

POSTULAT N° 85 (2011-2016)
RAPPORT FINAL

EXTRAIT DU PROCES-VERBAL
DE LA SEANCE DU CONSEIL GENERAL
DU 30 JUIN 2014

M. Thierry Steiert, Directeur de la Police locale et de la Mobilité, résume le rapport ci-après:

"En séance du 24 juin 2013, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 85 de M. L. Dietrich, au nom du groupe démocrate-chrétien/Vert'libéral, et de 25 cosignataires lui demandant un bilan intermédiaire concernant la politique de stationnement sur le territoire communal.

Réponse du Conseil communal

Faisant état d'un mécontentement de la population en lien avec le nombre de places de stationnement en ville, phénomène qui serait encore aggravé avec les mesures d'accompagnement du pont de la Poya, l'auteur du postulat constate que les chiffres relatifs au nombre de cases de stationnement inventoriées, tels qu'ils figurent dans la 'Politique communale de stationnement' (rapport de synthèse de 1993 et bilan intermédiaire de 2005), remontent au 1^{er} janvier 1991 (29'862 cases de stationnement dont 6'586 publiques (22%), 1'610 en parkings payants (5.4%) et 21'666 strictement privées (72.6%) et sont par conséquent depuis longtemps dépassés.

Citant les objectifs de la politique de stationnement (1. Réduire le trafic individuel motorisé (ci-après: TIM) lié aux déplacements pendulaires sur le territoire de la commune; 2. Assurer aux habitants des possibilités satisfaisantes de stationnement de leur véhicule près de leur domicile sans favoriser une mobilité excessive de leur part; 3. Garantir la vitalité économique, l'attractivité et l'accessibilité du centre urbain, conformément à son rôle de poumon de l'agglomération), il indique que, si les mesures de réduction du TIM choisies par la commune sont sensibles, les deuxième et troisième objectifs ne seraient en revanche pas atteints.

Au vu de ce constat, l'auteur du postulat demande:

1. un nouveau bilan intermédiaire en tenant compte des spécificités de la Ville de Fribourg et des projets en développement ainsi que de la situation d'autres villes de même importance (cf. par exemple 'Analyse de politiques de stationnement en Suisse, Etude des cas de Bâle, Berne et Zurich, Rapport final, UNIGE, LEA et UNIL, décembre 2007');
2. une actualisation des chiffres de 1991 avec une projection à cinq, dix et vingt ans et le concept de stationnement s'y rapportant;
3. une évaluation des objectifs atteints à ce jour, une nouvelle définition des objectifs selon le bilan intermédiaire et un catalogue de mesures à mettre en place (avec un calendrier);
4. une communication active et compréhensible envers les parties prenantes principales de la commune (par exemple le Conseil général, la population, les commerçants, les médias et l'Agglo);
5. une liste de mesures de compensation suite à la suppression de nombreuses places de parc prévue par les mesures d'accompagnement du pont de la Poya, un état de la situation sur l'avancement des travaux du parking prévu au haut de la Route-Neuve et l'agrandissement de celui de la Grenette, ainsi que la possibilité d'ouvrir des places de parc privées au public (par exemple le parking de la rue Joseph-Piller).

Si une révision de la politique de stationnement est déjà prévue, l'auteur du postulat demande au Conseil communal de répondre au moins au point 5) ci-dessus.

A. Politique de stationnement – contexte général

La multiplicité et la complexité des paramètres à considérer pour la conception et la gestion du stationnement impliquent une démarche appropriée. L'affectation d'un bâtiment ou d'un périmètre, par les activités qu'elle permet d'accueillir, détermine le nombre et le type de déplacements générés. Si la desserte en transports publics est mauvaise et que l'accessibilité à pied ou à vélo laisse à désirer, une grande part des déplacements s'effectue au moyen de véhicules motorisés. L'affectation du sol a de ce fait une incidence directe sur les besoins en stationnement.

L'action sur le stationnement est un élément clé du système de transport, notamment en rapport avec:

- *la gestion des réseaux de circulation;*
- *l'accessibilité des centres urbains;*
- *la répartition modale des déplacements;*
- *la qualité de fonctionnement des aménagements routiers;*
- *l'utilisation de l'espace public.*

Toute politique de stationnement doit s'inscrire dans le cadre d'une vision globale des transports et de l'aménagement du territoire, prenant en compte:

- *les objectifs poursuivis par l'autorité en matière de transport et de stationnement (confédération, canton, agglomération, commune);*
- *l'affectation du sol et les déplacements qu'elle génère;*
- *le caractère multimodal des déplacements;*
- *les interactions du projet de stationnement avec le système de transport.*

L'objectif principal de toute politique de stationnement en milieu urbanisé est de favoriser le report modal en réduisant la part du trafic individuel motorisé (TIM) tout en assurant des possibilités satisfaisantes de stationnement aux habitants près de leur domicile et en garantissant la viabilité économique des centres urbains.

La politique de stationnement de la Ville de Fribourg a été adoptée par le Conseil communal en novembre 1993. Elle a fait l'objet d'une révision en octobre 2005. Il avait alors été constaté qu'après plus de dix ans d'application, cette politique donnait satisfaction au niveau des exigences fédérales, notamment en matière de protection de l'air, ainsi que pour la couverture des différents besoins en stationnement (habitants, emplois et visiteurs). Néanmoins, eu égard à un certain nombre d'évolutions (taux de motorisation, développement urbain, plan régional des transports (PRT), projet général de la CUTAF), il y avait lieu de la réexaminer et de tirer un bilan de son application.

La révision de la politique de stationnement intervenue en 2005 a notamment conclu à la nécessité de mettre en œuvre un certain nombre de mesures, comme par ex. l'adaptation des coefficients applicables aux besoins pour les visiteurs et clients dans les zones périphériques, la mise en place de plans de mobilité pour les entreprises et les administrations ou encore l'encouragement de l'utilisation des parkings sur fonds privé (complémentarité d'usage, système de tarification, contrôle, etc.).

Depuis lors, le Plan directeur de l'Agglomération (PA2) a vu le jour et a été adopté en mars 2012 par le Conseil d'Etat. A la base, cette planification directrice régionale prévoit, en matière de mobilité, une stratégie volontariste d'exploitation des circulations et de gestion de la demande (stationnement en particulier). La diminution de la prédominance du trafic et du stationnement dans l'espace public, le centre-ville ainsi que dans les zones d'habitation, constitue en effet l'un des objectifs déclarés du PA2.

Lors de son évaluation par la Confédération, cette planification a toutefois fait l'objet de passablement de critiques, notamment à l'égard du volet 'stationnement'. Si la stratégie proposée en matière de stationnement a été saluée – dans le sens où celle-ci vise à harmoniser sa gestion sur l'ensemble du périmètre de l'agglomération –, la Confédération a en revanche déploré que les principes n'avaient pas encore été édictés et que ceux-ci ne possédaient pas de caractère liant. Elle a également jugé regrettable que la réglementation du stationnement prévue ne soit pas plus ambitieuse que la norme VSS.

B. Situation actuelle

Une révision générale du Plan d'aménagement local de la Ville de Fribourg (PAL), dont la version en vigueur date de 1992, est actuellement en cours. Comme le concept de stationnement fait partie intégrante du dossier directeur à produire (art. 24 al. 2 ReLATEC), il a initialement été prévu, dans ce cadre, de procéder à un 'rafraîchissement' de la politique communale de stationnement adoptée en 1993 et révisée en 2005.

Toutefois, le volet A (volet stratégique), qui définit les grandes lignes du futur PAL, a posé les bases d'une nouvelle stratégie en matière de stationnement. Il est ainsi apparu que les travaux à entreprendre nécessitaient une refonte en profondeur de la politique de stationnement actuelle, ce qui implique d'inclure une étape supplémentaire dans le processus s'inscrivant entre les volets A et B (volet formalisation), de manière à faire le pont entre les objectifs stratégiques et la formalisation du dossier directeur. En effet, le rapport relatif au volet stratégique (volet A) fait état d'un certain nombre de critiques à l'égard de la politique de stationnement actuelle, critiques qu'il convient d'intégrer dans l'établissement du nouveau concept de stationnement (cf. rapport volet stratégique A, p. 145 ss).

Il est notamment relevé que la politique de stationnement actuelle n'est pas suffisamment volontariste, en particulier vis-à-vis des pendulaires. Dans ce cadre, l'offre en stationnement, qui comprend plus de 34'400 places de parc, dont seulement 5'659 (16%) maîtrisées par les pouvoirs publics (état au 1^{er} janvier 2013), est jugée comme trop importante en ville. De même, des critiques ont été formulées à l'égard de la présence de zones gratuites illimitées et de longue durée favorables aux pendulaires dans et à proximité de l'axe à fonction centrale ainsi que dans le périmètre de Saint-Léonard. Le système de gestion (tarifs et durée) par zone est considéré comme complexe et comportant des différenciations pas toujours judicieuses. En conclusion, le rapport constate que, malgré une politique efficace à certains points de vue et qui a fait ses preuves ces deux dernières décennies, les principes et règles de dimensionnement de l'offre en stationnement privé n'apparaissent pas suffisamment volontaristes au vu des enjeux du 21^{ème} siècle et du futur PAL. Les critères actuels de dimensionnement de l'offre en stationnement souffrent d'une transparence et d'une applicabilité insuffisantes pour un règlement opposable aux tiers. Pour tous ces motifs, une révision de la politique de stationnement s'impose.

Au vu de ce constat, l'objectif principal consiste à élaborer un nouveau concept de stationnement ainsi qu'un outil de dimensionnement qui permettent de répondre aux buts de densification et de qualité de vie poursuivis par le nouveau PAL et le PA2. Ce concept devra permettre de garantir une mobilité durable sans engendrer de congestion supplémentaire du réseau routier de la ville. Il convient en effet de rappeler que le PA2 prévoit un renforcement du centre cantonal pour pouvoir accueillir la croissance attendue en termes d'habitants et d'emplois d'ici à 2030, ce qui représente une augmentation de 11'000 habitants et de 10'000 emplois pour la Ville de Fribourg (chap. 3.1.2 du rapport stratégique du PA2). Il s'agit là d'un défi considérable en matière de mobilité. Aussi, au vu des critiques émises par la Confédération à l'égard du PA2, il paraît évident que seule une politique de stationnement volontariste permettra d'atteindre les objectifs fixés.

Un mandat spécifique a été attribué à un bureau d'étude spécialisé en trafic afin d'élaborer un concept de stationnement applicable sur fonds publics et privés, avec pour objectif principal de favoriser le transfert modal vers les transports publics et les mobilités douces. Dans ce cadre, le bureau mandaté a notamment été chargé:

- d'établir un diagnostic de la situation actuelle;
- de définir les objectifs en se basant sur les concepts et stratégies formulés dans le volet A du PAL et dans le PA2;
- d'élaborer un concept de stationnement rendant possible la densification projetée à l'horizon 2030 sans conduire à une congestion supplémentaire du réseau routier;
- de définir des mesures de gestion du stationnement (stratégie de mise en œuvre) et de formuler des recommandations de principe en vue de leur intégration dans le volet B du PAL;
- de définir un outil de dimensionnement du stationnement efficace et transparent permettant d'atteindre les objectifs recherchés.

Les travaux visant à l'élaboration dudit concept sont actuellement en cours et devraient aboutir d'ici au mois de septembre 2014, de manière à permettre la formalisation dans le volet B du PAL dans le délai fixé au 31 décembre 2014.

C. Réponse aux questions

Au vu de ce qui précède et compte tenu de la formulation du postulat, il est répondu ci-après à la cinquième question du postulat.

1. Le postulat demande tout d'abord l'élaboration d'une 'liste de mesures de compensation suite à la suppression de nombreuses places de parc prévue par les mesures d'accompagnement du pont de la Poya'

Parmi ces mesures d'accompagnement du projet Poya, trois touchent aux places de parc. La création de la zone de rencontre dans le secteur de la rue Joseph-Piller ainsi que les aménagements prévus de part et d'autre du pont CFF à l'avenue du Général-Guisan induisent la suppression de 67 places de parc au total (7 places à la rue Joseph-Piller et 60 à l'avenue du Général-Guisan). En contrepartie, 34 nouvelles places de parc devraient être créées au bas de la route de Berne, suite à la suppression de la voie bus et de la baisse importante du trafic attendue dans ce secteur.

Lorsque des places de parc sont supprimées, leur compensation n'intervient pas automatiquement. Il faut en effet tenir compte des besoins en stationnement du secteur ainsi que de l'affectation des places concernées, ceci dans le but de favoriser les habitants et les visiteurs-clients au détriment des pendulaires. S'agissant des places supprimées à la rue Joseph-Piller, des mesures de compensation ont déjà été prises puisque le périmètre de la vignette-habitant 'Alt' a été étendu à la rue de l'Hôpital, qu'un espace de stationnement supplémentaire a été créé au chemin de Montrevers et que la complémentarité d'usage a été imposée pour les places de parc de l'Association du Centre professionnel cantonal lors des travaux de transformation de ce dernier (ACPC). En outre, il est prévu d'ouvrir prochainement au public et aux habitants du quartier d'Alt le parking situé à l'arrière de la Direction de l'Edilité.

S'agissant des cases supprimées à l'avenue du Général-Guisan, celles situées en aval des voies CFF (40 places) étaient des places de longue durée. Or, la stratégie poursuivie par la politique communale de stationnement vise précisément à réduire ce type de places qui attire principalement les pendulaires. Celles-ci ne seront par conséquent pas remplacées. Quant aux places sises en amont des voies CFF (20 places), il a été constaté, lors de l'enquête réalisée en marge de la récente introduction de la réglementation du parcage (par parcomètres) dans le quartier de Torry, que les places du quartier étaient très fortement sollicitées par les pendulaires. L'introduction des parcomètres et de la vignette-habitants a ainsi permis de restituer un grand nombre de places aux habitants du secteur au détriment des pendulaires. Une compensation de ces places ne s'avère dès lors pas nécessaire. Compte tenu du nombre de places de parc privées ainsi que du taux d'occupation des places publiques restantes, l'offre globale de stationnement dans le périmètre est suffisante.

2. *Le postulat demande ensuite un 'état de la situation sur l'avancement des travaux du parking prévu au haut de la Route-Neuve ainsi que l'agrandissement de celui de la Grenette'*

Le projet de nouveau parking souterrain reliant les actuels parkings souterrains des Grand-Places et de Fribourg-Centre, d'une capacité totale de 791 places, a été mis à l'enquête à fin octobre 2013. Il a fait l'objet de 7 oppositions, dont le traitement est toujours en cours.

Quant au parking de la Grenette, son projet d'agrandissement fait actuellement l'objet de discussions entre la Commune, l'Etat et les actionnaires de la SI Grenette SA. Il s'agit d'un élément essentiel de la mise en œuvre du plan directeur de la Ville historique dans le quartier du Bourg, qui est appelé à changer de visage suite à la fermeture au TIM du pont de Zaehringen. Pour rappel, le Plan directeur de la Ville historique prévoit, pour l'essentiel, que le nombre de places de parc existantes sera maintenu mais qu'une grande partie d'entre elles sera à l'avenir relogée en sous-sol afin de libérer des espaces publics en surface.

3. *En dernier lieu, l'auteur du postulat demande la possibilité d'ouvrir des places de parc privées au public, comme par exemple le parking situé à l'avenue Joseph-Piller (parking du bâtiment des Finances de l'Etat)*

Ce système de complémentarité d'usage est l'une des mesures que préconise le Conseil communal afin de valoriser l'utilisation des places de parc privées, en offrant l'accès aux habitants et aux visiteurs-clients en dehors des horaires de travail usuels. Si ce type de mesure est régulièrement imposé dans le cadre des procédures de permis de construire, il se heurte en revanche souvent à une résistance de la part des propriétaires, notamment de l'administration cantonale. Il est toutefois attendu que, par son intégration dans le nouveau concept de stationnement et sa formalisation dans le PAL, le principe de la complémentarité d'usage pourra être mis en œuvre de manière systématique et s'imposer de manière générale en ville. Pour sa part, la Ville de Fribourg prévoit d'ouvrir au public le soir, le week-end ainsi que durant les jours fériés le parking de la Direction de l'Edilité, situé à l'arrière du bâtiment rue Joseph-Piller 7.

Enfin, s'agissant des deuxième et troisième objectifs visés par l'actuelle politique de stationnement, il convient de rappeler que de nombreux efforts ont été entrepris, ces dernières années, afin de réduire le trafic pendulaire et de favoriser le stationnement pour les habitants à proximité de leur domicile. C'est ainsi que, dans plusieurs quartiers, le périmètre de la vignette-habitant a été élargi (Bourg, Alt) afin de satisfaire les besoins en stationnement des habitants, notamment dans les secteurs où la demande est la plus forte. En outre, et comme mentionné plus haut, le Conseil communal a progressivement étendu la réglementation du parage à de nombreux secteurs périphériques où le stationnement n'était pas réglementé. Cette mesure a eu pour effet de restituer aux habitants, respectivement aux visiteurs-clients des places jusqu'alors souvent 'squattées' par des pendulaires. De nouveaux parkings ont également vu le jour (par exemple Pérrolles-Centre, Galeries du Rex), offrant des possibilités de stationnement supplémentaires au centre-ville. Des efforts conséquents, nécessitant parfois des procédures judiciaires (ACPC, Centre Sainte-Thérèse), ont également été entrepris afin d'imposer la complémentarité d'usage ainsi que la tarification des places de parc dans des lieux stratégiques.

Il est indispensable que toutes ces mesures soient poursuivies et intensifiées à l'avenir afin de pouvoir atteindre les objectifs fixés par le PAL, qui vise à accueillir 11'000 habitants et 10'000 emplois supplémentaires en Ville de Fribourg d'ici à 2030. Il s'agit là d'un défi de taille pour la mobilité en Ville de Fribourg. En coordination avec l'ensemble des mesures structurelles et des autres mesures touchant à la mobilité en général, seule la poursuite d'une politique de stationnement volontariste, dans le prolongement de celle qui a vu le jour en 1993, permettra à terme de garantir une mobilité durable sans engendrer de congestion supplémentaire du réseau routier en ville."