



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Dafflon Hubert

2017-CE-80

Politique de stationnement, mobilité douce et transports publics : quelles stratégies sont pratiquées par les moyens et les grands générateurs de trafic de l'Etat de Fribourg ?

I. Question

L'Etat de Fribourg se doit d'être exemplaire quant à la politique des transports adoptée tant par ses collaborateurs/trices que par ses clients et ses visiteurs. Tout doit être mis en place afin que la mobilité douce et les transports publics soient favorisés pour se rendre auprès de l'infrastructure publique. Le réseau routier étant souvent saturé, il est indispensable de prendre toutes les mesures visant à inciter les concernés à prendre les moyens de transport alternatifs à la mobilité individuelle.

1. Est-ce que l'Etat de Fribourg dispose d'un inventaire et d'une vision globale des stratégies de politique des transports pratiquées auprès des moyens et grands générateurs de trafic étatique ?
2. Si ce n'est pas le cas, est-ce que l'Etat de Fribourg entend mettre en œuvre un tel inventaire à la base d'une politique des transports incitative ?
3. Est-ce que les places de stationnement des grands générateurs tels que les hôpitaux, les écoles, les musées et les administrations cantonales sont toutes payantes pour les collaborateurs et les visiteurs ?
4. Est-ce que des plans de déplacements sont mis en place afin de faciliter le covoiturage des collaborateurs/trices ?
5. Est-ce que les grands services de l'Etat pratiquent une politique des transports volontariste et exemplaire en faveur de la mobilité douce et des transports publics ?
6. Est-ce que le télétravail est soutenu en tant que mesure permettant de diminuer les atteintes environnementales des transports ?

3 avril 2017

II. Réponse du Conseil d'Etat

Objectifs et instruments de la politique cantonale des transports

Le Conseil d'Etat partage l'avis de l'auteur de la question selon lequel l'Etat doit se montrer exemplaire en matière de politique des transports, en favorisant l'usage des transports publics et de la mobilité douce, que ce soit par ses propres employé-e-s ou par les usagers de ses services.

Le Conseil d'Etat poursuit cet objectif principalement par le biais de l'instrument des plans de mobilité. Pour rappel, les plans de mobilité des entreprises ou des organisations visent à promouvoir

les solutions alternatives aux déplacements individuels motorisés – soit les transports publics et la mobilité douce – pour les déplacements pendulaires et professionnels des employé-e-s, afin de favoriser le développement durable.

La promotion des plans de mobilité au sein de l'Etat constitue l'un des sept projets phares de la Stratégie pour le développement durable adoptée en 2011 par le Grand Conseil et dotée d'un crédit d'engagement total de 7,7 millions de francs. L'objectif de ce projet phare de la Stratégie est d'intégrer le développement des plans de mobilité dans le fonctionnement courant de l'Etat.

Sur un plan plus général, le Conseil d'Etat s'est engagé à promouvoir une mobilité multimodale et durable dans son Programme gouvernemental de la législature 2017–2021, dans le but notamment de pouvoir absorber la hausse attendue de la population cantonale sans engorgement des infrastructures. Pour y parvenir, il met expressément la priorité sur le renforcement du réseau de transports publics et le développement de la mobilité douce.

Le renforcement du réseau de transports publics passe principalement par la poursuite de l'extension et de la densification du RER, mise en œuvre depuis 2010, l'augmentation des cadences et le réaménagement des gares. En parallèle, l'Etat s'emploie également à développer la desserte des bus régionaux et cofinance le transport urbain.

En ce qui concerne la mobilité douce, une profonde révision de la planification cantonale du réseau cyclable, rebaptisée « plan sectoriel vélo », est en cours. Le plan sectoriel vélo sert de cadre de référence à la mise en place d'un réseau cyclable cantonal utilitaire et de loisirs sûr et continu, qui constituera un élément central du développement de la mobilité douce dans le canton.

Bases légales

La loi du 20 septembre 1994 sur les transports (LTr) stipule que les objectifs de la politique cantonale des transports sont adoptés par le Grand Conseil (art. 3 al. 1 let. a LTr). Selon l'article 2 LTr, ces objectifs sont notamment les suivants :

- a) encourager l'utilisation des transports publics en garantissant une offre de prestations suffisante, dans les limites de la capacité financière des collectivités publiques ;
- b) coordonner les décisions à prendre dans le domaine des transports avec les objectifs de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement ;
- c) mettre en valeur les fonctions complémentaires des différents moyens de transports.

Dans le même sens, le décret du 2 février 2016 fixant les principes généraux et les objectifs en matière d'aménagement du territoire vise à coordonner la stratégie d'urbanisation avec celle de la mobilité (art. 3 al. 11 du décret) et à augmenter la part modale des déplacements en transports publics et en mobilité douce, notamment sur le réseau cantonal, dans le centre cantonal et dans les centres régionaux (art. 3 al.10).

Pour concrétiser les objectifs de la politique cantonale des transports et les coordonner, l'article 9 alinéa 1 LTr prévoit l'élaboration d'un Plan cantonal des transports (PCTr), intégré dans la planification de l'aménagement du territoire et liant pour les autorités cantonales, régionales et communales. Le PCTr souligne notamment la nécessité de favoriser les transports publics et la mobilité douce pour les déplacements pendulaires en général (décision D 2.9.1) et de développer les plans de mobilité d'entreprise (décision D 2.9.2).

La LTr fait actuellement l'objet d'une révision totale. Dans sa réponse à la motion Collomb intitulée « Une nouvelle loi sur la mobilité » (2017-GC-50), le Conseil d'Etat a rappelé sa volonté de revoir non seulement la LTr mais aussi la loi du 15 décembre 1967 sur les routes (LR). Ces deux textes seront fondus dans une nouvelle loi sur la mobilité, qui permettra de développer une approche globale du domaine et de répondre au mieux aux défis que représentent notamment l'entretien des infrastructures existantes et leur développement futur, au vu de l'augmentation attendue de la population cantonale.

Sur la base de ces considérations, le Conseil d'Etat peut répondre comme suit aux questions posées.

Réponses aux questions

1. *Est-ce que l'Etat de Fribourg dispose d'un inventaire et d'une vision globale des stratégies de politique des transports pratiquées auprès des moyens et grands générateurs de trafic étatique ?*
2. *Si ce n'est pas le cas, est-ce que l'Etat de Fribourg entend mettre en œuvre un tel inventaire à la base d'une politique des transports incitative ?*

Dans le cadre de sa politique d'encouragement des plans de mobilité, le Conseil d'Etat a lancé un processus de planification et de priorisation des sites de l'Etat pour la mise en œuvre de tels plans. Il considère que ce processus correspond à l'inventaire et à la vision globale demandés par l'auteur de la question et répond ci-dessous de manière exhaustive aux deux premières questions spécifiques du député Dafflon.

I. Les plans de mobilité de l'Etat

De manière générale, l'instrument des plans de mobilité a été introduit dans le cadre d'une phase-pilote prévue dans la Stratégie développement durable de l'Etat ; il devra par la suite être intégré dans le fonctionnement courant des services.

Actuellement, l'Etat encourage l'élaboration de plans de mobilité par ses services, mais n'impose pas une telle démarche. Le lancement et la mise en œuvre des plans se font de manière décentralisée par les services, avec un suivi assuré par le groupe de travail ad hoc « Plans de mobilité » (II) et les Directions. L'Etat pourra développer des incitations à la mise en œuvre de plans de mobilité lorsque la planification et la priorisation des sites auront été achevées (IV).

II. Groupe de travail Plans de mobilité

Suite notamment à différentes interventions parlementaires, le Conseil d'Etat a défini le cadre général des plans de mobilité de l'Etat et créé des instruments de suivi. Ainsi, il a institué en juin 2015 le groupe de travail « Plans de mobilité », présidé par le-la secrétaire général-e de la DAEC et comprenant des représentants de l'Administration des finances (AFin), du Service du personnel (SPO), du Service des bâtiments (SBat) et du Service de la mobilité (SMo) ainsi que la personne en charge de la Stratégie pour le développement durable.

Le groupe de travail a pour missions de conseiller les services dans l'élaboration de leurs plans de mobilité, de préavisier ces derniers à l'attention du Conseil d'Etat, d'établir une planification pour la réalisation des plans de mobilité de l'Etat, en fonction des caractéristiques des sites et notamment des déménagements prévus, et d'assurer la coordination de ces plans au niveau de l'Etat.

III. Directive sur les plans de mobilité et catalogue de mesures

En premier lieu, le groupe de travail a élaboré une directive ad hoc, adoptée en juin 2016 par le Conseil d'Etat, qui rappelle les objectifs généraux des plans de mobilité et détermine de manière précise leur contenu : périmètre du site, entités concernées, organisation de projet, état des lieux et diagnostic, objectifs concrets, mesures, répartition des places de parc entre les entités du site, etc.

Un catalogue de 16 mesures applicables par les services est joint à la directive. Parmi ces mesures figurent notamment l'attribution préférentielle des places de parc pour le covoiturage, la mise en place de l'auto-partage (Mobility car-sharing), la mise à disposition de vélos électriques, l'utilisation prioritaire des voitures de service pour les déplacements professionnels et la promotion du télétravail.

IV. Planification des plans de mobilité

La planification détermine les sites prioritaires pour l'établissement de plans de mobilité, en fonction d'un ensemble de critères tels que le nombre d'employé-e-s, l'urbanisation du site et ses enjeux en matière de transports, tout en tenant compte aussi des opportunités qui peuvent se présenter comme par exemple un déménagement ou une réorganisation prévus.

Les sites peuvent comprendre plusieurs bâtiments et regrouper plusieurs services géographiquement proches ou étroitement liés sur le plan fonctionnel. Pour les sites définis comme étant de première priorité, des plans de mobilité devraient être établis pendant la législature en cours.

Le groupe de travail « Plans de mobilité » a développé les bases de cette planification. Il est prévu d'octroyer un mandat externe pour achever ce processus et pouvoir présenter la planification au Conseil d'Etat. Un travail de communication sera alors à prévoir auprès des entités faisant partie des sites prioritaires.

V. Le plan de mobilité du Bourg

Après avoir fixé le cadre et les modalités des plans de mobilité, le Conseil d'Etat a donné suite au mandat 2013-GC-122 approuvé par le Grand Conseil en mai 2014 et demandant l'établissement, dans les deux ans, d'un plan de mobilité de l'Etat pour le quartier du Bourg.

A cette occasion, un important travail conceptuel et d'analyse a été effectué avec l'appui d'un bureau externe. La démarche a été supervisée par un groupe de suivi ad hoc créé en juin 2016 par le Conseil d'Etat et comprenant des représentant-e-s des Directions concernées et de la Chancellerie d'Etat.

Le plan de mobilité du Bourg porte sur 13 bâtiments, 26 services et environ 540 employé-e-s de l'Etat. Selon le rapport d'étude, 30 % des déplacements des employé-e-s sont effectués en voiture individuelle. Les experts estiment que la part de la voiture individuelle pourra être réduite de 30 % à 25 % en mettant en œuvre l'ensemble des mesures du catalogue, puis à 20 % moyennant des mesures supplémentaires.

Vu la très bonne qualité de la desserte, la part des transports publics atteint déjà 31 %. Celle de la mobilité douce s'élève à 21 %. Un potentiel d'amélioration est identifié pour les trajets à vélo. On peut relever encore qu'au total, 118 places de parc sont à disposition des 540 employé-e-s de l'Etat, auxquelles s'ajoutent 67 places pour les véhicules de service.

Le Conseil d'Etat a validé le plan de mobilité du Bourg le 27 juin 2017 pour transmission au Grand Conseil. Il a décidé à cette occasion d'intégrer deux nouvelles mesures dans le catalogue (encouragement du covoiturage et communication) et de faire étudier deux autres mesures, à savoir la mise en place d'un fonds de mobilité et la création d'incitations financières à l'utilisation des transports publics et de la mobilité douce en faveur de l'ensemble du personnel de l'Etat (VI).

Pour assurer la mise en œuvre du plan de mobilité du Bourg, les services concernés ont reçu de la DAEC un modèle de guide à adapter à leurs besoins. Ils se verront remettre encore un outil de suivi simple à utiliser. Le travail effectué pour l'élaboration et l'application de ce plan de mobilité servira de base de référence pour les futurs plans de mobilité, lors de la phase d'intégration de ces plans dans le fonctionnement courant des services de l'Etat, conformément à la Stratégie pour le développement durable.

VI. Mesures incitatives à l'étude

Les deux mesures incitatives nouvelles (V) sont actuellement à l'étude à la DAEC. Elles impliquent une révision de l'arrêté du 12 juillet 1991 concernant l'attribution et la gestion des places de stationnement pour voitures, conformément à la décision du Conseil d'Etat du 27 juin 2017 selon laquelle l'harmonisation des taxes de stationnement et leur réaffectation partielle pour des mesures incitatives devront être envisagées pour l'ensemble du personnel de l'Etat.

Dans ce cadre, les règles d'attribution des places doivent être adaptées aux besoins actuels et la tarification doit être étendue aux chefs-lieux des districts. En effet, aujourd'hui, seules les places de parc (couvertes ou en plein air) situées dans le Grand-Fribourg ainsi que les places couvertes à Bulle et à Tavel sont payantes pour les employé-e-s de l'Etat. Ces mesures nouvelles tout comme la réaffectation des ressources supplémentaires qu'elles pourront générer devront être discutées avec le personnel et ses représentant-e-s.

A noter qu'à l'heure actuelle, la législation sur le personnel de l'Etat ne prévoit que peu d'incitations pour les transports publics et la mobilité douce, excepté un encouragement indirect à l'achat d'un abonnement de transports publics par le biais des dispositions sur le remboursement des frais de transports et les règles prévoyant l'utilisation exceptionnelle du véhicule privé pour les trajets professionnels.

VII. Les « grands générateurs de trafic »

Au sens de l'auteur de la question, « les moyens et grands générateurs de trafic étatique » semblent être les sites regroupant des services publics qui abritent un nombre conséquent d'employé-e-s et/ou reçoivent une clientèle nombreuse, et qui génèrent par conséquent un trafic substantiel. Le député cite à titre d'exemples les hôpitaux, les écoles, les musées et les administrations cantonales. Les grands générateurs de trafic peuvent donc être des services de l'Etat ou des établissements autonomes, dotés ou non de la personnalité juridique.

Le Conseil d'Etat encourage les établissements publics, à l'instar des services, à s'engager en faveur d'une mobilité durable. Dans la Stratégie cantonale pour le développement durable, il « demande aux établissements de l'Etat dotés de la personnalité morale de participer aux actions renforçant la durabilité du canton, tout particulièrement à celles touchant à la gestion interne de l'Etat dans le domaine des achats publics, des fournitures de bureau, de la gestion informatique, de la gestion des

déchets ou de la mobilité, de la même manière que les unités administratives subordonnées ». Cela vaut a fortiori pour les établissements sans personnalité juridique¹.

En outre, les établissements publics qui sont soumis à la législation sur le personnel de l'Etat² appliquent en principe les dispositions déjà évoquées du règlement du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat (RPers) en lien avec la mobilité, à savoir l'utilisation du véhicule privé pour les besoins du service uniquement sur autorisation du ou de la chef-fe de service (art. 122 et 123 RPers ; sans autorisation, le remboursement ne couvre que l'équivalent des frais de transports publics) et le remboursement du billet à plein tarif jusqu'à ce que les frais de l'abonnement demi-tarif soient couverts (art. 125 RPers).

3. *Est-ce que les places de stationnement des grands générateurs tels que les hôpitaux, les écoles, les musées et les administrations cantonales sont toutes payantes pour les collaborateurs et les visiteurs ?*

I. Administration

En ce qui concerne l'administration, comme indiqué plus haut (VI), l'ensemble des places de parc situées dans le Grand-Fribourg ainsi que les places couvertes situées à Bulle et à Tavel sont payantes pour les employé-e-s de l'Etat. Les autres places de stationnement mises à disposition des employé-e-s de l'Etat sont gratuites.

L'arrêté du 12 juillet 1991 concernant l'attribution et la gestion des places de stationnement pour voitures « règle l'attribution et la gestion des places de stationnement dont bénéficient les collaborateurs, les étudiants auprès des établissements publics cantonaux, et les tiers » (art. 1 al. 1).

L'attribution de places de parc appartenant à l'Etat à ses employé-e-s incombe à chaque Direction et leur gestion relève du Service des bâtiments (SBat). Pour les visiteurs ou les tiers, la gestion et l'attribution reviennent au SBat (art. 1 al. 2 de l'arrêté).

L'attribution se fait selon les critères définis à l'article 4 al. 1 et 2: nul n'a droit d'office à une place de parc ; les places sont attribuées d'abord aux magistrats, puis aux employé-e-s qui utilisent régulièrement leur véhicule pour les besoins du service, puis aux personnes handicapées qui sont tributaires de leur véhicule privé, etc.

¹ Voir à ce sujet le rapport d'avril 2011 du Professeur Jean-Baptiste Zufferey relatif à la représentation de l'Etat dans ses entreprises, réalisé sur mandat de la DIAF. Les établissements suivants sont dotés de la personnalité juridique : l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB), l'Office cantonal de la circulation et de la navigation (OCN), l'Université, l'Office cantonal du matériel scolaire (OCMS), l'Etablissement de détention fribourgeois (EDFR), l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg (IAG), l'Etablissement d'assurance des animaux de rente (SANIMA), l'Hôpital fribourgeois (HFR), le Réseau fribourgeois de soins en santé mentale (RFSM), l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS), la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (CPPEF), la Haute Ecole spécialisée de Suisse occidentale/Fribourg (HES-SO/Fribourg) et la Haute Ecole pédagogique Fribourg (HEP).

Sont des établissements de droit public dépourvus de la personnalité juridique : les collèges cantonaux et l'Ecole de culture générale, le Gymnase intercantonal de la Broye, les Archives de l'Etat, la Bibliothèque cantonale et universitaire, le Conservatoire, le Musée d'archéologie, le Musée d'art et d'histoire et le Musée d'histoire naturelle.

² Art. 2 al. 1 let a-l du règlement du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat (RPers) : Université, OCMS, EDFR, IAG, SANIMA, HFR, RFSM, ECAS, CPPEF, HES-SO/Fribourg et HEP.

II. Etablissements

Selon l'article 1 al. 3 de l'arrêté, les établissements de l'Etat règlent l'attribution des places de stationnement par analogie avec les dispositions de l'arrêté. Il s'agit des établissements mentionnés à l'article 2 RPers³ ainsi que des « autres établissements d'instruction relevant de l'Etat » (art. 1 al. 4 de l'arrêté). Par conséquent, ces établissements peuvent adopter des règlements propres sur les places de stationnement en s'écartant au besoin de l'arrêté sur certains points, pour tenir compte de leurs besoins spécifiques.

Par exemple, l'Université de Fribourg dispose de 420 places de parc, toutes payantes selon le règlement ad hoc, et qui sont attribuées en premier lieu à ses collaborateurs et collaboratrices, en fonction notamment de leur lieu d'habitation. Pour les visiteurs, des places avec horodateurs sont à disposition sur les sites de Miséricorde et du plateau de Pérolles.

L'HFR compte pour sa part 1300 places de stationnement sur l'ensemble de ses sites, dont 1000 sur celui de Fribourg. Le règlement de l'HFR sur les places de stationnement a été révisé au 1^{er} mai 2017. Toutes les places de parc à disposition du personnel sont désormais payantes et les tarifs ont augmenté. Sur les principaux sites de l'HFR, les places pour les visiteurs sont également payantes. L'HFR a entrepris des démarches pour mettre en œuvre un plan de mobilité favorisant le report modal de la voiture privée sur les transports publics et la mobilité douce.

4. Est-ce que des plans de déplacements sont mis en place afin de faciliter le covoiturage des collaborateurs/trices ?

Trois mesures du catalogue arrêté par le Conseil d'Etat pour les plans de mobilité (III) sont dédiées au covoiturage : marquage de places de stationnement réservées pour le covoiturage, attribution préférentielle des places aux personnes faisant du covoiturage et communication active en faveur du covoiturage.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs accepté, le 25 août 2015, un mandat demandant la création de places de covoiturage aux sorties des autoroutes du canton de Fribourg ; les études sont en cours. Enfin, l'encouragement du covoiturage fera partie des objectifs à poursuivre dans le cadre des travaux sur le projet de loi sur la mobilité.

5. Est-ce que les grands services de l'Etat pratiquent une politique des transports volontariste et exemplaire en faveur de la mobilité douce et des transports publics ?

Durant la phase pilote, des plans de mobilité ont été élaborés pour le site « EVA » à Givisiez, le Service public de l'emploi (SPE) à Fribourg, le collège du Sud à Bulle, l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS) à Givisiez, et surtout pour le quartier du Bourg à Fribourg (26 services concernés).

Des travaux sont également en cours en vue de l'élaboration d'un plan de mobilité à la Bibliothèque cantonale et universitaire (BCU) à Fribourg et au Service de l'informatique et des télécommunications (SITel) à Givisiez.

³ Art. 2 al. 1 let a–l du règlement du 17 décembre 2002 du personnel de l'Etat (RPers) : Université, OCMS, EDFR, IAG, SANIMA, HFR, RFSM, ECAS, CPPEF, HES-SO/Fribourg et HEP.

L'achèvement de la planification et de la priorisation des sites en vue de la réalisation des plans de mobilité permettra, comme déjà souligné, de passer à la deuxième phase prévue par le Conseil d'Etat, soit la généralisation des plans à l'échelle de l'Etat, conformément à la Stratégie pour le développement durable.

De plus, les nouvelles mesures incitatives qui sont actuellement à l'étude devraient permettre à l'Etat de promouvoir l'usage des transports publics et de la mobilité douce de manière plus efficace.

6. Est-ce que le télétravail est soutenu en tant que mesure permettant de diminuer les atteintes environnementales des transports ?

Le Conseil d'Etat soutient activement le télétravail. A cet effet, il a adopté le 31 janvier 2017 une nouvelle ordonnance concernant le télétravail effectué par le personnel de l'Etat, qui est entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2017. Cette ordonnance encourage le télétravail dans les services de l'Etat à certaines conditions, pour autant notamment que les fonctions et les tâches de la personne concernée le permettent. Elle a entraîné une augmentation du recours au télétravail au sein de l'Etat.

Le Gouvernement souhaite ainsi maintenir et renforcer sa position d'employeur attractif, tout en permettant à son personnel de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale. Le télétravail, qui figure dans le catalogue des mesures applicables dans le cadre des plans de mobilité, contribue également à diminuer les déplacements pendulaires.

25 septembre 2018