



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral de l'environnement, des
transports, de l'énergie et de la communication
3003 Berne

Document PDF et Word à :
info@are.admin.ch

Fribourg, le 4 juillet 2019

**Révision totale de l'ordonnance du DETEC du 20 décembre 2017 concernant les
délais et le calcul des contributions à des mesures dans le cadre du programme en
faveur du trafic d'agglomération (OPTA). Consultation**

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs,

Le Conseil d'Etat vous remercie de la possibilité qui lui est offerte de se prononcer sur la révision de l'ordonnance départementale concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA), initiée le 25 mars dernier.

En préambule, le Conseil d'Etat soutient la démarche du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de fixer rapidement, au 1^{er} février 2020, dans une ordonnance départementale, les exigences requises pour les projets d'agglomération. Il en va, selon lui, de la transparence et de la sécurité juridique de tous les partenaires impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre desdits projets.

1. Remarques générales

Le Conseil d'Etat relève le souci de clarification qui a guidé les auteur-e-s de ce projet d'ordonnance. Il regrette toutefois que la distinction entre les exigences formulées à l'égard des projets du trafic d'agglomération et la procédure d'examen desdits projets ait disparu du projet mis ici en consultation.

Le Conseil d'Etat soutient la nouvelle liste exhaustive des mesures que doivent dorénavant contenir les projets d'agglomération, soit les mesures d'infrastructure de transport cofinancées au sens des articles 21 et 21a OUMin ainsi que les mesures de transport et les mesures d'urbanisation non cofinancées. Il est d'avis qu'on rendrait mieux compte d'une mise en œuvre qualitative des projets d'agglomération en ne se bornant pas à la seule mise en œuvre des mesures d'infrastructure de transport cofinancées.

Il souligne qu'il n'est en aucun cas fait obligation aux organismes responsables ou aux cantons de traiter, à la différence des stratégies sectorielles (dont la stratégie nature et paysage), des mesures paysagères. Cela doit rester une décision à choix de leur part. Il demande donc que la notion de paysage soit mieux explicitée dans le rapport explicatif sur la révision totale de l'OPTA et clairement mise en relation avec les seules thématiques de l'urbanisation et du transport.

Le Conseil d'Etat s'interroge aussi sur les liens proposés entre l'OPTA et les dispositions de l'Office fédéral du développement territorial pour le programme en faveur du trafic d'agglomération (DPTA) et se demande dans quelle mesure les DPTA ne devraient pas plutôt figurer à la suite de l'OPTA qu'elles sont censées expliciter. D'une manière générale, le fait que la structure de chacun de ces deux documents ne soit pas la même en rend la lisibilité malaisée.

Enfin, le Conseil d'Etat trouve nécessaire la coordination entre les projets d'agglomération et les planifications supérieures, qu'elles soient régionales, cantonales ou fédérales nécessaire. Il attend de ce fait que la Confédération joue un rôle plus actif dans cette coordination, notamment au travers des planifications nationales PRODES rail et route.

2. Remarques particulières

Art. 1 al. 2 let. a

Les indications apportées dans le rapport explicatif sur la révision totale de l'OPTA (en page 3/21) pourraient être complétées par des exemples concrets qui permettraient de mieux saisir de quel « matériel spécifique roulant destiné à la desserte capillaire » il est ici question. C'est là une thématique intéressante dans un canton où navettes automatiques et navettes électriques sont à l'étude ou en phase test.

Art. 2

Le Conseil d'Etat relève que selon les bases légales cantonales en vigueur les projets d'agglomération sont à considérer comme des plans directeurs régionaux et qu'ils suivent la procédure idoine. Le rôle du Conseil d'Etat fribourgeois consiste donc en l'approbation des éléments liants de la stratégie des projets d'agglomération. En revanche, le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour apprécier les mesures des projets d'agglomération. Ce n'est que lors de la signature de l'Accord sur les prestations des projets d'agglomération que ce dernier engage l'Etat. Le Conseil d'Etat part du principe que la Confédération continuera d'admettre la pratique fribourgeoise. Le Conseil d'Etat souligne également qu'il n'y a pas toujours adéquation entre organisme responsable et canton, dans la mesure où, dans le canton de Fribourg, seules les communautés régionales (agglomération ou associations de communes) sont responsables de l'élaboration et de l'adoption des projets d'agglomération. C'est ainsi que les Accords sur les prestations ont toujours été signés par le Conseil d'Etat ainsi que la communauté régionale correspondante, à savoir soit l'Agglomération de Fribourg, soit l'association de communes Mobul. L'Agglomération de Fribourg comme Mobul garantissent d'ailleurs le caractère obligatoire des projets d'agglomération et veillent à leur mise en œuvre coordonnée.

Art. 6 et art. 7

Le Conseil d'Etat soutient la proposition de structuration du contenu des projets d'agglomération. Cette structuration en deux parties, puis en modules, contribuera à alléger la tâche des organismes en charge de l'élaboration des projets d'agglomération en leur permettant de ne pas traiter chaque module à chaque nouvelle génération. Les indications données sur l'actualisation respective des modules devraient, sur le moyen terme, simplifier l'élaboration des projets d'agglomération. Il faut toutefois bien reconnaître que le premier projet d'agglomération (de la quatrième génération, voire d'une génération suivante) qui devra être élaboré selon cette nouvelle manière de faire s'accompagnera d'un surcroît non négligeable de travail.

Le Conseil d'Etat fait également remarquer que l'équilibre préconisé dans le rapport (en page 9/21) entre un projet d'agglomération lisible en soi et l'actualisation (à un rythme pouvant aller de 4 à 12 ans) en fonction des besoins des modules de chacune des deux parties risque dans la pratique de ne pas être très aisé à atteindre. Il est fort probable que les projets d'agglomération de la prochaine génération aient un caractère expérimental de ce point de vue.

Le Conseil d'Etat est en outre d'avis que la référence dans le rapport explicatif sur la révision totale de l'OPTA (en page 10/21) sur le Projet de territoire Suisse n'a pas lieu d'être.

Art. 8

Le Conseil d'Etat comprend la volonté de la Confédération de recourir aux indicateurs MOCA pour se doter d'une base comparative quantitative lui permettant de juger l'efficacité des projets d'agglomération. Toutefois, cette manière de faire lui semble très peu pertinente et il demande que la Confédération y renonce. Plusieurs arguments sont à avancer. Le travail nécessaire à la collecte des données de ces différents indicateurs est particulièrement important pour les organismes responsables alors que ces indicateurs n'ont pas d'influence directe sur l'évaluation des mesures des projets. Par ailleurs, si la Confédération livre bien certaines de ces données (par exemple les zones d'habitation qui se calculent en habitants-emplois/m²), ces données ne concernent que le passé et ne sont donc pas immédiatement applicables à la fenêtre temporelle (future) des projets d'agglomération. De surcroît, ces données devraient de toutes façons être systématiquement reprises dans le cadre de l'élargissement des périmètres des projets d'agglomération. Enfin, les méthodes utilisées par la Confédération pour apprécier les indicateurs MOCA en matière de desserte en transport public ne sont pas les mêmes que celles utilisées par les cantons. Les méthodes de la Confédération ne rendent pas bien compte des agglomérations de tailles petite et moyenne.

Art. 13 al. 2

Le Conseil d'Etat souligne la nécessité de traiter les grands projets d'une manière adaptée. En effet, ces grands projets représentant toujours des investissements conséquents, ils risquent d'être très souvent déclassés si on s'en tient à une évaluation stricte des méthodes de l'OPTA. En cela, le Conseil d'Etat soutient pleinement la proposition formulée par la DTAP à ce sujet.

Art. 13 al. 3

Le Conseil d'Etat souhaite s'assurer que la priorisation des mesures que pourrait effectuer la Confédération dans le cadre de l'examen des projets d'agglomération ne concerne que les seules mesures d'infrastructure de transport. De surcroît, il demande à ce que toute nouvelle priorisation de ces mesures se fasse d'entente avec les services cantonaux et les organismes responsables. Les séances techniques de discussion mises en place par l'Office fédéral du développement territorial dans le cadre de l'examen des projets d'agglomération semblent être le lieu indiqué pour de tels ajustements.

Art. 14

Le Conseil d'Etat plaide en faveur d'un rééquilibrage entre une évaluation quantitative et une évaluation plus qualitative des projets d'agglomération. Jusqu'alors l'accent a surtout été mis sur une évaluation quantitative (coût et rapport coût-utilité). Ce rééquilibrage passe notamment par une meilleure prise en compte de l'ensemble des mesures des projets d'agglomération des générations précédentes et pas la prise en compte de la mise en œuvre des seules mesures d'infrastructure de transport.

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'un tel rééquilibrage pourrait permettre à la Confédération d'utiliser toute l'étendue de la palette des contributions fédérales allouées aux projets d'agglomération. A ce jour, en dehors des projets urgents, aucune agglomération n'a encore pu bénéficier du montant maximal de 50 % de la contribution fédérale.

Art. 16

Le Conseil d'Etat soutient l'introduction de la pratique des contributions fédérales forfaitaires. Il demande à ce que cette nouvelle pratique allège effectivement les tâches administratives des cantons dans le traitement des dossiers avec l'Office fédéral des routes. Il propose que sur la base des expériences tirées des projets d'agglomération de quatrième génération, le plafond des coûts d'investissement des mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires puisse monter à dix millions de francs.

Art. 18

Le Conseil d'Etat partage le souci de mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération dans des délais plus serrés.

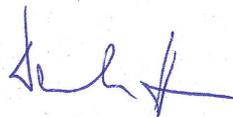
Il propose toutefois, eu égard aux difficultés rencontrées par les cantons et les organismes responsables à l'occasion de cette mise en œuvre, que ce qui fasse foi ne soit pas le début des travaux d'exécution de la mesure mais la signature de la convention de financement correspondante. Ce faisant, il invite la Confédération à retenir la même règle que celle nouvellement appliquée aux mesures d'infrastructure de transport des première et deuxième générations : obtiendront une contribution fédérale toutes les mesures au bénéfice d'une convention de financement avec l'Office fédéral des routes signée avant le 31 décembre 2027. Dans la même idée, le Conseil d'Etat propose que l'Office fédéral du développement territorial ait une approche souple de l'octroi des délais supplémentaires.

Le Conseil d'Etat vous remercie de l'attention que vous voudrez bien porter à ce courrier et vous prie d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, l'assurance de sa parfaite considération.

Au nom du Conseil d'Etat :



Jean-Pierre Siggen
Président



Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Copies

—
Agglomération de Fribourg, Bd de Pérolles 2, 1700 Fribourg
Association Mobul, Rue de la Perreire 3, 1635 La Tour-de-Trême