



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

PAR COURRIEL

Office fédéral du développement territorial
Monsieur Stephan Scheidegger
Directeur suppléant
Worblentalstrasse 66
3063 Ittigen

Courriel : info@are.admin.ch

Fribourg, le 21 avril 2026

2026-322

Consultation concernant la mise à jour du rapport explicatif relatif au plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA)

Monsieur le Directeur suppléant,

Le Conseil d'Etat vous fais part ci-dessous de sa prise de position au sujet de la mise à jour du rapport explicatif relatif au plan sectoriel SDA. Cette mise à jour vise à répondre à la motion Siegenthaler du 29 septembre 2017 demandant à autoriser la construction de serres sur les SDA. Elle comprend également d'autres compléments d'information visant à préciser certains cas spéciaux.

Revalorisation des sols et création de SDA

Dans l'ensemble du rapport explicatif, la notion de *sols anthropiques dégradés* est désormais remplacée par *sols dégradés ou dont les fonctions écologiques sont perturbées*. Ainsi, la notion de *sols anthropiques* n'apparaît plus, et aucune explication n'est donnée à ce sujet, alors même que le principe 8 du plan sectoriel SDA mentionne spécifiquement les sols anthropiques dégradés.

A ce sujet, le Conseil d'Etat s'interroge s'il s'agit uniquement d'une simplification terminologique — les termes *anthropiques* et *dégradés* étant alors considérés comme synonymes, dans la mesure où un sol dégradé est un sol altéré par l'activité humaine — ou si un changement de principe est envisagé. En effet, le plan sectoriel SDA indique, selon le principe 8, que seuls les sols anthropiques dégradés entrent en ligne de compte pour les revalorisations et les réhabilitations. Il s'avère donc que, telles que présentées, les modifications apportées au rapport explicatif s'écartent des définitions utilisées dans le plan sectoriel et peuvent conduire à un élargissement du champ d'application pour la revalorisation des SDA, par exemple à des sols dégradés par des causes « non anthropiques » (dangers naturels, etc.). Dans ce cas, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il ne s'agit pas de simples modifications explicatives, étant donné qu'elles entraînent des conséquences potentiellement importantes sur la pratique. Quoi qu'il en soit, l'utilisation de définitions différentes dans le plan sectoriel et dans le rapport explicatif y relatif crée une incohérence susceptible d'ouvrir la voie à des marges d'interprétation ou à des ambiguïtés. Cet aspect mérite donc d'être clarifié et dûment justifié.

Serres et installations agrivoltaïques

Désormais, une distinction est effectuée entre :

- > les serres de culture hors sol, qui ne peuvent pas être comptabilisées dans l'inventaire SDA ;
- > les serres de cultures tributaires du sol exploitées régulièrement, qui peuvent désormais être comptabilisées dans l'inventaire SDA, après évaluation des cas concrets qui se présentent.

De plus, il est désormais expliqué que les installations agrivoltaïques peuvent également être comptabilisées dans l'inventaire SDA après évaluation des cas concrets qui se présentent.

Le Conseil d'Etat est d'avis que les serres permettent de mieux remplir l'objectif principal du plan sectoriel SDA, qui consiste à préserver des surfaces dédiées à la production agricole afin d'assurer l'approvisionnement alimentaire du pays de manière générale, dans une approche de durabilité et de distances courtes, et plus particulièrement en cas de crise. En effet, les serres contribuent à renforcer le taux d'auto-approvisionnement du pays, que la culture soit hors sol ou tributaire du sol. Ainsi, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'utilité d'exclure les cultures hors sol sous serre de la notion de SDA. Bien qu'il existe une distinction évidente relative à la qualité du sol, les serres de culture hors sol revêtent une importance particulière pour l'approvisionnement, de sorte qu'elles devraient pour le moins être répertoriées, quitte à le faire dans une catégorie spécifique.

Par ailleurs, pour encourager l'augmentation de la productivité rendue possible par les serres, il nous semblerait utile de réfléchir à un incitatif consistant à conférer aux surfaces agricoles d'assolement sous serre, pour le moins en cas de production tributaire du sol, un facteur tenant compte de la productivité accrue (p. ex. facteur 2), ce qui pourraient inciter les collectivités publiques et notamment les cantons à favoriser voire à encourager ce type de production. A l'heure où des technologies d'approvisionnement en énergie compatibles avec les objectifs climatiques de la Suisse sont disponibles, il nous semblerait regrettable de ne pas au moins envisager une telle possibilité.

La modification visant à autoriser la comptabilisation des serres de culture tributaire du sol dans l'inventaire SDA permet par ailleurs d'uniformiser la pratique par rapport à celle déjà exercée dans le canton de Fribourg depuis plusieurs années. A noter que les explications fournies en page 18 du rapport mettent en évidence les risques d'atteintes à la fertilité du sol lors de la mise en place de serres ou d'installations agrivoltaïques (en raison de substances étrangères ou polluantes, ou en raison de la compaction du sol) et la nécessité d'accompagner les travaux avant, pendant et après la construction, via l'expertise de pédologues spécialisés. Ces précisions rejoignent également la pratique actuelle du canton, qui exige un accompagnement pour tout projet ayant une incidence importante sur les sols. Le Conseil d'Etat salue cette mise à jour qui permettra d'uniformiser les pratiques entre les cantons.

Par ailleurs, ces explications omettent de mentionner que de telles constructions peuvent également avoir des effets sur la nature et le paysage et sur la fonctionnalité des corridors à faune, et que les exigences basées sur la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) ainsi que sur la loi fédérale sur la chasse restent valables. Ainsi, il serait utile de compléter le rapport explicatif en faisant un renvoi à ces bases légales et en précisant qu'une pesée des intérêts doit être effectuée. Même si cela peut paraître à première vue en contradiction par rapport aux propositions du canton de Fribourg mentionnée plus haut dans le texte, ce rappel nous semble nécessaire pour établir le climat de confiance avec tous les partenaires de l'aménagement, climat indispensable à une augmentation significative de la production sous serre.

Espaces réservés aux eaux

Le canton de Fribourg a été confronté à plusieurs reprises à la question de la compensation des SDA en cas de mesures constructives de protection ou de revitalisation dans l'espace réservé aux eaux. Ces explications sont donc opportunes.

D'une part, conformément à l'article 41c^{bis}, alinéa 2, OEaux, si des terres cultivables ayant la qualité de SDA situées dans l'espace réservé aux eaux sont affectées à des mesures constructives de protection contre les crues ou de revitalisation des eaux, leur perte doit être compensée conformément au plan sectoriel SDA, ce qui doit continuer à pouvoir se faire dans le cadre de la « réserve » du canton, sans compensation.

Cela correspond au thème *T301 Surfaces d'assolement* du plan directeur cantonal, indique que les emprises sur les SDA sont admissibles pour le canton et non soumises à compensation, pour autant que le quota cantonal de SDA soit garanti, s'il s'agit de la réalisation de mesures ou projets imposés par leur destination, tels que la protection contre les dangers naturels, l'évacuation et l'épuration des eaux ou l'aménagement des cours d'eau. Ce texte du plan directeur a été approuvé par le Conseil Fédéral et il est en force.

Les compléments ajoutés dans le rapport explicatif (page 32) tendent à dire que la compensation exigée par l'article 41c^{bis}, alinéa 2, OEaux peut être outrepassée si le plan directeur cantonal le prévoit (comme c'est le cas dans le canton de Fribourg). La formulation n'est toutefois pas très claire et devrait être précisée dans le sens de ce qui vient d'être dit.

Mesures de remplacement et de compensation (surfaces de promotion de la biodiversité)

Le Conseil d'Etat salue l'intégration de ces explications relatives à la considération des SDA lors de mesures de remplacement et de compensation écologique prévues dans la LPN. Ces explications correspondent à la pratique en place dans le canton et permettent d'apporter des clarifications.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Directeur suppléant, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Philippe Demierre, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

Copie

—
à la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement, pour elle, pour le Service des constructions et de l'aménagement, et pour le Service de l'environnement ;
à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, pour elle, pour le Service des forêts et de la nature, et pour Grangeneuve ;
à la Chancellerie d'Etat.