

RAPPORT N° 165 13 octobre 2009
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat P2010.07 Josef Fasel/Elian Collaud
concernant le flux d'argent des impôts et taxes
pour véhicules et circulation routière, transports
publics inclus, sur la base du principe du dévelop-
pement durable

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport suite à l'acceptation par le Grand Conseil du postulat Josef Fasel/Elian Collaud concernant le flux d'argent des impôts et taxes pour véhicules et circulation routière, transports publics inclus, sur la base du principe du développement durable.

Le présent rapport traite de flux financiers et ne comprend pas divers coûts en lien avec les routes, notamment les coûts de personnel. Il contient les points suivants:

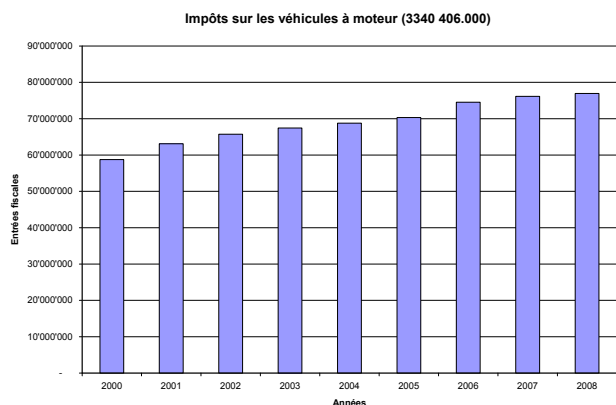
1. Flux financiers
 - 1.1 Recettes cantonales
 - 1.2 Recettes fédérales
2. Recettes provenant du trafic routier
3. Besoins
 - 3.1 Trafic public
 - 3.2 Entretien des routes cantonales
 - 3.3 Budget pour l'avenir des routes cantonales
 - 3.4 Synthèse des besoins financiers pour les routes cantonales
4. Développement durable

1. FLUX FINANCIERS

1.1 Recettes cantonales

1.1.1 Impôts sur les véhicules

A l'inverse des taxes et des émoluments, les impôts sont des recettes non affectées. Toutefois, il est intéressant de connaître la valeur des impôts sur les véhicules. Les rentrées financières annuelles de l'imposition des véhicules à moteur sont de l'ordre de 77 millions (compte N° 3340 406.000, voir graphique ci-après).



En vertu de l'article 1 de la loi du 14 décembre 1967 sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (RSF 635.4.1), 30% des recettes sont rétrocédées aux

communes (compte N° 3340 340.000). Le solde de cet impôt est versé à la caisse générale de l'Etat.

1.1 Recettes fédérales

Le schéma en annexe 1 illustre les considérations ci-après. L'abréviation des lois, règlements et ordonnances est indiquée à la fin du présent rapport.

1.2.1 Encaissement des taxes par la Confédération

La Confédération prélève des taxes sur les véhicules routiers par plusieurs biais, pour un montant total de l'ordre de 7 milliards (valeurs 2008):

1. les impôts sur les huiles minérales pour environ 3,1 milliards par année;
2. les taxes supplémentaires sur les carburants pour environ 2 milliards par année;
3. la vignette autoroutière pour environ 300 millions par année;
4. la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) pour environ 1,5 milliard par année.

1.2.2 Financement spécial de la circulation routière (SFSV)

La moitié des revenus des impôts sur les huiles minérales, les taxes supplémentaires sur les carburants ainsi que les recettes de la vignette autoroutière sont versés dans le Financement spécial de la circulation routière SFSV.

Le SFSV sert à verser des contributions notamment aux titres:

1. du fonds d'infrastructure;
2. des routes principales suisses;
3. des mesures autres que techniques;
4. de l'exploitation et l'entretien des routes nationales.

Fonds d'infrastructure

Par le biais du fonds d'infrastructure, le canton de Fribourg touche les subventions:

- pour la construction du pont de la Poya (67,5 millions HT);
- pour les routes principales suisses dans les régions de montagnes et régions périphériques à hauteur d'environ 1,8 million par année, subvention versée dans le fonds cantonal pour les routes principales suisses sises sur le territoire fribourgeois (compte N° 3815 460.033 en revenu et 380.001 en charge pour l'affectation au fonds 281.0010).

Routes principales suisses

Il y a lieu de relever que la méthode de subventionnement liée aux routes principales suisses a changé avec l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 de la nouvelle péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

Sous le régime pré-RPT, le canton de Fribourg reçoit des contributions pour la construction de la route de contournement de Bulle H189 pour un montant total cumulé de l'ordre de 200 millions.

Sous le régime post-RPT et une fois les travaux de la route de contournement de Bulle décomptés, le canton

de Fribourg touchera annuellement un montant global forfaitaire de l'ordre de 3 millions qui sera versé dans le fonds cantonal pour les routes principales suisses sises sur le territoire fribourgeois (compte N° 3815 460.033 en revenu et 380.001 en charge pour l'affectation au fonds 281.0010).

Mesures autres que techniques

Le canton de Fribourg touche un montant de l'ordre de 11,5 millions par année pour les mesures autres que techniques (n° compte 3815 460.031).

Exploitation et entretien des routes nationales

Le SFSV sert également à financer les travaux d'exploitation et d'entretien léger des routes nationales sises sur le territoire fribourgeois par le biais du Secteur routes nationales du Service des ponts et chaussées, secteur rattaché à l'Unité territoriale II (UTII) chargée de l'entretien des routes nationales des cantons de Fribourg, Genève et Vaud, pour un montant de l'ordre de 10 millions (compte N° 3830 434.003 affecté obligatoirement aux tâches d'entretien des routes nationales).

1.2.3 RPLP

Un tiers des revenus de la RPLP est dévolu aux cantons. Un dixième de ce montant est distribué aux cantons avec routes principales de montagnes ou périphériques, dont Fribourg (art. 14 LFInfr) qui reçoit un montant de l'ordre de 1,5 million. Les neuf dixièmes restants sont distribués entre tous les cantons. Une part préalable de 20% (rabaisée à 15% par le Conseil fédéral en été 2009 pour une entrée en vigueur dès 2010) est répartie entre les cantons de montagne ou périphériques (art. 38 ORPL) dont Fribourg. La part restante de 80% (85%) est distribuée entre tous les cantons (art. 40 ORPL).

Ainsi, le montant annuel total que Fribourg touche au titre de la RPLP est de l'ordre de 16,8 millions (compte N° 3815 460.030).

Selon l'article 19 al. 3 de la loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds (LRPL), les cantons utilisent en priorité leur part pour les coûts liés au trafic routier. Ils peuvent aussi l'affecter au transport public.

2. RECETTES PROVENANT DU TRAFIC ROUTIER

Le montant total des recettes provenant du trafic routier – une fois les travaux de la route de contournement de Bulle entièrement payés – pour les routes cantonales (hors routes nationales et projet Poya) peut se résumer de la manière suivante:

Recettes	Compte	Montant en millions de francs
RPLP	3815 460.030	16,8
Routes principales suisses	3815 460.033	1,8
Mesures autres que techniques	3815 460.031	11,5
TOTAL		30,1

3. BESOINS

3.1 Trafic public

A côté du réseau ferroviaire, le réseau routier constitue l'infrastructure de base des transports publics du canton. La longueur du réseau régional sur territoire fribourgeois est de 932 kilomètres dont 141 kilomètres concernent les services scolaires. La longueur du réseau urbain s'élève à 37 kilomètres (*annuaire statistique du canton de Fribourg, 2009*).

Les prestations annuelles effectuées sur ce réseau se montent environ à 5 725 000 km en trafic régional, soit une moyenne annuelle de 7237 km par km du réseau de lignes des transports en commun ou encore environ 20 bus par km et par jour de ce même réseau. Sur le réseau urbain, l'utilisation est nettement plus intense puisqu'elle se monte en comparaison à environ 175 bus par km du réseau et par jour.

3.2 Entretien des routes cantonales

Le 22 décembre 1998, le Conseil d'Etat répondait au postulat N° 208.97 du député Jean-Pierre Dorand concernant les conséquences des montants insuffisants consacrés à l'entretien des routes.

Dix ans plus tard, force est de constater que les moyens mis à disposition n'ont pas pu empêcher l'état des routes cantonales de se dégrader.

Le réseau des routes cantonales est synthétisé dans le tableau suivant:

	1997	2008
Caractéristiques du réseau des routes cantonales		
Longueur du réseau	619 km	642 km
Age moyen des revêtements (couche superficielle)	14 ans	20 ans
Surface de revêtement sur les routes cantonales	4 000 000 m ²	4 453 890 m ²

La carte en annexe 2 illustre l'étendue des tronçons routiers dont le revêtement dépasse vingt ans.

La valeur à neuf du réseau des routes cantonales est estimée à 2,4 milliards de francs.

3.2.1 Augmentation des charges de trafic

Depuis 1998, les charges par essieu autorisées ont progressivement augmenté:

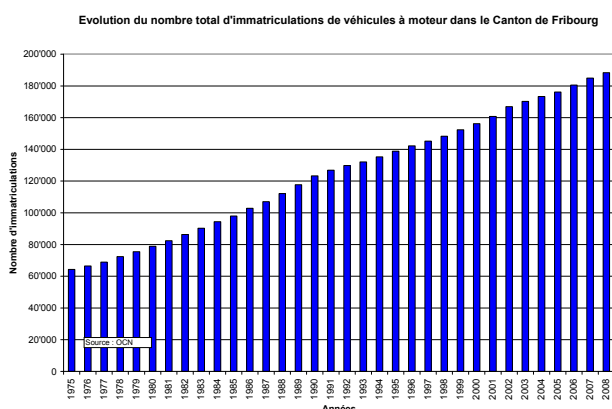
- jusqu'au 31 décembre 2000: 28 tonnes
- depuis le 1^{er} janvier 2001: 34 tonnes
- depuis le 1^{er} janvier 2005: 40 tonnes

Depuis l'introduction en 2005 de l'autorisation de circulation des véhicules de 40 tonnes en Suisse, le Service des ponts et chaussées a constaté une nette accélération du processus de dégradation de la chaussée des routes cantonales. La plupart des routes n'ont en effet pas été construites pour supporter de telles charges.

L'évolution des relevés d'état du réseau routier cantonal, en particulier l'indice de dégradation de surface selon des normes VSS, est révélatrice de la dégradation constante de l'état des routes.

La charge de trafic actuelle nécessite le remplacement partiel, voire complet, du coffre et des canalisations, alors que par le passé il suffisait de changer la couche d'usure et/ou de support tous les vingt ans.

Il est intéressant de voir l'évolution du nombre d'immatriculations de véhicules motorisés dans le canton de Fribourg. Elle illustre bien l'augmentation générale de la charge de trafic sur le réseau routier (+27% entre 1998 et 2008):



Graphique selon OCN

3.2.2 Charges financières actuelles liées à l'entretien des routes cantonales

Le montant annuel dévolu à l'entretien des routes porté sur le compte 3820 314.300 est réparti entre «entretien d'exploitation» et «entretien constructif». Le service hivernal est porté sur un autre compte (314.302).

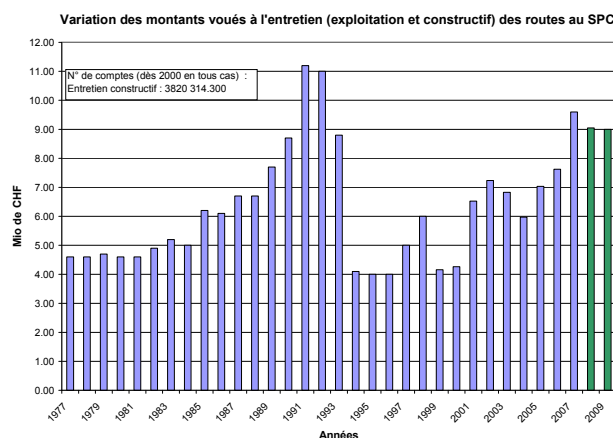
L'entretien d'exploitation regroupe les opérations visant à garantir la pérennité du réseau ainsi que la sécurité des usagers: nettoyage des chaussées et accotements, nettoyage des canalisations, petites réparations, entretien des surfaces vertes, entretien de la signalisation, du marquage, des glissières de sécurité. Sont également comprises dans ce groupe les interventions dues aux forces de la nature (éboulements, inondations, etc.).

L'entretien constructif comprend la remise en état (garantir l'état initial et renouvellement des parties d'ouvrage usées) et le renforcement (pour faire face aux sollicitations accrues comme l'augmentation du trafic ou des charges).

Pour rappel, le budget 2009 est structuré de la manière suivante:

	Budget 2009
Entretien d'exploitation	2 920 000
Entretien constructif	6 080 000
TOTAL	9 000 000

Ce montant a évolué ces dernières années (voir graphique ci-après):



Les besoins financiers pour l'entretien des routes ont évolué pour les raisons suivantes:

- le nettoyage et l'entretien des bassins de rétention, aujourd'hui de plus en plus nombreux, pèsent également sur le budget du compte d'entretien d'exploitation;
- la participation au coût des coupes de sécurité des forêts à proximité des routes cantonales (140 000 francs par année) calculé par le Service des forêts et de la faune;
- les accidents accompagnés de fuites d'hydrocarbures sont de plus en plus fréquents et leurs coûts sont pris en charge par le compte d'entretien des routes cantonales. Pour les cas connus, le SPC facture aux assurances ou aux responsables du dommage les coûts d'intervention (voir notamment le compte 3820 434.000, 680 000 francs en 2008). Pour les cas inconnus, la réparation des interventions est prise en charge par le compte de l'entretien constructif.

3.2.3 Entretien constructif de ces six dernières années

En moyenne, ces six dernières années (2002–2007), un montant de 4 400 000 francs a été alloué à l'entretien constructif pour la remise en état et le renforcement de **14 kilomètres par année**. Ceci correspond à un taux de renouvellement du réseau routier cantonal de 2,1% de sa longueur (14 km/642 km), alors qu'il est préconisé un taux de renouvellement de 3 à 5% (durée de vie des revêtements de 20 à 30 ans, dépendant de la qualité des matériaux, de la charge de trafic et des conditions environnementales).

Sur la base de ces ratios et des observations faites sur les routes, la situation actuelle est jugée très préoccupante.

En 2009, suite à un hiver rigoureux, un montant supplémentaire de 3,5 millions de francs pour réparer les tronçons de routes ayant subis de gros dégâts sera nécessaire.

A noter que le plan de relance économique voté par le Grand Conseil en juin 2009 prévoit 5,5 millions de francs supplémentaires en faveur des routes cantonales.

Enfin, le fonds cantonal pour les routes principales suisses sises sur le territoire fribourgeois (281.0010) pourvu

d'un montant de l'ordre de 1,7 million de francs à fin 2008 a été en partie utilisé pour des travaux d'entretien constructif sur la route principale de montagne H189, entre Broc et Jaun.

3.3 Budget pour l'avenir des routes cantonales

3.3.1 Entretien d'exploitation

La part de l'entretien d'exploitation dévolue aux ouvrages d'art doit absolument être augmentée afin d'assurer un niveau de service adéquat. Les conséquences de la dégradation des ponts et des tunnels sont en effet beaucoup plus importantes que pour les routes.

Le budget est augmenté d'environ 1 million de francs (voir ci-dessous).

3.3.2 Entretien constructif

Près du tiers des routes cantonales ont des fondations insuffisantes (environ 210 km). L'objectif est de rattraper le retard ces sept prochaines années en s'imposant un taux de renouvellement des routes de 5%, correspondant à un renouvellement de 28 à 30 km/an, soit environ 9,9 millions de francs pour l'entretien constructif.

Dès 2017, le budget pourrait être basé sur un taux de renouvellement de 3,5%, soit de l'ordre de 7 millions de francs.

3.3.3 Routes cantonales entretenues par les équipes des routes nationales

Il s'est avéré que les travaux réalisés par l'Unité territoriale II – UTII – (chargée de l'entretien des routes nationales des cantons de Fribourg, Genève et Vaud) pour le compte du canton de Fribourg (entretien de la semi-autoroute à Givisiez, du restoroute de la Gruyère et de la route H10 à Kerzers) n'ont pas été refacturés sur le compte des routes cantonales. Ce point a été relevé dans le rapport du 9 décembre 2008 de l'Inspection des finances relatif à la révision des comptes de l'entretien des routes nationales, exercice 2007, point 3.2.

Dès lors, ces travaux d'entretien, auxquels viendront s'ajouter ceux de la route de contournement de Bulle H189 dès 2010, doivent être imputés sous le compte 3820 314.300. Ils sont estimés à 895 000 francs par année, alors que ceux du service hivernal (compte 3820 314.302) sont estimés à 135 000 francs:

Tronçon	Entretien	Service hivernal
semi-autoroute à Givisiez	100 000	assuré par les routes cantonales
route H10	100 000	40 000
route H189 (avec tunnels)	570 000	80 000
restoroute de la Gruyère	125 000	15 000
TOTAL	895 000	135 000

L'entretien du pont de la Poya sera imputé sur ce même compte, dès son ouverture à la circulation.

3.3.4 Budget annuel nécessaire pour l'entretien des routes cantonales

Les montants annuels consacrés pour l'entretien des routes cantonales sont en augmentation depuis quelques années. Pour la période 2010 à 2016, ils devraient s'élever

à environ 14 000 000 de francs par année afin d'atteindre l'objectif mentionné au point 3.3.2.

La répartition est la suivante:

	Budget 2009	Budget 2010
Entretien d'exploitation	2 920 000	4 600 000
Entretien constructif	6 080 000	6 400 000
TOTAL	9 000 000	11 000 000
Part pour les routes nationales comprise dans l'entretien d'exploitation	0	895 000

En 2009 viennent s'ajouter 3,5 millions de francs en lien avec le plan de relance.

En 2010 viennent s'ajouter 1 million de francs pour la réalisation de bandes cyclables et 2 millions en lien avec le plan de relance.

3.3.5 Aménagement des routes cantonales

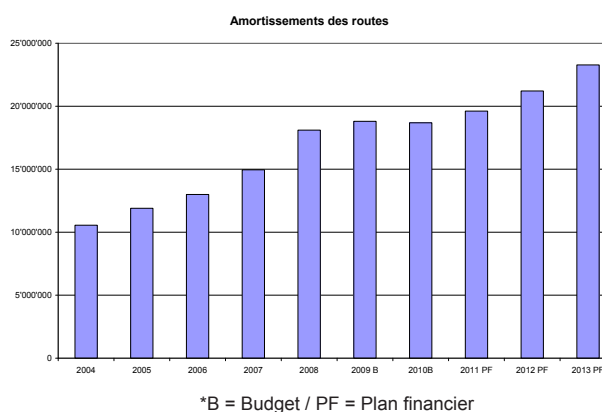
Les travaux d'aménagements routiers sont ceux qui font l'objet d'un décret au Grand Conseil et qui sont financés par le biais des comptes d'investissement (3815 501.003). Ils comprennent les travaux, les études et les acquisitions de terrain (y c. les frais de bornage).

Les travaux liés à la protection contre le bruit routier sont également imputés sous ce chapitre. Un premier décret de 6 millions a été voté en 2008 alors qu'un montant de l'ordre de 40 millions sera nécessaire pour l'assainissement complet du réseau des routes cantonales d'ici 2018.

Le plan financier 2010–2013 prévoit les montants totaux suivants (3815 501.003):

	Montant brut
2010	57 780 000
2011	67 965 000
2012	66 993 000
2013	53 480 000

Les travaux d'aménagement sont amortis selon la méthode dégressive sur 20 ans, dès l'année du début des travaux. La situation est la suivante (compte 3815 331.003):



Sous l'effet de l'accroissement des investissements réalisés, le volume des amortissements qui charge le compte de fonctionnement va augmenter fortement au cours de ces prochaines années.

3.4 Synthèse des besoins financiers pour les routes cantonales

En résumé, on peut dire qu'un montant de 14 millions est nécessaire pour l'entretien des routes cantonales et qu'un montant de l'ordre de 20 millions est nécessaire pour l'amortissement des travaux d'aménagement, soit un total de 34 millions.

4. DÉVELOPPEMENT DURABLE

La stratégie développement durable du canton est en cours d'élaboration. En effet, le Conseil d'Etat a décidé le 3 juin 2008 dans un arrêté d'attribuer le développement durable à la DAEC, de la doter d'un équivalent plein-temps pour cette tâche et de mettre en place une structure intégrant les Directions concernées. La personne responsable du développement durable du canton a pris ses fonctions début juin 2009. Elle met actuellement une nouvelle structure de travail en place afin d'élaborer une stratégie et un plan d'action dès l'automne 2009. Il est prévu de traiter entre autres des transports, de la gestion des ressources ainsi que des marchés publics. Selon la planification actuelle, la stratégie devrait être disponible en 2011.

La stratégie développement durable au niveau communal sera élaborée dans un deuxième temps, en collaboration avec les communes intéressées. Ces dernières peuvent cependant agir aujourd'hui déjà de leur propre initiative.

Les coûts externes des transports dans le canton peuvent être estimés grossièrement sur la base de l'étude «Coûts externes des transports en Suisse 2005. Résumé» de l'Office fédéral du développement territorial. Dans cette étude, les coûts externes liés aux accidents, au bruit, à la pollution de l'air, aux effets sur le climat et à des processus en amont et en aval (véhicules, carburants, infrastructures) ont été analysés. Au niveau suisse, l'ensemble des transports engendre des coûts externes de 8,53 milliards de francs. Près de 95% de ces coûts sont provoqués par le transport routier, seuls 5% sont imputables au transport ferroviaire. Les coûts des accidents (24%) et les coûts de la santé dus à la pollution de l'air (23%) dominant, le climat et le bruit représentant chacun environ 14%. Les coûts routiers se répartissent entre trafic voyageur (76% ou 6,13 mia) et trafic marchandises (24% ou 1,94 mia). Dans le trafic voyageur, c'est la voiture de tourisme qui produit les coûts externes les plus élevés avec 4,59 milliards de francs, dans le trafic marchandises ce sont les camions et les voitures de livraisons (0,84 et 0,64 mia).

Les chiffres précis n'existant pas au niveau cantonal (coûts par véhicule-kilomètre, par personne-kilomètre et par tonne-kilomètre), on peut toutefois estimer très grossièrement, sur la base de la longueur du réseau fribourgeois des routes cantonales et communales rapporté au réseau suisse, que les coûts externes imputables au transport routier fribourgeois s'élèvent à environ **400 millions** par année (8,53 mia de coûts externes de l'ensemble des transports au niveau suisse x 95% (part routière) x 3272 km de routes fribourgeoises/66 967 km de routes au niveau suisse).

Il convient de relativiser ce montant par celui de la part du produit intérieur brut du canton (plus de 12 milliards en 2008) réalisé grâce, notamment, au réseau routier.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

Abréviations:

Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
LUMin	Loi fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (RS 725.116.2)
OUMin	Ordonnance fédérale concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (RS 725.116.21)
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
LRPL	Loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RS 641.81)
ORPL	Ordonnance concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RS 641.811)
LFInfr	Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure (RS 725.13)

Annexes: – Finances liées aux routes/Flux financiers
CH – cantons – Fribourg
– Revêtement de plus de 20 ans

13. Oktober 2009

BERICHT Nr. 165
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat P2010.07 Josef Fasel/Elian Collaud
Einnahmen und Ausgaben im Bereich des Strassenverkehrs (inklusive des öffentlichen Verkehrs)
auf der Grundlage der nachhaltigen Entwicklung

Hiermit unterbreiten wir Ihnen nach der Annahme des Postulats der Grossräte Josef Fasel und Elian Collaud über die Einnahmen und Ausgaben im Bereich des Strassenverkehrs auf der Grundlage der nachhaltigen Entwicklung.

Im vorliegenden Bericht werden die Finanzströme behandelt. Verschiedene Kostenpunkte im Zusammenhang mit den Strassen wie beispielsweise die Personalkosten sind nicht berücksichtigt. Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

1. Finanzströme
 - 1.1 *Kantonale Einnahmen*
 - 1.2 *Bundeseinnahmen*
2. Einnahmen aus dem Strassenverkehr
3. Bedarf
 - 3.1 *Öffentlicher Verkehr*
 - 3.2 *Unterhalt der Kantonsstrassen*
 - 3.3 *Voranschlag für die nächsten Jahre im Bereich Kantonsstrassen*
 - 3.4 *Überblick über den Finanzbedarf für die Kantonsstrassen*
4. Nachhaltige Entwicklung