



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Christian Ducotterd

2015-GC-17

Classement des routes communales à fort trafic régional

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 12 février 2015, le député Christian Ducotterd et 11 cosignataires, constatant que certaines routes communales sont autant chargées en trafic de transit que certaines routes cantonales, proposent de modifier la loi sur les routes (LR) en créant une classe comprenant les « routes communales à fort trafic régional ».

Ce principe permettrait d'atténuer les conséquences du système de classement actuel. Les critères et le mode de financement de cette nouvelle catégorie doivent être proposés par le Gouvernement sans pour autant que le budget global du réseau routier cantonal ne soit forcément augmenté.

L'attribution d'une route à cette nouvelle classe devrait rester une exception.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat comprend les impressions d'inégalités que certaines communes peuvent ressentir en fonction du classement de la route – cantonale ou communale – qui traverse leur territoire. Bien que la motion propose d'intervenir en la forme d'une modification de la LR, il convient de traiter la problématique du financement des routes d'abord sous l'angle de la péréquation financière intercommunale (PFI) avant de la considérer sous l'angle strictement routier.

Péréquation financière intercommunale : évaluation

La loi du 16 novembre 2009 sur la péréquation financière intercommunale (LPFI ; RSF 142.1.) détermine que les effets péréquatifs sont réalisés au moyen de deux instruments distincts, la péréquation des ressources et celle des besoins (art. 1 al. 1). Cette dernière a pour objectif de compenser partiellement les besoins financiers des communes évalués au moyen d'un indice synthétique des besoins (art. 9). La différence desdits besoins entre les communes est déterminée sur la base de critères représentatifs dont les séries statistiques sont disponibles annuellement pour toutes les communes (art. 10).

Dans son rapport du 12 mars 2007 sur la « *Réforme de la péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg* », le Prof. Bernard Dafflon développe la notion d'indice synthétique des besoins (ISB). Pour ce faire, un groupe intitulé « transports et communications » est initialement retenu car les données sont fréquemment utilisées ou référées à titre d'indicateurs dans les études sur les pratiques péréquatives. L'hypothèse est alors double : d'une part les communes des régions périphériques doivent supporter la charge de longs tronçons de routes pour des raisons de topographie et d'éloignement (critère de la longueur des routes communales), tandis que les régions

urbaines supportent des charges en raison de la densité de leur réseau desservant les zones d'activités, de commerce et d'habitat (critère de la charge de trafic). Or, l'auteur du rapport constate que de tels indicateurs récents et fiables n'existent pas pour les communes fribourgeoises. En effet, à la suite de la nouvelle répartition des tâches intervenue entre le canton et les communes en matière de route avec la modification du 14 février 1996 de la loi du 15 décembre 1967 sur les routes – entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997 – les communes sont seules responsables de leur voirie et ne bénéficient plus de subventions cantonales. Ayant restitué aux communes une entière responsabilité pour cette tâche, le canton ne tient plus d'inventaire statistique ; il se contente de vérifier la conformité technique des routes communales mises à l'enquête publique en vue d'une construction ou d'un réaménagement. Partant, les cinq critères finalement retenus (art. 11 LPFI) l'ont été en raison de leurs caractéristiques techniques (disponibilité, périodicité, fiabilité) et du lien plausible de causalité entre chacun d'eux et les besoins des communes – traduit par les dépenses les plus significatives dans les comptes communaux, selon la classification fonctionnelle (Rapport 2007, p. 194) –, raison pour laquelle les notions de « transports et communications » n'ont pas été retenues comme critères représentatifs des besoins financiers des communes.

La LPFI prévoit cependant que, pour chacun des critères retenus, un indice partiel soit calculé sur la base des données des trois années consécutives les plus récentes qui sont disponibles (art. 12 al. 1). Ces indices partiels sont ensuite réunis en un seul indice synthétique des besoins selon le poids relatif de chaque groupe de dépenses communales nettes énumérées à la suite (art. 13 al. 1 et 2) : ainsi, les notions de « transports et communications » sont-elles reprises dans la LPFI non pas à titre d'indice ni de critère mais de dépenses utilisées pour la pondération de trois indices partiels de l'instrument des besoins – il faut d'autre part noter que la prise en compte des dépenses communales globales « transports et communications » (fonction 6 des comptes communaux) signifie que les besoins en matière de routes communales (compte 62 du plan comptable) et de trafic régional (compte 65) sont pris en compte dans l'instrument de la péréquation des besoins.

À la suite de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011 de la LPFI, le Conseil d'Etat s'est une première fois prononcé sur la question de l'introduction d'un critère infrastructurel de longueur des routes communales en réponse à la motion déposée par les députés Alfons Piller et Emanuel Waeber (M1124.11). À cette occasion, il a rappelé que *« la longueur des routes communales comme nouveau critère des besoins a été préconisée mais que la difficulté de son utilisation en l'état incombait à l'absence de statistiques fiables, raison pour laquelle le Service des ponts et chaussées a sollicité en mars 2010 les communes afin d'établir un inventaire exhaustif de leur réseau routier communal. Après plusieurs rappels auprès des communes dont les données n'avaient pas été fournies ou étaient lacunaires, cet inventaire pourra faire l'objet d'un nouveau critère des besoins après la première évaluation du système »*.

En effet, conformément à l'article 20 LPFI, le système de péréquation mis en place par cette loi doit être soumis à une évaluation périodique, laquelle doit notamment porter sur les objectifs attendus des deux instruments de la péréquation, sur la pertinence des critères retenus ainsi que leur pondération. Par arrêté du Conseil d'Etat du 1^{er} mai 2014, les membres du groupe de travail accompagnant les travaux de la première évaluation de la péréquation financière intercommunale ont été nommés et les travaux d'experts confiés au Prof. émérite Bernard Dafflon (ACE 2014-371). Ledit groupe de travail est constitué notamment de représentants de l'Associations des communes fribourgeoises (ACF).

Sachant que la péréquation financière intercommunale vise à réduire les déséquilibres financiers qui existent entre les différentes communes du canton, le groupe de travail chargé d'évaluer le système a examiné la possibilité d'intégrer un nouveau critère relatif au réseau des routes communales (de longueur et/ou de charge de trafic). En l'état, le groupe de travail – dont le rapport d'évaluation est en cours d'élaboration – constate qu'il n'existe aucune statistique fiable des routes communales susceptible d'établir un nouvel indice partiel dans l'instrument des besoins de la péréquation financière. En effet, conformément à l'analyse faite lors des travaux préparatoires à l'introduction de la LPFI (cf. rapport 2007 mentionné ci-avant), l'inventaire exhaustif du réseau routier communal ne peut être repris comme critère péréquatif puisqu'il n'est ni périodique ni fiable, partant n'a pas valeur statistique. Quant à celui de la charge de trafic, il n'a en l'état fait l'objet d'aucun inventaire exhaustif pour ce qui est des routes communales, partant de statistique. Raison pour laquelle les divers services de l'Etat concernés se sont concertés afin d'analyser la mise en place, à moyen terme, d'une statistique fiable des réseaux routiers existants dont les Directions de l'Etat pourraient disposer pour leur propres besoins. Il convient toutefois à cette occasion de rappeler que dans l'instrument des besoins (doté d'environ 13 millions de francs en 2015), le critère longueur des routes communales représenterait environ 10 % de l'ensemble des critères choisis, soit 1,3 million de francs que se répartissent 163 communes.

En conclusion, le Conseil d'Etat constate que le critère de « route communale », aussi bien sous l'angle de la longueur que sous celui de la charge de trafic, bien que potentiellement pertinent en la matière, ne peut en l'état être considéré sous l'angle de la péréquation financière intercommunale et doit d'abord faire l'objet d'une statistique fiable. Sur la base du rapport conclusif à venir du groupe de travail chargé d'évaluer la LPFI, il n'est pas exclu que l'un ou l'autre des critères mentionnés ci-avant soit retenu lors d'une prochaine évaluation.

Révision de la loi sur les routes (LR)

Comme les motionnaires proposent de modifier la LR, il convient d'en rappeler les précédentes révisions sous leur aspect financier. La révision de 1967 tendait dans le domaine financier à la réalisation de quatre buts – dont celui de diminuer la charge globale des communes pour les frais de construction et d'entretien des routes cantonales, en mettant à la charge de l'Etat une participation accrue, et celui d'assurer entre les communes une répartition plus équitable de la charge qui leur incombe pour les routes cantonales, en tenant mieux compte de leur capacité réelle (Message du 9 septembre 1966 relatif au projet de loi sur les routes). Dans le cadre de la révision de 1995, la révision du concept de gestion du patrimoine routier tend à la simplification du système de répartition des charges (Message N° 251/1 du 16 avril 1995 relatif au projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1967 sur les routes). Le nouveau concept « routes » s'appuie sur deux piliers : un réseau routier cantonal « structurant » et un réseau routier communal « prolongeant » le réseau cantonal. Pour ce faire, il propose une modification des compétences en appliquant comme critère de politique générale le principe de subsidiarité – toute tâche est attribuée à la collectivité la mieux qualifiée pour l'accomplir – et comme critère d'ordre financier les principes de capacité financière et de responsabilité budgétaire – la collectivité qui décide une tâche devrait aussi en décider le mode paiement, le cercle des bénéficiaires et celui des payeurs devant correspondre – raison pour laquelle il est proposé de mettre totalement à charge des communes les travaux éditaires situés aussi bien sur le réseau communal que cantonal et de libérer en contrepartie l'ensemble des communes des frais de construction et d'entretien des routes cantonales.

Au cours des vingt dernières années, le trafic s'est densifié en même temps que sa gestion s'est complexifiée notamment par l'introduction de la politique des agglomérations.

La définition des catégories de routes sera analysée et éventuellement complétée et la liste des critères de classification revue et adaptée aux exigences actuelles et futures liées à un réseau routier d'importance cantonale.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat propose d'accepter la motion et d'examiner la problématique dans le cadre de la révision en cours de la loi sur les routes. Il est dès lors précisé que la mise en œuvre interviendra au-delà du délai légal d'une année.

16 juin 2015