

MESSAGE N° 12 3 avril 2007
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur
les routes (entretien courant des routes nationales)

Nous vous présentons un projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1967 sur les routes concernant l'entretien courant des routes nationales.

Cette modification vise à définir les compétences pour l'exécution des accords sur les prestations prévus par la Confédération dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

1. INTRODUCTION

1.1 Exposé du problème et enjeux

La révision de la Constitution fédérale jetant les bases de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a été adoptée en votation populaire le 28 novembre 2004. La mise en vigueur de la RPT est prévue au 1^{er} janvier 2008.

Dans ce contexte, la Confédération reprend en propriété la totalité du réseau des routes nationales, aujourd'hui propriété des cantons. L'Office fédéral des routes (OFROU) sera chargé de l'entretien des routes nationales qui est actuellement une tâche commune Confédération-cantons. Cette tâche sera néanmoins confiée aux cantons par le biais d'accords sur les prestations. L'OFROU a défini à cet effet des «unités territoriales».

Les cantons de Fribourg, de Vaud et de Genève composent l'unité territoriale II (UT II) qui couvre l'A1 de Genève à Kerzers, l'A9 de Vallorbe à Bex et l'A12 de Vevey à Flamatt. Cette unité territoriale est à créer – au plus tard en juin 2007 – afin de pouvoir répondre aux sollicitations de l'OFROU, en particulier pour la conclusion d'un accord sur les prestations.

1.2 Variantes et solution proposée

Dans les analyses effectuées en commun par les trois cantons, s'appuyant sur des conseils extérieurs, un large éventail de solutions a été analysé. Trois variantes ont été envisagées:

- a) la personne morale supracantonale (type SA de droit public ou de droit privé);
 - b) la collaboration intercantonale;
 - c) le retrait des cantons.
- Variante a): «personne morale supracantonale»
 Cette variante – pressentie pour certaines autres unités territoriales suisses – est la plus lourde à mettre en place. Les cantons doivent se mettre d'accord sur la forme juridique à donner à la personne morale, effectuer des modifications législatives et établir un concordat intercantonal. Cette variante n'a pas été retenue, particulièrement en raison de son planning de mise en œuvre non compatible avec une mise en vigueur de la RPT au 1^{er} janvier 2008. Une réévaluation de cette possibilité de collaboration intercantonale pourra éventuellement être faite au terme de la première période du contrat.

- Variante b): «collaboration intercantonale»
 La mise sur pied d'une structure intercantonale modeste, aussi proche que possible d'un simple partenariat conventionnel entre cantons, s'inscrit bien dans la seule perspective de l'entretien courant. Elle a en plus l'avantage de permettre les synergies en cours de développement entre l'entretien courant des routes cantonales et nationales et de garder une taille critique suffisante aux services d'entretien cantonaux. La nature purement opérationnelle de l'objet, qui permet de renoncer à la voie lourde du concordat, favorise cette approche simple. La collaboration intercantonale s'inscrit dans la mise en œuvre de la RPT en laissant ouverte toutes évolutions ultérieures possibles sur la base de l'expérience pratique qui en découlera. Les Conseils d'Etat des cantons de Vaud et de Genève privilégient ce modèle de collaboration intercantonale et le Conseil d'Etat du canton de Fribourg en a accepté le principe lors de sa séance du 19 décembre 2006.
- Variante c): «retrait des cantons»
 En 2005, le canton de Fribourg a déjà pris position en confirmant sa volonté de maintenir l'entretien courant des routes nationales assurée par les trois centres d'entretien du canton dans le cadre de cette unité territoriale II. Cette variante n'a par conséquent pas été retenue.

1.3 Organisation de la collaboration

L'OFROU veut n'avoir qu'un seul interlocuteur pour l'unité territoriale II et l'exécution de l'accord sur les prestations. Le modèle de collaboration envisagé par les trois cantons est le suivant:

- Le canton de Vaud est proposé comme canton pilote de cette unité territoriale et sera donc le répondant unique de la Confédération pour l'UT II. Le choix du canton de Vaud paraît s'imposer, dans la mesure où ce canton a le plus grand nombre de kilomètres de routes nationales dans l'unité territoriale.
- Les cantons de Fribourg et de Genève travailleront en sous-traitance du canton de Vaud. Pour le canton de Fribourg, l'entretien courant des routes nationales sera effectué sur l'A1 et l'A12 selon les limites actuelles, lesquelles incluent une partie de l'A1 sur le territoire vaudois.

2. BUTS DE LA MODIFICATION DE LA LOI SUR LES ROUTES

La modification de la loi du 15 décembre 1967 sur les routes qui vous est proposée a pour but:

- de préciser les compétences relative à l'entretien courant des routes nationales;
- d'habiliter le Conseil d'Etat à signer les conventions nécessaires.

Les termes d'entretien et d'exploitation des routes nationales sont précisés par l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur les routes nationales (ORN):

- L'entretien des routes nationales comprend les travaux de réfection et de maintien de la substance du réseau. Il s'agit donc de l'entretien constructif au sens de la norme SN 640 900, appelé également entretien lourd. Les tâches sont actuellement de la compétence du Service des autoroutes (loi du 14 février 1961 d'applica-

tion de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales).

- L'exploitation des routes nationales comprend d'une part l'entretien courant (entretien d'exploitation selon la norme SN 640 900) et d'autre part les services de protection (par ex. service de lutte contre les incendies). L'entretien courant est exécuté depuis l'ouverture de la route nationale par le Service des ponts et chaussées.

Ni la loi d'application de la loi sur les routes nationales, ni la loi sur les routes ne parlent actuellement de cette tâche exécutée par le Service des ponts et chaussées. La présente modification de la loi sur les routes vise à combler cette lacune.

D'autre part, ainsi qu'il a été dit en introduction, une convention doit être passée avec les cantons de Vaud et de Genève pour l'entretien courant des routes nationales sur l'unité territoriale II. La présente modification de la loi sur les routes vise donc à donner au Conseil d'Etat la compétence de signer cette convention et d'autres futures conventions si nécessaire.

3. LA RPT DANS LE DOMAINE DES ROUTES NATIONALES

3.1 Généralités

La RPT est un processus considérable de réorganisation des flux financiers et des responsabilités respectives des différents niveaux étatiques, dont on ne retiendra ici que ce qui concerne les routes nationales. Il ne s'agit pas seulement de modifier les principes juridiques et institutionnels en vigueur (les règles et les procédures du fédéralisme), mais également de les adapter à une conception nouvelle, fondée sur des principes économiques et managériaux, concrétisée par des enveloppes financières et des résultats. Le processus comprend trois volets:

- une révision constitutionnelle globale, une loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (qui sont exécutoires);
- un train de modifications législatives concernant la mise en œuvre de la nouvelle répartition des tâches (adopté par l'Assemblée fédérale le 6 octobre 2006);
- un message du 8 novembre 2006 dont la discussion est en cours aux Chambres fédérales.

Les modifications de la Constitution fédérale relatives aux routes nationales (selon l'arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) du 3 octobre 2003) sont les suivantes:

Droit actuel	Modifications du 3 octobre 2003 (RPT)
<p>Art. 83 Routes nationales</p> <p>¹ La Confédération assure la création d'un réseau de routes nationales et veille à ce que ces routes soient utilisables.</p> <p>² Les cantons construisent et entretiennent les routes nationales conformément aux dispositions fédérales et sous la haute surveillance de la Confédération.</p> <p>³ Le coût des routes nationales est à la charge de la Confédération et des cantons. La participation de chaque canton est calculée en fonction de la charge que ces routes représentent pour lui, de l'intérêt qu'il en retire et de sa capacité financière.</p>	<p>Art. 83 Routes nationales</p> <p>¹ inchangé</p> <p>² La Confédération construit, entretient et exploite les routes nationales. Elle en supporte les coûts. Elle peut confier ces tâches, en partie ou en totalité, à des organismes publics, privés ou mixtes.</p> <p>³ abrogé</p> <p>Art. 197</p> <p><i>3. Disposition transitoire ad art. 83 (Routes nationales)</i></p> <p>Les cantons achèvent le réseau des routes nationales classées dans l'arrêté fédéral du 21 juin 1960 sur le réseau des routes nationales (état à l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons) selon les directives de la Confédération et sous sa haute surveillance. Les coûts sont à la charge de la Confédération et des cantons. La part des cantons au financement des travaux dépend de la charge due aux routes nationales, de l'utilité qu'elles présentent pour eux et de la capacité de financement des cantons.</p>

3.2 Situation actuelle

En résumé:

- la construction des routes nationales est préparée et réalisée par les cantons sous l'autorité de la Confédération, qui finance selon un cadre prescrit;
- l'entretien des routes nationales relève des cantons sous la surveillance de la Confédération, celle-ci contribuant au financement selon des modalités fixées.

Durant les travaux de la RPT, le domaine des routes nationales a été présenté comme un cas d'école d'enchevêtrement des autorités de décision et des sources de financement, de nature à bénéficier considérablement du nouveau régime en laissant présager un potentiel non négligeable d'économies.

3.3 Situation future selon la RPT

Le domaine des routes nationales est repris en totalité par la Confédération. On ne se trouve donc ni dans le cas où des tâches fédérales seraient restituées aux cantons ni dans la principale nouveauté introduite par la RPT: l'échelon des tâches intercantionales et/ou communes avec la Confédération, pour lequel des modalités d'organisation nouvelles sont prévues; mais dans celui où le maximum d'efficacité et de rationalisation est recherché par la combinaison de la centralisation et de la mise en concurrence de soumissionnaires.

Dans la pratique, la situation est assez différente:

- d'une part la disposition transitoire limite – de fait – le nouveau régime à la construction des futures nouvelles routes nationales (hors arrêté fédéral du 21 juin 1960) ainsi qu'à l'aménagement du réseau actuel;

- d'autre part le projet de constituer un établissement public opérationnel appelé «Routes nationales suisses (RNS)» – distinct de l'OFROU qui n'aurait conservé que les tâches de conduite – a été abandonné et remplacé par une décentralisation administrative d'un OFROU à l'effectif renforcé (filiales régionales). Et la révision de la loi fédérale sur les routes nationales prévoit que la Confédération définit des unités territoriales pour lesquelles les cantons ou des organismes constitués par eux se voient garantir (sauf cas dûment motivés) un mandat d'exécution de l'entretien courant et des travaux ne faisant pas l'objet de projet.

La loi fédérale votée par l'Assemblée fédérale le 6 octobre 2006 et modifiant la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales a la teneur suivante:

Chapitre 3 Entretien et exploitation des routes nationales

Art. 49

I. Entretien et exploitation

1. Principe

Les routes nationales et leurs installations techniques doivent être entretenues et exploitées selon des principes économiques de telle façon qu'un trafic sûr et fluide soit garanti et que les routes puissent autant que possible être empruntées sans restriction.

Art. 49a

2. Compétence

¹ L'entretien et l'exploitation des routes nationales relèvent de la compétence de la Confédération.

² Elle conclut avec les cantons ou des organismes responsables constitués par eux des accords sur les prestations relatifs à l'exécution de l'entretien courant et des travaux d'entretien ne faisant pas l'objet de projet. Si pour certaines unités territoriales aucun canton ou aucun organisme responsable n'est prêt à conclure un accord sur les prestations, la Confédération peut confier l'exécution de ces travaux à des tiers. Dans des cas dûment motivés, la Confédération peut exploiter elle-même tout ou partie de certaines unités territoriales.

³ Le Conseil fédéral édicte des dispositions précisant notamment la délimitation des unités territoriales, l'étendue des prestations et leur indemnisation. Il détermine l'attribution des unités territoriales.

3.4 Les enjeux

La RPT poursuit deux objectifs principaux:

- réduire les coûts au travers de la rationalisation du processus de décision, du décloisonnement géographique et de l'accent porté sur la mise en concurrence;
- revitaliser la substance politique des cantons en leur restituant certains domaines d'attribution et en réduisant la place du «fédéralisme d'exécution».

A ce stade, il apparaît que la clarté et le gain financier promis par la centralisation du domaine des routes nationales sont sérieusement atténués par les modalités mises en œuvre. Une place plus importante que cela n'était prévu au départ est laissée aux cantons, mais elle ne sera pas facile au vu des contraintes opérationnelles et financières fixées par la Confédération auxquelles ils seront confrontés: c'est le remplacement du fédéralisme d'exécution par le management fédéral au travers d'un accord sur les prestations.

4. L'ENTRETIEN COURANT DES ROUTES NATIONALES

4.1 Situation actuelle

L'entretien courant des routes nationales vise à assurer une mise à disposition des usagers du réseau des routes

nationales avec la sécurité la meilleure possible. Elle contient deux volets principaux, à savoir l'entretien courant proprement dit et le service hivernal.

L'entretien courant comprend les activités suivantes:

- le nettoyage des routes et abords;
- l'entretien des zones herbeuses;
- l'entretien des zones arborisées;
- la maintenance de la centrale de commande;
- le service technique (serrurerie, etc.);
- le service des accidents;
- les travaux de génie civil;
- les services extraordinaires;
- la maintenance de l'électromécanique des tunnels.

Le service hivernal comprend:

- les travaux préparatoires;
- le service de piquet, centrale de surveillance;
- le déneigement;
- le salage.

Ces activités sont complétées par des activités de soutien:

- le garage et l'atelier s'occupent des achats, de l'entretien et réparation des véhicules, machines et engins pour l'ensemble du parc;
- l'administration de la gestion comptable et financière, de la comptabilité analytique (plan financier, budgets, décomptes des subventions de la Confédération, etc.), de la facturation des prestations fournies à des tiers et de la gestion des stocks: sel, calcium, glissières, carburant, huile, électromécanique.

Ces activités s'exercent sur l'autoroute A1 depuis la place de ravitaillement de la Rose de la Broye jusqu'à la frontière bernoise (Kerzers) et sur l'A12 de la frontière vaudoise (Châtel-St-Denis) à la frontière bernoise (Flamatt). Pour l'A1, une convention signée le 3 juillet 1996 règle la répartition des tronçons entretenus, indépendamment des frontières cantonales. Le canton de Vaud exerce ces tâches depuis la première frontière (à Arrissoules) jusqu'à la Rose de la Broye. Une facturation des prestations est établie entre les cantons, pour tenir compte des taux différents de contribution fédérale.

4.2 Situation avec l'accord sur les prestations

Fondamentalement, les tâches fixées dans l'accord sur les prestations ne sont pas différentes des tâches actuelles. La comptabilité analytique est certes revue mais, dans l'ensemble, les prestations couvrent les domaines cités au paragraphe 4.1 ci-dessus.

Par l'avant-projet de convention prévu entre les trois cantons, les limites géographiques actuelles dans lesquelles s'exerce l'entretien courant par les différents cantons ne sont pas appelées à changer. En effet, cette répartition répond de façon optimale aux besoins. Le personnel et le matériel des différents cantons permettent de réaliser ces tâches de manière efficace.

L'accord sur les prestations inclura d'autre part des travaux dits de gros entretien non liés à des projets qui sont des travaux qui ne s'inscrivent pas dans les projets d'entretien intégral comme le furent les travaux entre

Düdingen et Flamatt. La gestion de ces projets représente une charge de travail très variable et actuellement peu précisée par la Confédération. Le Conseil d'Etat n'a pas l'intention d'augmenter l'effectif pour exécuter ces tâches. Des solutions sont élaborées au niveau de l'UT II. Concrètement, il s'agit de regrouper ces tâches au Service des routes du canton de Vaud, premier exemple des synergies recherchées entre les cantons.

5. COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Art. 76a Exécution des travaux

Cet article comble la lacune citée au chapitre 2, à savoir qu'elle définit que l'Etat prend en charge l'entretien courant des routes nationales. Il est également précisé que cet entretien courant se base sur un accord sur les prestations avec la Confédération.

Art. 76b Compétence

Cet article charge le Conseil d'Etat de signer les conventions nécessaires. Il s'agit actuellement uniquement de la convention avec les cantons de Vaud et de Genève. Il convient de rappeler en effet que l'accord sur les prestations ne sera signé que par le canton de Vaud, représentant l'unité territoriale.

Art. 76c Avance de fonds

Cet article permet à l'Etat de faire l'avance des fonds nécessaires (voir paragraphe 6.2 ci-dessous).

Entrée en vigueur

La nouvelle teneur de la loi sur les routes entrera en vigueur en même temps que la RPT pour les routes nationales, en principe le 1^{er} janvier 2008. Il existe toutefois un risque, certes faible, que l'entrée en vigueur de la RPT soit repoussée au 1^{er} janvier 2009.

6. CONSÉQUENCES

6.1 Sur le personnel

L'entretien courant des routes nationales (PCRN 3830 Routes nationales-entretien) compte actuellement 50,5 EPT; le personnel s'occupe exclusivement de l'entretien courant et des tâches administratives liées. En principe, l'effectif du personnel devrait donc rester stable.

6.2 Sur les finances

La situation financière de l'entretien courant des routes nationales (compte PCRN 3830 Routes nationales-entretien) se présente comme suit:

	Budget 2007	Budget 2006	Comptes 2005
Total des dépenses	12 917 940	12 773 700	11 951 648
Total des recettes	-11 398 180	-11 570 900	-10 890 316
Excédent de charges	1 519 760	1 202 800	1 061 332
Part cantonale	11,8%	9,4%	8,9%

L'entretien courant proprement dit est couvert par les contributions fédérales à hauteur de 79%.

Les prestations effectuées dans le cadre des chantiers d'entretien global sont subventionnées à hauteur de 90%

pour le canton de Fribourg, mais à 100% au niveau du compte PCRN 3830, le solde étant payé par le compte RNCO 3825 Service des autoroutes, car il s'agit de prestations effectuées pour le Service des autoroutes.

Dès 2008, la Confédération payera l'entier de l'exploitation (et de l'entretien) des routes nationales. L'objectif de l'accord sur les prestations pour notre canton est de maîtriser les coûts au niveau des recettes. Cela pourra être garanti par une rémunération au coût effectif pour les deux premières années, ce qui permettra d'ajuster l'accord sur les prestations.

Certes, la Confédération échelonnera ses paiements à raison de 22,5% par trimestre, le solde de 10% étant payé en début de l'année suivante après présentation du décompte final. Les cantons sont donc amenés à faire une avance de fonds. D'autres dépenses doivent être envisagées. Il s'agit notamment des investissements pour le renouvellement des véhicules et engins, qui resteront propriété du canton. L'amortissement, l'entretien et les frais d'utilisation de ce matériel sont inclus dans les prix des prestations.

Ainsi sur le moyen terme, l'équilibre budgétaire de cette activité doit être respecté.

Il convient de relever que l'accord sur les prestations lie le canton pour cinq ans.

6.3 Autres conséquences

La modification de loi proposée n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

Elle n'a pas d'influence sur le personnel de l'Etat et n'est pas concernée par les questions d'eurocompatibilité.

7. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat a la ferme volonté de continuer à réaliser l'entretien courant des routes nationales dans les limites géographiques actuelles. Cela lui permettra de conserver une influence sur les standards d'exploitation pour maintenir de bonnes voies de communication pour la population et une bonne accessibilité au canton dans un but de promotion économique.

Cette prise en charge permettra également de maintenir près de cinquante postes de travail, occupés déjà actuellement par des collaborateurs et collaboratrices de l'Etat.

La modification de loi proposée permet enfin de combler une lacune dans la législation actuelle, en fixant les compétences pour l'entretien courant des routes nationales.

Quant aux conventions qui instituent la collaboration intercantonale, elles sont principalement de nature opérationnelle, c'est pourquoi le projet de loi en confie la conclusion à l'exécutif cantonal.

Pour toutes ces raisons, nous vous prions d'adopter cette modification de la loi sur les routes.