Message 2015-DAEC-49

31 mars 2015

—

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les transports

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi sur les transports (LTr). Cette modification fait suite à l'acceptation, le 9 février 2014, par le peuple suisse du projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF).

1. Contexte

Le 9 février 2014, le peuple suisse a accepté à une nette majorité (62%) l'arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF, FF 2013 4191). En vertu du nouvel article 87a de la Constitution fédérale (Cst., RS 101), un fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) est institué auquel «les cantons participent de manière appropriée» (article 87a alinéa 3 Cst.).

Les modalités de ce financement par les cantons ont été précisées dans le nouvel article 57 de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF, RS 742.101, FF 2014 3937) qui stipule que:

> [1] Les cantons versent une contribution commune de 500 millions de francs par an au fonds d'infrastructure ferroviaire au titre du financement des coûts d'infrastructure.
>
> [2] La participation de chaque canton est déterminée au prorata des prestations de trafic régional commandées aux entreprises ferroviaires (voyageurs-kilomètres et trains-kilomètres), selon la clé de répartition intercantonale.
>
> [3] Le Conseil fédéral règle les modalités par voie d'ordonnance, après avoir entendu les cantons.

Le FIF comprendra donc une contribution des cantons de 500 millions de francs par année. Ce montant inclut les sommes versées jusqu'à présent par les cantons pour l'exploitation et le développement de l'infrastructure ferroviaire auxquelles s'ajouteront 200 millions de francs. Il servira à financer d'une part la maintenance et l'exploitation de l'infrastructure et d'autre part les futurs aménagements, qui seront votés, par étapes tous les 4 à 8 ans, par le Parlement dans le cadre du Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES).

Le Conseil fédéral prévoit de mettre en vigueur les actes normatifs au 1er janvier 2016. Le projet d'ordonnance sur les concessions, la planification et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCPF, art. 21) prévoit que «la clé de calcul des participations cantonales (…) pondère à égalité les voyageurs-kilomètres et les trains-kilomètres commandés conjointement par la Confédération et les cantons en transport régional des voyageurs»[1]. Ces participations seront calculées chaque année par l'Office fédéral des transports (OFT) et publiées fin février. L'estimation de l'OFT avec les valeurs de 2013, reprise dans le cadre de la consultation sur l'avant-projet de modification de la LTr, indiquait une participation du canton de Fribourg de 14 671 299 francs, et avec celles de 2014 de 14 125 000 francs.

2. Répartition des charges Etat–communes

La mise en œuvre des nouvelles modalités de financement de l'infrastructure ferroviaire par les cantons va influencer la répartition des charges entre l'Etat et les communes dans le domaine des transports publics.

Actuellement, les communes participent à l'indemnisation du trafic régional en vertu de l'article 41a de la loi sur les transports (LTr) qui stipule que:

> [1] Les communes participent pour 45% aux indemnités d'exploitation octroyées par le canton au titre de trafic régional.
>
> [2] La part communale est répartie entre les communes pour 20% en fonction du chiffre de la population dite légale et pour 80% en fonction de ce chiffre pondéré par leur offre de transports. Le règlement d'exécution fixe les modalités de détail.

Les indemnités d'exploitation comprennent l'indemnisation de l'exploitation du trafic régional à proprement parler ainsi que l'indemnisation de l'exploitation de l'infrastructure des entreprises ferroviaires privées[2] découlant de l'article 49 de la LCdF.

---

[1] Le nombre de voyageurs-kilomètres, ou prestations de transport, est la somme des kilomètres parcourus par les personnes empruntant le train. Les trains-kilomètres, ou prestations kilométriques, correspondent aux trajets parcourus par les véhicules durant une période déterminée, indépendamment de leur taux d'occupation.

[2] Les entreprises ferroviaires privées qui touchent le canton de Fribourg sont les Transports publics fribourgeois (TPF), le Chemin de fer Montreux Oberland bernois (MOB), le BLS SA et le Sensetalbahn (STB).

Le montant destiné aux investissements (selon article 56 LCdF et selon les besoins d'infrastructures pour le RER Fribourg|Freiburg) a fortement varié ces dernières années comme le montre le tableau ci-dessous. En effet, la mise en place des deux premières étapes du RER Fribourg|Freiburg en décembre 2011 et 2014 a nécessité des travaux de maintenance importants. En 2015, des travaux conséquents sont également planifiés afin de parachever la 2e étape.

Les communes ne participent pas aux investissements (prêts) octroyés aux entreprises ferroviaires privées au sens de l'article 56 LCdF.

	Participation de l'Etat aux investissements (art. 56 LCdF et besoins d'infrastructures RER)	Participation de l'Etat à l'indemnisation de l'exploitation de l'infrastructure (art. 49 LCdF)	Participation totale de l'Etat (investissements + exploitation de l'infrastructure)	Participation des communes à l'indemnisation de l'exploitation de l'infrastructure	Participation totale de l'Etat et des communes
2011	16 540 000	3 321 800	19 861 800	2 214 533	22 076 333
2012	7 630 000	3 460 703	11 090 703	2 307 136	13 397 839
2013	6 817 754	3 688 637	10 506 391	2 459 092	12 965 483
2014	14 278 000	3 438 400	17 716 400	2 813 237	20 529 637
2015	16 450 000	3 482 191	19 932 191	2 849 065	22 781 256
Moyenne	**12 343 151**	**3 478 346**	**15 821 497**	**2 528 612**	**18 350 110**

Avec la création du FIF, l'article 41a de la LTr ne concernera plus que l'indemnisation de l'exploitation du trafic régional et les communes seront déchargées de leur participation à l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire dès le 1er janvier 2016. L'Etat devra s'acquitter de la participation forfaitaire annuelle de Fribourg au FIF estimée, avec les valeurs de 2014, à 14 125 000 francs mais ne disposera plus des bases légales permettant de maintenir la contribution des communes à leur niveau actuel.

3. Nécessité de la révision partielle de la loi sur les transports

Le Conseil d'Etat estime par conséquent qu'il est nécessaire de modifier la LTr afin que les communes continuent de contribuer au financement de l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire. Il propose donc l'ajout d'un nouvel article 37a, prévoyant une participation des communes à la contribution du canton de Fribourg au FIF en fonction de la population légale.

Ce nouvel article permet de maintenir la répartition actuelle des charges Etat–communes. Compte tenu des délais de mise en œuvre du FAIF, il n'est pas envisageable d'inclure cet élément dans la révision totale de la loi sur les transports dont les travaux viennent de débuter. Pour cette raison, une révision partielle doit être envisagée.

Le projet de modification de la LTr soumis au Grand Conseil ne constitue pas un nouveau transfert de charges de l'Etat vers les communes, mais est la conséquence directe de la votation populaire du 9 février 2014, également acceptée par le peuple fribourgeois. Il n'induit donc pas de nouvelles contributions financières pour l'ensemble des communes mais une modification technique des modalités de financement découlant de l'introduction du nouveau système fédéral de financement.

Le Conseil d'Etat estime également judicieux de prévoir un calcul du montant de chaque commune au prorata de la population dite légale uniquement. En effet, la mise en place d'un RER Fribourg|Freiburg performant et le maintien d'une infrastructure ferroviaire de qualité bénéficient à l'ensemble du canton et de ses communes.

4. Procédure de consultation

L'avant-projet de modification partielle de la LTr a fait l'objet d'une consultation restreinte entre le 13 octobre et le 12 décembre 2014. Celui-ci fixait la participation des communes au FIF à 17% de la part annuelle totale de Fribourg. En effet, la part annuelle des communes au financement de l'exploitation de l'infrastructure s'élève en moyenne entre 2011 et le budget 2015 à 2 528 612 francs (voir tableau ci-dessus), soit 17% de la contribution du canton au FIF prévu sur la base des valeurs de 2013 (14 671 299 francs). Quarante-trois institutions ont répondu à cette consultation parmi lesquelles 37 communes, l'Association des Communes Fribourgeoises (ACF), le parti libéral radical fribourgeois ainsi que la Conférence des Syndics des chefs-lieux et des grandes communes.

Les réponses à cette consultation ont montré que, si trois communes refusent ce nouvel article et une l'accepte tel quel, la majorité (33 sur 37) appuie la position de l'ACF qui propose un taux de 13,7%. L'ACF estime en effet que le calcul du taux de participation des communes doit se faire sur la base de la part moyenne cumulée de l'Etat et des communes, soit 18 350 110 francs (voir tableau ci-dessus). Comparé au montant de 14 671 299 francs, il y a, selon l'ACF, une économie de 3 678 811 francs et le canton «s'en trouverait gagnant tant au niveau de sa diminution de participation auprès de la Confédération qu'au niveau interne, puisque les communes continueraient à payer un montant à la même hauteur qu'actuellement». Elle estime donc que «la participation des communes doit être proportionnellement adaptée à la diminution des charges (18 350 110 Frs → 14 671 299 Frs, soit 2 528 612 → 2 021 678 Frs), ce qui équivaut précisément à un taux de 13,78% et non de 17%.» Le taux de 13,78% correspond à la participation moyenne des communes aux montants versés pour l'infrastructure ferroviaire entre 2011 et 2015 (2 528 612 francs sur 18 350 110 francs).

Le calcul de la part des communes au FIF en fonction uniquement de leur population légale, sans pondération par leur offre de transport, a entraîné le commentaire d'une seule commune qui estime que si «les communes devaient participer financièrement, il s'agirait alors de prévoir une pondération par l'IPF (indice du potentiel fiscal) et non uniquement selon la population légale».

5. Position du Conseil d'Etat et calendrier

Le Conseil d'Etat propose donc, comme conséquence directe de l'acceptation du projet de FAIF, de modifier la LTr en y introduisant l'article 37a Participation des communes. Dans un souci de conciliation, il se rallie au mode de calcul de l'ACF et fixe le taux de participation des communes au FIF à 13,78%.

6. Referendum

La présente modification légale est soumise au referendum législatif mais non au référendum financier. Son adoption devrait cependant intervenir le plus rapidement possible afin que les communes puissent établir leur budget en tenant compte de cette modification de la LTr. Elle devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2016.