

EXTRAIT DU PROCES-VERBAL
DE LA SEANCE DU CONSEIL GENERAL
DU 27 MAI 2013

M. Thierry Steiert, Directeur de la Police locale et de la Mobilité, résume le rapport du Conseil communal en ces termes :

"En séance du 30 avril 2012, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 35 de M. T. Zwald, au nom du groupe libéral-radical, et de 13 cosignataires lui demandant l'évaluation de la mise en sens unique de l'avenue de la gare par un bureau indépendant.

Réponse du Conseil communal

1. Résumé du postulat

Le postulat fait référence au rapport du Conseil communal de février 2012, intitulé 'Mise en sens unique de l'avenue de la Gare – Expertise après un an'.

En substance, l'auteur du postulat considère que cette 'expertise', qui a pour but de faire le bilan - mesures et valeurs techniques à l'appui - de la mise en sens unique de l'avenue de la Gare et de dépassionner le débat serait incomplète, notamment en raison de son silence sur l'impact de la mesure sur l'économie locale ou encore de l'éviction de certaines routes de l'analyse.

Le postulat met également en doute l'impartialité du Service de la mobilité en indiquant que le document et ses conclusions ne constituent pas une surprise dans la mesure où 'personne n'attendait un résultat différent de la part du service qui a proposé la mesure en question'.

Au bénéfice de ce constat, les signataires du postulat estiment que, si le Conseil communal avait vraiment voulu dépassionner le débat et respecter les principes de la bonne gouvernance, celui-ci aurait dû mandater un bureau indépendant pour réaliser une évaluation neutre et complète de cette mesure de circulation.

Compte tenu de l'importance de cette dernière et de ses implications dans le quotidien des citoyens et citoyennes de la commune de Fribourg, il est demandé au Conseil communal de mandater un bureau indépendant pour procéder à l'expertise en question, en intégrant également une analyse économique de la mesure.

2. Prise de position

a) Le contexte historique

La mise en sens unique de l'avenue de la Gare a fait couler passablement d'encre et a suscité un débat émotionnel important depuis sa publication, en mars 2004, de même que lors de sa mise en service le 12 juillet 2010 et ce, jusqu'à ce jour. Or, cette décision, qui avait suscité à l'époque pas moins de 139 recours devant la Préfecture, puis 8 recours auprès du Tribunal cantonal, est aujourd'hui entrée en force. Il n'y a dès lors pas lieu de revenir ici sur les motifs qui justifient cette mesure de restriction de la circulation routière. A ce sujet, il est renvoyé, à toutes fins utiles, au rappel historique détaillé qui figure en introduction de l'expertise.

Cela étant, force est de constater que plusieurs tentatives, toutes infructueuses, se sont multipliées pour tenter de mettre à mal cette mesure 'impopulaire', comme en témoignent le dépôt d'une initiative 'Pour plus de fluidité, moins de sens uniques', déclarée invalide par le Conseil général le 17 octobre 2011, ainsi que le recours déposé à son encontre par les initiants, rejeté par le Tribunal cantonal le 12 juillet 2012.

Dans ce contexte, le présent postulat constitue vraisemblablement une nouvelle tentative de remettre en cause une mesure pourtant dûment validée par la planification régionale et cantonale et qui, de surcroît, a atteint son objectif, comme le confirme l'expertise dont il est ici question.

Cela étant, et comme nous allons le démontrer ci-après, l'expertise qui a été réalisée n'est ni incomplète ni tendancieuse mais constitue le reflet chiffré et documenté des effets induits par cette mesure de circulation, de même que le constat que cette dernière a, en définitive, atteint ses objectifs. Au surplus, il nous plaît ici de rappeler que la mise en sens unique de l'avenue de la Gare est une mesure qui découle d'une planification régionale (Projet général de la CUTAF adopté en 2003) et non pas d'une planification communale ou du Service de la mobilité de la Ville.

b) Le caractère de l'expertise ou, autrement dit, le bilan de la mesure

L'expertise réalisée par le service de la Mobilité avait pour but de dresser l'impact de la mise en sens unique de l'avenue de la Gare un an après sa mise en service, au regard des objectifs qui avaient été assignés à cette mesure de circulation routière. Parmi les principaux objectifs, on peut notamment citer la réduction des flux de trafic dans le secteur de la Gare, par un report du transit sur d'autres itinéraires tout en protégeant les quartiers d'habitation (Gambach, Jura et Basse-Ville) ou encore l'amélioration des conditions de déplacement des transports en commun dans le centre-ville.

Dans le cas présent, il ne s'agit pas d'une 'expertise' au sens étroit du terme mais plutôt d'un 'bilan' destiné à vérifier, mesures et valeurs techniques à l'appui, si la prescription en question a atteint son but et, le cas échéant, déterminer les éventuelles mesures complémentaires qui s'imposent. Il s'agit donc, en d'autres termes, de contrôler, a posteriori, l'efficacité de la mesure par rapport aux objectifs qui lui avaient été assignés. Compte tenu de sa portée limitée, il est vrai que l'utilisation du terme 'expertise' est de nature à porter à confusion dans l'esprit du grand public.

D'un point de vue méthodologique, il s'agit d'une démarche systématique, reposant sur des données empiriques (en l'occurrence les charges de trafic mesurées), lors de laquelle les impacts du projet ont été mis en parallèle avec la situation de référence (à savoir les valeurs définies par le rapport d'impact sur l'environnement). Dès lors que sa réalisation, par une méthode de comparaison de valeurs – issues d'une part d'un rapport d'un bureau d'étude qualifié et, d'autre part, de comptages électroniques réalisés par le service de la Mobilité – ne requerrait pas de compétences techniques particulières, le Conseil communal n'a pas jugé utile d'en confier la réalisation à un bureau d'étude tiers. Il est également à noter, qu'à l'instar de ce qui se pratique pour les expertises en matière de zone 30, ce sont généralement les services techniques eux-mêmes qui procèdent à ce type d'évaluation.

En outre, il faut relever que la mise en œuvre de cette 'expertise' ne découle d'aucune obligation légale dans ce dossier, au contraire de ce que prévoit par exemple l'ordonnance fédérale sur les zones 30 et les zones de rencontre, qui impose, en son article 6, à l'autorité de contrôler l'efficacité des mesures réalisées au plus tard après une année et de prendre les mesures complémentaires si les objectifs visés n'ont pas été atteints (art. 6).

Compte tenu des nombreuses controverses que la mise en sens unique de l'avenue de la Gare a suscitées et des répercussions importantes qu'elle a induites du point de vue de la réorganisation du trafic au centre-ville, le service de la Mobilité a toutefois jugé qu'il était indispensable de procéder à une telle analyse et d'en diffuser publiquement les résultats, de manière totalement transparente. Plusieurs personnes, ainsi que la presse ont d'ailleurs pu prendre connaissance de l'ensemble du dossier qui a servi à l'élaboration de cette 'expertise', qui a été mise à disposition des personnes intéressées.

c) La méthodologie utilisée dans l'expertise

Le procédé suivi lors de l'élaboration de cette expertise est calqué sur celui adopté par le rapport d'impact sur l'environnement (RIE) de 2004, réalisé par le bureau Triform dans le cadre de la modification du plan d'aménagement de détail (PAD) 'Avenue de la Gare-Sud' secteur B1 et D, dont l'approbation par la Direction de l'aménagement et des cons-

tructions (DAEC) en 2009 était expressément conditionnée par la réalisation du sens unique de l'avenue de la Gare.

Le périmètre d'étude – qui a été validé par le Service de l'environnement (SEn) – ainsi que les valeurs de référence utilisés pour évaluer l'impact réel de la mesure sont donc ceux figurant dans le RIE. Ce périmètre avait été défini de manière à englober toutes les routes susceptibles de connaître des augmentations notables du niveau sonore, selon les critères définis par le Canton (axes avec une augmentation de 0,5 dB(A)).

Les valeurs prévues par le RIE ont ensuite été confrontées aux comptages auxquels le service de la Mobilité a procédé avant et après la mise en service du sens unique, sur les routes les plus représentatives, sur la base des différents scénarios projetés. Dès lors qu'ils ont été effectués hors des périodes de vacances et des jours fériés (printemps 2010 et 2011), ces comptages représentent un reflet fidèle de l'évolution des charges de trafic après la mise en service de la mesure.

Ainsi donc, le procédé a consisté à comparer, sur le même périmètre d'étude que celui du RIE, les charges de trafic issues des comptages effectués avant et après la mise en place de la mesure, à la lumière des valeurs considérées par ledit RIE. Il s'agit là d'une méthode reconnue et largement utilisée pour évaluer les impacts des projets de circulation¹.

De manière à pouvoir attester du bien-fondé de la méthodologie suivie par le service de la Mobilité, ce dernier a interpellé le Service cantonal de l'environnement (SEn) dans le cadre du traitement du présent postulat. Il lui a en particulier demandé de se déterminer sur les éléments suivants :

- détermination du périmètre de l'étude
- méthodologie utilisée
- conclusions de l'expertise au regard des objectifs fixés sous l'angle de la protection de l'environnement (protection de l'air et contre le bruit, ch. 1.1 et 1.2 de l'expertise).

Afin de lever toute ambiguïté sur les conclusions de l'expertise, le SEn a également été invité à se prononcer sur le constat effectué par le service de la Mobilité selon lequel la mise en sens unique de l'avenue de la Gare avait globalement permis de réduire les charges de trafic au centre-ville tout en limitant les reports sur les autres axes de circulation (valeurs inférieures aux résultats escomptés dans le RIE) et ce, sans engendrer d'augmentation de trafic dans les quartiers d'habitation.

d) L'avis du SEn

Dans son courrier du 11 février 2013, le SEn confirmait en tous points la pertinence de l'analyse faite par le service de la Mobilité. Sa réponse était la suivante :

Périmètre d'étude

Le périmètre d'étude a été choisi en 2004 de telle manière que toutes les routes qui sont influencées par le projet et dont les riverains pourraient potentiellement subir des augmentations sensibles des immissions soient incluses. Etant donné que le Plan directeur des Grand-Places exige pour le projet de modification du PAD 'Avenue de la Gare-Sud' la réalisation du sens unique de l'avenue de la Gare, les répercussions de cette dernière ont été examinées dans le RIE de 2004. Une comparaison des effets de la réalisation du sens unique avec les hypothèses admises dans le RIE exige des références identiques. En choisissant le même périmètre d'étude que le RIE de 2004, l'évaluation réalisée en 2012 respecte cette exigence.

Méthodologie d'analyse utilisée

Les répercussions du trafic sur les immissions atmosphériques et sonores sont essentiellement fonction des charges de trafic et du milieu bâti le long des routes. Etant donné que ce dernier critère n'a pratiquement pas changé dans le périmètre retenu, on peut sans autre se limiter à examiner l'évolution des charges de trafic. La comparaison

¹ Cf. not. l'aide-mémoire 2012/01 'Analyser les impacts des projets de transports', édité par l'Association suisse des ingénieurs et experts en transports (SVI).

entre le printemps 2010 et le printemps 2011 pour les tronçons déjà étudiés en 2004 constitue ainsi une méthode adéquate pour établir un bilan.

Conclusion de l'étude sous l'angle de la protection de l'environnement

Par rapport aux immissions sonores et atmosphériques, les routes fortement chargées sont déterminantes. Sur certains tronçons, le SEn avait admis, dans le cadre de l'évaluation du RIE, une augmentation des charges suite à la réalisation du projet. Les comptages effectués dans le cadre du bilan démontrent que les augmentations sont restées clairement inférieures aux prévisions du RIE. La démonstration est ainsi faite que ce résultat réjouissant n'a pas été accompagné d'une détérioration dans les quartiers à protéger du trafic de transit.

La loi sur la protection de l'environnement (LPE) a pour but de protéger les hommes des atteintes nuisibles et incommodes. Elle fixe, à cet effet, des valeurs limites d'immission qui ont servi, en 2004, à évaluer le RIE. La loi exige également qu'un plan de mesures de protection de l'air soit établi dans le cas où la pollution atmosphérique dépasse les valeurs limites. L'évaluation du RIE en 2004 a ainsi compris une vérification du projet par rapport aux exigences du plan de mesures de 1993 en matière de trafic. Le bilan effectué permet de confirmer que les effets du sens unique sur la mobilité sont également conformes aux mesures en matière de transport du plan révisé, adopté par le Conseil d'Etat le 7 octobre 2007.

L'étude réalisée tire aussi des conclusions au sujet des répercussions du sens unique sur les émissions totales du trafic dans le centre-ville en affirmant qu'elles ont diminué. Nous estimons que cette conclusion est plausible. Il faut cependant se rendre compte que cet objectif n'est pas un critère déterminant pour l'évaluation du bien-fondé de la réorganisation du trafic. Comme évoqué plus haut, c'est l'exposition des personnes aux immissions excessives (dépassant les valeurs limites) ainsi que la conformité avec les exigences du plan des mesures qui ont servi de base pour l'évaluation du RIE. Les émissions totales du trafic sont fonction des kilomètres parcourus par les véhicules motorisés. Une mesure de réorganisation du trafic ne constitue en général pas l'instrument adéquat pour influencer notablement ce paramètre; c'est surtout l'aménagement du territoire qui détermine les prestations kilométriques du trafic routier. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le projet d'agglomération déposé à la Confédération met l'accent principal sur le domaine de l'urbanisation.

En conclusion, le Conseil communal estime que le document 'Mise en sens unique de l'avenue de la Gare – Expertise après un an' constitue, sous l'angle de la protection de l'environnement, un bilan correct et suffisant des répercussions de cette mesure de circulation réalisée en 2010.

3. Conclusion

Au vu de ce qui précède, force est de constater que les reproches formulés par les postulants à l'encontre de l'expertise s'avèrent infondés.

Quant au grief d'absence d'évaluation de l'impact de la mesure sur l'économie locale, cet aspect sort manifestement du cadre des objectifs assignés à cette mesure de circulation routière et, partant, ne fait pas partie des éléments devant être appréciés lors de l'évaluation technique de cette dernière. Au vu des indicateurs que représentent, d'une part, la fréquentation des parkings suite à la mise en service du sens unique à l'avenue de la Gare (augmentation de + 0.9 %) et les recettes encaissées pour les places de parc situées sur le domaine public (augmentation de + 3 %), il ne semble cependant pas que la mise en service de cette mesure ait porté atteinte à l'attractivité commerciale du centre-ville. Comme le relevait l'expertise, il est en revanche probable que la concurrence des centres périphériques en perpétuelle extension, conjuguée à la modification généralisées des habitudes de consommation ainsi que le contexte économique global actuel nuisent vraisemblablement plus au commerce de détail du centre-ville que les mesures de circulation. On peut également relever que la mise en sens unique était une condition à la poursuite du développement urbanistique du centre-ville. Sans lui, ni le multiplexe de cinémas, ni la galerie marchande, ni la salle de spectacle n'auraient pu voir le jour. Il est indéniable que ces mesures ont eu un effet économique positif pour l'économie fribourgeoise, grâce aux investissements consentis lors de la construction et des effets liés à leur exploitation.

Au vu de ce qui précède, le Conseil communal constate qu'il n'y a pas lieu de donner suite au postulat demandant de confier l'évaluation de la mise en sens unique de l'avenue de la Gare à un bureau indépendant, une telle précaution s'avérant en l'espèce superflue. Il entend ainsi également témoigner son entière confiance envers le service de la Mobilité. En effet, la reconnaissance par le SEn de la pertinence de la présente évaluation, qui dresse selon lui 'un bilan correct et suffisant des répercussions de cette mesure de circulation réalisée en 2010', constitue la preuve de la compétence du service communal concerné pour procéder à de telles analyses."