

MESSAGE N° 64

31 mars 2008

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi adaptant
la loi sur la mensuration officielle à la réforme
de la péréquation financière et de la répartition
des tâches entre la Confédération et les cantons**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi adaptant la loi sur la mensuration officielle (LMO) à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), dont la mise en vigueur a eu lieu le 1^{er} janvier 2008, a des incidences directes dans le domaine de la mensuration officielle. Ce domaine reste, après l'introduction de la RPT, une tâche menée de façon conjointe entre la Confédération et les cantons. Il subit cependant d'importantes modifications sous l'angle de la participation financière fédérale dont les modalités sont fixées dans l'Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le financement de la mensuration officielle (OFMO), du 6 octobre 2006, également entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

La mensuration officielle fait par ailleurs l'objet de nouvelles dispositions légales fédérales, contenues en particulier dans la loi du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (LGéo). Ces dispositions, élaborées en dehors de la RPT, nécessiteront également certaines modifications de la loi cantonale du 7 novembre 2003 sur la mensuration officielle (LMO), qui feront l'objet d'un message ultérieur du Conseil d'Etat.

La mensuration officielle comprend pour l'essentiel trois volets:

1. La *nouvelle mensuration* parcellaire (également appelée premier relevé) consiste à saisir les éléments de la mensuration officielle dans les régions dépourvues d'une mensuration officielle approuvée définitivement (cf. art. 18 al. 1 de l'Ordonnance fédérale sur la mensuration officielle, du 18 novembre 1992; OMO); elle est régie spécialement, au niveau cantonal, par les articles 39ss LMO.
2. Les *renouvellements* consistent à modifier les éléments d'une mensuration officielle approuvée définitivement pour les adapter aux exigences des nouvelles dispositions fédérales (cf. art. 18 al. 2 OMO); elle est régie spécialement, au niveau cantonal, par les articles 102 à 104 LMO.
3. La *conservation* (ou mise à jour) consiste à adapter les éléments de la mensuration officielle lorsque les conditions juridiques ou réelles ont changé (art. 18 al. 3 OMO); elle est régie spécialement, au niveau cantonal, par les articles 76ss LMO.

La Confédération et les cantons assument en commun le financement de la mensuration officielle (art. 38 al. 1 LGéo). La Confédération subventionne les travaux de nouvelle mensuration parcellaire; les autres frais liés à cette tâche (cf. art. 38 al. 3 LGéo) sont supportés par tiers (sous réserve des frais administratifs) par l'Etat, les communes et les propriétaires concernés (art. 72 al. 2 LMO). Avant l'entrée en vigueur de la RPT, la participation fédérale s'élevait en moyenne à 75% des frais (en variant

entre 60 et 90% selon les zones concernées). Après cette date, elle est réduite à 30%, étant entendu que la différence de 45% entre en ligne de compte dans le calcul de la dotation globale du fonds de péréquation des ressources. La Confédération participe également aux frais des renouvellements dont la participation fédérale est également modifiée à la faveur de l'entrée en vigueur de la RPT.

La modification proposée ne concerne que la participation cantonale aux frais de la *nouvelle mensuration*. Pour l'essentiel, elle tend à permettre *d'achever les travaux sur une base financière comparable à l'ancienne*, pour les communes et les propriétaires concernés. Il convient de tenir compte à ce propos des éléments suivants:

1. La nouvelle mensuration parcellaire a pour but principal de servir à l'établissement du registre foncier fédéral et doit être réalisée sur l'intégralité du territoire de la Confédération. Depuis la mise en vigueur de l'OMO, le 1^{er} janvier 1993, elle doit aussi servir de base à la constitution de systèmes d'informations du territoire. En janvier 1993, seule une fraction de 40% du territoire cantonal avait fait l'objet d'une telle procédure. Depuis lors, le programme des mensurations s'est fortement accéléré pour répondre aux besoins de données numériques prévus par l'OMO, soit en numérisant ce qui avait déjà fait l'objet d'une nouvelle mensuration, soit en mesurant ce qui devait encore l'être. En 2002, le Conseil d'Etat a adopté (ACE N° 538 du 5 mars 2002) un programme général de 56 millions de francs, dont 39 millions d'indemnités fédérales, pour *achever la couverture territoriale* avec des engagements prévus jusqu'à fin 2007 et une fin des travaux environ 5 à 6 ans plus tard.
2. Sur cette base, et à la faveur de la refonte de la LMO, notre canton a pris toutes les dispositions pour terminer le programme des mensurations selon l'ancien régime financier. Cet objectif aurait pu être atteint si la Confédération n'avait pas, au titre de mesure transitoire prise dans le cadre de la RPT, imposé en mai 2006 un moratoire sur les contrats en 2007. En l'état, les communes qui sont touchées par la nouvelle participation fédérale résultant de la RPT, ne sont qu'*au nombre de 14*; elles sont indiquées dans l'annexe au présent rapport, qui inclut de plus la forêt de Galm. Le montant global des travaux à réaliser s'élève à environ 9,5 millions de francs.
3. Il est indispensable d'achever ces travaux dans les délais fixés, notamment pour répondre aux exigences de l'OMO et au programme arrêté par le Conseil d'Etat. De cette façon, la construction de «l'infrastructure» de la mensuration cantonale sera achevée; les travaux à venir ne concerneront plus que son «entretien». Cet achèvement suppose cependant une participation financière spéciale du canton, correspondant au montant dont celui-ci est privé en raison de la RPT (subvention directe) et surtout du moratoire qui en a avancé l'échéance.

Un engagement particulier de l'Etat est également justifié sous l'angle de l'*égalité de traitement* entre les communes qui ont bénéficié de la participation financière fédérale ancienne et celles qui seraient prétéritées par la nouvelle RPT; un tel désavantage toucherait également les propriétaires touchés par cette mesure.

La mensuration officielle constituant une tâche conjointe de la Confédération (qui en a la conduite stratégique)

et des cantons (qui assument une responsabilité opérationnelle), elle fait l'objet de *conventions-programmes* (cf. art. 31 al. 2 LGéo). L'article 14 LMO doit être adapté en conséquence.

La loi sur la géoinformation, assortie de nombreuses ordonnances d'exécution, exercera également une influence directe sur la législation cantonale sur la mensuration officielle, qui devra être adaptée dans les trois ans à compter de son entrée en vigueur (cf. art. 46 al. 4). Cette adaptation aura lieu sur la base d'un Message ultérieur du Conseil d'Etat.

2. INCIDENCES FINANCIÈRES

Le projet implique une participation financière spéciale de l'Etat visant à compenser la perte d'indemnité fédérale engendrée par la RPT. Comme l'indique le tableau annexé, cette compensation atteint au total un montant d'environ 4,15 millions de francs (4,848 millions au lieu de 0,7 million). Elle bénéficie directement aux communes n'ayant pas encore fait l'objet d'une nouvelle mensuration parcellaire et aux propriétaires concernés à hauteur de 2,75 millions de francs.

L'importance des montants en jeu doit être relativisée au regard de la valeur de reconstitution du cadastre fribourgeois (une estimation de 1993 des investissements totaux depuis 1912 indique environ 180 millions). Il convient également de tenir compte du fait qu'il s'agit en quelque sorte d'un «solde de tout compte» pour les travaux de premiers relevés qui ont débuté il y a près d'un siècle.

Les montants nécessaires au financement de la compensation proposée ont été intégrés au budget 2008 et au plan financier de législature 2007–2011. Aucun crédit supplémentaire au sens de l'article 35 de la loi sur les finances de l'Etat n'est dès lors nécessaire pour financer les travaux en question.

3. CONSÉQUENCES DIVERSES DU PROJET

3.1 Conséquences en personnel

Le projet de loi qui vous est soumis n'a pas de conséquences en termes de personnel. Il n'exige ni engagements supplémentaires ni suppressions de postes.

3.2 Conséquences sur la répartition des tâches Etat–communes

Le projet ne modifie pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il a pour but d'assurer que les communes devant encore faire l'objet d'une première nouvelle mensuration parcellaire soient traitées selon des conditions identiques à celles qui ont été appliquées aux communes jusqu'ici.

3.3 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

Le projet de loi qui vous est soumis est conforme à la constitution cantonale et au droit fédéral. Il ne pose pas de problème en matière d'eurocompatibilité.

3.4 Soumission au référendum

Le projet de loi ne remplit pas les conditions fixées aux articles 45 let. b et 46 let. b de la Constitution cantonale pour une soumission au référendum financier. Il est par contre soumis au référendum législatif.

4. COMMENTAIRES PAR ARTICLES MODIFIÉS

Art. 14: Plan de mise en œuvre (anciennement «Programme général»)

Sur le fond, il y a très peu de changement, mais formellement, la teneur a été adaptée en raison de l'introduction des conventions-programmes (art. 31 al. 2 LGéo et art. 6a de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA)). On parle par ailleurs de plan de mise en œuvre plutôt que de programme; cette terminologie correspond à celle utilisée par la Direction fédérale des mensurations cadastrales.

Art. 108a: Premiers relevés et numérisations préalables encore nécessaires

Cette disposition transitoire, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2011 au plus tard, laisse la possibilité d'exécuter les travaux aux mêmes conditions financières que pour tout le reste du territoire cantonal. Les communes concernées sont celles citées dans l'annexe au présent message. Les montants exacts seront calculés sur la base des mises en soumission. Les taux d'indemnisation de la Confédération étaient, jusqu'à fin 2007, de 60% en zone de contribution I (zone à bâtir légalisée ou bâtie), de 75% en zone II (zone agricole en plaine) et de 90% en zone de montagne. Après déduction des propres frais du canton et de la commune, tels que la mise au point du statut des domaines publics ou l'attribution des adresses, les frais restants sont, en vertu de l'article 72, répartis à parts égales entre les propriétaires, la commune et l'Etat qui fait par ailleurs l'avance des frais.

Les modifications des taux de participation fédérale peuvent se résumer sur la base du tableau suivant:

| Type de travaux | Taux d'indemnité fédérale avant RPT | | | Taux d'indemnité dès la mise en œuvre de la RPT | | |
|----------------------------|-------------------------------------|-------|--------|---|-------|--------|
| | ZC I | ZC II | ZC III | ZC I | ZC II | ZC III |
| Zone de contribution -> | | | | | | |
| Premier relevé | 60 | 75 | 90 | 15 | 30 | 45 |
| Numérisation Provisoire | 25 | 25 | 25 | 0 | 0 | 0 |
| Renouvellement | 30 | 35 | 55 | 15 | 20 | 35 |
| 2 ^e mensuration | 0 | 55 | 55 | 0 | 25 | 25 |
| Mise à jour périodique | 25 | 25 | 25 | 60 | 60 | 60 |

La modification proposée ne concerne que la participation cantonale pour les travaux nécessaires en vue d'achever le programme de cadastration adopté en 2002. Seule la première ligne du tableau est donc concernée. De cette manière, les effets du moratoire de la Confédération seront corrigés et toutes les communes, ainsi que les propriétaires, seront sur pied d'égalité.

Comme une entreprise comprend en règle générale des territoires sur plusieurs zones de contributions, la parti-

icipation cantonale doit donc être exprimée comme étant 1/3 du reste (au sens de l'art. 72 al. 2), plus 45% des montants subventionnés au plan fédéral.

5. CONCLUSION

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à adopter ce projet de loi adaptant la loi sur la mensuration officielle à la RPT.

Annexe: liste exhaustive des travaux de mensuration parcellaire dont la participation financière de la Confédération est affectée par la réforme de la péréquation financière (RPT).

Liste exhaustive des travaux de mensuration parcellaire dont la participation financière de la Confédération est affectée par la réforme de la péréquation financière (RPT).

| Communes | Estimation du coût total Milliers de francs | Répartition des coûts | | | | | | | | | | | |
|--|--|-----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------|---------------|--------------|--------------|
| | | Avant RPT | | | | Après RPT | | | | Après RPT + adaptation LMO | | | |
| | | Conf. | Etat | Cnes. | Propr. | Conf. | Etat | Cnes. | Propr. | Conf. | Etat | Cnes. | Propr. |
| | | Milliers de francs | | | | Milliers de francs | | | | Milliers de francs | | | |
| Contrats déjà signés en 2006, solde à financer | | | | | | | | | | | | | |
| Torny ; La Folliaz ; Wallenried | 294.0 | 211.3 | 27.6 | 27.6 | 27.6 | 79.0 | 71.7 | 71.7 | 71.7 | 79.0 | 159.9 | 27.6 | 27.6 |
| Remaniements en cours | | | | | | | | | | | | | |
| Misery – Courtion (<i>adjudgé</i>) | 1092.2 | 736.2 | 125.8 | 125.8 | 104.4 | 281.6 | 278.8 | 278.9 | 252.9 | 281.6 | 580.3 | 125.8 | 104.4 |
| Chapelle (Broye) (<i>adjudgé</i>) | 174.2 | 118.4 | 18.6 | 18.6 | 18.6 | 45.5 | 42.9 | 42.9 | 42.9 | 45.5 | 91.5 | 18.6 | 18.6 |
| Villarvolard | 570.0 | 456.0 | 38.0 | 38.0 | 38.0 | 199.5 | 123.5 | 123.5 | 123.5 | 199.5 | 294.5 | 38.0 | 38.0 |
| Avant-projets en cours | | | | | | | | | | | | | |
| Châtel-sur-Montsalvens | 400.0 | 320.0 | 26.7 | 26.7 | 26.7 | 140.0 | 86.7 | 86.7 | 86.7 | 140.0 | 206.7 | 26.7 | 26.7 |
| Haut-Intyamon *** | 1900.0 | 1617.6 | 94.2 | 94.2 | 94.1 | 762.6 | 379.2 | 379.2 | 379.1 | 762.6 | 949.2 | 94.2 | 94.1 |
| Plaffeien *** | 600.0 | 540.0 | 20.0 | 20.0 | 20.0 | 270.0 | 110.0 | 110.0 | 110.0 | 270.0 | 290.0 | 20.0 | 20.0 |
| A mettre en œuvre | | | | | | | | | | | | | |
| Botterens (Villarbeney) | 350.0 | 287.0 | 21.0 | 21.0 | 21.0 | 129.5 | 73.5 | 73.5 | 73.5 | 129.5 | 178.5 | 21.0 | 21.0 |
| Charmey (<i>contacts pris</i>) *** | 900.0 | 782.9 | 44.4 | 44.4 | 28.3 | 392.4 | 176.0 | 175.9 | 155.8 | 392.4 | 435.0 | 44.4 | 28.3 |
| Jaun (<i>contacts pris</i>) *** | 1000.0 | 857.2 | 50.1 | 50.1 | 42.7 | 414.2 | 198.5 | 198.5 | 188.9 | 414.2 | 493.1 | 50.1 | 42.7 |
| Staatswald Galm (SCG) | 50.0 | 37.5 | 12.5 | | | 15.0 | 35.0 | | | 15.0 | 35.0 | | |
| A mettre à niveau pour les besoins du RF (partiellement réalisé) | | | | | | | | | | | | | |
| Chapelle (Glâne) | 220.0 | 154.0 | 22.0 | 22.0 | 22.0 | 81.4 | 46.2 | 46.2 | 46.2 | 81.4 | 94.6 | 22.0 | 22.0 |
| Chénens | 500.0 | 350.0 | 50.0 | 50.0 | 50.0 | 140.0 | 120.0 | 120.0 | 120.0 | 140.0 | 260.0 | 50.0 | 50.0 |
| Cottens (<i>Biens-fonds</i>) | 600.0 | 420.0 | 60.0 | 60.0 | 60.0 | 168.0 | 144.0 | 144.0 | 144.0 | 168.0 | 312.0 | 60.0 | 60.0 |
| Ménières | 200.0 | 140.0 | 20.0 | 20.0 | 20.0 | 56.0 | 48.0 | 48.0 | 48.0 | 56.0 | 104.0 | 20.0 | 20.0 |
| Neyruz | 700.0 | 490.0 | 70.0 | 70.0 | 70.0 | 196.0 | 168.0 | 168.0 | 168.0 | 196.0 | 364.0 | 70.0 | 70.0 |
| Totaux | 9550.4 | 7518.1 | 700.7 | 688.2 | 643.4 | 3370.7 | 2101.8 | 2066.7 | 2011.2 | 3370.7 | 4848.1 | 688.2 | 643.4 |
| <i>A part pour les entreprises adjudgées, les valeurs du tableau sont des estimations qui seront affinées par les mises en soumissions. Pour les communes de montagne, signalées par ***, l'estimation est par ailleurs faite sous réserve d'un cahier des charges impliquant des méthodes simplifiées et qui doit encore être établi.</i> | | | | | | | | | | | | | |