



Message 2015-DAEC-139

22 septembre 2015

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'une aide aux investissements des communautés régionales de transport

Nous sollicitons l'octroi d'un crédit cadre d'un montant de 4 000 000 francs pour les années 2015 à 2018. Ce crédit est destiné aux associations de communes ou agglomérations du canton organisées en communautés régionales de transport. Il doit leur permettre de financer certains de leurs investissements en matière de transport.

Le présent message s'articule comme suit:

1. Généralités	1
2. Modalités d'octroi de l'aide aux investissements	1
3. Aspects financiers	3
4. Autres aspects	3
5. Conclusion	3

1. Généralités

La loi du 20 septembre 1994 sur les transports (LTr) permet à l'Etat d'accorder aux communautés régionales de transport des contributions financières pour certains de leurs investissements. Ces contributions ont, au sens de cette loi, clairement un caractère potestatif (art. 30 al. 3 LTr).

En 2015, le Conseil d'Etat a arrêté à son budget d'investissement un montant de 1 000 000 francs pour les investissements des communautés régionales de transport, ce qui a été accepté par le Grand Conseil le 19 novembre 2014. Dans son plan financier 2015–2018, il a aussi tenu compte de certains investissements en transport prévus dans les projets d'agglomération. Le Conseil d'Etat entendait ainsi participer aux efforts entrepris par les communes membres de ces organisations depuis la mise en place, en 2006, dans la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure, de ces instruments de planification et de coordination de l'urbanisation et des transports que sont les projets d'agglomération. Le Conseil d'Etat leur apportait un soutien financier en complément aux mesures principalement routières que l'Etat prend à sa charge selon les bases légales en vigueur. A titre d'exemple, pour le projet d'agglomération de première génération de Mobul, la Confédération a accepté de cofinancer 9 270 000 francs sur les 26 470 000 francs de mesures d'infrastructures de transport arrêtées alors que l'Etat s'engageait sur la période 2015–2018 pour un montant net de 3 148 000 francs (prix de référence

2007). Pour le projet d'agglomération de deuxième génération de l'Agglomération de Fribourg, si la Confédération cofinance 23 240 000 francs des 58 009 000 francs¹ de mesures d'infrastructures de transport retenues, l'engagement net de l'Etat s'élève à 2 333 140 francs. Ainsi, la part à la seule charge des communautés régionales de transport demeure encore conséquente.

Les besoins croissants en mobilité sur le territoire des communautés régionales de transport, notamment en transports publics ou en mobilité combinée, ainsi que la politique fédérale des agglomérations amènent le Conseil d'Etat à proposer au Grand Conseil une participation financière cantonale effective aux investissements des communautés régionales de transport.

2. Modalités d'octroi de l'aide aux investissements

Les modalités d'octroi de cette aide aux investissements sont précisées dans la LTr et dans son règlement d'exécution du 25 novembre 1996 (RTr).

¹ Sauf indication contraire, l'ensemble des montants articulés dans le contexte fédéral des projets d'agglomération est recalculé sur la base des coûts 2005 et s'entend hors TVA et hors renchérissement. La Confédération adapte, lors de leur réalisation, son cofinancement aux mesures d'infrastructure de transport.

2.1. Bénéficiaires de l'aide aux investissements

Peuvent bénéficier d'une aide aux investissements en matière de transport toutes les communautés régionales de transport constituées. A ce jour, le canton de Fribourg compte deux communautés régionales de transport: il s'agit respectivement de l'Agglomération de Fribourg, corporation de droit public, formée des communes d'Avry, Belfaux, Corminbœuf, Düdingen, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne et de Mobul, association de communes qui regroupe les communes de Bulle, Le Pâquier, Morlon, Riaz et Vuadens.

2.2. Investissements concernés

Les investissements des communautés régionales de transport pouvant bénéficier d'une aide cantonale sont énumérés à l'article 35 LTr. Ces investissements se rangent en deux principales catégories: ils peuvent consister en des études de planification (art. 35 let. a LTr) ou en des mesures constructives d'infrastructures (art. 35 let. c, f et g LTr).

Le Conseil d'Etat constate que les communautés régionales de transport, qui sont amenées à se doter de plans directeurs régionaux, voire à les réviser, sont également incitées à entreprendre des études globales en vue du dépôt d'un projet d'agglomération. Si les subventions fédérales qu'elles peuvent obtenir du fonds d'infrastructure en cas d'acceptation de leur projet d'agglomération ont, sans contexte, un effet certain de levier, il n'en reste pas moins que ces projets d'agglomération représentent un investissement financier conséquent et régulier, aujourd'hui à leur charge exclusive, et qui pèse sur leurs investissements. L'Agglomération de Fribourg et Mobul ont, par exemple, inscrit un montant de 710 000 francs, respectivement de 200 000 francs, pour l'élaboration de leur projet d'agglomération et/ou la révision de leur plan directeur régional. Le Conseil d'Etat estime qu'il est important de soutenir les communautés régionales dans cette activité stratégique et propose de cofinancer l'ensemble d'une planification directrice coordonnant urbanisation et mobilité et qui peut déboucher sur un soutien fédéral allant de 30 à 50% des mesures d'infrastructure de transport.

A côté des études de planification, peuvent également être subventionnés les investissements des communautés régionales en lien avec les transports publics, respectivement l'entretien voire l'amélioration du réseau de transports publics (art. 35 let. c et g LTr). Depuis plusieurs années, l'Agglomération de Fribourg comme Mobul disposent d'un réseau de transports publics qui leur est propre et doivent faire face, en raison de la croissance démographique, à des besoins en mobilité grandissants. Le développement de ce réseau ainsi que son entretien impliquent pour les deux communautés des investissements souvent onéreux. Plusieurs de ces investissements, comme les voies en site propre, l'aménagement

des interfaces de transport ou encore la priorisation des transports publics aux carrefours constituent d'ailleurs des mesures des projets d'agglomération transmis à la Confédération et bénéficient à ce titre d'un cofinancement fédéral du fonds d'infrastructure pouvant être de 35% pour Mobul et de 40% pour l'Agglomération de Fribourg. Le Conseil d'Etat considère qu'il est judicieux que l'Etat participe, en fonction de ses disponibilités budgétaires, à l'entretien, respectivement au développement de ces réseaux. Ce faisant, il favorise le report modal vers les transports publics.

Enfin, peuvent également être subventionnées la construction et la rénovation des places de parc pour les voitures, les cycles ou les cyclomoteurs, qui se situent aux interfaces de transport et s'inscrivent dans un concept global des transports (art. 35 let. f LTr).

2.3. Plafonnement du cofinancement cantonal

La LTr plafonne à 50%, au maximum, l'aide que l'Etat peut accorder aux communautés régionales de transport, et ce, après déductions des subventions fédérales, en l'espèce, du cofinancement fédéral du fonds d'infrastructure et/ou des subventions cantonales prévues par d'autres lois. Cette aide financière s'applique à la part de l'investissement effectivement à la charge des communautés régionales de transport et donc rarement à l'ensemble de l'investissement¹. De manière à respecter le cadre financier déterminé par le crédit d'engagement proposé, le Conseil d'Etat fixera annuellement le taux de subventionnement applicable au programme d'investissements éligible.

2.4. Obligations à la charge des communautés régionales

Les communautés régionales qui peuvent prétendre à une aide financière pour certains de leurs investissements en matière de transport doivent également se doter d'instruments de planification. Les articles 3, 4, 5 et 6 RTr les listent et précisent le contenu de ces éléments: conception globale des transports, plan régional des transports ainsi que projet général. Le Conseil d'Etat admet que l'instrument fédéral des projets d'agglomération, qui constitue, dans la législation cantonale, un plan directeur régional spécial comprend ces différents éléments. En effet, cette planification directrice, qui lie les autorités, comprend une stratégie globale de la mobilité depuis les transports publics aux modes doux en passant par le trafic individuel motorisé et le stationnement. Le Conseil d'Etat ajoute aussi que l'Agglomération de Fribourg tout comme Mobul disposent d'un plan directeur approuvé.

Les communautés régionales de transport doivent, en outre, arrêter, chaque année, dans leur budget, les montants de leurs investissements. C'est ce qu'elles ont fait les 9 octobre 2014

¹ Ce cas exceptionnel ne se présente que pour les études de planification.

(Agglomération de Fribourg) et 16 octobre 2014 (Mobul) en adoptant le budget de l'exercice 2015.

3. Aspects financiers

Le Conseil d'Etat propose d'octroyer un crédit cadre de 4 000 000 francs aux communautés régionales de transport pour les années 2015–2018, à raison de 1 000 000 francs par an. Cette période quadriennale (2015–2018) correspond à la tranche de quatre ans de cofinancement fédéral des projets d'agglomération. Le Conseil d'Etat précise que sa planification financière tient compte de cette nouvelle aide financière, qui lui semble pertinente pour aider l'Agglomération de Fribourg tout comme Mobul à réaliser dans les délais qu'elles s'étaient initialement fixés certains de leurs investissements de transport.

Ce montant de 1 000 000 francs, par an, constitue donc un montant maximal, qui ne peut être engagés qu'après signature d'une convention de financement entre l'Etat et chaque communauté régionale de transport. Cette convention annuelle fixe, sur la base des budgets adoptés par l'Etat et les communautés, la liste des investissements à venir qui pourront bénéficier de l'aide cantonale, les montants y afférents ainsi que le taux de subventionnement retenu. Dans la pratique, il se pourrait que les paiements effectifs soient en partie décalés d'un exercice comptable à l'autre, en fonction de l'avancée des travaux subventionnés. Pour l'année 2015 et à ce stade de l'année, il est probable que le versement de subventions se situe en-dessous du montant annuel retenu.

Le Conseil d'Etat propose donc que le présent décret entre en vigueur dès son adoption par le Grand Conseil. Il propose aussi d'observer l'évolution de ces investissements, sur la période 2015–2018, avant d'entreprendre toute nouvelle démarche.

4. Autres aspects

Le décret proposé n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il n'a pas de conséquence sur l'effectif du personnel de l'Etat. Il ne pose pas de problème sous l'angle de la conformité au droit fédéral ou de l'euro-compatibilité.

Compte tenu du montant de la dépense, le projet de décret n'est pas soumis au referendum financier facultatif. S'agissant toutefois d'une dépense brute et périodique dont la valeur excède le 1/40% des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil, le présent décret doit être accepté à la majorité qualifiée.

5. Conclusion

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à adopter le présent décret et ainsi soutenir, dans certains de leurs investissements, les deux communautés régionales de transport que compte aujourd'hui le canton.
