

MESSAGE N° 107 28 octobre 2008
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi adaptant la loi
sur les routes à la réforme de la péréquation
financière et de la répartition des tâches entre la
Confédération et les cantons
(protection contre le bruit)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de loi adaptant la loi sur les routes à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en matière de protection contre le bruit.

Ce message comprend les points suivants:

1. **Objectif de la modification**
2. **Programmes d'assainissement**
3. **Calcul de la subvention**
4. **Commentaire des articles**
5. **Conséquences**
6. **Conclusion**

1. OBJECTIF DE LA MODIFICATION

Avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la Confédération alloue des contributions pour la protection contre le bruit sur la base de conventions-programmes. Formellement, l'instrument de la convention-programme pour le domaine du bruit a été introduit par la modification de l'article 50 de la loi sur la protection de l'environnement (loi fédérale du 6 octobre 2006 concernant l'adoption et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons). La première convention-programme en matière de protection contre le bruit routier entre la Confédération et le Canton de Fribourg pour la période de 2008–2011 a été signé par le Conseil d'Etat le 16 juin 2008. Les contributions fédérales concernent tant les routes cantonales que les routes communales. Elles ne sont plus directement allouées à des projets, mais à des programmes et sont fonction de l'efficacité de ces derniers.

Une des conséquences de ce nouveau processus est que les travaux de protection contre le bruit le long des routes communales sont subventionnés par le canton, par le versement des montants découlant des conventions-programmes. Les contributions fédérales deviennent donc des subventions cantonales.

L'objectif de la présente modification de la loi sur les routes est de définir la base légale pour ces nouvelles subventions aux communes et le cas échéant aux privés. Globalement, elles ne seront pas supérieures aux montants correspondants dans les conventions-programmes.

La modification fait ainsi suite à la RPT, réforme qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

2. PROGRAMMES D'ASSAINISSEMENT

La Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions (DAEC) est chargée d'élaborer la planification de la protection contre le bruit en vue de la conclusion des conventions-programmes avec la Confé-

dération. Ces programmes concernent les travaux prévus le long des routes cantonales et communales et, le cas échéant, le long des routes privées affectées à l'usage commun.

Les communes et les propriétaires des routes privées affectées à l'usage commun annonceront les besoins d'assainissement. La DAEC déterminera les priorités d'assainissement pour toutes les routes (art. 32 de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions LSub).

La mise en œuvre du programme d'assainissement nécessite d'adapter également l'arrêté d'exécution de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (AEOPB) du 8 juillet 1988, comme cela a déjà été annoncé dans le rapport N° 298 du 10 octobre 2006 sur le postulat N° 277.05 Jean Genoud. Il s'agit notamment de clarifier la répartition des tâches dans le domaine de l'établissement des bases pour les conventions-programmes et les rapports annuels (art. 20, 22 et 26 OPB). Par ailleurs, jusqu'à présent, c'est le responsable administratif de la route – le Service des autoroutes pour les routes nationales, le Service des ponts et chaussées pour les routes cantonales et les communes pour les routes communales – qui était chargé de l'établissement des plans pluriannuels (art. 5, 6 et 8 AEOPB). Mais comme l'ordonnance fédérale du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB) révisée ne prévoit plus les plans pluriannuels, il n'y a pas la nécessité de régler cette compétence. D'autre part, il est prévu que les éléments qui figurent actuellement dans ces plans et dans les programmes d'assainissement fassent désormais partie de la demande qu'il faut adresser aux autorités fédérales (art. 21 à 23 OPB) en vue de la conclusion de la convention-programme avec la Confédération.

Pour ce qui concerne la méthode pour la détermination de priorités d'assainissement retenue par le canton, il est renvoyé au point 3.5 du message N° 74 du 27 mai 2008 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'assainissement des routes cantonales contre le bruit (2008–2011), décret adopté par le Grand Conseil le 2 septembre 2008.

3. CALCUL DE LA SUBVENTION

Il y a lieu de distinguer deux situations pour le calcul de la subvention:

3.1 Subvention pour les mesures à la source ou sur le chemin de propagation

Lorsque les mesures sont prises à la source (par exemple changement de revêtement routier ou modulation de vitesse) ou sur le chemin de propagation du bruit (paroi ou digue antibruit), la subvention sera fonction de l'efficacité des mesures sur le plan acoustique. A cet effet, la méthode proposée par la Confédération sera appliquée. Selon les informations disponibles actuellement (Enquête sur l'état d'avancement de l'assainissement phoniques des routes, Office fédéral de l'environnement OFEV 2006), ce sont les critères suivants qui sont pris en compte:

- le nombre d'unités d'habitation par bâtiment en fonction de la zone;
- l'utilité qui est fonction de l'exposition au bruit;
- le coût.

Il en résulte un calcul d'indice d'efficacité pour les routes (IeR). Le taux de subvention est fonction de l'IeR, par le

biais d'un diagramme édité par l'OFEV. Cette méthode sera appliquée pour toutes les routes.

Dans la mesure où la Confédération va fixer un taux de subventionnement entre 15% et 32% pour chaque projet concret de la convention-programme selon l'efficacité des mesures, il est renoncé pour l'instant à établir un mode de calcul propre au canton. La modification proposée (art. 72d loi sur les routes) reprend simplement les principes déjà fixés dans l'OPB et un renvoi au taux déterminé par la Confédération sera fait dans la nouvelle ordonnance d'exécution de l'OPB.

3.2 Subvention pour l'isolation acoustique des bâtiments

Lorsque les mesures à la source ou sur le chemin de propagation ne sont pas applicables, parce qu'elles sont par exemple disproportionnées (coût trop élevé par rapport à l'effet) ou pour d'autres raisons comme l'urbanisme ou la protection des sites, des allègements doivent être demandés. En cas de dépassement des valeurs d'alarme, la protection contre le bruit s'effectue alors par des mesures d'isolation acoustique. Cela ne touche que les bâtiments existants.

Dans ce cas, il est alloué un montant forfaitaire par fenêtre antibruit ou autre mesure de construction ayant des effets antibruit équivalents. La Confédération envisage actuellement un montant forfaitaire de 400 francs par fenêtre. La subvention cantonale sera limitée au montant forfaitaire alloué par la Confédération.

4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 72c Principe

Cet article fixe le principe du subventionnement. Les subventions cantonales sont affectées à la protection des bâtiments le long des routes communales et des routes privées affectées à l'usage commun. Elles ne concernent que les bâtiments existants, la protection contre le bruit pour les bâtiments nouveaux étant à la charge des constructeurs.

En principe, la subvention est octroyée pour des travaux prévus dans la convention-programme. Toutefois, il convient d'admettre une certaine souplesse dans les programmes, en fonction des procédures dont la durée ne peut pas toujours être planifiée avec certitude. C'est pourquoi l'alinéa 2 prévoit une possibilité de report de subvention sur d'autres travaux. Dans un tel cas, le canton devra donner préalablement son aval. Ce report doit également être possible entre les subventions pour les routes communales et le financement des travaux sur les routes cantonales, moyennant l'accord préalable de la Confédération et du canton.

La subvention est octroyée pour autant que les travaux permettent d'atteindre les objectifs fixés dans la convention-programme. Elle est versée sous forme de contribution non remboursable (art. 15 LSub).

Art. 72d Calcul des subventions

Cet article fixe les principes pour le taux de subvention ou les montants forfaitaires. Les principes sont ceux qui sont définis au point 3 ci-dessus. Le Conseil d'Etat fixe

les modalités dans la nouvelle ordonnance d'exécution de l'OPB.

Art. 2 Entrée en vigueur

La loi entre en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2008, date de l'entrée en vigueur de la RPT. Ainsi le changement des modalités de subventionnement (remplacement des subventions fédérales aux communes/introduction de conventions-programmes entre Confédération et canton) devient effectif avec le début de la première période de la convention-programme 2008–2011.

La loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

5. CONSÉQUENCES

5.1 Sur le personnel

Dans le message N° 74 du 27 mai 2008 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement pour l'assainissement des routes cantonales contre le bruit (2008–2011), le Conseil d'Etat a expliqué que les besoins supplémentaires en personnel pour l'assainissement des routes cantonales contre le bruit, déjà mis en évidence dans le rapport N° 298 du 10 octobre 2006 sur le postulat N° 277.05 Jean Genoud, seront couverts par le biais de mandats à des tiers attribués dans le cadre du crédit d'engagement (décret adopté par le GC le 2 septembre 2008). Il demeure que la gestion des subventions cantonales faisant l'objet de la présente modification (examen et suivi des demandes) sera une tâche supplémentaire. Le Conseil d'Etat examinera dans quelle mesure il faudra renforcer les effectifs pour la gestion des subventions cantonales résultant des contributions fédérales. Il le fera après avoir adopté la nouvelle ordonnance d'exécution de l'OPB, clarifiant les responsabilités des différents services de l'Etat impliqués dans la gestion des programmes d'assainissement du bruit le long des routes.

5.2 Sur les finances

Dans la mesure où les subventions cantonales sont limitées aux montants alloués par la Confédération pour les projets communaux, le projet de loi n'a pas de conséquence directe sur les finances de l'Etat.

5.3 Autres conséquences

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

6. CONCLUSION

La protection des riverains des routes contre le bruit est une tâche importante. Il en va de la santé des habitants et de l'attractivité de notre canton. Il s'agit essentiellement d'organiser les nouveaux flux financiers résultants de la RPT en introduisant la base légale nécessaire pour le subventionnement des travaux de protection contre le bruit le long des routes communales.

Le Conseil d'Etat vous invite à adopter le présent projet de modification de la loi sur les routes.