

**Motion Markus Bapst
concernant l'affectation des fonds
provenant de la RPLP**

N° 086.05

**Motion Heinrich Heiter / Pierre-André Page
concernant le transfert de 30% des
recettes de la RPLP aux communes**

N° 077.04

Résumé de la motion Markus Bapst

Par motion déposée et développée le 3 février 2005 (*BGC* p. 200), le député Markus Bapst demande au Conseil d'Etat de présenter au Grand Conseil une base légale afin que les recettes du canton provenant de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) soient affectées aux routes. En particulier, il demande que ces recettes soient utilisées :

- pour augmenter les dépenses d'entretien des routes cantonales
- pour réaliser les protections contre le bruit le long des routes cantonales
- pour réaliser les mesures de protection des eaux (canalisations des eaux superficielles)
- pour adapter l'espace routier aux besoins des transports publics et du trafic des deux roues
- pour des mesures de modération du trafic (prévention des accidents, guidage du trafic de transit)
- pour adapter les infrastructures aux poids lourds de 42 tonnes (ponts, talus pentus, coffres).

Les modifications légales devraient s'inscrire dans la loi du 15 décembre 1967 sur les routes (LR) ou dans une législation spéciale.

Résumé de la motion Heinrich Heiter / Pierre-André Page

Par motion déposée et développée le 19 novembre 2004 (*BGC* p. 1592), les députés Heinrich Heiter et Pierre-André Page demandent au Conseil d'Etat de présenter au Grand Conseil les bases légales afin qu'au 1^{er} janvier 2006, 30% de la part cantonale à la RPLP puissent être transférés aux communes.

Le 1^{er} janvier 2005, les propriétaires de poids lourds ont vu leur taxe RPLP augmenter pour atteindre au plus 3 centimes par tonne/kilomètre. Cette augmentation des taxes a pour conséquence que la part du canton de Fribourg à la redevance poids lourds liée aux prestations RPLP sera portée (selon le budget) à 12,5 millions de francs en 2005.

Le trafic lourd charge et endommage non seulement les routes cantonales mais également les routes communales empruntées par les poids lourds.

Dans ce sens, il est juste que les communes se voient rétrocéder une part des taxes RPLP afin qu'elles puissent financer l'entretien des routes grâce à cette répartition financière.

La proportion proposée de 30% est celle qui correspond à la répartition des impôts sur les véhicules à moteur. Lors de la fixation des critères pour la répartition des subventions aux communes fribourgeoises, il conviendra de tenir compte du nombre d'habitants et de la longueur des routes communales régulièrement empruntées par des poids lourds.

Réponse du Conseil d'Etat

Vu l'unité de la matière, le Conseil d'Etat a groupé en un seul document ses réponses aux deux motions précitées. Elles traitent en effet toutes les deux de l'utilisation des fonds provenant de la RPLP.

A. Les données de bases

A.1. Les dispositions légales

La redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) découle de l'article 85 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 :

¹ *La Confédération peut prélever sur la circulation des poids lourds une redevance proportionnelle aux prestations ou à la consommation si ce trafic entraîne pour la collectivité des coûts non couverts par d'autres prestations ou redevances.*

² **Le produit net de la redevance sert à couvrir les frais liés à la circulation routière.**

³ *Les cantons reçoivent une part du produit net de cette redevance. Lors du calcul de ces parts, les conséquences particulières du prélèvement de la redevance pour les régions de montagne et les régions périphériques doivent être prises en considération.*

Le but de cette redevance est fixé à l'article 1 de la loi fédérale du 19 décembre 1997 concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations :

*La redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (redevance) doit **assurer la couverture à long terme des coûts d'infrastructure et des coûts occasionnés à la collectivité par ce trafic**, dans la mesure où celui-ci ne compense pas ces coûts par d'autres prestations ou redevances.*

L'utilisation du produit de la redevance par les cantons est fixée à l'article 19 de cette même loi :

¹ **Un tiers du produit net est destiné aux cantons au titre d'une dépense liée**, tandis que les deux autres tiers restent acquis à la Confédération.

² *La part de la Confédération au produit net est destinée en premier lieu au financement des grands projets ferroviaires, au sens de l'art. 23 des dispositions transitoires de la constitution fédérale, ainsi qu'à la couverture des coûts non couverts du trafic routier qu'elle supporte.*

³ **Les cantons utilisent en priorité leur part au produit net pour couvrir leurs dépenses dans le domaine des coûts non couverts du trafic routier.**

A.2. Situation dans les autres cantons

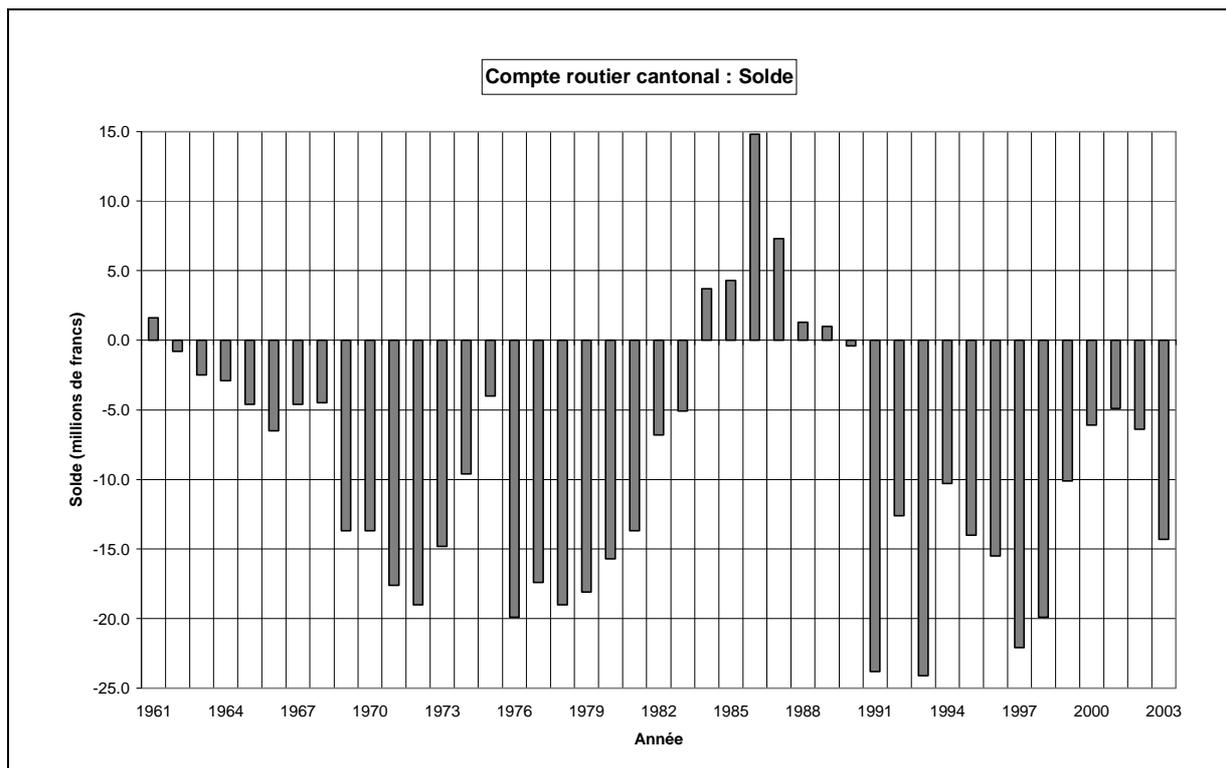
Selon une enquête conjointe de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) et de la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP), seize cantons connaissent une affectation totale ou partielle du produit de la RPLP aux routes cantonales, dont cinq une inscription dans une loi. Trois cantons (St-Gall, Berne et Lucerne) transfèrent une partie des recettes de la RPLP aux communes.

A.3. Compte routier cantonal

Depuis 1961, le canton de Fribourg tient un compte routier cantonal basé sur les directives de l'Office fédéral des statistiques. Au chapitre des dépenses, on trouve les frais administratifs et mesures de prévoyance, qui prennent en compte notamment les charges de la Police cantonale pour les routes, les frais d'entretien, les travaux d'aménagement et les subventions (routes communales et routes d'amélioration foncière et forestières).

Il intègre notamment, au titre des recettes, les droits d'entrée sur les carburants et la RPLP.

Le solde de ce compte routier se présente comme suit :



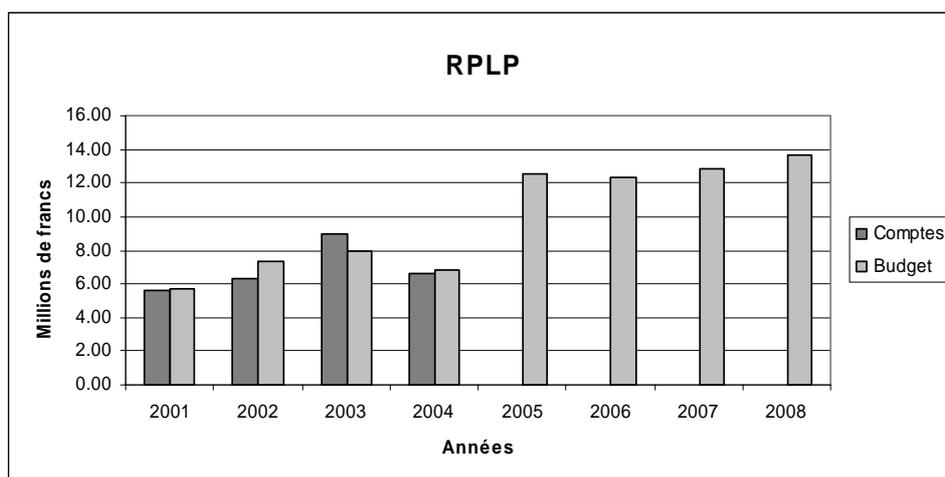
Ce graphique montre que le compte routier est généralement déficitaire, à hauteur moyenne de 9.0 millions par an. Depuis 1991, la caisse de l'Etat a, malgré la prise en considération de la RPLP et des droits d'entrée sur les carburants, financé à hauteur de 160 millions de francs le compte routier.

A.4. Le canton de Fribourg et la RPLP

Le tableau ci-dessous indique les montants rétrocédés par la Confédération au canton de Fribourg (1992-2004 : comptes, 2005 : budget, 2006-2008 : prévisions de l'Administration fédérale des finances) en francs :

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
5'586'873	6'330'336	8'988'828	6'655'876	12'320'000	12'320'000	12'857'000	13'692'000

Sous forme graphique, ces chiffres se présentent de la manière suivante :

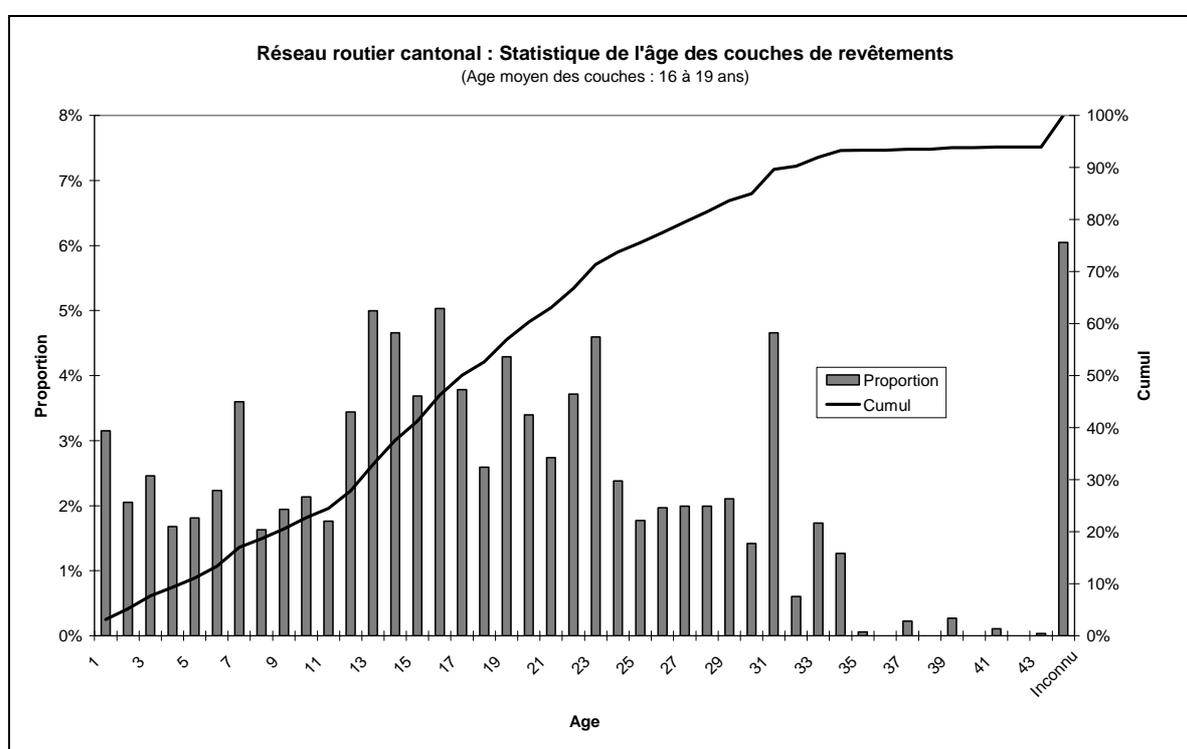


A.5. Entretien des routes cantonales

Actuellement, l'entretien des routes comprend essentiellement deux postes, compris dans la position budgétaire PCRC 3820.314.300. Il s'agit d'une part des frais directs liés à l'**entretien d'exploitation** (salaires des cantonniers exclus) correspondant aux achats de matériel et mandats à tiers, comme par exemple le nettoyage des canalisations. D'autre part, il s'agit des travaux d'**entretien constructif**. La première part se monte à environ 2,2 millions par an et est relativement constante.

La deuxième partie est essentiellement dédiée au renouvellement des couches de surface de routes. Au budget 2005, la position 314.300 se monte à 7 000 000 francs et la part pour l'entretien constructif est donc de 4 800 000 francs. Ce montant permet de renouveler environ 190 000 m² de revêtement, soit 4,2% de la surface du réseau.

Or, la durée de vie moyenne d'une couche de surface est généralement estimée, notamment selon les normes suisses (SN), à 20 ans. C'est donc 5% de la surface du réseau qu'il faudrait renouveler chaque année, soit près de 230 000 m². Du fait des déficits d'entretien de ces dernières années, l'âge des couches de revêtement se présente comme suit :



L'âge des revêtements est inconnu pour environ 6% des surfaces. L'âge moyen des revêtements connus est de 16 ans et, si l'on admet que les inconnus ont un âge moyen de 45 ans, l'âge moyen monte à 19 ans, donc très proche de la durée de vie théorique. En tout cas, 40% des revêtements ont un âge supérieur à la durée de vie théorique.

Cela résulte notamment des décisions budgétaires des années 90 destinées à limiter le déficit. Ainsi, les montants d'entretien des routes cantonales (position PCRC 314.300), qui étaient d'environ 11 millions en 1992, sont tombés à 4,2 millions par année en moyenne entre 1994 et 2000. Ces chiffres comprennent l'entretien d'exploitation et l'entretien constructif, mais pas les projets spéciaux d'entretien effectués sous l'aménagement comme par exemple la reconstruction de tronçons de routes cantonales.

En 2001, une part des premières recettes provenant de la RPLP a été utilisée pour augmenter les montants affectés à l'entretien. En moyenne, de 2001 à 2004, sur les 6 millions annuels de la RPLP, 2,5 millions ont été consacrés à l'augmentation du budget d'entretien des routes cantonales.

A.6. Les besoins

L'Etat de Fribourg a des frais routiers non couverts par les recettes actuelles, au sens de l'utilisation du produit de la RPLP, principalement pour l'entretien et la protection contre le bruit. D'autre part, suite à l'acceptation par le Grand Conseil de la motion Beyeler, le canton doit faire face à de nouvelles dépenses pour subventionner l'aménagement des passages à niveau, leur suppression, ou l'amélioration de leur sécurité.

A.6.1 L'entretien

Les frais nécessaires au renouvellement des couches de surface s'élèvent idéalement à 5,8 millions de francs par an (soit 8 millions pour la position 314.300), permettant ainsi de renouveler 5% de ces couches chaque année.

Il s'agit bien de la solution optimale, car elle permet d'utiliser des moyens constants pour l'entretien des routes.

Il convient de remarquer qu'il n'est fait mention ici que des couches de surface dont le renouvellement permet de protéger les couches inférieures, c'est-à-dire la couche de base en béton bitumineux et la couche de fondation. Pour ce qui est de la base, sa durée de vie moyenne est estimée à 50 ans. Or, les revêtements des chaussées dans le canton de Fribourg ont été entrepris entre 1920 et 1960. L'âge des couches de base, vraisemblablement mises en place seulement après la seconde guerre mondiale, n'est pas connu. Il n'en reste pas moins que ces couches de base atteignent très probablement, pour une grande partie d'entre elles, leur durée de vie théorique. Il faut donc s'attendre, d'ici à une dizaine d'années minimum, à devoir augmenter les montants d'entretien pour renouveler les couches de base. Au lieu de 25 francs par m², il y a lieu de prévoir 60 francs par m² pour cette opération.

A.6.2 Protection contre le bruit

Pour ce qui concerne la protection contre le bruit le long des routes cantonales, le besoin est évalué entre 50 et 100 millions de francs. Des subventions fédérales de 29% sont envisageables, selon les disponibilités de la Confédération, pour couvrir ce besoin. Il n'en reste pas moins que la protection des riverains des routes cantonales contre le bruit représente une dépense globale pour le canton comprise entre 35 et 70 millions de francs. Le délai pour les subventions fédérales échoit en 2018, soit dans 13 ans. C'est donc un budget d'environ 3 à 5 millions par année qu'il faudrait consacrer à cette protection.

A.6.3 Passages à niveau

Les compagnies de chemins de fer n'ont pas encore fourni les besoins en matière d'assainissement des passages à niveau du canton. Elles devront le faire d'ici à septembre 2005. Ces besoins ne seront certainement pas inférieurs à 1 à 2 millions de francs par an, puisque le délai d'assainissement des passages à niveau échoit en 2014 (ordonnance fédérale du 23 novembre 1983 sur la construction et l'exploitation des chemins de fer OCF art. 37f).

A.6.4 Les besoins et la RPLP

En résumant les besoins supplémentaires par rapport à la situation actuelle, on obtient l'image suivante (en millions de francs) :

Années	Entretien	Bruit (moyenne)	PN (moyenne)	Total
2006 . 2014	+1.0	+3.5	+1.5	+6.0
2015 . 2018	+1.0	+3.5	.	+4.5
après 2018	+1.0	.	.	+1.0

Or, l'augmentation des recettes cantonales issues de la RPLP est, depuis 2005, d'environ 6 millions (voir point A.4).

A.7. Le trafic

La longueur du réseau cantonal est actuellement de 638 km de routes. Le réseau routier communal représente quelque 2670 km de routes, selon l'Office fédéral de la statistique.

La répartition du trafic entre les réseaux routiers national, cantonal et communal n'est pas connue avec précision. On peut cependant l'estimer, sur la base des données du projet du plan sectoriel des routes de la Confédération (partie conceptuelle, sept. 2002) à 27% du trafic des véhicules légers (voitures) sur les routes nationales, 58% sur les routes cantonales et 15% sur les routes communales. La répartition entre routes cantonales et routes communales est donc de 79% et 21%.

Dans la mesure où le réseau routier cantonal dessert les centres et localités les plus importants du canton et l'essentiel des zones industrielles, on peut admettre que la part de poids lourds qui circulent sur le réseau routier cantonal est encore plus importante que celle des véhicules légers, et se situe vraisemblablement en dessus de 90%.

Enfin, la grande majorité des véhicules de transports en commun circulent essentiellement sur le réseau routier cantonal.

B. Position du Conseil d'Etat sur la motion Bapst

Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à la motion du député Bapst concernant l'affectation légale du produit de la RPLP aux dépenses des routes cantonales. Il justifie sa position en s'appuyant sur les motifs suivants :

- B.1. Certes, les buts de la motion sont louables et partagés par le Conseil d'Etat, mais le moyen proposé (affectation) n'est pas approprié.
- B.2. Actuellement, le produit de la RPLP, comme la part cantonale aux droits d'entrée sur les carburants, sont inscrits au budget du Service des ponts et chaussées. Ils font partie du compte routier et ce dernier est malgré tout déficitaire. Il est donc possible d'admettre que la totalité de ces deux recettes est, dans les faits, déjà affectée aux routes cantonales.
- B.3. Le produit de la RPLP permet une plus grande marge de manœuvre pour le canton. Celui-ci peut ainsi financer plus facilement les dépenses nécessaires. Une affectation représenterait cependant une insécurité supplémentaire, car actuellement le niveau des contributions de la Confédération pour l'avenir n'est pas certain. Les tâches dans les domaines de l'entretien, de la protection contre le bruit et des passages à niveau doivent pouvoir être réalisées indépendamment du niveau du produit de la RPLP.
- B.4. La proposition développée dans la motion est certes conforme tant à la Constitution fédérale qu'à la loi concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations. Cependant, le Conseil d'Etat entend, d'une manière générale, conserver la plus grande marge de manœuvre possible pour affecter les ressources disponibles de la façon la plus efficace possible.

Le Conseil d'Etat vous propose donc de rejeter la motion Bapst. Toutefois, il s'engage à présenter au Grand Conseil un crédit-cadre relatif aux investissements nécessaires à la protection contre le bruit et à l'amélioration de la sécurité des passages à niveau.

Dans ce sens, le produit de la RPLP sera indirectement attribué à ces tâches cantonales importantes.

L'entretien constitue en revanche une tâche constante qui vise à maintenir le niveau de service et de sécurité pour les usagers. Pour garantir ces niveaux, le Conseil d'Etat a

l'intention de mettre à disposition les montants nécessaires pour garantir le maintien de la valeur du patrimoine routier.

Ainsi, les buts poursuivis par la motion Bapst pourront être atteints, tout en conservant la marge de manœuvre suffisante, et en restant indépendant de l'évolution du produit de la RPLP.

C. Position du Conseil d'Etat sur la motion Heiter / Page

Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à la motion des députés Heiter et Page concernant le transfert de 30% des recettes de la RPLP aux communes. Il justifie sa position en s'appuyant sur les motifs suivants.

- C.1. La loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations précise que les cantons doivent utiliser en priorité leur part au produit net pour couvrir les dépenses dans le domaine des coûts non couverts du trafic routier. Or, le canton a des frais non couverts, notamment dans l'entretien et la protection contre le bruit.
- C.2. Les modifications apportées à la loi sur les routes en 1996 ont défini les actuelles modalités de répartition des compétences et des charges en la matière. Or, la proposition de la motion veut revenir sur cette première étape de la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes qui portait notamment sur le domaine routier.

Depuis cette modification légale, l'Etat assume une charge financière accrue. Celle-ci est d'environ 1,5 million de francs nets par année, en raison de l'abandon de la participation des communes aux frais de construction et d'aménagement des routes cantonales d'une part, et par la suppression des subventions cantonales aux routes communales d'autre part. De plus, au moment de la mise en oeuvre de cette nouvelle répartition des tâches et des compétences, l'Etat a consenti un effort de l'ordre de 12 millions de francs en terme d'investissements additionnels par l'abandon de la part des communes aux crédits d'engagement déjà votés en matière de travaux routiers. En outre, lors du déclassement de certains tronçons de routes cantonales en routes communales, l'Etat a réalisé plusieurs travaux de remise en état afin de transférer des objets en bon état aux communes. Le coût global de ces remises en état s'est chiffré à 7,2 millions de francs. A l'inverse, le canton a repris en l'état et sans exigence particulière certains tronçons de routes communales. Les prétentions des motionnaires ne prennent pas du tout en compte ces charges financières assumées par l'Etat.

- C.3. Les moyens financiers cantonaux sont actuellement insuffisants, notamment pour l'entretien du réseau routier cantonal et la protection contre le bruit. Le compte routier cantonal est déficitaire.

D'autre part, l'Etat aura à faire face à des dépenses d'investissement très importantes en matière d'infrastructures routières. Il s'agit notamment des deux projets suivants :

- la route de contournement de Bulle (H189), avec un devis global de 215 millions de francs, dont au moins 63 millions à la charge de l'Etat ;
- le projet du pont de la Poya, avec un devis provisoire d'environ 135 millions de francs, dont la moitié au moins à charge de l'Etat.

D'autres aménagements du réseau routier cantonal sont également prévus. Ils conduiront à une importante mobilisation des ressources financières de l'Etat. En conséquence, il serait particulièrement mal venu de priver l'Etat d'une part du produit de la redevance RPLP qui lui revient.

- C.4. L'analogie faite par les motionnaires entre la part de 30% de l'impôt sur les véhicules à moteurs qui est versée aux communes et la part des redevances RPLP qu'ils souhaitent voir affecter aux communes est discutable. C'est avec l'entrée en vigueur de la loi de 1967 sur l'imposition des véhicules, qu'une participation communale à cet impôt a été introduite pour compenser la perception alors facultative de l'impôt communal sur les véhicules. A relever d'ailleurs qu'avant la loi de 1967, toutes les communes ne prélevaient pas un impôt sur les véhicules. On ne peut dès lors pas tirer de parallèle entre le droit à une part à l'impôt sur les véhicules et un éventuel droit à la redevance RPLP. De plus, le parc de véhicules à moteur concernés par l'impôt en question se compose à raison de 85% de voitures de tourisme et d'environ 2% de camions et autocars sans leurs remorques (deux-roues exceptés). Or, il est évident que les voitures de tourisme représentent de loin la catégorie d'usagers la plus importante pour le réseau routier communal. A l'inverse, l'essentiel du trafic poids lourds « charge » principalement les routes nationales ou cantonales, dont l'entretien est partiellement ou totalement financé par le canton.

Il s'en suit que les communes bénéficient depuis longtemps déjà d'une part surévaluée de l'impôt sur les véhicules à moteur. Actuellement, la part perçue en trop s'élève à près de 7 millions par an. Le Conseil d'Etat n'entend pas remettre en question cette répartition, mais il entend également ne pas augmenter le déséquilibre par un transfert d'une part de la RPLP aux communes.

- C.5. L'Etat assume, en plus des dépenses directement liées au trafic routier, des charges liées aux mesures de lutte contre la pollution de l'air produite par le trafic et aux mesures de lutte contre le bruit du trafic lourd. Le trafic routier génère en effet des nuisances qui sont la cause de dépenses indirectes importantes, par exemple en termes de détérioration de certains bâtiments (tels que la Cathédrale St-Nicolas par exemple), mais également en termes d'atteintes à la santé. Les données qui ont servi de base à la détermination des tarifs de la RPLP se sont d'ailleurs appuyées sur l'estimation de ces coûts annexes du trafic routier lourd.

Il faut ajouter que le canton assume également une très large part des dépenses liées aux infrastructures et au déficit des transports publics. Or, en application de l'article 19 al. 3 de la loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, les cantons sont habilités à financer une partie de ces charges par l'utilisation du produit de cette redevance, après avoir, en priorité, couvert leurs dépenses dans le domaine du trafic routier.

- C.6. En raison de la teneur de la nouvelle Constitution cantonale relative à l'équilibre budgétaire, il est évident qu'une éventuelle baisse de recettes devra être compensée par d'autres recettes ou une réduction de charges. En ce sens, l'acceptation de la motion pourrait avoir pour conséquence de réduire les prestations de l'Etat ou ses subventions, notamment dans le domaine des investissements routiers et du trafic régional.

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons prive le canton de Fribourg, dans le domaine routier, de recettes de l'ordre de 14 millions par an. Celle-ci résulte d'une diminution de la part cantonale aux droits d'entrée sur les carburants.

- C.7. Les communes disposent de bases légales pour se doter de moyens financiers utiles aux routes :
- La loi sur l'aménagement du territoire et des constructions donne en effet aux communes la faculté de percevoir des contributions d'équipement auprès des propriétaires fonciers. Nombre de rues ou routes construites par des particuliers sont reprises gratuitement comme route communale par les communes, aussi bien en zones bâties qu'à la suite de remaniements parcellaires.

- Les subventions fédérales et cantonales pour les améliorations foncières versées ne figurent pas aux comptes communaux (loi du 30 mai 1990 sur les améliorations foncières).
- Les communes bénéficient du rendement des parcomètres et des amendes de zones bleues (loi d'application du 12 novembre 1981 de la législation sur la circulation routière).
- Les communes bénéficient par ailleurs d'une part du rendement sur l'impôt sur les véhicules automobiles en vertu de la loi du 14 décembre 1967 sur l'imposition des véhicules automobiles et des remorques (voir C.4, comptes 2004 pos. 3340.340.000 : Fr. 20 632 088).

C.8. Le réseau routier cantonal a pour mission d'assurer le trafic de transit et de desservir les localités importantes du canton (art. 9 à 11 LR). Il serait économiquement inopportun de priver le canton de la recette de la RPLP, car ce serait les régions, et plus particulièrement les pôles de développement des régions, qui souffriraient à terme du manque de moyens cantonaux en matière d'entretien routier. Le réseau cantonal tel qu'il est défini dessert près de 90% de la population et des places de travail du canton.

C.9. Le transfert d'une part de la RPLP aux communes se heurterait à des difficultés d'application importantes. Il existe en effet une grande disparité entre les communes dans la désignation des voies de circulation du domaine public communal (routes communales, chemins publics de dévestiture, chemins communaux, chemins AF). Les différences de charges de trafic, de coûts de construction et d'exploitation nécessiteraient des enquêtes et des mises à jour disproportionnées avec le but, annulant notamment les simplifications administratives prévues par la séparation des tâches entre l'Etat et les communes. En matière de dépenses routières et de recettes, les comptes des communes et de l'Etat devraient être établis dans une forme semblable et tenir compte des frais de police de circulation.

C.10. La motion Hans-Rudolf Beyeler, acceptée en Grand Conseil le 11 mai 2005, charge maintenant l'Etat de participer à l'assainissement des passages à niveau, en se substituant à la Confédération qui, par raison d'économie, a supprimé ses contributions. Les montants nécessaires ne sont pas encore connus mais représenteront plusieurs millions de francs. Il n'est donc pas opportun de priver l'Etat de recettes liées au trafic routier.

D. Conclusions

En résumé, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter la motion Heinrich Heiter / Pierre-André Page ainsi que la motion Markus Bapst.

En revanche, il se charge de présenter un décret qui planifie et permette concrètement la réalisation des tâches de protection contre le bruit et d'amélioration de la sécurité des passages à niveau.

Il s'engage d'autre part à garantir les moyens nécessaires pour l'entretien des routes dans le cadre des budgets de fonctionnement. Ainsi, le produit de la RPLP sera indirectement utilisé et affecté aux routes.

Fribourg, le 23 août 2005