



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2026-GC-171

Initiative cantonale – Pour garantir le financement et la mise en œuvre efficace des mesures d'aménagement dans les agglomérations

Auteurs :	Bussard Frédéric / Mesot Roland
Nombre de cosignataires :	18
Dépôt :	26.06.2026
Développement :	26.06.2026
Transmission au Conseil d'Etat :	29.06.2026
Réponse du Conseil d'Etat :	08.09.2026

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 29 juin 2026, les députés Frédéric Bussard et Roland Mesot demandent que le canton de Fribourg dépose une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale afin de modifier le droit fédéral relatif aux projets d'agglomération. Son objectif est de permettre la suspension ou la prolongation des délais applicables aux mesures financées par des contributions fédérales forfaitaires ou intégrées dans des paquets de petites mesures lorsque leur réalisation est retardée par une procédure administrative ou judiciaire.

Les motionnaires relèvent que, contrairement aux mesures individuelles, ces projets peuvent aujourd'hui perdre leur droit au cofinancement fédéral même lorsque le retard résulte d'oppositions ou de recours indépendants de la volonté des collectivités publiques. Ils estiment que cette situation crée une inégalité de traitement et pénalise particulièrement les petites agglomérations.

Ils proposent que le Grand Conseil, en vertu des articles 105 al. 1 let. e Cst-FR et 69 al. 1 let. d LGC, demande, par initiative cantonale adressée à l'Assemblée fédérale, les modifications idoines de la LFORA et en conséquence de l'OPTA et de toutes autres dispositions légales y relatives, en vue de permettre la suspension ou la prolongation des délais d'exécution applicables aux mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires ainsi qu'aux mesures comprises dans des paquets de mesures modestes lorsqu'une procédure administrative ou judiciaire empêche leur réalisation dans les délais ordinaires.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Contexte

Dans le cadre du programme en faveur du trafic d'agglomération, la Confédération cofinance de nombreuses infrastructures et mesures de mobilité à travers les projets d'agglomération. Outre les mesures individuelles traditionnelles, elle soutient également des mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires, destinées notamment à la mobilité douce, à la sécurité routière, à la gestion du trafic et aux aménagements d'arrêts de bus. Ces mesures, dont le coût

d'investissement ne dépasse pas 5 millions de francs, sont regroupées dans des paquets afin de simplifier leur gestion administrative, leur financement et leur suivi.

Pour les projets d'agglomération de quatrième génération et suivants, les travaux doivent en principe débuter dans un délai de cinq ans et trois mois à compter de l'adoption de l'arrêté fédéral correspondant. À défaut, le droit aux contributions fédérales s'éteint.

Le droit fédéral prévoit toutefois plusieurs mécanismes permettant de tenir compte de retards dans la mise en œuvre. Ainsi, l'Office fédéral du développement territorial (ARE) peut, dans des cas exceptionnels dûment motivés, accorder une prolongation unique de trois ans, notamment lorsque le retard n'est pas imputable au maître d'ouvrage ou lorsqu'il concerne une infrastructure de transport revêtant une importance particulière. Par ailleurs, les délais sont en principe suspendus lorsqu'une procédure de recours est pendante ou lorsqu'un référendum a abouti.

Ces dispositions ne s'appliquent cependant pas à toutes les catégories de mesures. En effet, l'article 18, alinéa 4, de l'ordonnance du DETEC concernant le programme en faveur du trafic d'agglomération (OPTA) exclut expressément les mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires ainsi que les petites mesures du régime de suspension ou de prolongation des délais. Dès lors, alors que les mesures individuelles continuent de bénéficier d'une protection en cas de procédure pendante, les mesures financées au moyen de contributions forfaitaires ou regroupées au sein de paquets de petites mesures peuvent perdre leur droit au cofinancement fédéral à l'échéance du délai d'exécution, même lorsque le retard résulte d'une opposition, d'un recours ou d'une autre procédure indépendante de la volonté des collectivités concernées.

Cette différence de traitement découle directement de l'article 18 OPTA. Si son alinéa 3 prévoit la suspension des délais en cas de recours ou de référendum, l'alinéa 4 exclut explicitement les mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires ainsi que les petites mesures de cette possibilité.

Le Conseil fédéral a adopté le 20 juin 2025 plusieurs adaptations relatives à la sixième génération des projets d'agglomération (PA6) afin de simplifier leur mise en œuvre et de réduire les charges administratives. Ces modifications prévoient notamment un assouplissement des modalités de décompte des petites mesures et une plus grande flexibilité dans la gestion des paquets de mesures. Elles ne remettent toutefois pas en question le régime actuel des délais applicable aux mesures bénéficiant de contributions fédérales forfaitaires.

La problématique soulevée est donc bien réelle, les mesures financées par des contributions fédérales forfaitaires ou intégrées dans des paquets de petites mesures ne bénéficient pas de la suspension des délais en cas de procédure pendante et peuvent, de ce fait, perdre leur droit au cofinancement fédéral alors même que les retards constatés ne leur sont pas imputables.

2. Appréciation

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations exprimées par les motionnaires quant aux conséquences que peuvent avoir les retards de réalisation sur le maintien du cofinancement fédéral des mesures prévues dans les projets d'agglomération. Cette problématique est connue au niveau fédéral et a notamment été évoquée dans le cadre du postulat 22.4053 « Lever les obstacles qui entravent la réalisation des projets de mobilité douce dans le cadre des programmes d'agglomération ». À cette occasion, le Conseil fédéral a reconnu que les retards de mise en œuvre

pouvaient résulter de la complexité des projets, de la longueur des procédures administratives et des voies de recours.

L'Office fédéral du développement territorial (ARE) considère toutefois que les simplifications introduites ces dernières années, notamment l'introduction des contributions fédérales forfaitaires et les allègements administratifs qui les accompagnent, ont déjà contribué à faciliter la mise en œuvre des projets d'agglomération. Il estime par ailleurs que la possibilité de remplacer certaines mesures au sein des paquets de mesures forfaitaires confère au système une flexibilité suffisante. Dans ce contexte, et à l'issue de plusieurs échanges techniques avec le coordinateur cantonal des agglomérations, l'ARE n'a, à ce jour, pas identifié de nécessité d'adapter le cadre réglementaire en vigueur. Il considère également que les mesures de moindre envergure peuvent, le cas échéant, être réalisées sans soutien financier fédéral.

Le Conseil d'Etat ne partage pas entièrement cette analyse, dans la mesure où la complexité administrative reste beaucoup trop importante. Si le programme en faveur du trafic d'agglomération vise avant tout à cofinancer des infrastructures de transport dont le financement ne pourrait être assumé aisément par les cantons et les communes seuls, cette réalité ne concerne pas uniquement les grands projets. Pour certaines petites agglomérations, des mesures dont le coût est inférieur à 5 millions de francs représentent également un investissement conséquent et peuvent difficilement être réalisées sans participation fédérale.

Les expériences acquises dans le cadre des projets d'agglomération de troisième génération des agglomérations de Fribourg et de Moudon montrent qu'il a été possible, jusqu'à présent, de mobiliser l'entier des contributions forfaitaires prévues, même lorsque certaines mesures initialement planifiées n'ont pas pu être réalisées. Des mesures de remplacement ont pu être identifiées, notamment grâce à l'élargissement du périmètre de ces agglomérations.

Cette expérience ne permet toutefois pas de garantir qu'une solution similaire pourra être trouvée dans tous les cas. Certaines mesures demeurent bloquées par des procédures administratives ou judiciaires et risquent de ne pas pouvoir être réalisées dans les délais impartis. Par ailleurs, rien ne permet d'assurer à ce stade que des enveloppes financières seront disponibles dans les générations futures de projets d'agglomération pour permettre le report de telles mesures. Sous cet angle, le Conseil d'Etat considère que l'argument des motionnaires relatif à la situation particulière des petites agglomérations est pertinent. Celles-ci disposent généralement d'un nombre plus limité de projets de remplacement et sont, de ce fait, davantage exposées au risque de perdre les contributions fédérales qui leur ont été attribuées.

Le Conseil d'Etat considère dès lors que la question soulevée par la motion revêt une portée qui dépasse le seul canton de Fribourg et concerne de nombreuses agglomérations à l'échelle nationale. Il peut comprendre qu'une adaptation du cadre légal fédéral soit examinée afin d'éviter que des projets ne perdent leur droit au cofinancement fédéral en raison de retards résultant de procédures administratives ou judiciaires indépendantes de la volonté des maîtres d'ouvrage.

Il estime toutefois qu'une initiative cantonale portée isolément par le canton de Fribourg ne constitue pas, à ce stade, le moyen d'action le plus efficace. Dès lors que cette problématique concerne plusieurs cantons, une démarche coordonnée apparaît plus susceptible d'aboutir.

Le Conseil d'Etat propose par conséquent de porter cette question dans un premier temps au sein de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), ainsi qu'auprès de la Conférence des chefs de départements des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement de la suisse occidentale (CDTAPSOL), afin de rechercher une position commune des cantons. Une telle démarche permettrait de renforcer le poids politique de cette revendication auprès de la Confédération et d'accroître les chances d'une adaptation des dispositions fédérales concernées.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat propose de fractionner la motion. Il propose de l'accepter sur le principe en tant qu'elle vise à garantir le maintien du soutien fédéral aux mesures des projets d'agglomération dont la réalisation est retardée par des procédures administratives ou judiciaires indépendantes de la volonté des maîtres d'ouvrage et à porter cette question au sein de la DTAP et de la CDTAPSOL afin de rechercher une position commune des cantons. Il propose en revanche de la refuser en tant qu'elle demande au canton de Fribourg de déposer une initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale.

Si le Grand Conseil devait refuser le fractionnement, le Conseil d'Etat propose le refus de la motion.