

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)
Art. 83 Routes nationales ¹ La Confédération assure la création d'un réseau de routes nationales et veille à ce que ces routes soient utilisables. ² Les cantons construisent et entretiennent les routes nationales conformément aux dispositions fédérales et sous la haute surveillance de la Confédération. 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.	Art. 83 Routes nationales ¹ inchangé 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. ³ abrogé Art. 197 <i>3. Disposition transitoire ad art. 83 (Routes nationales)</i> 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.

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 décloussonnement 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.

BOTSCHAFT Nr. 12 3. April 2007
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf zur Änderung des
Strassengesetzes
(betrieblicher Unterhalt der Nationalstrassen)

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Strassengesetzes vom 15. Dezember 1967 im Zusammenhang mit dem betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen.

Mit dieser Änderung sollen die Kompetenzen für die Ausführung der Leistungsvereinbarungen definiert werden, die der Bund im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vorsieht.

1. EINLEITUNG

1.1 Ausgangslage

Am 28. November 2004 haben Volk und Stände die Revision der Bundesverfassung angenommen, mit der die Grundlage für die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) geschaffen wurde. Die NFA soll am 1. Januar 2008 in Kraft treten.

Heute sind die Nationalstrassen Eigentum der Kantone und der betriebliche Unterhalt ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen. Mit dem Inkrafttreten der NFA werden die Nationalstrassen von den Kantonen an den Bund übergehen und das Bundesamt für Strassen (ASTRA) wird für deren Unterhalt zuständig sein, wobei das ASTRA diese Aufgabe mit Leistungsvereinbarungen an die Kantone delegieren wird. Hierfür hat es so genannte Gebietseinheiten definiert.

Die Kantone Freiburg, Waadt und Genf bilden die Gebietseinheit II (GE II), die die A1 von Genf bis Kerzers, die A9 von Vallorbe bis Bex und die A12 von Vevey bis Flamatt abdeckt. Diese Gebietseinheit muss bis spätestens Juni 2007 geschaffen werden, um unter anderem mit dem ASTRA eine Leistungsvereinbarung abschliessen zu können.

1.2 Varianten und vorgeschlagene Lösung

Die Kantone Freiburg, Waadt und Genf haben gemeinsam und mit der Unterstützung von externen Beratern zahlreiche Lösungen analysiert und schliesslich drei Varianten in Betracht gezogen:

- a) überkantonale juristische Person (öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche AG);
- b) interkantonale Zusammenarbeit;
- c) Rückzug der Kantone.
- Variante a) «Überkantonale juristische Person»
Die Umsetzung dieser Variante, die von gewissen Schweizer Gebietseinheiten bevorzugt wird, ist besonders aufwändig: Die Kantone müssen sich über die Form der juristischen Person einig werden; darauf müssen sie ihre Gesetzgebung anpassen und ein interkantonales Konkordat ausarbeiten. Aufgrund dieser Feststellung wurde diese Variante verworfen – auch weil sie innerhalb der vorgegebenen Frist (Inkrafttreten der NFA am 1. Januar 2008) nicht realisierbar

wäre. Diese Variante könnte allenfalls nach Ablauf der ersten Vertragsdauer erneut geprüft werden.

- Variante b) «Interkantonale Zusammenarbeit»
Eine einfache interkantonale Struktur, die möglichst der gewöhnlichen partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Kantonen gleicht, scheint besonders angebracht für eine einzelne Aufgabe wie den betrieblichen Unterhalt. Ausserdem hat diese Lösung den Vorteil, dass die Synergien, die derzeit zwischen dem betrieblichen Unterhalt der Kantons- und der Nationalstrassen entwickelt werden, auch weiterhin genutzt werden können. Zudem wird dadurch eine Mindestgrösse bewahrt, die für das effiziente Arbeiten der kantonalen Unterhaltsdienste nötig ist. Auch die Tatsache, dass es sich beim Unterhalt um eine rein betriebliche Aufgabe handelt, spricht für diesen unkomplizierten Ansatz und für den Verzicht auf eine schwerfällige Struktur (Konkordat). Mit der Variante «Interkantonale Zusammenarbeit» kann die NFA rechtzeitig umgesetzt werden. Gleichzeitig bleiben in Bezug auf die Form der Zusammenarbeit innerhalb der Gebietseinheit sämtliche Optionen offen, sodass die Zusammenarbeit später aufgrund der gemachten Erfahrungen nötigenfalls angepasst werden kann. Die Regierungen der Kantone Waadt und Genf bevorzugen diese Variante und der Staatsrat des Kantons Freiburg hat sie in seiner Sitzung vom 19. Dezember 2006 im Grundsatz gutgeheissen.
- Variante c) «Rückzug der Kantone»
Der Kanton Freiburg hat bereits 2005 seinen Willen bekräftigt, den betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen auch weiterhin durch die drei Freiburger Werkhöfe – im Rahmen der Gebietseinheit II – sicherstellen zu lassen. Folgerichtig wurde diese Variante verworfen.

1.3 Ausgestaltung der Zusammenarbeit

Das ASTRA will für die Gebietseinheit II und die Umsetzung der Leistungsvereinbarung einen einzigen Ansprechpartner. So sehen die drei Kantone folgendes Modell für die Zusammenarbeit vor:

- Der Kanton Waadt soll die Rolle des Pilotkantons für diese Gebietseinheit übernehmen und somit einziger Ansprechpartner des Bundes für die GE II sein. Die Wahl des Kantons Waadt drängt sich auf, weil er innerhalb der Gebietseinheit der Kanton mit dem längsten Nationalstrassenabschnitt ist.
- Die Kantone Freiburg und Genf werden als Zulieferer des Kantons Waadt arbeiten. Der Kanton Freiburg wird innerhalb desselben Gebiets wie heute, das ein Teilstück der A1 auf Waadtler Boden umfasst, für den betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen zuständig sein.

2. ZIELE DER STRASSENGESETZÄNDERUNG

Mit der Änderung des Strassengesetzes vom 15. Dezember 1967, die Ihnen hiermit vorgeschlagen wird, werden folgende Ziele verfolgt:

- Definition der Kompetenzen für den betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen;
- Ermächtigung des Staatsrats, die entsprechenden Vereinbarungen zu unterzeichnen.

Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen werden in der Bundesverordnung vom 18. Dezember 1995 über die Nationalstrassen (NSV) näher ausgeführt:

- Der Unterhalt der Nationalstrassen umfasst alle Massnahmen (insbesondere Reparaturen, Instandsetzungen und Erneuerungen), die dem Substanzerhalt des Strassennetzes dienen. Es handelt sich demnach um den baulichen Unterhalt im Sinne der SIA-Norm SN 640 900. Diese Aufgaben obliegen derzeit dem Autobahnamt (Ausführungsgesetz vom 14. Februar 1961 zum Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen).
- Der Betrieb der Nationalstrassen umfasst den betrieblichen Unterhalt (siehe SIA-Norm SN 640 900) und die Schadenwehren (z.B. Feuerwehr). Der betriebliche Unterhalt wird seit Eröffnung der Nationalstrassen durch das Tiefbauamt sichergestellt.

Weder im Bundesgesetz über die Nationalstrassen noch im kantonalen Strassengesetz ist von dieser vom Tiefbauamt wahrgenommenen Aufgabe die Rede. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll diese Lücke nun geschlossen werden.

Ausserdem soll der Staatsrat mit dem Gesetzesentwurf ermächtigt werden, die Verträge abzuschliessen, die für den betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen innerhalb der Gebietseinheit II nötig sind – dazu zählt namentlich der Vertrag mit den Kantonen Waadt und Genf.

3. DIE AUSWIRKUNGEN DER NFA IM BEREICH DER NATIONALSTRASSEN

3.1 Allgemeines

Mit der NFA werden die Geldflüsse und die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in verschiedenen Bereichen tief greifend umgestaltet. Einer dieser Bereiche sind die Nationalstrassen. Dabei sollen die juristischen und institutionellen Grundsätze (die föderalistischen Regeln und Verfahren) nicht einfach geändert, sondern gemäss einer neuen Philosophie, die auf wirtschaftlichen und unternehmerischen Prinzipien ruht und ihren Ausdruck in Globalbudgets und in der Messung der Auftragserfüllung findet, ausgestaltet werden. Dieser Prozess erfolgt in drei Schritten:

- Änderung der Verfassung, Verabschiedung eines Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (vollstreckbar);
- Änderung zahlreicher Gesetze im Hinblick auf die Ausführung des neuen Finanz- und Lastenausgleichs (am 6. Oktober 2006 von der Bundesversammlung angenommen);
- Botschaft vom 8. November 2006, das derzeit im National- und Ständerat diskutiert wird.

Im Bereich der Nationalstrassen wird die Verfassung – gemäss Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 3. Oktober 2003 – wie folgt geändert:

Geltendes Recht	Änderungen vom 3. Oktober 2003 (NFA)
Art. 83 Nationalstrassen ¹ Der Bund stellt die Errichtung eines Netzes von Nationalstrassen und deren Benützbarkeit sicher. ² Die Kantone bauen und unterhalten die Nationalstrassen nach den Vorschriften und unter der Oberaufsicht des Bundes. ³ Bund und Kantone tragen die Kosten der Nationalstrassen gemeinsam. Der Kostenanteil der einzelnen Kantone richtet sich nach ihrer Belastung durch die Nationalstrassen, nach ihrem Interesse an diesen Strassen und nach ihrer Finanzkraft.	Art. 83 Nationalstrassen ¹ Unverändert ² Der Bund baut, betreibt und unterhält die Nationalstrassen. Er trägt die Kosten dafür. Er kann diese Aufgabe ganz oder teilweise öffentlichen, privaten oder gemischten Trägerschaften übertragen. ³ Aufgehoben Art. 197 3. Übergangsbestimmung zu Art. 83 (Nationalstrassen) Die Kantone erstellen die im Bundesbeschluss vom 21. Juni 1960 über das Nationalstrassennetz aufgeführten Nationalstrassen (Stand bei Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen) nach den Vorschriften und unter der Oberaufsicht des Bundes fertig. Bund und Kantone tragen die Kosten gemeinsam. Der Kostenanteil der einzelnen Kantone richtet sich nach ihrer Belastung durch die Nationalstrassen, nach ihrem Interesse an diesen Strassen und nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit.

3.2 Aktuelle Situation

Die aktuelle Situation kann wie folgt zusammengefasst werden:

- Der Bau von Nationalstrassen wird durch die Kantone vorbereitet und ausgeführt – unter der Oberaufsicht des Bundes, der den Bau innerhalb des festgelegten Rahmens finanziert.
- Der Unterhalt der Nationalstrassen ist Sache der Kantone. Der Bund hat die Oberaufsicht und beteiligt sich finanziell am Unterhalt – und zwar den festgelegten Modalitäten gemäss.

Während den Arbeiten zur NFA wurde der Bereich der Nationalstrassen als klassisches Beispiel für die Verflechtungen bezüglich Entscheidungsinstanzen und Finanzierungsquellen genannt, der von der Neuorganisation erheblich profitieren könne und in welchem ein nicht zu vernachlässigendes Sparpotenzial bestünde.

3.3 Künftige Situation mit dem Inkrafttreten der NFA

Der Bereich der Nationalstrassen geht vollständig an den Bund über. Es wurde mit anderen Worten weder die Lösung gewählt, bei der Aufgaben des Bundes an die Kantone übergehen, noch die Lösung, die die wichtigste Neuerung der NFA ausmacht (interkantonale oder Verbundaufgaben, für die neue Organisationsweisen vorgesehen sind). Stattdessen wurde die Lösung bevorzugt, mit der durch Zentralisierung und Wettbewerb zwischen den Auftragnehmern die grösstmögliche Effizienz und Rationalisierung angestrebt wird.

In der Praxis sieht die Situation indes anders aus:

- Zum einen wird die Neugestaltung durch die Übergangsbestimmung faktisch auf den Bau neuer Natio-

nalstrassen (vorbehaltlich des Bundesbeschlusses vom 21. Juni 1960 über das Nationalstrassennetz) und den Unterhalt des aktuellen Netzes eingeschränkt.

- Zum anderen wurde das Projekt einer eigenständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt für die operativen Steuerungsaufgaben mit dem Namen «Anstalt Schweizerische Nationalstrassen (SNS)» zugunsten der administrativen Dezentralisierung eines verstärkten ASTRA (regionale Filialen) fallengelassen. Ausserdem sieht das revidierte Bundesgesetz über die Nationalstrassen vor, dass der Bund Gebietseinheiten festlegt, über die den Kantonen oder den von ihnen gebildeten Trägerschaften – von begründeten Fällen abgesehen – der Vollzugsauftrag für den betrieblichen und projektfreien baulichen Unterhalt zugesichert wird.

Mit dem Bundesgesetz, dem die Bundesversammlung am 6. Oktober 2006 zugestimmt hat, wird das Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen wie folgt geändert:

Dritter Abschnitt: Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen

Art. 49

I. Unterhalt und Betrieb

1. Grundsatz

Die Nationalstrassen und ihre technischen Einrichtungen sind nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten so zu unterhalten und zu betreiben, dass ein sicherer und flüssiger Verkehr gewährleistet ist und die Verfügbarkeit der Strasse möglichst uneingeschränkt bleibt.

Art. 49a

2. Zuständigkeit

¹ Der Bund ist zuständig für Unterhalt und Betrieb der Nationalstrassen.

² Er schliesst über die Ausführung des betrieblichen Unterhalts und des kleinen baulichen Unterhalts mit Kantonen oder von diesen gebildeten Trägerschaften Leistungsvereinbarungen ab. Ist für bestimmte Gebietseinheiten kein Kanton oder keine Trägerschaft bereit, eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen, so kann der Bund die Ausführung Dritten übertragen. In begründeten Fällen kann er einzelne Gebietseinheiten oder Teile davon selber betreiben.

³ Der Bundesrat erlässt insbesondere Bestimmungen über die Abgrenzung der Gebietseinheiten, den Leistungsumfang und die Leistungsabteilung. Er bestimmt die Zuteilung der Gebietseinheiten.

3.4 Ziele der NFA

Mit der NFA werden hauptsächlich zwei Ziele verfolgt:

- Einerseits sollen die Kosten dank einer Rationalisierung der Entscheidungsprozesse, einem Abbau der geografischen Schranken und dank mehr Wettbewerb gesenkt werden.
- Andererseits soll die politische Substanz der Kantone gestärkt werden, indem ihnen gewisse Aufgabenbereiche wieder übertragen werden und indem der «Vollzugsföderalismus» reduziert wird.

Aus heutiger Sicht muss festgestellt werden, dass der Gewinn an Klarheit und die Einsparungen, die mit der Zentralisierung des Bereichs Nationalstrassen angestrebt werden, aufgrund der Umsetzungsmodalitäten deutlich geringer als angenommen ausfallen werden. Die Kantone spielen eine grössere Rolle als ursprünglich geplant, doch wird es für die Kantone angesichts des engen finanziellen und operationellen Rahmens, den der Bund gesteckt hat (Stichwort: Führung durch den Bund über Leistungsvereinbarungen anstelle des Vollzugsföderalismus), nicht einfach sein, diese Rolle auszufüllen.

4. DER BETRIEBLICHE UNTERHALT DER NATIONALSTRASSEN

4.1 Aktuelle Situation

Mit dem betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen soll die grösstmögliche Sicherheit für die Benutzer der Nationalstrassen gewährleistet werden. Der betriebliche Unterhalt besteht aus dem betrieblichen Unterhalt im eigentlichen Sinne und dem Winterdienst.

Der betriebliche Unterhalt setzt sich aus folgenden Arbeiten zusammen:

- Reinigung der Strassen und der unmittelbaren Umgebung;
- Rasenpflege;
- Gehölzpflege;
- Wartung der zentralen Einrichtung;
- technischer Dienst (Schlosserei usw.);
- Unfalldienst;
- Tiefbauarbeiten;
- ausserordentliche Dienste;
- Wartung der Elektromechanik in den Tunneln.

Der Winterdienst umfasst:

- die Vorbereitung;
- den Pikettdienst, die Überwachungszentrale;
- die Schneeräumung;
- der Salzustreuung.

Dazu kommen unterstützende Arbeiten:

- Kauf, Unterhalt und Reparatur sämtlicher Fahrzeuge, Maschinen und Geräte durch Garage und Werkstatt;
- Rechnungs- und finanzielle Führung, analytische Buchhaltung (Finanzplan, Budgets, Abrechnung der Bundessubventionen usw.), Fakturierung der Dienstleistungen zugunsten Dritter und Lagerverwaltung (Salz, Kalzium, Leitschranken, Treibstoffe, Öl, Elektromechanik).

Der Kanton Freiburg erbringt diese Leistungen auf der A1 vom Rastplatz «Rose de la Broye» bis zur Berner Kantonsgrenze (Kerzers) und auf der A12 von der Waadt-länder Kantonsgrenze (Châtel-St-Denis) bis zur Berner Grenze (Flamatt). Für die A1 wird die kantonsübergreifende Aufteilung der Unterhaltsabschnitte in der Konvention vom 3. Juli 1996 geregelt. Der Kanton Waadt erbringt diese Leistungen von der ersten Kantonsgrenze (Arrissoules) bis zum Rastplatz «Rose de la Broye». Um den unterschiedlichen Beitragssätzen des Bundes Rechnung zu tragen werden diese Leistungen unter den Kantonen verrechnet.

4.2 Situation mit der Leistungsvereinbarung

Die Aufgaben selber ändern sich nicht grundlegend. Die analytische Buchhaltung wird zwar modifiziert, doch werden in etwa dieselben Gebiete abgedeckt wie unter Punkt 4.1 angeführt.

Laut Vereinbarungsvorentwurf bleiben die aktuellen geografischen Grenzen bestehen, innerhalb denen jeder der drei Kantone für den betrieblichen Unterhalt zuständig ist; denn mit der aktuellen Aufteilung kann den Bedürfnissen auf optimale Weise entsprochen werden. Die Kan-

tone können ihre Aufgaben mit den bestehenden personellen und technischen Mitteln wirksam erfüllen.

Die Leistungsvereinbarung wird im Übrigen den so genannten projektfreien baulichen Unterhalt mit einschliessen. Es sind dies kleine Projekte, die – anders als beispielsweise die Arbeiten zwischen Düdingen und Flamatt – nicht Teil eines globalen Unterhaltsprojekts sind. Die Arbeitslast kann höchst unterschiedlich ausfallen bei solchen Projekten. Auch wurde sie vom Bund bisher noch nicht genau definiert. Der Staatsrat hat nicht vor, den Personalbestand für die Erfüllung dieser Aufgaben zu erhöhen. Derzeit werden auf der Ebene der GE II mögliche Lösungen ausgearbeitet. Konkret geht es darum, den projektfreien baulichen Unterhalt vollständig dem Strassenamt (Service des routes) des Kantons Waadt anzuvertrauen. Es ist dies ein Beispiel, wie die Kantone Synergien zu schaffen gedenken.

5. KOMMENTAR ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Art. 76a Ausführung der Arbeiten

Mit diesem Artikel wird festgehalten, dass der Staat für den betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen aufkommt. Damit wird die im Punkt 2 erwähnte Lücke geschlossen. Ausserdem wird präzisiert, dass der betriebliche Unterhalt auf der Grundlage einer Leistungsvereinbarung mit dem Bund zu erfolgen habe.

Art. 76b Kompetenzen

Mit diesem Artikel wird der Staatsrat ermächtigt, die notwendigen Verträge zu unterzeichnen. Derzeit handelt es sich einzig um den Vertrag mit den Kantonen Waadt und Genf; denn die Leistungsvereinbarung wird lediglich vom Kanton Waadt als Vertreter der Gebietseinheit unterzeichnet werden.

Art. 76c Vorschüsse

Dieser Artikel gibt dem Staat die Befugnis, die notwendigen Mittel vorzuschüssen (siehe Punkt 6.2).

Inkrafttreten

Das geänderte Strassengesetz wird gleichzeitig zur NFA (Nationalstrassen) in Kraft gesetzt. Vorgesehen ist der 1. Januar 2008, doch kann nicht vollständig ausgeschlossen werden – auch wenn die Gefahr gering ist –, dass die Inkraftsetzung der NFA auf den 1. Januar 2009 verschoben wird.

6. FOLGEN

6.1 Personal

Der betriebliche Unterhalt der Nationalstrassen (PCRN 3830 Nationalstrassen–Unterhalt) zählt derzeit 50,5 Stellen (Vollzeitäquivalenz). Diese Mitarbeitenden kümmern sich ausschliesslich um den betrieblichen Unterhalt und den damit verbundenen administrativen Aufgaben. Der Personalbestand sollte also stabil bleiben.

6.2 Finanzen

Die finanzielle Situation des betrieblichen Unterhalts der Nationalstrassen (Konto PCRN 3830 Nationalstrassen–Unterhalt) präsentiert sich wie folgt:

	Voranschlag 2007	Voranschlag 2006	Rechnung 2005
Total Aufwand	12 917 940	12 773 700	11 951 648
Total Ertrag	-11 398 180	-11 570 900	-10 890 316
Saldo	1 519 760	1 202 800	1 061 332
Kantonsanteil	11,8%	9,4%	8,9%

Der betriebliche Unterhalt im engeren Sinne wird zu 79% durch Bundesbeiträge gedeckt.

Die Leistungen im Rahmen von globalen Unterhaltsbaustellen werden für den Kanton Freiburg zu 90% subventioniert. Auf der Ebene des Kontos PCRN 3830 sind diese Leistungen jedoch zu 100% gedeckt, da die Differenz, werden diese Leistungen doch für das Autobahnamt erbracht, durch das Konto 3825 Autobahnamt bezahlt wird.

Ab 2008 gehen Betrieb (und Unterhalt) der Nationalstrassen vollständig zu Lasten des Bundes. Das Ziel der Leistungsvereinbarung für unseren Kanton ist die Stabilisierung der Kosten auf dem Niveau der Erträge. Dies kann, für die ersten beiden Jahre, mit einer Vergütung nach Aufwand sichergestellt werden. Dadurch kann die Leistungsvereinbarung angepasst werden.

Der Bund wird die Zahlungen in Raten von 22,5% pro Quartal ausführen. Die verbleibenden 10% werden zu Beginn des darauf folgenden Jahres ausbezahlt – wenn die Schlussabrechnung vorliegt. Das heisst, dass die Kantone die für die Arbeiten notwendigen Mittel vorschüssen müssen. Ausserdem muss mit anderen Ausgaben gerechnet werden. Dazu gehören insbesondere Investitionen für die Erneuerung des Maschinen- und Fahrzeugparks, der im Besitz der Kantone verbleibt. Die Abschreibungen, der Unterhalt sowie die Nutzung dieses Materials sind in den Preisen für die Leistungen bereits enthalten.

Mittelfristig müssen sich Aufwand und Ertrag bei dieser Tätigkeit ausgleichen.

Dem ist anzufügen, dass die Leistungsvereinbarung den Kanton für fünf Jahre verpflichtet.

6.3 Weitere Folgen

Das vorgeschlagene Gesetz hat keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden.

Es hat weder Einfluss auf das Personal noch ist es von den Fragen der Eurokompatibilität betroffen.

7. SCHLUSSFOLGERUNG

Der Staatsrat will auch in Zukunft den betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen innerhalb der heute bestehenden geografischen Grenzen durchführen. Dadurch wird er auch weiterhin Einfluss auf die Betriebsstandards haben und so gute Verkehrswege für die Freiburger Bevölkerung und – im Sinne der Wirtschaftsförderung – eine gute Erschliessung des Kantons gewährleisten können.

Zudem können so die rund fünfzig Arbeitsplätze innerhalb des Staats erhalten werden.

Und schliesslich kann mit der vorliegenden Änderung eine heute bestehende Gesetzeslücke geschlossen werden, indem die Zuständigkeit für den betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen festgelegt wird.

Da die Verträge für die interkantonale Zusammenarbeit in erster Linie operativer Natur sind, wird die Exekutive mit dem Abschluss dieser Verträge betraut.

Aus all den angeführten Gründen ersuchen wir Sie, diese Änderung des kantonalen Strassengesetzes anzunehmen.

Loi

du

modifiant la loi sur les routes (entretien courant des routes nationales)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu le message du Conseil d'Etat du 3 avril 2007;
Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

Art. 1

La loi du 15 décembre 1967 sur les routes (RSF 741.1) est modifiée comme il suit:

Insertion d'une section A^{bis} au Chapitre III (après l'article 76)

A^{bis}. Entretien courant des routes nationales

Art. 76a (nouveau) Exécution des travaux

L'Etat pourvoit à l'entretien courant des routes nationales sur la base d'un accord sur les prestations avec la Confédération.

Art. 76b (nouveau) Compétence

Le Conseil d'Etat est compétent pour conclure les conventions nécessaires.

Art. 76c (nouveau) Avance de fonds

L'Etat fait l'avance des fonds nécessaires.

Gesetz

vom

zur Änderung des Strassengesetzes (betrieblicher Unterhalt der Nationalstrassen)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 3. April 2007;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

Das Strassengesetz vom 15. Dezember 1967 (SGF 741.1) wird wie folgt geändert:

Einführung eines Abschnitts A^{bis} im 3. Kapitel (nach Artikel 76)

A^{bis}. Betrieblicher Unterhalt der Nationalstrassen

Art. 76a (neu) Ausführung der Arbeiten

Der Staat stellt den betrieblichen Unterhalt der Nationalstrassen sicher. Grundlage ist die mit dem Bund abgeschlossene Leistungsvereinbarung.

Art. 76b (neu) Kompetenzen

Der Staatsrat wird ermächtigt, die notwendigen Verträge zu unterzeichnen.

Art. 76c (neu) Vorschüsse

Der Staat schiesst die notwendigen Mittel vor.

Art. 2 Entrée en vigueur et referendum

¹ Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Elle sera simultanée à l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

² La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

Art. 2 Inkrafttreten und Referendum

¹ Der Staatsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes, das gleichzeitig mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft tritt.

² Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.