi du 15 mars 2016 au 1^{er} janvier 2018 et de soumettre en parallèle au Grand Conseil une proposition de modification de la loi, après consultation, pour assurer la conformité entre le droit fédéral d'une part et, d'autre part, le droit cantonal constitué de la LATeC et des dispositions idoines du Plan directeur cantonal.

La décision d'exercer ce droit d'emption légal de l'Etat, qui devra toujours se fonder sur un intérêt public prépondérant et le respect du principe de la proportionnalité, revient au Conseil d'Etat. Dans sa décision, il devra non seulement démontrer que la construction du terrain considéré revêt une importance stratégique particulière pour le développement du canton mais aussi que l'acquisition est le moyen le plus approprié pour atteindre les objectifs fixés par le plan directeur cantonal, respectivement, le plan d'affectation des zones.

Le Conseil d'Etat, compétent pour l'exercice du droit d'emption du canton, prévoit la possibilité de **déléguer l'exécution** pratique à l'ECPF, une fois sa décision d'exercice du droit en force. Il y a lieu de rappeler que l'exercice du droit d'emption légal ne produit pas d'effet translatif de propriété. Cela signifie que l'Etat devra encore entamer les démarches tendant à mettre en œuvre sa décision. Au besoin, il pourra être contraint d'intenter les actions nécessaires tendant à faire reconnaître son droit formel de propriété et tendant à faire inscrire ce droit au registre foncier.

En résumé, le rôle de l'ECPF consiste à entreprendre pour le compte de l'Etat l'ensemble des actes administratifs et juridiques conduisant au transfert effectif de propriété au registre foncier.

5.4.4.3 Etudes et démarches en matière de planification cantonale

Le canton dispose de possibilités d'affecter lui-même des terrains dans des cas bien particuliers, par le biais de l'instrument du plan d'affectation cantonal (PAC). L'article 20 let. d LATeC prévoit que la DAEC peut établir un plan d'affectation cantonale en vue de créer des zones d'activités cantonales comprenant les secteurs stratégiques. Le plan directeur cantonal désigne ces secteurs afin de permettre une planification précise du développement des zones d'activités. Malgré cette possibilité, le moyen du PAC doit rester subsidiaire, notamment en cas de blocage ou de contraintes particulières de mise en œuvre, par rapport aux plans d'aménagement locaux des communes. En effet, celles-ci restent en principe en charge d'assumer le pilotage et la concrétisation de ces secteurs.

Lorsque les circonstances nécessitent la réalisation d'un PAC par le canton, parfois avec des délais de réaction et de concrétisation très courts pour répondre aux besoins de l'économie, il existe bien souvent des contraintes et déficits de ressources avec lesquelles il faut composer. Partant, afin de

pallier à un éventuel retard dans l'élaboration des travaux, la loi propose que l'ECPF puisse **initier les différentes études stratégiques et de planification** et **entreprendre l'ensemble des démarches**, sur la base de ses ressources spécifiquement dédiées. L'ECPF pourra agir plus rapidement et avec plus de souplesse grâce au financement dont il dispose. Il bénéficiera également de personnel dédié.

Le but est de **faciliter la mise en œuvre des intentions cantonales de développement d'un site** en soutenant et préparant certains travaux pratiques dont la charge et le pilotage continuera de revenir au Service des constructions et de l'aménagement du territoire (cf. art. 15 al. 1 ReLATEC).

Dans les faits, cette mission ne modifie en rien les règles en matière de procédure ou de répartition des compétences, notamment de décision, au sein de l'administration cantonale, à savoir notamment les règles prévues par les articles 20 ss LATEC et les articles 15 ss ReLATEC.

5.5 Collaboration et conseil

Il est important que l'ECPF collabore avec les autres acteurs publics en vue notamment de **coordonner les efforts des collectivités publiques en matière de politique foncière active**. L'action de l'ECPF devra notamment garantir une cohérence avec les stratégies régionales. Pour ce faire, l'ECPF entretiendra des contacts étroits et aura des échanges réguliers avec les régions, communes et associations de communes.

De plus, l'ECPF devra assurer une mission gratuite de conseil à l'égard des acteurs publics en leur fournissant notamment des **renseignements**, cela dans le but de faciliter la mise en valeur et la promotion efficace des zones d'activités. Cette mission sera limitée à de simples informations ponctuelles, à l'exclusion de prestations effectives à titre payant exigeant des recherches ou demandant un investissement particulier, sous forme de travail, pour une certaine durée (cf. explications données au chapitre 5.4).

De plus, il est essentiel que la promotion des sites soit réalisée **en étroite collaboration avec la Promotion économique (PromFr)**, qui entretient et développe les contacts avec des entreprises susceptibles d'utiliser ces nouveaux espaces. De manière concertée avec la PromFr, qui est en charge de la prospection de nouvelles entreprises et du soutien à la croissance des entreprises du canton, l'ECPF pourra également développer des stratégies de promotion dans l'intérêt de sa mission, notamment développer, lorsque cela s'avère utile, des stratégies de focalisation thématique sur certains sites. Chaque site est toutefois différent et nécessitera l'élaboration d'une stratégie de développement propre.

5.6 Propriété des actifs immobiliers

Le Conseil d'Etat propose un principe souple et évolutif, selon lequel l'ECPF peut être chargé de la gestion et valorisation **d'actifs immobiliers appartenant à l'Etat** dans un but de promotion foncière active, ou de **ses propres actifs immobiliers**, dont il est inscrit comme propriétaire au registre foncier. Ces deux modèles de propriété font partie de la mission générale confiée à l'ECPF.

S'agissant des propres actifs de l'ECPF, il peut s'agir soit d'actifs **transférés par l'Etat** soit d'**autres actifs acquis sur le marché**.

Dans un premier temps, il est prévu de **conserver au bilan de l'Etat les actifs immobiliers de l'Etat** achetés en 2017 à Romont, Marly et Saint-Aubin. La conséquence est que L'ECPF fonctionnera dans ce cas comme « mandataire » et gestionnaire des actifs de l'Etat.

Dans ce cadre, l'ECPF ne disposera pas des capacités financières pour réaliser seul, de manière autonome, ses propres projets en lien avec ces actifs. Partant, il planifiera, en se fondant notamment

sur les missions du mandat, et préavisera des achats ou des projets de développement des actifs immobiliers (transformations, démolitions, routes d'accès), dont les décisions d'engagement des dépenses relèveront du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil, dans le respect des compétences financières prévues notamment par la législation sur les finances de l'Etat.

Cette situation pourrait toutefois évoluer à l'avenir. En effet, la loi prévoit un modèle permettant à l'Etat de décider à terme, en toute connaissance de cause et se fondant sur un premier bilan des activités de l'ECPF après quelques années d'activités, du **transfert de la propriété de ses actifs** de promotion foncière à l'ECPF. A terme, la propriété des actifs immobiliers directement par l'ECPF sera vraisemblablement plus efficace. Elle permettra de décider, sous la compétence d'**une seule gouvernance interne**, des opportunités d'achat, des investissements nécessaires à mettre en valeur les actifs (démolitions, transformations, infrastructures, etc.), puis de leur valorisation dans l'intérêt de l'économie cantonale. Le contrôle de l'ensemble du processus par l'ECPF présente plus de flexibilité et de rapidité, lui permettant de remplir efficacement ses objectifs de politique foncière active.

L'ECPF est libre d'utiliser et de disposer librement des immeubles dont il est propriétaire au registre foncier, y compris ceux transférés par l'Etat. L'avant-projet de loi fixe certaines limites à ce principe de liberté. D'une part, l'ECPF ne peut par exemple pas disposer au 2^e degré d'un droit de superficie constitué en sa faveur sur des immeubles appartenant à l'Etat, sans l'accord de ce dernier. Cette cautèle permet à l'Etat de disposer d'un **droit de regard** sur la finalité de l'opération et le destinataire bénéficiaire du droit. Malgré tout, il faut préciser que cette disposition n'interdit pas l'ECPF de mettre en location des surfaces auprès d'entreprises étant donné qu'il s'agit de droits personnels.

D'autre part, l'Etat impose à l'ECPF lors de chaque vente d'immeubles de fixer des conditions spéciales d'acquisition avec les tiers-acquéreurs, le but étant d'éviter que l'utilisation faite des immeubles par les tiers-acquéreurs aille à l'encontre des objectifs de politique foncière active fixés par le mandat (par ex. thésaurisation ou développement de projets non conformes à l'affectation). On peut citer comme exemple de conditions la fixation d'un délai de construction et de mise en service de l'activité avec, en cas de non-respect, un droit de réméré en faveur de l'Etat. Il peut aussi s'agir d'un droit de préemption en faveur de l'ECPF en cas de vente des immeubles du tiers-acquéreur à une société allant à l'encontre des intérêts de l'Etat.

Pour éviter de faire courir à l'Etat d'éventuels risques financiers, il est prévu que l'Etat soit titulaire d'un **droit de réméré** et d'un **droit de préemption légaux** sur tous les actifs transférés par l'Etat à l'ECPF. Ces droits affectent le pouvoir de disposer ou celui d'utiliser et de jouir des immeubles et constituent un garde-fou essentiel, étant donné qu'ils donnent la faculté à l'Etat de **récupérer la propriété des actifs transférés** en tout temps ou à l'occasion d'une vente. Il ne s'agit que de prérogatives, illimitées dans le temps, sans comporter pour l'Etat d'engagement. Cela permet notamment à l'Etat de garder un certain contrôle sur l'utilisation faite par l'ECPF des immeubles transférés. L'Etat sera susceptible d'exercer son droit de manière inconditionnelle. Un tel exercice sera rare et pourrait intervenir par exemple dans des situations où les immeubles considérés revêtent une importance stratégique particulière pour le développement du canton et où leur transfert va manifestement à l'encontre des objectifs du canton fixés par mandat ou ne permettent pas raisonnablement de garantir que ces objectifs seront atteints.

La loi renonce à l'introduction d'un droit d'emption ou de préemption sur les immeubles acquis directement par l'ECPF auprès de tiers puis vendus.

5.7 Financement

Le mode de financement de l'ECPF dépend directement du type d'activités réalisées, notamment qu'il s'agisse d'activités réalisées pour le compte de l'Etat propriétaire et de ses immeubles ou d'activités sur des immeubles de l'ECPF.

De manière générale, l'Etat finance l'ECPF par les moyens disponibles dans le fonds de politique foncière active.

5.7.1 Prestations et missions de l'ECPF sur mandat de l'Etat

Premièrement, l'Etat finance toutes les **prestations accomplies par l'ECPF pour le compte de l'Etat**. On peut citer par ex. les coûts liés à la mise en place et gestion d'un système informatique d'inventaire cantonal des terrains industriels. Ces prestations spécifiques doivent être distinguées des dépenses en lien avec l'acquisition ou la valorisation des immeubles de l'Etat.

Le financement de ces prestations sera assuré en principe par le biais d'un **budget**, qui apparaît comme la source de financement la plus adaptée à des coûts périodiques. Il est possible de doter l'ECPF d'un **capital propre** pour couvrir le financement de ces prestations durant une phase initiale, en l'absence momentanée de budget au démarrage de l'établissement.

Concernant les charges de fonctionnement de l'ECPF en lien avec la **gestion et l'exploitation** des immeubles de l'Etat, elles seront couvertes par le biais d'un **budget**. Ce budget peut être estimé à environ 500 000 francs par année en phase initiale, couvrant les charges courantes dont les salaires des collaborateurs et collaboratrices et du directeur ou de la directrice de l'ECPF. Le financement ne peut être prévu sous forme de dotation en capital que durant une phase de démarrage.

En revanche, le financement des **dépenses nouvelles** en lien avec l'**acquisition d'immeubles** ou des **investissements permettant de mettre en valeur des immeubles de l'Etat** aura lieu sous forme de crédits d'objet, projet par projet, dans le respect des compétences financières prévues notamment par la législation sur les finances de l'Etat.

5.7.2 Missions de l'ECPF en son nom propre

Pour rappel, l'ECPF est amené aussi à terme à effectuer des **missions en son nom propre**, à savoir sur des **immeubles lui appartenant**, inscrits à son nom au registre foncier. Cela comprend deux cas de figure, à savoir d'une part les immeubles initialement propriété de l'Etat puis éventuellement transférés à l'ECPF et d'autre part les immeubles acquis directement par l'ECPF sur le marché.

Le financement de ces missions pourra être assuré par différents moyens.

Il s'agit premièrement de l'utilisation de la **fortune propre** de l'ECPF (« **autofinancement** »). Il est clair que la couverture de ses charges de fonctionnement ne sera possible à partir de sa fortune qu'une fois qu'il aura pu valoriser ses immeubles en dégagant des plus-values suffisantes.

Il est aussi possible de doter l'ECPF d'un **capital de dotation, qui rentre ainsi dans sa fortune**. Ce capital de dotation peut être constitué en nature, sous forme d'**immeubles appartenant à l'Etat**, et/ou en argent, sous forme de **liquidités**. Si l'Etat décide à terme de transférer certains de ses immeubles, il pourrait s'avérer opportun de doter en capital l'ECPF, sous forme de liquidités, simultanément au transfert. Cette dotation servirait à couvrir par exemple le financement lié à des investissements modérés ou des frais imprévus de gestion et d'entretien des sites dont le calendrier ne peut pas être déterminé à l'avance, notamment en lien avec des actifs acquis récemment par l'Etat. Cela permettrait de donner à l'ECPF une certaine marge de fonctionnement et d'autonomie, dans la phase initiale de valorisation de ses immeubles, jusqu'à la perception de revenus réguliers et la constitution d'une fortune propre, cela sans être soumis à une décision du Conseil d'Etat pour

chaque nouvelle dépense. Sur le principe, dans l'hypothèse où les activités de l'ECPF sur ses propres immeubles auraient atteint un certain degré de maturité et de rentabilité, l'Etat pourrait opter pour la vente d'immeubles à l'ECPF plutôt que pour un transfert de capital (les immeubles) sous forme de dotation.

De manière générale, une **dotation en capital** est utile pour financer de projets dont le calendrier de retour sur investissement est peu précis, par exemple l'acquisition d'un actif immobilier nécessitant des efforts de plusieurs années avant de pouvoir envisager sa valorisation.

La loi prévoit aussi comme mode de financement l'octroi de **prêts** par l'Etat. Ce type de financement, qui est moins couteux à terme pour l'ECPF que le financement en capital, pourrait s'avérer approprié pour des projets avec une perspective de valorisation relativement précise (possibilité d'un calendrier prédéfini de remboursement). Il s'agit donc d'un projet avec un rendement régulier dans le temps, par exemple pour la transformation d'un bâtiment générant des locations.

L'avantage du prêt, dans ce cas, est également de permettre de régler le financement sur un modèle de remboursement périodique, présentant l'avantage d'obliger l'ECPF à une **discipline financière** liée à un financement projet par projet. Cela permet d'inciter à la **rentabilité individuelle de chaque projet**. Cela permet aussi d'assurer à l'Etat lorsque c'est possible une **rémunération régulière** des moyens financiers accordés à l'ECPF.

Un dernier mode de financement est la possibilité pour l'ECPF de contracter des **prêts auprès de banques** ou d'**autres entités privées**. Afin de parer à tout risque d'endettement excessif, contraire aux intérêts de l'Etat, le mandat de prestations fixe périodiquement la **limite d'endettement** autorisée. Ce mécanisme est essentiel à des fins de **surveillance** et de **bonne gestion** du fonctionnement de l'ECPF. Il contribue à un bon équilibre entre flexibilité et maîtrise des risques financiers. La limite sera déterminée en tenant compte de la planification financière de l'ECPF.

Il faut souligner que le financement des activités de l'ECPF sur ses immeubles devra être assuré en premier lieu **par les ressources du fonds de politique foncière active**, subsidiairement par le recours à l'emprunt privé. En effet, rien ne justifie a priori le recours à des fonds privés lorsque des fonds publics demeurent à disposition en suffisance, dans le fonds de politique foncière active pour couvrir le financement des activités de l'ECPF.

Toutefois, il faut souligner que les 100 millions affectés initialement au fonds de politique foncière active, dont aujourd'hui la moitié a déjà été affectée au financement des acquisitions récentes d'immeubles à Romont, Saint-Aubin et Marly, pourraient ne pas suffire à terme pour couvrir les besoins de financement de l'ECPF, nécessitant par conséquent l'apport de fonds supplémentaires pour couvrir le financement de la mission de l'ECPF.

Vu les **incertitudes** concernant les priorités d'utilisation des ressources et d'investissement par l'Etat, l'état du fonds PFA et l'évolution des besoins de l'ECPF, il est important d'une part, de ne **pas exclure d'emblée la possibilité de financement sur le marché privé** et d'autre part de permettre d'adapter, en tout temps, de manière flexible par le biais du mandat, le mécanisme de financement de l'ECPF, tout en privilégiant le recours en priorité au fonds de l'Etat, tant que ceux-ci sont disponibles pour cette tâche. A court terme, l'investissement dans les actions de promotion foncière active constitue vraisemblablement un placement judicieux de la fortune de l'Etat et il n'y a pas nécessité de recourir à des fonds privés. A terme, il pourrait y avoir un intérêt à affecter les moyens financiers de l'Etat à d'autres domaines politiques prioritaires. Dans ce cas, la possibilité de recours à des fonds de tiers, dans la mesure où elle est prévue par la loi, permettrait de financer la mission de promotion foncière active sans devoir compter uniquement sur les ressources de l'Etat.

Des cas particuliers sont également envisageables dans le cas où l'ECPF serait amené à développer des projets stratégiques en collaboration avec des entités privées (PPP). On ne peut pas exclure que le financement de tels projets puisse faire appel à un financement sous forme de prêts de la part de tiers privés. Le Conseil d'Etat, qui a la compétence pour accepter de telles collaborations, doit pouvoir également autoriser, le cas échéant, l'ECPF à participer de manière active au financement que ce type de projet requiert.

En fixant une limite générale d'endettement dans le mandat de prestations, le Conseil d'Etat conserve un **contrôle total** sur la portée des engagements financiers de l'ECPF sur le marché privé. Dans un premier temps, au vu des ressources actuelles du fonds de politique foncière active, **aucun financement privé** ne sera en principe **nécessaire** voire **souhaitable**. Par la suite, même si la limite reste basse les premières années, elle pourrait être **progressivement augmentée** en fonction de la capacité financière de l'ECPF.

5.8 Garantie de l'Etat et cautionnement

L'ECPF est responsable financièrement et ne bénéficie d'**aucune garantie générale de déficit** pour les engagements qu'il prend.

L'Etat peut toutefois décider de **cautionner** certains prêts contractés par l'ECPF pour des projets précis pour lesquelles cette caution est déterminante et qui ne pourraient pas se réaliser sans cette garantie.

5.9 Rémunération de l'Etat

Les produits que l'ECPF tire de ses activités restent au bilan de l'ECPF qui en dispose pour le financement de sa mission.

L'ECPF rémunère l'Etat pour les moyens financiers mis à sa disposition, sous forme de capital ou sous forme de prêts.

Les **prêts** accordés seront en principe rémunérés par un taux d'intérêt correspondant aux placements usuels de la fortune de l'Etat, avec un calendrier de remboursement établi pour chaque prêt en fonction du projet financé. Les intérêts et les remboursements retournent au **Fonds de politique foncière active**. Pour plus de détails, il est renvoyé au chapitre 6.3 ci-après.

Le **capital** mis à disposition de l'ECPF sous forme de dotation figure au bilan de l'ECPF. Il ne porte pas d'intérêts à court terme, mais il est rémunéré à long terme par des prélèvements que le Conseil d'Etat peut réaliser dans la fortune de l'ECPF. Ces prélèvements doivent logiquement constituer pour l'Etat une rémunération plus favorable à terme que celle des prêts.

Ce système de contribution pour le capital mis à disposition est similaire aux systèmes en place dans le cas des autres établissements autonomes cantonaux. Le Conseil d'Etat déterminera dans le mandat de prestations, après négociation avec l'ECPF, le montant des contributions permettant une rémunération équitable de l'Etat, selon une logique de rémunération **tenant compte des résultats de l'ECPF**.

L'Etat peut ainsi y renoncer durant la phase de démarrage de l'ECPF et aussi longtemps qu'il estime que la croissance de la fortune de l'ECPF sert utilement la mission de promotion foncière active. En effet, il est important que les contributions ne grèvent pas le potentiel d'investissement et de croissance de l'ECPF

A terme, dès le moment où le Conseil d'Etat estime que le capital de l'ECPF est suffisant, voire excessif en regard du besoin lié à la mission, ou que la mission de promotion foncière active n'a

plus la même priorité pour l'Etat, il peut fixer dans le mandat périodique une contribution annuelle de l'ECPF prélevée sur sa fortune. Il évitera toutefois des écarts ou majorations importantes d'une période à une autre. En effet, une certaine **prévisibilité financière** de l'ECPF est importante pour lui permettre de mettre en place un plan des investissements compte tenu des charges à assumer vis-à-vis de l'Etat.

Les contributions de l'ECPF sont **reversées dans le Fonds de politique foncière active**. Pour plus de détails, il est renvoyé au chapitre 6.3 ci-après.

5.10 Gestion et surveillance

L'ECPF dispose d'une **gestion financière** et d'une **comptabilité indépendante** qui repose sur les règles du code des obligations suisse.

Etant donné qu'il finance les missions de l'Etablissement, le Conseil d'Etat peut décider toutefois de subordonner l'allocation de ressources au respect de certaines règles de gestion définies par la législation sur les finances de l'Etat.

De manière générale, L'ECPF est soumis à la **surveillance du Conseil d'Etat**. Ce dernier exerce son pouvoir de surveillance par l'entremise des instruments prévus par la loi. Parmi ces instruments, l'ECPF a l'obligation de présenter au Conseil d'Etat, qui en prend connaissance, un **rapport de gestion annuel** et un **rapport portant sur la période de mandat**. Ces rapports comprennent un compte-rendu de l'activité de l'ECPF, y compris une appréciation de cette activité eu égard au mandat et de ses autres activités, les comptes ainsi qu'une note sur les besoins anticipés en ressources humaines et financières. Ces rapports sont publiés en principe sur le site internet de l'ECPF ou de la DEE, à laquelle l'ECPF est administrativement rattaché. Une fois les rapports remis et après en avoir pris connaissance, le Conseil d'Etat en **informe le Grand Conseil**, qui exerce la haute surveillance.

5.11 Fiscalité

L'ECPF est **exonéré** de tout impôt, taxe ou émolument cantonal (par ex. impôt sur les gains immobiliers ou droits de mutation) ou communal. La seule **exception** à ce principe est la **contribution immobilière** communale dont il reste redevable.

Au niveau fédéral, l'ECPF reste soumis à la TVA selon la législation fédérale et les directives en la matière.

6 FONDS DE POLITIQUE FONCIÈRE ACTIVE (FONDS PFA)

6.1 Historique du Fonds PFA

Le Fonds de politique foncière active (Fonds PFA) a été instauré par la modification du 14 mars 2017 de la Loi sur le Finances de l'Etat.

Pour rappel, cette modification avait donné suite à la motion (2016-GC-79) Laurent Thévoz et Jacques Vial « Financement cantonal de la politique foncière active dans la zone d'activités d'importance cantonale » (cf. chapitre 7), déposée et développée le 17 juin 2016. Cette motion relevait l'importance de la disponibilité en mains publiques de terrains situés dans des secteurs stratégiques. Dans le but de favoriser une politique foncière active, les motionnaires proposaient d'allouer un montant de 100 millions de francs à un fonds servant au financement de l'achat des terrains concernés.

Dans la réponse à cette motion, le Conseil d'Etat avait émis le souhait de pouvoir disposer d'une certaine latitude dans l'utilisation des moyens du fonds. Le Grand Conseil avait accepté de doter le fonds, d'une durée illimitée, d'un **montant initial de 100 millions de francs** mais exigeant que les modalités de fonctionnement du fonds soient réglées par le biais d'une loi et non par voie d'ordonnance.

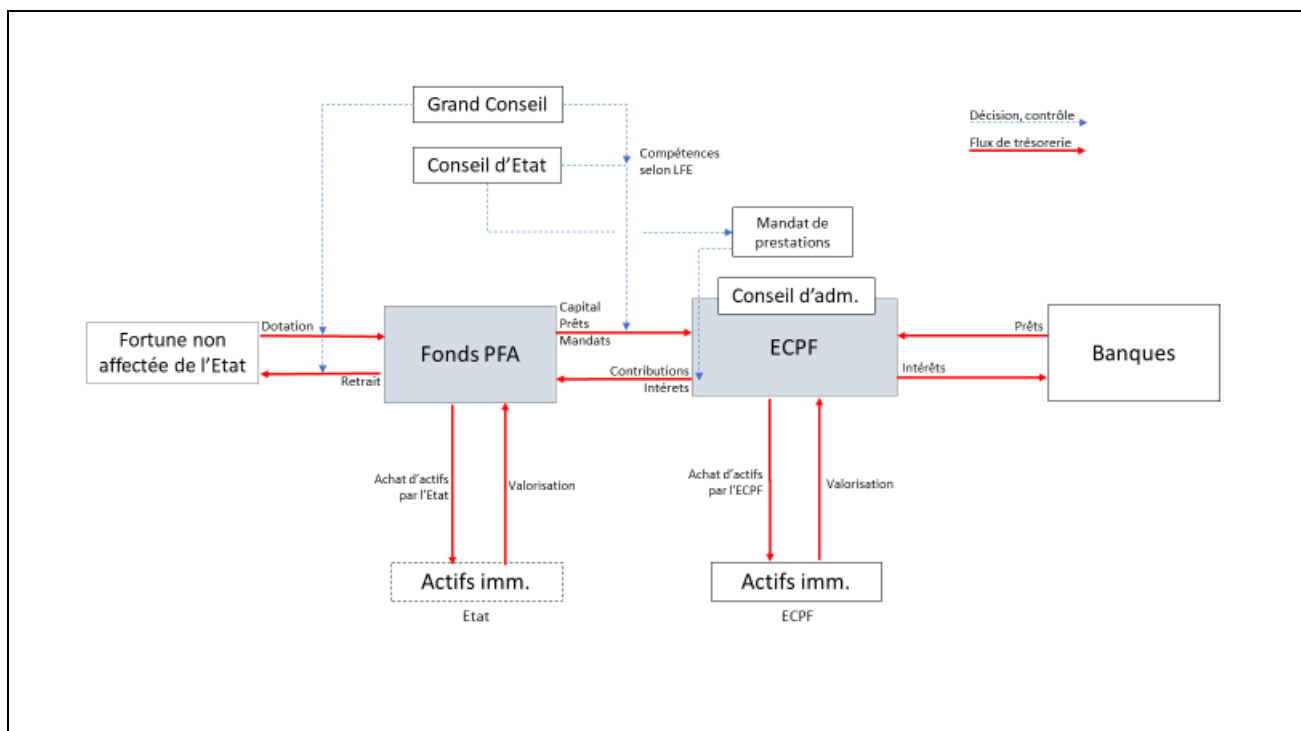
Conformément à l'article 42a^{ter} LFE, le but du Fonds PFA est de garantir le financement et le préfinancement d'actifs immobiliers dans un but de promotion économique, de même que le financement des tâches d'exploitation et de développement liées à ces actifs. Ce but corrobore les actions de politique foncière active qui avaient été menées jusqu'alors par l'Etat de Fribourg. Dans le cadre des débats en commission, le souhait avait été émis qu'une loi permette de clarifier les affectations précises auxquelles seraient dédiés les montants disponibles dans le fonds. De manière plus large, il est important d'expliquer de manière détaillée le mécanisme de gestion du fonds (entrées et sorties).

Le présent avant-projet de loi **complète et précise la portée** de l'article 42a^{ter} LFE, en se fondant sur les missions clairement définies et confiées à l'ECPF. L'article 42a^{ter} LFE est ainsi modifié pour renvoyer au présent avant-projet de loi en ce qui concerne le financement des mesures ainsi que les modalités de fonctionnement et de gestion du fonds (allocation de nouvelles ressources, décisions d'utilisation et relations avec l'ECPF). L'avantage d'un tel système (principe du fonds dans la LFE et mécanisme de fonctionnement et gestion dans la LPFA) est de rattacher les règles matérielles d'entrées et de sorties du fonds aux missions de politique foncière active sous la même structure législative. Ceci contribue à une meilleure lisibilité et transparence des missions et de leur financement.

6.2 Mécanismes de fonctionnement du Fonds PFA

L'objectif est de proposer un mécanisme **extrêmement souple** susceptible de laisser toute latitude pour **s'adapter à un contexte économique** et des **besoins de financement** de la mission PFA pouvant évoluer au cours du temps.

Le schéma ci-dessous résume l'ensemble des transactions financières. Elles sont développées dans les chapitres suivants.



6.3 Ressources du Fonds PFA

Au fur et à mesure de l'épuisement du montant initial de 100 millions de francs, le Fonds pourra au besoin être **réalimenté** par des **dotations complémentaires** qui devront faire l'objet de décrets du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil selon les montants en jeu. A nouveau, ces dotations suivront les règles en matière de compétences financières prévues notamment par la législation sur les finances de l'Etat ou la loi sur le Grand Conseil.

Ces dotations auront lieu en principe **dans le cadre du bouclage des comptes**, en affectant une part d'excédents au fonds PFA, comme cela avait eu lieu pour la création et dotation initiale en 2017. Ainsi, il reviendra au Conseil d'Etat d'examiner lors de l'attribution de chaque mandat le besoin d'affecter de nouveaux moyens au Fonds et coordonner ce besoin avec la phase de bouclage des comptes annuels de l'Etat.

Hormis les décisions de dotations complémentaires, la principale source d'approvisionnement à terme du fonds sera la **rémunération équitable versée par l'ECPF** en contrepartie des moyens financiers mis à sa disposition par l'Etat (capital et prêts). Cette rémunération sera fixée par l'Etat dans le mandat de prestations et prendra en compte le résultat des activités de l'Etablissement.

La valorisation des **immeubles propriétés de l'Etat** constitue également une autre source d'approvisionnement du fonds (par exemple Les produits de la vente ou de l'exploitation sur les immeubles de l'Etat). Elle sera proportionnellement importante à court terme, aussi longtemps que l'Etat reste propriétaire des actifs immobiliers achetés en 2016-2017, mais devrait progressivement devenir minoritaire, voire disparaître au profit des intérêts et contributions versés par l'ECPF.

6.4 Engagement des ressources du Fonds PFA

Le Fonds PFA sert, pour l'Etat, à financer l'ensemble des missions de politique foncière active et l'ECPF qui se voit confier leur réalisation. En effet, il n'est pas prévu d'autres sources budgétaires lorsque le financement provient de l'Etat.

Le Fonds peut financer l'EPCF sous diverses formes. Il peut le financer dans le cadre du mandat de prestations qu'il lui confie périodiquement. Le financement devra permettre de couvrir notamment le budget courant de fonctionnement ainsi que les frais qui résultent des prestations d'exploitation et de gestion des actifs. Il peut le financer, au cas par cas, sous forme de prêts liés à des projets précis. Il peut enfin le financer soit sous forme de dotation en capital de départ ou ultérieur, lui permettant ainsi de gérer ses propres actifs.

L'ECPF peut se financer soit auprès du Fonds PFA, soit, dans les limites d'endettement fixées par son mandat de prestations, auprès de tiers comme des banques. Les financements consentis à l'ECPF à partir du fonds (à l'exception de la rémunération du mandat) font l'objet de revenus financiers affectés à la fortune du Fonds. Il est renvoyé pour plus d'explications au chapitre 5.7.

Sur le principe, l'Etat aura aussi la faculté **décider en tout temps de retirer du Fonds PFA des moyens** pour les **reverser à la fortune non-affectée de l'Etat**, dans un scénario à long terme où les moyens affectés à la mission de politique foncière active ne seraient éventuellement plus nécessaires, soit parce que la situation du marché serait différente ou soit parce que la valorisation des terrains auraient produit suffisamment de plus-values pour que la fortune du Fonds PFA ne soit considérée comme plus entièrement nécessaire.

Les engagements financiers à partir du Fonds sont décidés par l'Etat selon les **compétences financières usuelles fixées par la LFE**. Il est possible de confier à l'ECPF, par le biais du mandat, la compétence de décider de certaines dépenses mineures, jusqu'à une certaine limite, afin de flexibiliser et accélérer la prise de certaines décisions et éviter de les remonter obligatoirement au niveau du Conseil d'Etat.

6.5 Gestion et surveillance

Le Fonds est **géré par l'Administration des finances** et est **intégré au bilan de l'Etat**.

La surveillance de la gestion du Fonds est exercée par le Conseil d'Etat. L'Inspection des finances procède chaque année au contrôle du Fonds.

7 LIQUIDATION D'INSTRUMENTS PARLEMENTAIRES

Le présent projet permet de liquider la motion (2016-GC-79) Laurent Thévoz et Jacques Vial « Financement cantonal de la politique foncière active dans la zone d'activités d'importance cantonale ».

Pour rappel, celle-ci demandait à ce que la répartition des responsabilités et du financement des secteurs stratégiques et des zones d'activités d'importance cantonale (selon nouveau plan directeur cantonal (« zones cantonales ») soit revue. Dans cette motion, les motionnaires avaient relevé l'importance de la disponibilité de terrains en zones d'activités pour l'accueil de nouvelles entreprises, en argumentant que la part des terrains en mains publiques dans les secteurs stratégiques était trop faible pour être opérationnelle. Ils soulignaient aussi que les collectivités locales ne disposaient pas des finances suffisantes pour pouvoir mettre la main sur les terrains leur permettant d'accueillir des activités d'importance nationale, cantonale ou encore régionale. Fort de ce constat, ils demandaient notamment que les secteurs stratégiques soient à l'avenir gérés par le

canton. Selon eux, cela devait permettre au canton d'être l'unique responsable de la politique foncière active dans ces secteurs en finançant l'achat des terrains nécessaires.

Dans sa réponse à la motion, le Conseil d'Etat a reconnu l'importance d'une politique foncière active pour le développement économique du canton et a rappelé les décisions d'acquisitions prises récemment allant dans le sens d'un rôle actif du canton. Il a notamment proposé, en application directe de la motion, de créer un fonds destiné à soutenir sa politique foncière active. Le 18 mai 2017, le Grand Conseil a ainsi approuvé la création du Fonds PFA.

Par contre, comme cela a déjà été précisé (cf. point 3.2.1), le Conseil d'Etat ne propose pas que l'ECPF agisse uniquement dans les secteurs stratégiques. L'objectif n'est pas de mettre en place une politique généralisée d'achats dans les secteurs stratégiques. Il est d'avis plutôt que l'ECPF doit privilégier des actions ciblées dans tout ou partie de ces mêmes secteurs ou d'autres secteurs, lorsque son action est déterminante pour la reconversion d'un site industriel.

Le Conseil d'Etat est également défavorable à un financement par le Fonds PFA de l'achat de terrains par les communes dans les zones d'activités. Cependant, l'Etat continue d'apporter des contributions de promotion économique notamment pour l'acquisition ou l'équipement de terrains par les communes.

Par ailleurs, la création du Fonds PFA et sa mise en œuvre apportent une réponse partielle au postulat (2016-GC-8) Hubert Dafflon et Albert Lambelet « Utilisation de la fortune non affectée par la croissance pérenne du PIB cantonal », dont les auteurs demandent au Conseil d'Etat d'étudier toutes les possibilités permettant d'affecter cette fortune et les intérêts de celle-ci dans des projets visant à l'augmentation durable des emplois qualifiés et du PIB cantonal.

8 COMMENTAIRE DÉTAILLÉ PAR ARTICLE

Art. 1

Cette disposition est destinée à préciser les objets de la loi. D'après la technique législative actuelle, cette précision est utile à la compréhension de la structure de la loi d'autant plus que celle-ci définit pour la première fois les contours d'une politique stratégique en vue de promouvoir l'économie du canton de Fribourg.

La loi est structurée en plusieurs chapitres qui traitent dans l'ordre de l'organisation interne de l'Etat, avec les compétences et missions rattachées au Conseil d'Etat, de la création de l'Etablissement cantonal de promotion foncière chargé de la mise en œuvre de l'action de politique foncière active pour le compte de l'Etat puis enfin du fonctionnement et de la gestion du Fonds pour la politique foncière active.

Art. 2

Cette disposition définit les grands objectifs politiques visés par la loi. Pour plus d'explications, il est renvoyé au chapitre 3.1.

Art. 3

Cette disposition précise qu'il revient à l'exécutif cantonal de conduire la politique foncière active du canton de Fribourg. Cette mission est exercée avec l'appui de la délégation des affaires économiques et sociales qui constitue une délégation permanente selon la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA ; RSF 122.0.1) et l'ordonnance du 8 avril 2014 sur la gestion des séances du Conseil d'Etat (RSF 122.0.17).

Art. 4

Al. 1

La politique foncière active s'articule autour de plusieurs axes de mise en œuvre (let. a – let. f).

Les mesures exposées ci-après forment un faisceau de moyens d'actions, tous destinés à agir sur les surfaces, allant de l'acquisition de surfaces d'activités jusqu'à la mise à disposition effective de ces surfaces au profit des entreprises désireuses de s'implanter ou de développer leurs activités.

Let. a

Il est renvoyé pour les explications au chapitre 3.2.1.

Let. b

Il est renvoyé pour les explications au chapitre 3.2.2.

Let. c

Il est renvoyé pour les explications chapitre 3.2.3.

Let. d

Il est renvoyé pour les explications au chapitre 3.2.4.

Let. e

Il est renvoyé pour les explications au chapitre 3.2.5

Let. f

Il est renvoyé pour les explications au chapitre 3.2.6 et commentaires de l'article 13 ci-après.

Art. 5

Il est renvoyé pour les explications au chapitre 3.3.

Art. 6

Cette disposition réserve uniquement les autres législations cantonales concernant qui traitent de la politique foncière active. Il est renvoyé pour les explications au chapitre 3.4.

A titre d'exemple, la loi cantonale du 3 octobre 1996 sur la promotion économique (RSF 900.1 ; LPEc) prévoit l'octroi de contributions financières pour l'acquisition, l'équipement de terrains et le service de la rente, dans le cas de droit de superficie (cf. art. 15 al. 2 let. a LPEc) ainsi que pour l'acquisition, la construction et la mise à disposition de bâtiments (cf. art. 15 al. 2 let. b LPEc). Il peut s'agir de contributions financières directes, de prêts ou de garantie de loyers dont les bénéficiaires sont les communes, les associations de communes voire dans certains cas des entreprises privées. Par ailleurs, ces contributions concernent uniquement des terrains et bâtiments considérés comme stratégiques pour le développement économique du canton.

En résumé, il s'agit d'aides accordées à des entités tierces qui servent au final dans leur ensemble le développement économique du canton.

Art. 7

Cette disposition prévoit la création de l'Etablissement cantonal de promotion foncière (ci-après : « ECPF ») chargé de mettre en œuvre les missions de politique foncière active décrites à l'article 4.

Art. 8

Le statut de l'ECPF est, sous l'angle de l'organisation, de la gestion et de la comptabilité, celui d'un établissement autonome, comparable par exemple à celui de l'Etablissement cantonal de matériel scolaire (OCMS), de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) ou de l'Office de la circulation et de la navigation (OCN).

Concernant les motifs détaillés qui ont conduit au choix de cette forme juridique, référence est faite aux explications données au chapitre 5.1.

Art. 9

Al. 1

Cet alinéa n'appelle pas de commentaire particulier.

Al. 2

L'ECPF pourra définir ses propres règles d'organisation, par le biais par exemple d'un règlement d'organisation ou de directives internes, sous réserve que celles-ci s'inscrivent dans le cadre défini par la loi d'organisation et ne contredisent pas ses règles.

Al. 3

Il devra tenir sa propre comptabilité et gérer ses activités selon les principes de l'économie d'entreprise. Cela signifie qu'en exécutant ses missions, l'ECPF doit veiller à utiliser ses ressources d'une manière économe et axée sur les résultats et l'efficacité.

Il est précisé que l'ECPF sera inscrit au registre du commerce dès lors qu'il exerce des activités économiques contre rémunération et se trouve dans une forme de concurrence avec d'autres acteurs du marché foncier même si plusieurs limites sont fixées dans la loi.

Al. 4

L'alinéa 4 renvoie à l'article 52 de la loi cantonale du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (RSF 122.0.1 ; LOCEA) qui précise que, sous réserve de la législation spéciale, les règles d'organisation et les règles de gestion applicables aux différentes Directions et unités de l'administration cantonale le sont également aux établissements dotés de la personnalité morale. Il s'agit principalement des règles définies respectivement aux articles 43 ss et 55 ss LOCEA.

Art. 10

Le Conseil d'Etat ne peut pas contrôler et gérer l'évolution des activités de l'ECPF par le seul biais de la présente loi d'organisation qui règle les principes centraux de fonctionnement et de gestion.

Partant, il a besoin d'un instrument lui permettant d'influencer à court et moyen terme les activités de l'ECPF, dans le but de s'assurer de la concordance des actions de ce dernier avec la stratégie cantonale. La loi prévoit l'instrument du mandat général de prestations, déjà utilisé dans les rapports entre l'Etat et d'autres Etablissements (par ex. LOCN, LOCMS) sur un plan cantonal.

Le mandat général de prestations est confié pour une durée de 5 ans (al. 1). Il est renouvelé à l'échéance de cette période. Le mandat décrit principalement les objectifs, la mission générale de l'ECPF, ses missions plus spécifiques ainsi que le cadre opérationnel de l'ECPF. Il faut préciser que la mission dite « générale » recouvre tant les missions accomplies pour le compte de l'Etat (par ex. missions décrites à l'art. 12 en matière d'aménagement du territoire ou missions liés aux immeubles de l'Etat) que les missions accomplies par l'ECPF pour son propre compte (sur ses immeubles). La limite à ces dernières activités réside dans le fait qu'elles doivent demeurer conformes aux intérêts

de l'Etat (cf. art. 9 al. 1 AP-LPFA), soit en conformité avec la stratégie cantonale fixée en matière de politique foncière active. On peut citer par exemple l'achat d'actifs immobiliers inscrits au nom de l'ECPF au registre foncier.

L'alinéa 2 précise notamment que le mandat précisera certains éléments d'ordre financier. Le Conseil d'Etat pourra par exemple donner la compétence à l'ECPF, de décider de dépenses d'investissement jusqu'à une certaine limite, pour éviter que des dépenses mineures ne remontent chez lui pour décision. En outre, le CE devra fixer la limite d'endettement (cf. art. 36 AP-LPFA).

L'alinéa 3 précise que durant les premières années d'existence de l'Etablissement, voire même ultérieurement, le Conseil d'Etat pourra revoir à un rythme plus régulier le contenu du mandat (missions et financement) afin de l'adapter aux expériences faites année après année. Cette possibilité d'adaptation du mandat général permettra aussi au Conseil d'Etat de s'assurer dans les premières années un bon suivi des objectifs, des missions et des ressources qui leur sont dédiées.

L'alinéa 4 précise que d'autres mandats peuvent être attribués. Le besoin d'attribuer d'autres mandats durant l'intervalle, voire selon les situations, d'édicter des directives générales, peut découler de l'évolution rapide du marché et de ses enjeux, des circonstances politiques et stratégiques ou de la nécessité d'intervention par rapport notamment à des projets en particulier.

L'alinéa 5 précise les personnes responsables de dédommager les propriétaires touchés par les mesures d'aménagement du territoire nécessités pour la relocalisation des droits à bâtir et les entités responsables de prendre en charge les coûts en lien avec les procédures de planification.

Pour le surplus, il est renvoyé aux explications données au chapitre 5.4.

Art. 11

Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

Art. 12

Cette disposition concrétise la mission de l'article 4 al. 1 let. f.

Elle comprend une liste exhaustive des missions d'aménagement du territoire que l'ECPF peut se voir confier.

Let. a

Il est renvoyé pour les explications au chapitre 5.4.3.2.

Let. b

Il est renvoyé pour les explications au chapitre 5.4.3.3.

Let. c

L'ECPF aura la tâche de développer et maintenir l'application informatique permettant de regrouper l'ensemble de ces informations sous forme d'une application partagée permettant à chaque partenaire susmentionné d'agir sur les données, en fonction de ses responsabilités et de ses droits.

Pour plus de détails, il est renvoyé pour les explications au chapitre 5.4.3.1.

Al. 2

Il est précisé ici que les missions définies à l'alinéa premier sont des missions dites de « préparation » ou d' « exécution ». Elles ne modifient pas les règles en matière de procédure ou de répartition des compétences, notamment de décision, au sein de l'administration cantonale, à savoir notamment les règles prévues par les articles 20 ss LATeC et les articles 15 ss ReLATeC. L'alinéa

Il souligne cela en mentionnant que l'ECPF devra accomplir les tâches en « collaboration avec les services et autorités compétentes ».

Art. 13

L'article 10 let. d LATeC demande aux autorités chargées de l'aménagement du territoire de veiller à mener une politique foncière active, notamment de manière à garantir la disponibilité des terrains à bâtir. Le plan directeur cantonal, se fondant sur les objectifs et principes issus de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire, prévoit la mise en place d'un système de gestion des zones d'activités et la mise à disposition des terrains affectés à des zones d'activités cantonales. Les réserves cantonales disponibles devront en principe être réorganisées par les régions, par le biais des plans directeurs régionaux, subsidiairement par le canton lui-même par le biais d'un plan d'affectation cantonal.

L'ECPF se voit confier un rôle important et complémentaire au processus du plan directeur cantonal. Cette mission repose sur l'article 4 let. f.

Pour le surplus, il est renvoyé pour les explications au chapitre 5.4.

Art. 14

Al. 1

Cet alinéa habilite l'ECPF à développer des activités pour le compte d'acteur du secteur public. De telles activités peuvent consister notamment en des prestations de service (par ex. la gestion d'un parc immobilier ou des mandats de conseil). Le texte fixe comme condition qu'elles doivent être « connexes » aux missions confiées par mandat. Cela signifie qu'un lien étroit matériel doit exister entre les missions de l'ECPF et ces activités qui doivent être conformes à la stratégie cantonale de soutien au développement économique. Partant, elles ne sauraient consister en des missions de courtage ou de pure promotion immobilière.

Afin de ne pas créer des distorsions de concurrence et pénaliser les autres acteurs du secteur privé, la loi précise que les prestations accomplies devront l'être « dans une certaine mesure ». Cela signifie que la part principale des activités de l'ECPF ne pourra pas être constituée par des mandats reçus du secteur public. Il est essentiel que l'ECPF se consacre avant tout à l'accomplissement des missions qui lui sont confiées par mandat du Conseil d'Etat.

La loi précise aussi que les activités auront lieu contre rémunération, en principe conforme au prix du marché.

Pour le surplus, il est renvoyé aux explications du chapitre 5.4.

Al. 2

Cette disposition tend conserver au premier plan le caractère d'intérêt public que revêt l'action poursuivie par l'ECPF. Il s'agit d'éviter toute forme de privatisation. Partant, le texte interdit expressément toute activité de service pour le compte d'entreprises, par le biais par exemple de prestations de service ou de mandats de prestations privés. En effet, ce type d'activités ne servent qu'indirectement l'intérêt économique du canton et relèguent au second plan le caractère d'intérêt public à la mission poursuivie par l'ECPF. L'objectif de la loi est au contraire de rechercher par des actions ciblées à offrir des conditions-cadre aux entreprises et favoriser le développement économique. L'article vise ainsi à éviter la possibilité de créer un modèle d'activités tournées principalement vers le profit, de même que les conflits d'intérêt que pourrait rencontrer l'ECPF s'il était amené à fournir des prestations pour des entreprises privées.

Al. 3

Le projet prévoit la possibilité pour l'ECPF de s'associer à des entités privées pour développer un projet prioritaire pour le développement économique du canton. Cette forme de participations est à distinguer des activités interdites à l'alinéa 2.

La loi conditionne toute participation à un accord préalable du Conseil d'Etat. L'examen pour la délivrance de cet accord portera sur plusieurs conditions.

La let. a prévoit que le projet doit être considéré comme prioritaire pour le développement économique du canton. Cette notion est indéterminée. Elle devra être appréciée selon les circonstances du cas mais il est clair qu'un tel projet doit servir directement l'intérêt économique du canton. On peut citer les projets contribuant au renforcement du centre cantonal et des centres régionaux en matière d'emplois qualifiés.

La let. b exige que le projet soit situé dans une zone d'activités cantonale qui présente de grandes potentialités pour l'implantation d'entreprises à vocation supra-cantonale. A titre exceptionnel, il est prévu que le canton puisse participer au développement d'une zone régionale, dont le développement incombe en principe aux régions et communes concernées, selon la répartition des compétences prévues par le plan directeur en révision.

Pour finir, la let. c il faudra évaluer si la contribution de l'Etat est jugée déterminante au développement du site. La portée de cette notion dépendra des circonstances.

Pour le surplus, il est renvoyé aux explications du chapitre 5.4.

Art. 15

Al. 1 à 3

Cette disposition met l'accent sur l'importance de collaboration et de coordination des efforts entre l'ECPF et les acteurs publics en matière de politique foncière active. En effet, il est non seulement judicieux mais surtout essentiel que l'ECPF entretienne dans ce domaine des contacts étroits et développement des échanges réguliers avec les régions, communes et associations de communes.

Pour le surplus, il est renvoyé aux explications du chapitre 5.5.

Al. 4

Il est renvoyé ici aux compétences dévolues à la Promotion économique du canton de Fribourg en vertu de l'article 5 LPEc.

Art. 16

Il est renvoyé aux explications du chapitre 5.2.

Art. 17

La loi fixe le nombre de membres du Conseil d'administration à six au total en fonction du degré d'efficacité et de représentativité voulu.

Pour le surplus, il est renvoyé aux explications du chapitre 5.2.

Art. 18

Les principes fixés aux alinéas 3 et 4 sont destinées à conférer aux représentants du Conseil d'Etat une majorité simple. Leur présence obligatoire lors des séances du conseil d'administration. En cas d'absence, un représentant peut être désigné. Une procuration sera établie et des instructions de vote données. Le représentant désigné devra ensuite faire rapport de la séance. Il est renvoyé pour le surplus aux explications du chapitre 5.2.

Art. 19

Pas de commentaire particulier.

Art. 20

Al. 1

Les membres du conseil d'administration répondent de la bonne gestion de l'ECPF devant le Conseil d'Etat. En cas de justes motifs ressortant notamment des différents rapports qui sont transmis au Conseil d'Etat puis au Grand Conseil (cf. art. 16 AP-LPFA), les membres peuvent être révoqués en tout temps.

Al. 2

Let. a

Le conseil d'administration doit notamment aussi définir les méthodes d'évaluation pour la mise en œuvre des objectifs stratégiques.

Let. b-h

Pas de commentaire particulier.

Let. i

Le Conseil d'administration propose au Conseil d'Etat, responsable de nommer le Directeur ou la Directrice, la conclusion, la modification et la résiliation des rapports de travail de la direction.

Let. j

Il peut s'agir par exemple d'un système de controlling interne des risques.

Art. 21

Pas de commentaire particulier.

Art. 22

Al. 1

Etant donné le rôle clé exercé par la direction dans la conduite opérationnelle de l'Etablissement, son directeur ou sa directrice est nommée formellement par le Conseil d'Etat, en tant qu'autorité politique de contrôle, sur proposition du conseil.

Art. 23

Le directeur ou la directrice est en charge de la conduite opérationnelle de l'Etablissement et de l'exécution des décisions prises par le conseil. Il ou elle peut lui-même prendre certaines décisions prévues par le règlement d'organisation. Il s'agit en principe des décisions dites courantes. La let. c prévoit la possibilité que le conseil délègue certaines compétences plus larges au directeur ou à la directrice dans une affaire particulière. Il s'agit d'une délégation ad hoc.

Art. 24

Pas ce commentaire particulier.

Art. 25 et ss

Cette disposition prévoit que les rapports de service des collaborateurs de l'Etablissement sont régis par le droit public, en particulier par la législation sur le personnel d'Etat (cf. art. 24 LPers). Les collaborateurs ou collaboratrices sont engagés en principe pour une durée indéterminée.

La durée du travail est régie selon les mêmes règles que les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat (cf. art. 58 LPers et 40 RPers). En revanche, l'horaire de travail est imposé par l'Etablissement.

Le texte renvoie à la classification des fonctions de l'Etat et à l'échelle des traitements de l'Etat. Cela implique que l'application de ces règles se fasse en collaboration entre l'Etablissement et les organes de l'Etat chargés de gérer les classifications et les traitements.

Le projet ne prévoit pas la possibilité d'octroyer des primes exceptionnelles récompensant les prestations sortant du cadre correspondant aux exigences fixées par l'Etablissement pour ses collaborateurs et collaboratrices. Il renvoie aux règles prévues par la législation sur le personnel (art. 96 ss LPers).

En cas de contentieux, les règles des articles 132 et 133 LPers sont applicables.

Art. 31

Al. 1

Cette disposition traite exclusivement des immeubles propriétés de l'Etat qui sont confiés pour gestion à l'ECPF.

Al. 2

Cette disposition prévoit le principe de libre disposition de la propriété de l'ECPF. Il réserve toutefois les limites à ce principe prévues par les articles 33 et 34 (droit de réméré et droit de préemption).

En outre, et sauf cas exceptionnel, la loi contraint l'ECPF à prévoir des conditions spéciales d'acquisition dans le cadre d'opérations telles qu'une vente ou la constitution d'un droit de superficie. Le but visé par cette obligation est de s'assurer que l'utilisation des immeubles par les tiers-acquéreurs sera conforme à la mission et aux objectifs fixés par mandat. Selon les circonstances, l'ECPF pourra fixer avec des tiers-acquéreurs des délais de réalisation ou des obligations à adopter certains standards de réalisation des constructions, à défaut de quoi un droit de réméré lui sera concédé. Ce dernier pourra aussi s'octroyer un droit de préemption.

Art. 32

Al. 1

Cette disposition prévoit la possibilité pour l'Etat de transférer la propriété de ses immeubles ou des droits limités sur ceux-ci à l'ECPF. Par droit réel limité, il faut comprendre tous les droits (par exemple un droit de superficie) qui n'impliquent pas un transfert formel de propriétaire du registre foncier.

Al. 2

Le transfert de propriété ou la constitution des droits doivent faire l'objet d'une convention séparée qui permet de régler les modalités. Le mandat n'est pas l'instrument qui permet de régler cela.

Al. 3

La 1^{re} phrase réserve les compétences des autorités en matière de finances qui sont réglées par la législation sur les finances de l'Etat. On peut citer les articles 43 let. h et 44 let. g de la loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (LFE ; RSF 610.1) qui attribuent la compétence pour aliéner les biens du patrimoine financier au Conseil d'Etat, respectivement au Grand Conseil, selon que la valeur dépasse ½ % des charges du dernier compte de résultats arrêté par le Grand Conseil.

L'ordonnance du 19 juin 2017 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat (RSF 612.21) fixe cette valeur à 17 727 009 francs.

En résumé, le Conseil d'Etat sera compétent pour décider du transfert de propriété d'un immeuble appartenant au patrimoine financier de l'Etat à l'ECPF si la valeur comptable de l'immeuble est inférieure à la valeur précitée. En-deçà, la compétence revient au Grand Conseil. Il faut préciser ici qu'en cas de constitution de droits réels limités sur des immeubles appartenant à l'Etat, la compétence revient, sauf disposition légale spécifique dans un domaine particulier, au Conseil d'Etat.

La 2^e phrase réserve les articles 45 et 46 de la Constitution du canton de Fribourg en ce qui concerne les référendums obligatoire et facultatif. Les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à 1 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil, soit 36 845 474 francs, est soumise obligatoirement à un vote populaire (référendum obligatoire : cf. art. 45 Cst-FR). Les dépenses comprises entre ¼ % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil, soit 9 211 369 francs, et la valeur précitée, est soumise à un vote populaire facultatif aux conditions de l'article 46 Cst-FR.

Art. 33

Al. 1

Cette restriction de disposition n'est pas limitée dans le temps. Les durées maximales fixées à l'article 216a CO ne valent que pour les droits personnels qui ont été constitués par convention, à l'exclusion de ceux qui existent de par la loi, tels les droits de préemption légaux (par ex. les art. 682 et 682a CC).

Pour le surplus, il est renvoyé aux explications du chapitre 5.6.

Al. 2

Pas de commentaire particulier.

Al. 3

L'inscription au registre foncier permet de garantir une publicité vis-à-vis des tiers.

Art. 34

Le projet prévoit une restriction supplémentaire du droit de disposition de l'ECPF sur les immeubles ou droits réels limités transférés par l'Etat. Ce dernier est mis au bénéfice légalement d'un droit de préemption. Il s'agit d'un droit d'acquisition lui permettant d'exiger le transfert de propriété en cas de vente ou de tout acte équivalant économiquement à une vente. Cette notion fait référence aux actes considérés comme assimilables à l'aliénation d'un immeuble en vertu de l'article 42 al. 2 de la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD ; RSF 631.1). Elle comprend notamment la constitution d'un droit de superficie.

L'alinéa 2 prévoit un devoir d'annonce par l'ECPF des cas de préemption. Cela vaut aussi en cas de promesse de vente.

L'alinéa 3 prévoit une interpellation de l'Etat suite à cette annonce préalablement à l'exercice ou le renoncement à l'exercice du droit de préemption.

L'alinéa 4 s'inspire des conditions d'exercice fixées par l'article 681a al. 1 CC, mais raccourcit le délai d'exercice du droit à deux mois afin de ne pas ralentir excessivement le processus de transfert des immeubles au tiers. Par ailleurs, le délai de péremption de deux ans est supprimé.

L'alinéa 5 prévoit que l'exercice du droit a lieu selon les mêmes conditions que le transfert d'origine des immeubles de l'Etat à l'ECPF.

L'alinéa 6 permet de garantir une publicité vis-à-vis des tiers.

Art. 35

Cette disposition est destinée à préciser que le financement par l'Etat a lieu uniquement par les moyens disponibles dans le Fonds de politique foncière active et non par le biais d'autres sources budgétaires de l'Etat.

Art. 36

Cette disposition prévoit que les charges liées à la gestion et à l'exploitation des immeubles confiés par mandat à l'ECPF soient couvertes par le biais d'un crédit budgétaire (cf. art. 34 ss LFE) qui serait versé au minimum une fois par année.

Le financement des dépenses nouvelles en lien avec l'acquisition d'immeubles ou des investissements permettant de mettre en valeur des immeubles de l'Etat ait lieu sous forme de crédits d'objet (art. 29 ss LFE), projet par projet.

L'Etat finance également les moyens nécessaires à l'accomplissement des autres prestations effectuées par l'ECPF en sa faveur. Ces prestations spécifiques doivent être distinguées des dépenses en lien avec les immeubles de l'Etat. On peut citer par ex. les coûts liés à la mise en place et gestion d'un système informatique d'inventaire cantonal des terrains en zones d'activité (cf. art. 12 al. 1 let. c AP-LPFA).

Concernant les compétences financières pour décider du financement des objets, il est renvoyé au commentaire ad article 49 AP-LPFA.

Pour le surplus, il est renvoyé aux explications du chapitre 5.7.1.

Art. 37

Le capital de l'ECPF est constitué par les dotations en capital du Fonds de politique foncière active ainsi que par les plus-values réalisées sur la valorisation des actifs immobiliers lui appartenant.

L'avantage de crédits publics est d'obliger l'ECPF à une discipline financière (gouvernance financière). Cela permet d'inciter à ce qu'il s'assure de la rentabilité des projets. Cela permet aussi d'assurer une rémunération à l'Etat.

Le projet prévoit également la possibilité de financement privé (par ex. prêts bancaires). Ce type d'emprunt sur le marché privé ne sera rendu possible qu'en cas d'actifs au bilan de l'ECPF. Il est fait référence ici aux articles 30 ss AP-LPFA.

Pour le surplus, il est renvoyé aux explications du chapitre 5.7.2.

Art. 38

Il est renvoyé aux explications du chapitre 5.8.

Art. 39

Il est renvoyé aux explications du chapitre 5.9.

Art. 40

Pas de commentaire particulier

Art. 41

Il est renvoyé aux explications du chapitre 5.10.

Art. 42

Cette disposition prévoit l'obligation de présenter un rapport de gestion annuel (let. a) et un rapport portant sur la période de mandat (let. b). Cela est conforme aux exigences fixées aux articles 957 ss CO (art. 961 ch. 3 CO).

Les alinéas 2 et 3 traitent du contenu minimal des rapports et de la transparence de ceux-ci par la publication.

Pour le surplus, il est renvoyé aux explications du chapitre 5.10.

Art. 43

Pas de commentaire particulier.

Art. 44

Il est renvoyé aux explications du chapitre 5.11.

Art. 45

Pas de commentaire particulier.

Art. 46

Pas de commentaire particulier.

Art. 47

Les règles reprennent les règles prévues par la loi cantonale du 16 septembre 1986 sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (LResp ; RSF 16.1).

Art. 48

Pas de commentaire particulier.

Art. 49

Il est renvoyé aux explications du chapitre 6.3.

Art. 50

Il est renvoyé aux explications du chapitre 6.4.

Art. 51

Il est renvoyé aux explications du chapitre 6.5.

Art. 52

Il est renvoyé aux explications du chapitre 6.5.

Art. 53

Il est renvoyé aux explications du chapitre 9.1.

Art. 54

Ces dispositions abrogées affèrent à la problématique de l'acquisition de terrains et bâtiments par l'Etat. Cette problématique est désormais traitée dans le présent avant-projet de loi.

Art. 55

Le présent avant-projet n'est pas soumis au référendum financier.

9 CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

Le projet de loi prévu aura l'impact suivant sur les finances de l'Etat.

9.1 Attribution d'un capital de dotation à l'ECPF

Le besoin d'un capital de départ est limité. Il est prévu une dotation initiale de **1 million de francs** servant à financer les charges d'exploitation de l'ECPF qui, au moment de sa constitution, se retrouvera dans une première phase sans actifs ni budget planifié, jusqu'à ce que les différents projets et leurs coûts soient définis de manière plus précise.

L'affectation de ce capital se limitera à la couverture durant les deux premières années les charges en lien avec la gestion et à l'exploitation des immeubles de l'Etat (besoins actuels pour la maintenance des sites de Romont et Saint-Aubin tels que définis dans les décisions d'achat du Grand Conseil) ainsi que les salaires des collaborateurs et collaboratrices et du directeur ou de la directrice de l'ECPF. Les charges sont estimées à environ **500 000 francs par année**, sans les salaires destinés à l'intendance des sites, qui ont été prévus dans le cadre des décrets d'achat des sites actuels pour les deux années à venir.

Ce capital est prélevé dans le fonds de politique foncière et produit une rémunération fixée dans le mandat de prestations.

9.2 Prêts rémunérés avec intérêts

En fonction des demandes de l'ECPF, l'Etat pourra lui octroyer des prêts, sur décision du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil (selon les limites de compétences financières). Ces prêts seront prélevés dans le Fonds de politique foncière active et constitueront un patrimoine financier de l'Etat. En contrepartie, l'Etat recevra un produit financier, selon le taux d'intérêt fixé par le Conseil d'Etat dans le mandat périodique de prestations. Les remboursements des prêts seront fixés au cas par cas en fonction des plans financiers de chaque projet soumis par l'ECPF.

9.3 Conséquences en personnel

Le projet de loi n'a pas d'incidence sur le personnel de l'Etat. Les ressources supplémentaires qu'engendre la mise en œuvre l'avant-projet peuvent être estimées comme suit :

- > 1 EPT : directeur ou directrice de l'ECPF ;
- > 2 EPT : collaborateurs ou collaboratrices de l'ECPF ; au minimum un secrétariat et un collaborateur ou collaboratrice en charge de l'inventaire des terrains en zones d'activités.

10 INFLUENCE DE L'AVANT-PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ETAT-COMMUNES

L'avant-projet n'a pas d'incidence formelle sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Aucune compétence n'est modifiée avec le présent avant-projet, notamment en matière de politique d'aménagement du territoire ou de politique fiscale.

L'avant-projet de loi permet à l'Etat d'apporter un important soutien aux régions et aux communes dans les tâches qui leur sont imposées par la nouvelle législation sur l'aménagement du territoire en matière de réorganisation des zones d'activités (plans directeurs régionaux).

11 EFFETS SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les effets sur le développement durable n'ont pas fait l'objet d'une analyse détaillée à ce stade (Boussole21).

Il est manifeste que le projet a un effet favorable en matière de développement durable, notamment sur les volets économiques et environnementaux. La politique foncière active permet de veiller à une utilisation judicieuse du sol par les entreprises mais aussi à ce que les projets développés favorisent la gestion et le partage de services (écologie industrielle, mobilité combinée, etc.).

Au travers de la mise en œuvre de sa politique, l'Etat pourra contribuer à ce que le développement économique s'accompagne d'une urbanisation judicieuse et respectueuse des principes du développement durable.

12 CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EURO-COMPATIBILITÉ

L'avant-projet de loi est compatible avec le droit de rang supérieur, soit le droit européen, le droit fédéral ainsi que la Constitution cantonale.