



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat André Schoenenweid / Jean-Daniel Wicht / Markus Ith /
Nadine Gobet / Elian Collaud / Solange Berset / Erika Schnyder /
Michel Losey / Eric Collomb / Bruno Fasel-Roggo

2014-GC-145

Couverture d'une portion d'autoroute pour le secteur Chamblioux–Bertigny

I. Résumé du mandat

Par mandat développé et déposé le 12 septembre 2014, les dix députés cosignataires rappellent qu'il y a déjà plusieurs années que la construction d'une couverture du secteur d'autoroute A12 située sur les communes de Givisiez, de Granges-Paccot et de Fribourg est envisagée. Ce secteur est d'une grande importance pour l'agglomération et idéalement situé sur deux lignes de transports publics, également situé à cinq minutes à pied de la future halte ferroviaire de Givisiez. Ces dix dernières années, ce projet de couverture a aussi fait l'objet de plusieurs interventions et questions de députés.

Les mandants sont convaincus que la convergence des intérêts du Conseil d'Etat et des communes concernées permettra de concrétiser la couverture de l'autoroute dans ce secteur. Ils constatent finalement que ce mandat s'inscrit parfaitement dans le cadre des exigences de l'ARE permettant d'éviter un gaspillage du terrain dans cette zone à forte densité urbaine.

Formellement, les députés demandent au Conseil d'Etat :

- > de relancer ce projet de couverture et d'intervenir avec détermination auprès de la Confédération afin de poursuivre les études de la tranchée couverte Chamblioux–Bertigny ;
- > de créer un comité de pilotage avec les partenaires concernés et des représentants du Grand Conseil ;
- > de mettre en œuvre, dans un délai de deux ans, la planification technique et financière de ce projet de couverture avec ou sans partenaires privés.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Avant de répondre aux trois demandes spécifiques des dix députés cosignataires, il convient de placer le mandat dans son contexte historique et rappeler quelques éléments techniques.

1. Synthèse historique

L'Office fédéral des routes OFROU, représentant du propriétaire des routes nationales depuis 2008, a le devoir de protéger les riverains contre le bruit des routes nationales selon les principes exprimés dans l'ordonnance sur la protection contre le bruit OPB, soit les locaux situés sur des parcelles qui

étaient déjà en zone constructible en 1985 (l'équipement des parcelles mises en zone après 1985 est l'affaire de leur propriétaire).

Le projet de protection contre le bruit routier du tronçon d'autoroute à Chamblieux est en discussion depuis 1986. Le programme d'assainissement contre le bruit routier dressé par le Service des autoroutes SAR, Service de l'Etat de Fribourg responsable des routes nationales jusqu'à fin 2007 (entrée en vigueur de la RPT) a été jugé conforme par l'Office fédéral de l'environnement OFEV le 24 décembre 2004. Des études de variantes ont été engagées selon la demande de l'OFEV du 13 juillet 2005.

Le 27 novembre 2006, le SAR, après l'avoir présenté aux responsables de l'OFEV et l'OFROU, adresse à l'OFROU le projet d'assainissement au bruit de la région de Chamblieux en proposant six variantes, trois de parois antibruit et trois de couverture de l'autoroute (constructibles et non constructibles), projet accompagné d'une étude du « caractère économiquement supportable et de la proportionnalité des mesures de protection » et d'un examen sous l'angle du développement durable au moyen de l'instrument fédéral NISTRA.

Le SAR recommande alors de construire une couverture d'autoroute de 620 m de long (située à peu près entre le pont de la Chassotte et le pont ferroviaire) sur laquelle il est possible de construire de petits immeubles sur les 250 premiers mètres (partie en amont), pour un montant total de 41,3 millions de francs TTC (précision des coûts au stade de l'étude préliminaire, sans les éventuels immeubles). Le projet de couverture retenu prévoit alors un mur porteur médian, situé au droit de la berme centrale séparant les quatre voies de circulation. Ce mur porteur permet la construction de petits immeubles sans surcoûts disproportionnés (2,3 millions, compris dans les 41,3 millions).

Estimation des coûts en 2006, stade « étude préliminaire » (en millions de francs)

Couverture de 620 m	31,6
Écrans paraphones complémentaires de part et d'autre de la couverture	<u>5,0</u>
Total	36,6
Remplacement du pont de la Chassotte (gain sur autre projet OFROU)	-0,4
Total intermédiaire (A)	36,2
TVA 7,6 %	<u>2,8</u>
Total TTC (B)	39,0
Renforcement de la structure pour la zone constructible	2,2
TVA 7,6 %	<u>0,1</u>
Total TTC	2,3
Total TTC du projet	41,3

Clef de répartition des coûts alors proposée

Il est alors prévu que les coûts du renforcement (2,3 millions) de la structure porteuse pour rendre la zone constructible sur 250 m soient à la charge d'un éventuel promoteur. Ce montant n'est dès lors pas pris en considération dans les calculs de répartition des coûts. La part de la Confédération correspond au montant qu'elle devrait investir pour construire des parois antibruit.

Montant (HT) à se répartir (A)	36,2
Part de la Confédération selon séance du 8 août 2006 (HT)	<u>-27,0</u>
Solde intermédiaire	9,2
TVA 7,6 %	<u>0,7</u>
Solde TTC à répartir entre les communes et le canton	9,9
Part cantonale TTC : (D = 10 % de B selon prévision à long terme)	<u>-3,9</u>
Solde TTC à répartir entre les communes	6,0

L'Etat s'engage alors à participer au montant de 3,9 millions de francs correspondant à la part du canton dans le régime pré-RPT (10 % des coûts d'aménagement (B)).

Le 14 mai 2007, le vice-directeur de l'OFROU, d'entente avec l'OFEV, prend position sur le projet d'assainissement remis par le SAR. Il accepte la variante « couverture de 620 m avec paroi médiane permettant la construction de petits immeubles », indique les principes de prise en charge des coûts par l'OFROU, basé sur un « projet d'assainissement de référence » et confirme la part de l'OFROU de 27 millions de francs (HT 29,05 TTC). Il indique en outre que les surcoûts des frais d'exploitation et d'entretien dus à la couverture sont à charge des tiers, en un versement unique du montant capitalisé alors estimé à 3,95 millions de francs. Il demande au SAR de poursuivre les études en établissant le « projet définitif » de la variante retenue et de confirmer la clef de répartition des coûts qui, à ce stade, est la suivante :

Montant (HT)	36,2
Capitalisation des frais supplémentaire d'entretien et d'exploitation (HT)	<u>3,7</u>
Total (B) (= 42,9 millions TTC)	39,9
Part de la Confédération (HT)	-27,0
TVA 7,6 %	<u>1,0</u>
Solde TTC à répartir entre les communes et le canton	13,9
Part cantonale TTC : (D = 10 % de B)	<u>-4,3</u>
Solde TTC à répartir entre les communes et les autres tiers	9,6

En automne 2009, le SAR a transmis à l'OFROU le « projet définitif » avec une estimation des coûts de l'ouvrage à 49,5 millions de francs TTC (à comparer avec le montant (A) de 36,2 millions HT + 2,2 millions HT pour le renforcement, soit 41,3 millions TTC) représentant une augmentation par rapport aux chiffres de 2006 de 20 %, due au renchérissement et à l'affinage du projet (notamment les prévisions géologiques). Ce montant ne tient pas compte de la capitalisation des surcoûts de frais d'exploitation et d'entretien dus à la couverture.

Le 28 janvier 2010, suite au transfert des routes nationales du canton à la Confédération, la direction du projet, jusque-là sous l'égide du SAR, est reprise par l'OFROU qui indique qu'un comité de pilotage (COPIL) sera intégré dans la nouvelle organisation de projet qu'il compte mettre en place. Le 10 mai 2011, l'OFROU organise la première séance du COPIL.

Dans son courrier du 14 août 2012, l'OFROU informe le canton que le devis du projet a été révisé (sans construction possible d'immeubles sur la couverture) et qu'il s'articule de la façon suivante (montant TTC avec TVA à 8 %) :

Coûts totaux des travaux (y c. entretien lourd du tronçon)	81,02 millions
Coûts des travaux d'entretien lourds à charge de de l'OFROU	- 19,07 millions
Coûts des travaux d'aménagement de la tranchée couverte	61,95 millions
Coûts à charge de l'OFROU (coût du projet de parois antibruit)	- 33,07 millions
Aménagement à charge de tiers (Etat, communes, privés)	28,88 millions
Surcoût d'entretien et d'exploitation calculé à 50 ans selon directive OFROU	+ 13,49 millions
Total à charge de tiers (Etat, communes, privés)	42,37 millions

L'augmentation des coûts des travaux d'aménagements (49,5 millions à 61,95 millions TTC soit 25 %) a plusieurs origines :

- > Les standards de l'OFROU prévoient qu'aucun mur médian ne soit construit au droit de la berme centrale, ceci afin de faciliter la gestion du trafic en cas de travaux ou d'accident. Cette contrainte a en outre pour conséquence qu'aucun immeuble ne pourra être construit sur la couverture de l'autoroute (ou alors au moyen d'un renforcement de la dalle disproportionné).
- > La part « divers et imprévus » passe de 3 à 10 % selon les directives de l'OFROU.
- > Les coûts de la gestion du trafic pendant les travaux ont été intégrés dans le devis.
- > Il est tenu compte du renchérissement entre 2009 et 2012 et de l'augmentation de la TVA au 1^{er} janvier 2011 (7,6 % à 8,0 %)

À cela, l'OFROU ajoute le montant à charge des tiers de 13,49 millions de francs correspondant à la capitalisation, sur 50 ans, des surcoûts d'exploitation de l'autoroute dus à la couverture.

Le montant total à charge de tiers (à se répartir entre les communes, le canton et d'éventuels privés intéressés) passe dès lors **de 9,9 millions de francs en 2006 à 42,37 millions de francs en 2012 !**

Le 28 août 2012, le Conseil d'Etat demande leur avis aux trois communes concernées. Le 24 juin 2013, une rencontre est organisée entre la délégation des affaires économiques et financières du Conseil d'Etat et les trois communes. Le 8 octobre 2013, les trois communes annoncent pouvoir financer 9 millions de francs sur les 42,37 millions de francs à charge de tiers.

Les directeurs DFIN et DAEC s'entendent pour proposer une participation de l'Etat semblable à celle qu'il aurait eu dans le régime pré-RPT, soit 10 % de 61,95 millions de francs (soit 6,2 millions, sous réserve de l'approbation du Grand Conseil). Un montant supérieur pourrait créer un précédent et péjorer d'autres projets routiers cantonaux dont l'efficacité pour la mobilité ou la diminution des contraintes dues au trafic en intérieur de localité serait meilleure.

Le 9 décembre 2013, le Conseil d'Etat propose à l'OFROU une prise en charge par les tiers (Etat 6,2 millions et communes 9 millions) de 15,2 millions de francs (sur les 42,37 millions), sous réserve de l'acceptation par le Grand Conseil et les législatifs communaux respectifs.

Le 12 février 2014, l'OFROU informe le Conseil d'Etat que dans ces conditions (manque de couverture financière de 27,17 millions), par équité de traitement avec les autres demandes émanant de toute la Suisse, l'OFROU renonce à la réalisation d'une couverture et va poursuivre les études des parois antibruit en vue de leur réalisation dans les plus brefs délais et à la charge de la Confédération, dans le but de protéger les bordiers.

Le 12 septembre 2014, le présent mandat est déposé. Le 4 décembre 2014, quatre députés (parmi les dix députés signataires du présent mandat) adressent une lettre au directeur AEC l'informant *de la création d'un comité de pilotage avec le soutien des trois communes concernées*. En outre, les quatre députés *avec 4 partenaires privés fribourgeois s'engagent à compte d'auteur d'établir un projet de faisabilité, sur le plan technique et financier, de cette couverture autoroutière. Conscients des difficultés pour les communes concernées d'assumer la charge financière du projet, un partenariat public-privé (PPP) semble se profiler comme la meilleure solution pour réaliser ce projet ambitieux pour Fribourg (...)*.

Le 22 décembre 2014, le Conseil d'Etat prend connaissance des conclusions d'une étude commandée par l'Office fédéral du logement OFL sur le potentiel constructible sur les autoroutes suisses : *L'étude fait état de 98 tronçons de 500 m chacun qui satisfont aux exigences pour être recouverts et utilisés pour la construction de logements. Toutefois, du point de vue économique, il faudrait s'attendre à des coûts fixes très élevés en raison des travaux de couverture qui devraient être menés sans perturber le trafic et des indemnités à verser à la Confédération. En outre, il faudrait tenir compte des implications financières des délais de planification et d'exécution particulièrement longs qu'impliquent des projets d'une telle complexité. Pour près de la moitié des emplacements identifiés, la densité de logements qui permettrait de financer les coûts de la couverture de l'autoroute et de la construction des logements au moyen des recettes provenant des loyers est irréaliste. L'étude conclut que dans 38 cas la couverture de route serait adéquate et judicieuse pour construire des logements.*

Sur le territoire fribourgeois, aucun des 6 secteurs analysés n'a été retenu. Le secteur de Chamblieux pourtant bien classé au niveau technique (4^e sur 98 projets suisses) est fortement péjoré par sa faible rentabilité due à une faible valeur locative du marché de l'immobilier de l'agglomération fribourgeoise (en comparaison avec les grands centres suisses). Les 38 projets « réalistes » selon l'étude se trouvent principalement dans les cantons de Zurich, Vaud et Schwyz.

Enfin, le Conseil d'Etat ne peut confirmer ni infirmer les chiffres de 50 000 m² de surface brute de plancher supplémentaire avancés par les députés cosignataires. Il rappelle que le projet présenté par l'OFROU ne permet pas la construction d'immeubles, même de faible grandeur, sur la couverture elle-même. Un tel projet engendrerait des coûts encore plus élevés, certainement disproportionnés. Toutefois, la couverture de l'autoroute permettrait de construire des immeubles plus proches de l'autoroute, dans les limites de construction (bande de 25 m de large), en dérogation des règles habituelles.

2. Efficacité acoustique et proportionnalité des mesures

En janvier 2013, l'OFROU a transmis à l'Etat, avec une copie aux trois communes concernées, un rapport intermédiaire qui lui sert de base décisionnelle pour le choix entre les différentes options d'assainissement proposées, avec notamment une variante de tranchée couverte. Selon cette étude, en 2030, si aucune mesure contre le bruit n'est mise en place, les valeurs de bruit seront dépassées sur 81 bâtiments bordiers de l'autoroute (sur 93 dans le périmètre concerné), représentant 1376 personnes touchées.

Trois variantes sont analysées

> Variante 1: mise en place de murs antibruit de 3 m de hauteur entre le pont de la Chassotte et le pont de chemin de fer, des deux côtés de l'autoroute.

- > Variante 2: mise en place de murs antibruit de différentes hauteurs (jusqu'à 7 m) entre le pont de la Chassotte et le pont de chemin de fer, des deux côtés de l'autoroute.
- > Variante 3: mise en place d'une tranchée couverte de 615 m prolongée de murs antibruit de 2,5 m.

L'efficacité acoustique des trois variantes est synthétisée dans le tableau ci-après :

Situation en 2030	Nombre d'immeubles où les valeurs de bruit sont dépassées (sur 93 immeubles dans le périmètre concerné)	Nombre de personnes touchées
Si rien n'est fait	81	1376
Variante 1	39	744
Variante 2	31	543
Variante 3	3	15

Un des chapitres du rapport est consacré à l'« analyse coût-efficacité et proportionnalité » et arrive à la conclusion que seule la variante 2 obtient un indice favorable, la variante 3 étant fortement péjorée par ses coûts.

Les principes de l'« analyse coût-efficacité et proportionnalité » utilisés par l'OFROU ont été reconnus par le Tribunal fédéral administratif dans une décision du 15 janvier 2014 concernant un cas dans le canton de Zurich (demande de construire 270 m de couverture sur l'A1 en prolongement du tunnel de Gubrist, commune de Weiningen, ATA A-1251/2012, considérant 27.6.5).

3. Réponse aux demandes des mandants

Le Conseil d'Etat soutient ce projet sur le principe depuis plusieurs années, en particulier en coordonnant les démarches entre les différents prestataires.

Si la couverture de l'autoroute sur le secteur de Chamblioux a des avantages certains du point de vue de l'aménagement du territoire et de la sérénité retrouvée dans le secteur, les coûts à charge de tiers sont très importants et non garantis à ce jour. Le courrier adressé par les quatre députés au directeur AEC le 4 décembre 2014 démontre un intérêt du secteur privé et le Conseil d'Etat salue cet engagement.

En cas d'acceptation du présent mandat par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat s'engage à organiser une séance avec les intéressés au partenariat public privé (PPP) afin de définir une marche à suivre et un calendrier, en collaboration étroite avec l'OFROU qui, selon sa réponse au courrier du Conseil d'Etat du 23 décembre 2014, ne ferme pas la porte à un partenariat public privé mais rappelle que le projet, au stade actuel, ne permet pas la construction d'immeubles sur la couverture.

La mise en œuvre d'une planification technique est du ressort du maître de l'ouvrage, l'OFROU, qui s'acquittera de cette tâche une fois les garanties financières formulées sur la part des tiers.

En conclusion et compte tenu des éléments nouveaux présentés ci-avant, le Conseil d'Etat propose d'accepter le mandat. Le Conseil d'Etat organisera une séance avec les intéressés au partenariat public privé (PPP) afin de définir une marche à suivre et un calendrier, en collaboration étroite avec l'OFROU.

24 février 2015