

Programmes de développement des agglomérations : quelles mesures en faveur des cyclistes et des piétons ?

Question

Le «fonds d'infrastructure pour les agglomérations et le réseau des routes nationales» fait actuellement l'objet de débats politiques à Berne, avec un volet particulier consacré aux « programmes d'agglomération ». Pour les vingt prochaines années, ce projet prévoit d'affecter 6 milliards de francs de subventions fédérales aux infrastructures privées et publiques des transports en agglomération. A ce montant viennent s'ajouter au moins six milliards de francs provenant des cantons et des communes. Ce soutien à des programmes d'agglomération portant sur les transports et l'aménagement du territoire doit permettre de résoudre globalement les problèmes de trafic, grâce à l'interaction judicieuse de tous les moyens de transports et de tous les acteurs concernés, sans oublier l'intégration des concepts de développement de l'habitat en agglomération. Les cantons et leurs agglomérations sont responsables de la planification des programmes d'agglomération. Il leur appartient dès lors de s'organiser à cette fin sur la base de supports juridiques existants ou à créer.

L'Office fédéral du développement territorial (ARE) a précisé que les programmes d'agglomération doivent aussi contenir des concepts de promotion des déplacements à pied et à vélo. A cet effet, il y a relevé notamment les éléments suivants :

- Des mesures pour éliminer les lacunes des réseaux de cheminement piétonniers et cyclistes, par exemple en améliorant l'accès direct à des haltes de transport en commun, en repérant puis en éliminant les endroits dangereux, notamment les points noirs (accidents) du réseau routier, en augmentant la sécurité et la fluidité pour les piétons et les cyclistes.
- De nouveaux tronçons intégrés au réseau et réservés exclusivement aux piétons et aux cyclistes ; ce type de mesures se justifie surtout lorsqu'elles permettent un gain de temps important.
- Des mesures améliorant la diffusion des informations sur les possibilités de se déplacer à pied ou à vélo et de combiner mobilité douce et transport en commun. Lorsqu'il manque des données permettant de décrire les itinéraires de mobilité douce, l'établissement d'une base de données en cette matière peut améliorer les choses (p. ex. recensement des interfaces).

Au-delà de ces mesures, il en faut d'autres, qui permettent de promouvoir les trajets à pied et à vélo, de même que la mobilité combinée, et qui ne portent pas directement sur les infrastructures. Il s'agit par exemple de mettre en place des ressources financières et en personnel permettant de promouvoir la mobilité douce, de pratiquer une politique d'information, de créer des incitations, d'organiser des actions, etc.

Dans ce contexte, je demande au Conseil d'État de répondre aux questions suivantes :

- Quelle est la stratégie du Conseil d'État sur le long terme s'agissant de promouvoir la mobilité douce dans le cadre des programmes d'agglomération ? Quelles sont ses cibles chiffrées en termes de transfert modal, notamment en ce qui concerne les trajets automobiles de distance inférieure à 10 km, qu'une étude de la Confédération évalue à trois quarts de l'ensemble des trajets parcourus en agglomération.

- Quelles sont les mesures concrètes portant sur les infrastructures relatives à la mobilité douce que le Conseil d'État envisage de promouvoir, notamment en lien avec ses programmes d'agglomération (p. ex. nouvelles infrastructures de transport en commun telles que des arrêts nouveaux / offres nouvelles sur des lignes existantes, abris couverts de parcage des vélos, meilleure protection contre les nombreux actes de vandalisme dans le périmètre des gares, cheminements piétonniers, raccordement aux haltes de transport en commun, etc.). Quelle est, en termes de ressources financières et personnelles, la part de ces mesures à l'ensemble des mesures relatives au trafic d'agglomération ?
- Quelles autres mesures ne portant pas sur les infrastructures mais permettant de promouvoir la mobilité douce le Conseil d'État pense-t-il prendre ?
- Quelles mesures le Conseil d'État envisage-t-il de prendre pour sensibiliser la population aux avantages de la mobilité douce et pour faire évoluer les mentalités s'agissant des déplacements à pied et à vélo ?

Le 20 mars 2006

Réponse du Conseil d'Etat

1. Généralités

1.1 Le projet d'agglomération: Un nouvel instrument de planification à l'échelle de l'agglomération

Le projet d'agglomération (en allemand: Agglomerationsprogramm) est un instrument de planification qui doit au minimum coordonner urbanisation, transport et environnement. Ce document est exigé par l'Office fédéral du développement territorial (ODT) pour les agglomérations et les cantons qui souhaitent obtenir des subventions du «fonds d'infrastructure pour les agglomérations et le réseau des routes nationales». L'ODT a annoncé que les agglomérations devaient disposer d'un projet d'agglomération intégré au plan directeur cantonal pour fin 2007, si elles souhaitaient obtenir lesdites subventions fédérales. Il est à noter que la Confédération doit encore modifier la loi fédérale sur l'aménagement du territoire pour introduire ce nouvel instrument de planification.

Le projet du pont de la Poya est une exception, car il figure actuellement sur la liste des 21 projets urgents établie par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) sur la base des avis recueillis dans les différents cantons. Tous les projets figurant sur cette liste pourront bénéficier de subventions fédérales sans projet d'agglomération en vigueur. D'autres projets telles les mesures en faveur de la mobilité douce pourraient être intégrés au projet d'agglomération et, par ce biais, être en partie subventionnés par la Confédération. Il faudra principalement justifier ces projets sur la base de leur coordination avec la politique d'urbanisation.

La Confédération offre deux possibilités aux cantons en matière de projet d'agglomération:

- a) le projet d'agglomération est un élément du plan directeur cantonal. Il est élaboré par le canton (exemple canton de Berne ou de Vaud);
- b) le projet d'agglomération est un instrument en tant que tel, obligatoire pour les communes et le canton. Les aspects concernant la Confédération et les communes externes à l'agglomération sont intégrés au plan directeur cantonal.

Le Conseil d'Etat a rejeté la première possibilité pour plusieurs raisons :

- le plan directeur cantonal est un instrument établi à l'échelle du canton; dès lors, l'échelle du projet d'agglomération n'est pas adaptée à celle du plan directeur cantonal;
- le plan directeur cantonal est établi par le canton; la première possibilité serait, par conséquent, à privilégier dans les cantons où les projets d'agglomération sont établis par l'administration cantonale, ce qui n'est pas le cas dans notre canton;
- la première possibilité est à privilégier dans les cantons où les bases légales cantonales ne prévoient aucun instrument de planification à l'échelle régionale, ce qui n'est pas le cas à Fribourg (art. 28 ss. LATeC).

Dès lors, le Conseil d'Etat a choisi la deuxième possibilité qui correspond davantage au principe de subsidiarité communément appliqué dans notre canton en matière d'aménagement du territoire. Le projet d'agglomération est à considérer comme un plan directeur régional; en ce sens, il doit s'inscrire dans les dispositions prévues à ce propos dans la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (art. 28 ss. LATeC) et dans le guide pour l'aménagement régional.

En raison des enjeux décisifs que revêt pour notre canton le projet d'agglomération, le Conseil d'Etat a décidé, dans sa séance du 3 novembre 2003, d'assumer un rôle de co pilotage dans l'établissement de la planification d'entente avec les communes concernées. A ce titre, six collaborateurs de l'administration cantonale font partie du Groupe technique agglomération (GTA) composé de huit personnes. Le GTA est l'organe en charge de la partie opérationnelle du projet d'agglomération. En cas d'échec du processus de planification dans l'agglomération et si le canton voulait disposer des subventions du «fonds d'infrastructure», le Conseil d'Etat devrait reprendre sous sa seule autorité le pilotage du projet d'agglomération.

1.2 Etat des travaux dans l'agglomération de Fribourg

Pour connaître l'état des réflexions en matière de transport à l'échelle de l'agglomération, deux documents de planification sont essentiels: le plan régional des transports de la Communauté urbaine des transports de l'agglomération fribourgeoise (CUTAF) et le projet d'agglomération de Fribourg.

1.2.1 Plan régional des transports de la Communauté urbaine des transports de l'agglomération fribourgeoise (CUTAF)

Sur la base de la loi cantonale sur les transports, la CUTAF a établi le seul plan régional des transports actuellement en vigueur dans le canton. Ce document est l'instrument dans lequel la stratégie globale de tous les modes de transport est définie. Il a été adopté par la CUTAF le 18 novembre 1998 et approuvé par le Conseil d'Etat le 5 janvier 1999. Ce plan lie les autorités cantonales et communales.

Les principes généraux suivants du plan régional ont des conséquences dans le domaine de la mobilité douce:

- Répartition modale plus respectueuse de la ville et de ses usagers;
- Maintien d'une mobilité équivalente à la mobilité actuelle, tous modes de transports confondus;
- Diminution sélective de l'attractivité des transports individuels motorisés en tant que moyen de déplacement interne à l'agglomération;
- Valorisation des moyens de transports alternatifs (piétons, deux-roues).

La mobilité douce est traitée sous l'intitulé "Transports de proximité". Selon le plan régional des transports, les transports de proximité doivent rendre les déplacements à pied et à vélo

sûrs, attractifs et continus entre les communes. En prenant en compte les objectifs définis dans les "Mesures complémentaires", ce ne sont pas moins de 20 objectifs qui sont prévus en matière de mobilité douce:

1. Les modes de déplacements de proximité doivent être revalorisés.
2. La continuité des réseaux principaux entre les communes et avec les principaux pôles d'attraction doit être assurée. Le cas échéant, les liaisons qui font défaut sont à compléter en priorité.
3. L'ensemble des réseaux piétons et deux-roues doit faire l'objet d'une signalisation appropriée.
4. Les travaux d'entretien, notamment le service d'hiver, doivent être assurés.
5. Dans des cas d'utilisation mixte (piétons et deux-roues) sur certains tronçons, les gabarits doivent être adaptés en conséquence.
6. Les conditions de sécurité et de confort des réseaux piétons doivent être améliorés et optimisés.
7. Une bonne perméabilité piétonne doit être assurée, notamment dans la zone urbaine, pour garantir les liaisons entre les pôles d'attraction et le réseau de transport en commun (gares, haltes, arrêts).
8. Les secteurs ou quartiers urbanisés situés en bordure des réseaux piétonniers doivent être directement raccordés à ceux-ci. Des passages doivent être réservés afin de relier entre eux les cheminements situés à proximité.
9. Les liaisons du réseau principal avec le réseau pédestre de loisirs et les itinéraires pédestres balisés doivent être assurées.
10. Là où des liaisons principales traversent des routes importantes (dont notamment les axes d'entrée), les conditions de sécurité pour les piétons sont à optimiser.
11. Les cheminements principaux, surtout s'ils sont en site propre, doivent être équipés d'éclairage public.
12. Le réseau cantonal est à compléter par des itinéraires deux-roues qui assurent les liaisons avec les principaux pôles d'attraction et le raccordement des quartiers au réseau deux-roues.
13. La réalisation du réseau cantonal retenu par la planification cantonale des réseaux cyclables et situé à l'intérieur du périmètre CUTAF doit être coordonnée avec les autres réseaux deux-roues.
14. Là où les réseaux locaux touchent le réseau routier principal, des mesures particulières d'aménagement doivent être prises pour assurer la meilleure continuité possible du réseau cyclable dans des conditions de sécurité optimales.
15. Les liaisons du réseau d'agglomération avec les itinéraires de cyclotourisme doivent être assurées.
16. Les principes d'aménagement pour les deux-roues sont applicables pour l'ensemble du réseau d'agglomération.
17. Les installations nécessaires pour l'entreposage des deux-roues doivent être réalisées conformément aux besoins.
18. L'image de l'utilisateur des transports en commun et des transports alternatifs doit être revalorisée.
19. L'information des entreprises à l'attention de leur clientèle et partenaires sur les conditions d'accessibilité pour tous les modes de transport doit être encouragée.

20. L'information des usagers, plus particulièrement des automobilistes, doit les sensibiliser aux intérêts des autres usagers de la ville, des conditions environnementales, de l'économie d'énergie, etc. Avant d'introduire ces mesures, ils doivent être informés sur la nature, l'utilité de celles-ci et les effets escomptés.

Le passage entre la planification (plan régional des transports) et les mesures opérationnelles est assuré par le Projet général. Celui-ci a été adopté par le comité de direction de la CUTAF le 10 février 2003. Il faut cependant reconnaître que le Projet général n'est, pour l'instant, que partiel et qu'il ne traite que très peu de mobilité douce. La CUTAF est consciente que son Projet général devra être prochainement adapté notamment sur ce point.

1.2.2 Projet d'agglomération de Fribourg

L'Assemblée constitutive de l'agglomération a décidé à l'unanimité dans la séance du 30 octobre 2003 d'élaborer un projet d'agglomération. L'Assemblée constitutive a la responsabilité politique et budgétaire dudit projet. Elle a, par ailleurs, mandaté la CUTAF pour la partie technique et opérationnelle de cette étude.

Le périmètre retenu pour le projet d'agglomération englobe les dix communes du périmètre provisoire de l'agglomération et les communes d'Avry, de Matran et de St. Ursen. Cet élargissement du périmètre a été souhaité en raison de l'appartenance de ces trois communes à l'association de communes active en matière de transports dans la région, à savoir la CUTAF.

L'établissement du projet d'agglomération se déroule en deux phases: dans un premier temps, une conception directrice a été établie, puis dans un deuxième temps, sur cette base est établi le projet d'agglomération en tant que tel.

Il est à relever que le Groupe technique agglomération a proposé d'examiner si le contenu liant du plan régional des transports de la CUTAF ne pouvait pas être intégré au projet d'agglomération, afin de mettre à disposition de l'agglomération un seul instrument de planification.

Lors de sa séance du 19 mai 2005, l'Assemblée constitutive a décidé la mise en consultation publique de la conception directrice du projet d'agglomération de l'agglomération de Fribourg. Les conseils communaux, les services cantonaux et l'Office fédéral du développement territorial ont été invités à se prononcer. La consultation publique s'est déroulée du 13 juin au 31 juillet 2005.

En matière de mobilité douce, la conception directrice propose le contenu suivant:

Cycles et piétons

Tous les sites importants de l'agglomération – centres, établissements de formation, pôles d'habitation et d'activités, zones de loisirs – sont mis en valeur par un réseau de pistes cyclables continu. Ce dernier est axé en priorité sur le réseau des routes principales. Il faut également améliorer globalement le confort et la sécurité du trafic piétonnier dans les quartiers et les villages, tout en créant des alternatives au trafic automobile de courte distance. Il en va de l'attractivité des routes et des chemins publics.

L'Office fédéral du développement territorial a demandé, dans sa prise de position du 15 juillet 2005 sur la conception directrice, que davantage de mesures soient proposées en matière de mobilité douce. Le rapport faisant la synthèse des différentes consultations, établi par le Groupe technique agglomération, stipule que le projet d'agglomération identifiera les itinéraires structurants à valoriser pour la mobilité douce et les actions principales à envisager.

1.2.3 Rôle du canton dans l'examen des travaux de l'agglomération

Comme mentionné au point 1.1 (ci-dessus), le projet d'agglomération est à considérer comme un plan directeur régional et doit suivre la procédure prévue par la LATeC. Le Conseil d'Etat en sera l'instance d'approbation. Dans ce cadre, il examinera de quelle manière l'agglomération répond aux conditions d'octroi fixées par l'Office fédéral du développement territorial pour l'obtention de subventions. Afin de bénéficier du taux maximum de participation de la Confédération, qui est fixé à 50%, le canton devra veiller à satisfaire les exigences fédérales.

Il est à signaler que le canton devra également intégrer les principes liant la Confédération au plan directeur cantonal. Il est prévu que le projet d'agglomération de Fribourg et les modifications du plan directeur cantonal y relatives soient mis en consultation publique simultanément.

2. Compétences cantonales en matière de mobilité douce

2.1.1 Contenu du plan directeur cantonal

Deux thèmes du plan directeur cantonal traitent de mobilité douce: "Réseau cyclable" et "Chemins pour piétons".

En matière de réseau cyclable, le canton a établi la Planification cantonale du réseau cyclable en 1995. Ce document vise à mettre en place un réseau cyclable cohérent destiné au trafic pendulaire entre les localités (liaisons intercommunales). La planification à l'échelle locale est de la compétence des communes. Ces dernières sont responsables de la planification, de l'aménagement et de l'entretien des réseaux cyclables communaux. Elles doivent mettre à disposition des places de stationnement pour les deux roues au voisinage des haltes de transport public ou à proximité des équipements publics.

Dans le domaine des "Chemins pour piétons", le canton n'a pas élaboré une législation d'application de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR). La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC) stipule cependant que le réseau des chemins pour piétons doit être intégré au plan directeur communal des circulations. La loi sur le tourisme, adoptée en octobre 2005, énonce dans ses articles 59 et 60 les tâches qui incombent à l'Etat et aux communes dans ce domaine.

2.1.2 Plan cantonal des transports

Le principal instrument de planification à l'échelle cantonale dans le domaine des transports est le plan cantonal des transports. Le nouveau plan cantonal des transports a été adopté par le Conseil d'Etat le 28 mars 2006. Dans le domaine de la mobilité douce, il confirme les compétences communales définies dans le plan directeur cantonal.

2.1.3 Loi sur les routes (LR)

L'art.54a LR précise les conditions de construction des aménagements cyclables :

"Art. 54a Pistes et bandes cyclables

1 Lors de construction, de réfection et de correction de routes cantonales, le projet comprend l'aménagement de pistes ou de bandes cyclables si elles répondent à un besoin reconnu par la planification cantonale, exception étant toutefois faite des sections sur lesquelles la nature des lieux rend cet aménagement techniquement trop difficile ou excessivement onéreux.

2 La construction des pistes cyclables non adjacentes à une route incombe aux communes, avec participation de l'Etat, jusqu'à un montant équivalant à celui de l'aménagement qui aurait été réalisé le long de la route cantonale.

3 Les caractéristiques de ces ouvrages sont fixées par le règlement d'exécution. "

La loi ne fixe donc pas d'exigences en matière de mobilité douce.

3. Position du Conseil d'Etat

Question 1: Stratégie

Le Conseil d'Etat n'a pas développé une stratégie à long terme en matière de mobilité douce puisqu'il s'agit principalement d'une compétence communale. Toutefois, le plan cantonal des transports, adopté par le Conseil d'Etat le 28 mars 2006, fixe un objectif en vue de maintenir la répartition modale, à l'échelle du canton, dans sa répartition 2000.

La loi sur les routes précise les compétences communales :

"Art. 22 Collaboration intercommunale

1 Un raccordement convenable au réseau des communes voisines doit être recherché.

2 Lorsque la construction ou l'aménagement d'un raccordement routier exige la collaboration des communes voisines, un plan de route est établi d'un commun accord.

Art. 24 Trottoirs et autres installations de protection

1 Des trottoirs, pistes ou bandes cyclables et autres installations servant à la protection du public, tels que les passages inférieurs et supérieurs et les places d'arrêt pour les véhicules des services publics et des autres services réguliers, sont construits lorsque l'intensité du trafic ou les exigences de la sécurité les rendent nécessaires. Les dispositions de l'article 21a sont réservées."

L'agglomération de Fribourg et la CUTAF ont cependant l'intention d'agir dans le domaine, comme le montrent la conception directrice du projet d'agglomération de Fribourg et le plan régional des transports de la CUTAF. Puisque le traitement de la mobilité douce fait partie des exigences fédérales en matière de projet d'agglomération et que le canton a un intérêt majeur à pouvoir bénéficier des subventions du fonds d'infrastructure pour les agglomérations et le réseau des routes nationales, le Conseil d'Etat veillera au traitement du sujet lors de la procédure d'approbation du projet d'agglomération.

Question 2, 3 et 4: Quelles sont les mesures concrètes prévues?

Le Conseil d'Etat rappelle les compétences communales en matière de mobilité douce dans le plan directeur cantonal.

Le gouvernement a pris position de manière favorable, le 20 mai 2003, sur le projet fédéral de "plan directeur pour la locomotion douce" pour autant que celui-ci ne soit obligatoire que pour les services fédéraux. Il ressortait de cette prise de position que cette problématique était essentiellement un domaine d'activité des communes.

Le Conseil d'Etat est favorable au développement d'une politique relative à la mobilité douce. Cet aspect pourrait être intégré au programme de législature 2007-2011. Il s'agira d'établir, dans un premier temps, une stratégie dans le domaine et de l'intégrer aux planifications existantes (plan directeur cantonal, plan cantonal des transports). Dans un deuxième temps, une réorganisation administrative devrait également être envisagée, en vue de répondre à l'importance croissante que la problématique de la mobilité revêt dans les projets structurant l'espace cantonal.

Fribourg, le 7 juin 2006