



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Pasquier Nicolas

2020-CE-253

Soutien financier aux mesures d'infrastructures de l'agglomération bulloise

I. Question

Le Grand Conseil a adopté, le 21 août 2020, la nouvelle loi sur les agglomérations (LAgg). Par voie d'ordonnance, le Conseil d'Etat a fixé l'entrée en vigueur de la nouvelle LAgg au 1^{er} janvier 2021.

La grande nouveauté de cette loi est la possibilité donnée à l'Etat de financer directement des mesures prévues dans des projets d'agglomération, alors qu'auparavant il devait se contenter de ne financer que les mesures dont la subvention était prévue par d'autres lois. Avant cette révision, l'Etat ne disposait d'aucune base légale pour soutenir financièrement ces mesures en tant que telles.

Art. 4 Conditions et modalités du soutien de l'Etat

² L'Etat peut accorder un soutien financier aux organismes responsables de la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération pour les mesures d'infrastructures de transports et de requalification des espaces publics, après déduction, le cas échéant, des subventions fédérales et des subventions cantonales prévues par d'autres lois.

Le Conseil d'Etat explique dans son message (p. 7, point 3.2.2) « [...] vouloir mettre en place un soutien actif en faveur des agglomérations et des régions (Programme gouvernemental 2017–2021, 2.2 Aménager efficacement le territoire). Le soutien à la réalisation de mesures des projets d'agglomération constitue l'un des outils de ce soutien. ».

Un financement cantonal aux mesures des projets d'agglomération constituerait en outre une incitation très positive pour la création de nouvelles agglomérations et pour l'intégration de nouvelles communes dans les périmètres existants.

Je me permets de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Lors des débats parlementaires, le Conseil d'Etat indiquait l'urgence de réviser la loi pour répondre à la pression de la Confédération. En effet, celle dernière exige des délais de plus en plus courts pour la réalisation des mesures des projets d'agglomération, faute de quoi le cofinancement fédéral est perdu. Cette urgence nécessite un soutien financier accru de la part du canton. Le Conseil d'Etat partage-t-il toujours ce point de vue ?
2. Quels montants le Conseil d'Etat entend-il allouer aux agglomérations au titre du financement complémentaire prévu à l'art. 4, al. 2 LAgg révisée ? Quel montant sera alloué à Mobul ?
3. Quel est le plan financier pour les prochaines années, à compter de 2021 ? Quelle sera la part de Mobul ?

4. Dans sa communication relative au Plan sectoriel vélo de décembre 2018, le Conseil d'Etat annonçait investir dans la mobilité douce, entre autres dans la réalisation de la Voie verte de Bulle. En l'état, à combien se monte l'investissement cantonal dans ce projet ?

18 décembre 2020

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a fixé au 1^{er} janvier 2021 la date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les agglomérations (nLAgg) adoptée par le Grand Conseil en août dernier. Cette nouvelle loi prévoit un soutien technique et financier du canton aux agglomérations. Elle fait en outre disparaître la forme institutionnelle propre aux agglomérations, dont seule l'Agglomération de Fribourg s'était dotée. Le Conseil d'Etat a donc adopté également des dispositions assurant le fonctionnement de cette dernière durant la phase transitoire et garantissant une transition sans lacune entre l'Agglomération de Fribourg et la future association de communes à créer. Le Conseil d'Etat souhaite que les nouveautés introduites par la nLAgg, au bénéfice à l'ensemble des agglomérations du canton, puissent rapidement entrer en vigueur et déployer leurs effets.

Depuis 2015, le Conseil d'Etat a préparé deux décrets « aides aux investissements au communautés régionales de transport », le premier validé par le Grand Conseil sur une enveloppe de 4 millions de francs et le deuxième de 2020–2023 a même été doublé à 8 millions de francs par le Grand Conseil. Sur la base de la loi sur les routes et de la loi sur les transports, l'Etat contribue en outre depuis 2008 au financement de mesures de sa compétence intégrées dans les projets d'agglomération (PA) de l'agglomération de Fribourg et de Mobul. A ce jour, sur la base d'estimations ne tenant pas compte de la TVA et du renchérissement, il s'est engagé à contribuer à environ 2,7 millions de francs pour les PA1 (Mobul), de 6,2 millions de francs pour les PA2 (Agglomération de Fribourg) et de 5,5 millions de francs pour les PA3 de Mobul et de 33,6 millions de francs pour le PA3 de Agglomération de Fribourg, soit un total de 50 millions de francs.

Avec la nouvelle LAgg une aide supplémentaire jusqu'à 30 % et un maximum de 300 000 francs est prévu aux agglomérations pour l'élaboration des programmes d'agglomérations. De plus, la LAgg prévoit que l'Etat puisse accorder un soutien financier aux organismes responsables de la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération pour les mesures d'infrastructures de transports et de requalification des espaces publics. Pour fixer les conditions cadres pour cette aide supplémentaire, le Conseil d'Etat est en train d'élaborer une réglementation de la LAgg (RLAgg) qui définira plus en détail l'ampleur et les conditions pour une telle aide. Les travaux n'étant pas encore terminés, le Conseil d'Etat ne pourra pas se prononcer en détail, mais il est prévu de reprendre les principes de la loi sur les transports à cette fin. Cependant, actuellement il existe un risque que cette aide ne puisse pas être accordée. En effet, un recours a été déposé le 16 novembre 2020 auprès du Tribunal fédéral contre la LAgg par six communes de l'agglomération de Fribourg. Si ce recours devait être admis, alors il n'y aurait plus de base légale autorisant son versement.

- 1. Lors des débats parlementaires, le Conseil d'Etat indiquait l'urgence de réviser la loi pour répondre à la pression de la Confédération. En effet, celle dernière exige des délais de plus en plus courts pour la réalisation des mesures des projets d'agglomération, faute de quoi le cofinancement fédéral est perdu. Cette urgence nécessite un soutien financier accru de la part du canton. Le Conseil d'Etat partage-t-il toujours ce point de vue ?*

Pour la Confédération, une planification des moyens financiers pour les programmes en faveur du trafic d'agglomérations (PTA) est indispensable au vu des montants élevés que ces programmes impliquent. Les projets d'agglomération (PA) de première et deuxième génération comportaient encore un délai de mise en œuvre de 12 ans, celui du PA3 de 6 ans. Celui du PA4 et du PA5 sera de 5 ans et pour le PA6 de 4 ans seulement.

Après le vote fédéral de 2017, la loi sur le fonds d'infrastructure (LInf) a été remplacée par la loi sur le fonds sur les routes nationales et le trafic d'agglomération (LFORTA). Le soutien financier de la Confédération pour des programmes d'agglomération s'est donc renforcé pour une durée indéterminée. Pour les premières générations de PA, les agglomérations n'avaient pas l'assurance que ce programme se pérenniserait et ont par conséquent surestimé leur capacités de financer et de réaliser les mesures de leur PA, ce qui a engendré des difficultés de planification financière pour la Confédération et des retards de mise en œuvre des mesures dans de nombreuses agglomérations par rapport à leurs planifications initiales. Avec la nouvelle LFORTA, ces craintes ne devraient plus subsister. La Confédération a en conséquence adapté ses règles et est devenue encore plus exigeante pour les règles de cofinancement. Toute mesure doit être prête à être réalisée et avec un financement assuré pour pouvoir profiter d'un cofinancement fédéral, sinon elle sera déclassée en catégorie B ou C, ce qui signifie qu'elle ne pourra être soutenue que par un PA ultérieur.

L'Etat de Fribourg suit cette politique de près et a accordé, sur la base de loi sur les transports (LTr), un soutien financier aux agglomérations avec deux « décrets d'aide aux investissements pour les communautés des transports régional de transports ». Le premier décret de la période 2015-2018, prolongé jusqu'en 2019, prévoyait un budget s'élevant à hauteur de 4 millions de francs ; le montant du deuxième décret de 2020–2023 a été doublé par le Grand Conseil. Comme indiqué en préambule, il s'est en outre engagé, sur la base de la loi sur les transports et de la loi sur les routes, à contribuer pour environ 50 millions de francs au total au financement de mesures intégrées dans les trois premières générations de PA concernant les agglomérations fribourgeoises.

Avec la nouvelle loi sur les agglomérations, le canton pourra aider davantage ces dernières, l'art. 4 LAgg prévoyant une aide à l'élaboration des PA à concurrence de 300 000 francs par génération. Tant l'Agglomération de Fribourg que Mobul ont déposé une demande de soutien pour l'élaboration de leur projet d'agglomération de quatrième génération, l'examen de ces demandes est suspendu dans l'attente de la réglementation d'application de la LAgg. De plus, la mise en œuvre des mesures infrastructurelles de transports publics (TP) et de mobilité douce (MD) peut être subventionnée. Actuellement, les travaux de réglementation d'exécution concernant les détails de ce soutien financier sont encore en cours. Il est prévu de reprendre le principe de la loi sur les transports (LTr) actuelle, qui prévoit une aide jusqu'à 50 % pour la réalisation des mesures d'infrastructure de transport public et, dans certains cas, de mobilité douce. Cette nouvelle réglementation de la LAgg, qui doit encore être adoptée par le Conseil d'Etat, servira de base légale pour des aides financières futures du canton pour les agglomérations. Comme déjà mentionné précédemment, si le recours des six communes membre de l'Agglomération de Fribourg devrait être admis, alors il existe un risque que l'aide à l'élaboration des PA ne puisse pas être accordée.

En conclusion, il apparaît que le soutien financier accordé par le canton aux agglomérations est en hausse et que le Conseil d'Etat n'a pas l'intention de changer cette tendance, sous réserve de la décision du Tribunal fédéral. Le Conseil d'Etat maintient son objectif de renforcer ces centres et agglomérations pour le bien de tout le Canton.

2. *Quels montants le Conseil d'Etat entend-il allouer aux agglomérations au titre du financement complémentaire prévu à l'art. 4, al. 2 LAgg révisée ? Quel montant sera alloué à Mobul ?*

- > Hormis un éventuel soutien supplémentaire pour l'élaboration des PA4 selon l'article 2 de la nouvelle LAgg, l'aide actuelle est assurée par le « décret d'aide aux investissements pour les communautés des transports régional de transports » 2020–2023. Jusqu'en 2023, il est prévu d'accorder aux agglomérations un soutien financier cantonal de 8 millions de francs selon le deuxième décret d'aides aux investissements pour les communautés de transport régionaux.
- > Les agglomérations de Fribourg et Mobul profitent conjointement de ce soutien et la répartition entre ces deux organismes se fait proportionnellement à la taille des agglomérations. Les aides ultérieures seront discutées dans le cadre de la nouvelle loi sur la mobilité, dont l'avant-projet se trouve en consultation publique et qui devrait entrer en vigueur en 2022. A l'heure actuelle, les montants et les budgets pour ces aides ne sont pas encore définis. Les budgets et les montants effectifs à disposition seront approuvés par le Grand Conseil et relèvent par conséquent d'une décision politique.
- > En l'absence d'une fixation des montants budgétaires au-delà de 2023 ainsi que du règlement d'exécution de la LAgg et de la future LMob, il est difficile de se prononcer sur une répartition des aides qui seront apportées aux différentes agglomérations. Le Conseil d'Etat rend attentif à la création d'une troisième agglomération (Rivelac¹, avec la participation des 5 communes veveysannes), en sus des deux agglomérations existantes dans le canton (Fribourg et Mobul). De plus, il est possible que des communes singinoises participent à l'agglomération de Berne. Des réflexions complémentaires au sein de l'Etat et des discussions avec les cantons voisins sont nécessaires avant de déterminer la manière de répartir les aides cantonales entre ces structures. Pour pouvoir suivre efficacement le programme d'agglomération de la Confédération, il faudra tenir compte de critères de mise en œuvre et de temporalité. Il se peut donc que les aides ne seront pas réparties de manière absolument proportionnelle à leur nombre d'habitants mais en fonction de l'avancement des mesures.

3. *Quel est le plan financier pour les prochaines années, à compter de 2021 ? Quelle sera la part de Mobul ?*

Le crédit du deuxième décret concernant l'aide aux investissements des communautés régionales de transport s'élève à 8 millions de francs et est à disposition jusqu'en 2023. Cependant, les montants à disposition pour les années 2020 et 2021 figurent déjà dans les budgets, respectivement dans les comptes. Ils ont été déterminés en fonction des contraintes liées à l'établissement du budget. Ainsi, le montant fixé pour cette aide aux budget 2020 et 2021 s'élèvent respectivement à 1 et 1,5 million de francs. Il est prévu une augmentation des budgets pour les années 2022–2023 afin d'arriver au montant prévu de 8 millions au total. Cette augmentation reste à discuter par le Conseil d'Etat dans le cadre des prochaines procédures budgétaires et se ferait cas échéant sous réserve de l'approbation des budgets 2022 et 2023 par le Grand Conseil.

¹ Rivelac est une nouvelle agglomération qui est en train de se créer entre la Riviera vaudoise, le haut lac et la Veveyse.

La part de Mobul sera proportionnelle à la taille de cette agglomération et au montant total à répartir entre les agglomérations. En prenant en compte le nombre d'habitantes et d'habitants des agglomérations, cette part devrait osciller autour de 25–30 %. Pour le surplus, il est renvoyé aux explications de la répartition à la question 2.

4. *Dans sa communication relative au Plan sectoriel vélo de décembre 2018, le Conseil d'Etat annonçait investir dans la mobilité douce, entre autres dans la réalisation de la Voie verte de Bulle. En l'état, à combien se monte l'investissement cantonal dans ce projet ?*

La Voie Verte est inscrite dans le Plan sectoriel vélo (PSV) et représente une section dans laquelle le potentiel de report modal est un des plus importants au niveau cantonal. Sa réalisation contribuera à répondre à l'objectif de report modal en faveur de la mobilité douce tel que prévu dans le Plan directeur cantonal.

Un projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour une participation financière à l'aménagement de la Voie Verte vient d'être transmis au Grand Conseil. Il porte par ailleurs également sur une participation financière à la TransAgglo, projet de l'Agglomération de Fribourg.

Avec ses 6,28 km de longueur, la Voie Verte peut bénéficier dans son intégralité d'une aide financière en vertu de la loi sur les routes (LR) car elle représente un itinéraire alternatif à la route cantonale H189, laquelle est interdite à la circulation cycliste. Selon l'article 54a al. 2 LR, lorsque l'aménagement de pistes ou bandes cyclables sur ou le long d'une route cantonale doit être reporté sur un aménagement communal, l'Etat est tenu de participer financièrement à cet itinéraire alternatif jusqu'à un montant équivalent à celui de l'aménagement qui aurait été réalisé sur la route cantonale. Le montant calculé pour l'itinéraire alternatif est de 6 531 200 francs TTC. Il pourra être prélevé sur le fonds cantonal pour les routes principales suisses (RPS) en raison de la qualification de route principale suisse de la route cantonale H189.

20 avril 2021