Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Postulat Michellod Savio / de Weck Antoinette 2021-GC-164
Flexibiliser et numériser le travail afin d'éviter la saturation des réseaux de transports aux heures de pointe

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 3 novembre 2021, les députés Savio Michellod et Antoinette de Weck demandent la réalisation d'une étude sur les mesures, complémentaires à celles qui sont prises dans le domaine des infrastructures, susceptibles d'atténuer les effets négatifs des engorgements du trafic aux heures de pointe sur l'économie. Le rapport du Conseil d'Etat pourrait ultérieurement servir de modèle pour les entreprises privées.

Deux axes d'action sont mis en évidence par les auteurs du postulat : la flexibilisation de l'horaire de travail et la promotion du télétravail.

En ce qui concerne la flexibilisation de l'horaire de travail, les auteurs du postulat relèvent que la simple libéralisation du temps de travail n'a pas forcément pour conséquence d'atténuer les engorgements des moyens de transport. Elle décale simplement l'heure des embouteillages. Ils demandent au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité d'introduire des mesures managériales internes favorisant un véritable étalement des horaires de travail, en prenant en considération le potentiel d'un éventuel étalement des horaires des hautes écoles.

En ce qui concerne la promotion du télétravail, les auteurs du postulat considèrent que cette forme de travail constitue un complément intéressant aux mesures de flexibilisation du temps de travail, et devrait, de ce fait, être prise en considération dans le rapport du Conseil d'Etat.

Selon les auteurs du postulat, le rapport du Conseil d'Etat devrait en particulier répondre aux questions suivantes :

1. Quelles mesures le Conseil d'Etat peut-il envisager pour atténuer les déplacements simultanés aux heures de pointes ?
2. La flexibilisation de l'horaire de travail ainsi que le télétravail partiel sont-ils appliqués au sein de l'administration cantonale ? A quelles catégories socio-professionnelles peuvent-ils être appliqués ?
3. Un décalage du début, respectivement de la fin des cours au sein des Universités et des Hautes Ecoles est-il possible ?
4. Quels sont les coûts liés aux engorgements des réseaux routiers/de transports publics aux heures de pointe dans le canton ?
5. Afin d'inciter les entreprises privées à rejoindre ce mouvement et à réduire les coûts dont il est question sous le point précédent, quelles mesures le Conseil d'Etat entrevoit-il (mesures fiscales, soutiens indirects) ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Remarque préalable et mesures du Conseil d'Etat pour atténuer les déplacements simultanés aux heures de pointes

Le Conseil d'Etat partage globalement les préoccupations des auteurs du postulat. Afin de désengorger les routes, notamment aux heures de pointe, et de diminuer les émissions de gaz à effet de serre ainsi que l'impact sur l'environnement des véhicules motorisés, le Conseil d'Etat encourage le report modal en faveur de la mobilité douce et des transports publics. Ce but est inscrit dans le Plan directeur cantonal ainsi que dans le Plan climat cantonal. Il l'était également dans le programme gouvernemental de la législature 2017–2021. Pour concrétiser cet objectif, le Conseil d'Etat a pris et prend les mesures suivantes :

> il développe depuis plusieurs années l'offre en transports publics dans tout le canton, notamment les cadences aux heures de pointe ;
> il a adopté le plan sectoriel vélo en décembre 2018 qui définit le réseau cyclable cantonal utilitaire et de loisirs et est mis en place progressivement ;
> il a adopté en décembre 2018 le plan sectoriel des parcs-relais (stationnement des voitures et vélos) à aménager à proximité immédiate des haltes ferroviaires du canton ;
> il lie aménagement du territoire et desserte en transports publics et en mobilité douces.

Par ailleurs, la nouvelle loi sur la mobilité (LMob), adoptée par le Grand Conseil le 5 novembre 2021, régit l'ensemble de la mobilité cantonale, particulièrement les aspects de planification, construction, financement, entretien et signalisation des infrastructures de mobilité, de même que la mobilité des personnes et le transport de marchandises.

La LMob intègre les objectifs cantonaux de neutralité climatique et vise à perfectionner l'efficacité du système multimodal. Les enjeux posés par les modes et habitudes actuels de mobilité, en matière de travail et de loisirs notamment, ainsi que par la digitalisation, sont aussi pris en compte (cf. art. 1, 2 et 3 LMob).

Ces éléments préalables étant rappelés, le Conseil d'Etat présente ci-après les deux mesures qu'il a mises en place dans son domaine de compétence et qui ont notamment pour effet d'atténuer les déplacements simultanés aux heures de pointe (ch. 2). Le chiffre 3 analyse, quant à lui, les impacts à attendre d'un décalage des horaires des hautes écoles. La demande relative à la question des coûts liés aux engorgements des réseaux routiers et des réseaux de transports publics aux heures de pointe dans le canton est ensuite traitée sous chiffre 4. Finalement, le chiffre 5 répond à la question des mesures incitatives à disposition du Conseil d'Etat pour favoriser la fluidité du trafic.

2. Flexibilisation de l'horaire de travail

Le Conseil d'Etat a récemment adopté des mesures ayant pour but de flexibiliser le temps de travail du personnel de l'administration cantonale. Les collaborateurs et collaboratrices peuvent librement, dans un cadre défini, déterminer leurs heures de travail, grâce à un horaire « à la carte ». Le personnel a la possibilité d'étaler ses heures de travail comme il le souhaite entre 6 heures et 20 heures. Cette flexibilité permet de déroger aux horaires « classiques » et de choisir son heure d'arrivée et de départ en lien avec d'autres obligations ou contraintes, voire avec des préférences personnelles. Seul le personnel soumis à l'horaire imposé ne bénéficie pas de cette flexibilité ; il s'agit des personnes travaillant selon le principe de l'horaire continu ou en équipe : policiers, agents de détention, personnel des soins, etc.

D'autre part, grâce au travail mobile, les employé-e-s de l'Etat ont la possibilité de travailler en dehors des locaux de l'employeur, que ce soit à domicile, dans un espace coworking, un bureau externe ou lors de déplacements en transports publics. Le travail mobile est autorisé jusqu'à 50 % du taux d'activité. Il est mis en place partout où la nature de l'activité et les besoins du service le permettent. Le travail mobile permet d'économiser le temps perdu dans les trajets quotidiens, ce qui représente une économie de fatigue et de stress. Cette pratique participe également au désengorgement des routes.

3. Décalage du début respectivement de la fin des cours au sein des Universités et des Hautes Ecoles

En ce qui concerne plus spécialement les horaires des hautes écoles, force est de constater qu'un décalage du début et de la fin des périodes de cours n'aurait que peu d'impact sur la densité du trafic, tout en ayant des répercussions non souhaitables sur l'organisation des institutions concernées.

En effet, les cours des hautes écoles sont répartis sur une large tranche horaire. A l'Université de Fribourg, les enseignements (cours, séminaires, travaux en laboratoires ou autres) se déroulent entre 8 heures 15 et 19 heures. En ce qui concerne la Haute Ecole pédagogique Fribourg, les offres de cours dépassent largement les horaires scolaires habituels. Ceci est nécessaire pour une utilisation optimale des locaux de l'Université et de la Haute Ecole pédagogique. Un décalage du début, respectivement de la fin des cours, pour éviter une concentration des flux de voyageurs aux heures de pointes aurait comme conséquence une utilisation plus restreinte des locaux. Comme ceux-ci sont intensivement utilisés, particulièrement lorsqu'il s'agit de grands auditoires, ce décalage serait difficile à mettre en œuvre. Il aurait également comme conséquence une réduction du choix des enseignements pour les étudiants et étudiantes, car ceux-ci se chevaucheraient davantage.

Du fait de ces horaires élargis, les étudiants et étudiantes arrivent et partent à des moments très différents de la journée sur les différents lieux de formation des hautes écoles. Une première analyse interne de l'Université de Fribourg tend à montrer que la tranche horaire 8 heures 15 à 9 heures n'est pas la tranche la plus demandée. A la Haute Ecole pédagogique Fribourg, il est à noter que les étudiants et étudiantes passent près de 40 pour cent de leur temps de formation en stage ou formation pratique dans des établissements scolaires, disséminés dans tout le canton. L'impact d'un décalage des cours ne serait ainsi pas aussi notable que pour un établissement ayant des horaires réguliers.

En conclusion, un décalage du début, respectivement de la fin des cours des hautes écoles ne serait certes pas impossible, mais difficile à mettre en place et nécessiterait probablement la mise à disposition de locaux supplémentaires, surtout en termes de grands auditoires, sans que l'impact sur les flux de voyageurs aux heures de pointe soit réellement perceptible.

4. Coûts liés aux engorgements du trafic aux heures de pointe

Les services compétents ne disposent pas de données et de statistiques fiables permettant de déterminer les coûts liés aux engorgements des réseaux routiers et de transports publics aux heures de pointe, ni des instruments qui permettraient de répondre de manière précise et exhaustive à la demande des auteurs du postulat. En pratique, les coûts des engorgements sont difficiles à mesurer et à chiffrer de manière scientifique et exacte. Le Conseil d'Etat est d'avis que si une étude était finalement demandée, les résultats qui en découleraient ne pourraient être qu'aléatoires et, de ce fait, peu utiles et d'un intérêt très limité.

5. Mesures fiscales incitatives

S'agissant des éventuelles mesures fiscales que pourrait prendre le canton pour inciter les entreprises privées à participer à la lutte contre la densité du trafic, il convient de relever d'emblée que la marge de manœuvre dont disposent les autorités fribourgeoises est considérablement limitée par le cadre législatif fédéral.

Ainsi, théoriquement, du point de vue des employeurs, on pourrait imaginer que les entreprises soient autorisées à faire valoir 150 pour cent des charges salariales pour les collaborateurs et collaboratrices en télétravail, à l'instar de la super-déduction R&D, ou prévoir un crédit d'impôt pour les entreprises qui proposent un certain pourcentage de télétravail. Toutefois, en pratique, il n'est pas possible de mettre en œuvre de telles mesures de manière indépendante et autonome au niveau cantonal. Leur adoption nécessiterait une réglementation préalable dans la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. De plus, comme les possibilités effectives de recourir au télétravail varient d'une entreprise à l'autre, de telles mesures entraîneraient de facto des inégalités de traitement en fonction du domaine d'activité, de la localisation ou de la structure des entreprises. Elles ne seraient dès lors pas opportunes.

Pour être complet et bien qu'il ne s'agisse pas de mesures incitatives pour les entreprises, il est précisé ici, que du point de vue des employé-e-s, les dispositions de l'ordonnance DFIN du 14 décembre 2006 sur la déduction des frais professionnels des personnes exerçant une activité lucrative dépendante (RSF 631.411), qui se conforment à la position de la Conférence suisse des impôts, ne prévoient pas de déduction « télétravail ». Les personnes qui effectuent du télétravail ne peuvent pas faire valoir les frais de déplacement et de repas à l'extérieur pour les jours télétravaillés. Cela est justifié par le fait qu'elles n'ont pas à prendre en charge les frais en question. Il ne serait dès lors pas adéquat de prévoir des modifications en la matière. Au surplus, il est à rappeler que le Grand Conseil, lors de l'adoption de la LMob, a récemment pris des décisions en matière de plafonnement des déductions fiscalement admises pour les frais de déplacement.

Au vu des éléments qui précèdent et en particulier eu égard :

> au fait que les demandes des auteurs du postulat ayant trait aux dispositions à prendre par le Conseil d'Etat pour atténuer les déplacements simultanés de son personnel et des étudiants et étudiantes aux heures de pointe ont d'ores et déjà été mises en œuvre ou ne sont pas forcément souhaitables (cf. ci-dessus ch. 2 et 3),

> au fait que les coûts induits par les engorgements du trafic ne peuvent pas être chiffrés de manière précise et exhaustive et que les résultats d'une éventuelle étude seraient dès lors très aléatoires et peu fiables (cf. ci-dessus ch. 4),

> au fait que la marge de manœuvre dont disposent les autorités fribourgeoises s'agissant d'éventuelles mesures fiscales incitatives est fortement limitée par le cadre législatif fédéral,

le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter le postulat.

12 avril 2022