



Message 2023-DIME-97

12 mars 2024

Octroi d'une aide aux investissements aux entités responsables de la mise en œuvre des mesures de projets d'agglomération 2024 à 2027

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit-cadre d'un montant plafonné à 29 millions francs pour les années 2024 à 2027 destiné à l'aide aux investissements des agglomérations. Ce crédit permettra aux agglomérations de financer en partie certains de leurs investissements en matière de mobilité durable.

Table des matières

1	Introduction	2
2	Bases légales	4
3	Bilan de l'aide aux investissements pour les années 2015–2018	4
4	Nouvelle aide financière pour les années 2024–2027	5
4.1	Montant et modalités	5
4.2	Mesures susceptibles d'être subventionnées	6
5	Incidences financières et en personnel	7
6	Effets du projet sur la répartition des tâches Etat-communes	7
7	Effets sur le développement durable	8
8	Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et euro compatibilité	8
9	Autres Aspects	8
10	Conclusion	8

1 Introduction

Le canton de Fribourg compte actuellement deux agglomérations : l'Agglomération de Fribourg (qui regroupe les communes d'Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Fribourg, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran et Villars-sur-Glâne) et Mobul (formée des communes de Bulle, Le Pâquier, Morlon, Riaz et Vuadens). Des réformes de la structure des deux agglomérations (sur la base de la loi sur les agglomérations, LAgg) avec des périmètres cantonaux plus larges récemment arrêtés par le Conseil d'Etat sont en cours. Depuis 2024 Mobul s'est élargie avec Marsens, Echarlens, Broc et Gruyères et compte désormais 9 communes. A Fribourg les discussions de la nouvelle structure sont en cours. Pour le projet d'agglomération de cinquième génération, l'agglomération élargira déjà son périmètre avec au moins 15 communes supplémentaires qui se lient par le biais des conventions pour ce projet.

De surcroît, la collaboration de quatre communes singinoises avec l'Agglomération de Berne ainsi que de cinq communes veveysannes avec l'agglomération de Rivelac est conventionnée avec le but d'une participation au projet d'agglomération de cinquième génération. La mise en œuvre de ces mesures, prévue pour 2028–2032, n'affectera pas directement ce message, mais démontre un besoin de soutien accru dans le futur.

Ces deux entités – l'Agglomération de Fribourg et Mobul – connaissent, depuis plusieurs années, une forte croissance démographique qui a pour corollaire une très forte croissance de la mobilité. Afin d'y répondre et de favoriser une mobilité durable, elles disposent chacune d'un réseau de transports publics local qui est continuellement optimisé. Elles développent leur propre planification directrice en matière de mobilité et d'urbanisation. Leurs projets d'agglomération déjà retenus par la Confédération, à savoir les projets d'agglomération de deuxième (PA2) et troisième génération (PA3) de l'Agglomération de Fribourg, les projets de première (PA1) et troisième génération (PA3) de Mobul, ainsi que les deux projets de quatrième génération PA4 des deux agglomérations, prévoient de nombreuses mesures visant à favoriser le report modal en faveur des transports publics. Les mesures prévues sont notamment des aménagements d'arrêts et de voies de bus, d'interfaces, création ou prolongement de lignes, une augmentation de la cadence, la création de P+R voitures et vélos, des voies de mobilité douce desservant les haltes ferroviaires, etc. Ces aménagements nécessitent d'importants investissements financiers.

À travers le Programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA), la Confédération participe au financement de projets relatifs aux transports dans les villes et les agglomérations. Les contributions fédérales vont à des agglomérations dont les projets d'agglomération coordonnent efficacement le développement des transports et celui de l'urbanisation. Ces contributions fédérales sont financées par le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA). Les mesures concernées ont été décidées à la suite de l'examen des projets d'agglomération. Cet examen se déroule sous la responsabilité de l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

Le tableau suivant donne une vue d'ensemble des montants totaux d'investissements, de subventions fédérales et de la participation de l'Etat à ces subventions et investissements nets selon les estimations au jour du dépôt des différents PA (en moyenne 2 à 3 ans avant la signature de la convention).

Tableau 1 : Montants totaux d'investissements et des subventions (en mio de francs, hors TVA et renchérissement)

Projet d'agglomération	Investissements totaux (montants admis par la Confédération)	Cofinancement fédéral maximal	Part d'investissements bruts à charge de l'Etat de Fribourg	Subventions fédérales à l'Etat de Fribourg (selon les conventions cadres)	Investissements nets à charge de l'Etat de Fribourg	Date de la signature de la convention
PA1 Mobul	36,19	9,27	4,33	1,18	3,15	03.05.2011
PA2 Fribourg	58,10	23,24	3,88	1,56	2,33	05.05.2015
PA3 Fribourg	107,34	37,59	35,61	12,43	23,19	21.08.2020
PA3 Mobul	34,15	13,67	5,44	2,15	3,29	21.08.2020

Projet d'agglomération	Investissements totaux (montants admis par la Confédération)	Cofinancement fédéral maximal	Part d'investissements bruts à charge de l'Etat de Fribourg	Subventions fédérales à l'Etat de Fribourg (selon les conventions cadres)	Investissements nets à charge de l'Etat de Fribourg	Date de la signature de la convention
PA4 Fribourg	111,78	43,08	31,02	11,85	19,17	à signer
PA4 Mobul	36,19	15,22	11,08	2,88	8,20	à signer
Total	383,75	142,07	91,36	32,05	59,33	

Ces montants sont calculés hors TVA et renchérissement. Le taux fédéral de contribution s'élève à 35 % des coûts d'investissements prévues, à l'exception du PA2 de Fribourg et PA3 de Mobul avec une participation à hauteur de 40 %. Les crédits-cadres pour les PA4 ont été formellement validés le 4 décembre 2023 par le Parlement fédéral. Les accords sur les prestations entre la Confédération et l'Etat ainsi que les conventions-cadre entre l'Etat et les agglomérations seront conclues bientôt.

Il ressort de la 4^e colonne du tableau qu'une part des investissements concerne des projets de l'Etat relatifs aux routes cantonales ou d'autres projets auxquels il participe sur la base de la législation cantonale, notamment la loi sur la mobilité (LMob) et l'ancienne loi sur les routes (aLR) respectivement l'ancienne loi sur les transports (aLTr). Sur les quelques 91,36 millions de francs d'investissements cantonaux prévus, environ 32,05 millions de francs de subventions fédérales seront reversés à l'Etat, de sorte que les investissements nets de l'Etat pour ces projets seront limités à environ 59,31 millions de francs. Ces contributions fédérales seront donc également en grande partie au bénéfice de l'Etat de Fribourg. Environ 22 % des subventions fédérales arriveront ainsi à l'Etat de Fribourg ce qui diminuera en fonction les dépenses de l'Etat pour les investissements auxquels il doit participer sur la base de la loi sur la mobilité.

Pour les projets d'agglomération, il faut s'attendre à ce qu'un grand nombre de ces estimations de coûts d'investissement doivent être corrigées à la lumière de la situation actuelle. En effet, d'une part, un laps de temps relativement long s'est écoulé depuis l'établissement de ces estimations et, d'autre part, l'expérience démontre que les projets subissent certains changements.

En sus des contributions fédérales, l'Etat a également accordé aux agglomérations des subventions aux différentes mesures sur la base des lois cantonales (notamment sur l'ancienne loi sur les routes resp. l'ancienne loi sur les transports qui ont été remplacées par la loi sur la mobilité) :

- > Le 18 novembre 2015, le Grand Conseil a octroyé à ces deux communautés régionales une aide aux investissements de 4 millions de francs (1 million par année) pour les années 2015 à 2018, voire 2019, afin de financer certains de leurs investissements liés aux transports publics (ROF 2015_116).
- > Le 28 mai 2020, suite à la décision du Parlement fédéral de soutenir certains projets d'agglomérations de troisième génération, le Grand Conseil a octroyé une seconde aide aux investissements d'un montant de 8 millions de francs pour les années 2020 à 2023 (2 millions par année, ROF 2020_066). A la fin de 2023, ce deuxième décret arrive à son terme.

Bien que la participation de l'Etat à ces investissements soit importante, la part financière à charge des agglomérations demeure conséquente. Par conséquent, pour les années 2024 à 2027, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil une nouvelle aide aux investissements sur la base, pour la première fois, de la nouvelle loi sur la mobilité (LMob) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

2 Bases légales

L'aide aux investissements, en vertu de l'article 177 de la loi cantonale du 1^{er} janvier 2023 sur la mobilité (LMob), est accordée aux entités responsables de la mise en œuvre des mesures des projets d'agglomération. Cette aide concerne les mesures d'infrastructures de mobilité et de requalification des espaces publics, après déduction, le cas échéant, des subventions fédérales et des subventions cantonales prévues par d'autres lois. Le règlement d'exécution (RMob) détermine le processus de reconnaissance des mesures ainsi que les modalités d'octroi et le taux du soutien financier. L'art. 101 RMob prévoit le soutien des mesures d'infrastructures de transports et de requalification des espaces publics, prévues dans les mesures d'un projet d'agglomération. La contribution financière doit faire l'objet d'un crédit-cadre portant sur une génération de PA entre l'Etat et l'agglomération. La DIME élabore, à l'intention du Conseil d'Etat, les projets de décrets et de messages relatifs aux crédits-cadre, ce qui est pour la première fois le cas avec le présent message. Les montants considérés ne sont versés que si la mesure est intégrée dans un crédit cadre et fait l'objet d'une convention de financement fédérale ou cantonale. Ces montants sont inscrits dans les budgets de l'Etat et de l'organisme chargé d'élaborer et de mettre en œuvre le projet d'agglomération. L'organisme responsable soumet à la DIME un rapport annuel sur l'état d'avancement des mesures faisant l'objet des projets d'agglomération.

3 Bilan de l'aide aux investissements pour les années 2015–2018

Le crédit cadre de 4 millions de francs octroyé par décret du 18 novembre 2015 du Grand Conseil et le crédit cadre de 8 millions de francs octroyé par décret du Grand Conseil du 22 mai 2020 relatifs à l'octroi d'une aide aux investissements des communautés régionales de transport ont été attribués aux agglomérations de la manière suivante :

Tableau 2 : Aides aux investissements des décrets 1 et 2 en francs

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
	Décret 1 (4 mio)				Décret 2 (8 mio)				
Fribourg	442 963	1 358 156	941 104	0	249 167	956 268	120 250	2 242 364	6 310 270
Mobul	332 550	596 871	138 085	0	1 600 061	1 127 396	1 239 177	408 408	5 442 547
TPF		245 000							
Total	775 513	2 200 026	1 079 189	0	1 849 228	2 083 664	1 359 427	2 650 772	11 997 817

Il convient de relever que le montant de 245 000 francs pour une navette autonome, en circulation au Marly Innovation Center, a été versé, quant à lui, aux TPF et a fait l'objet d'une décision du Conseil d'Etat. On peut toutefois considérer que cette offre novatrice bénéficie indirectement à l'Agglomération de Fribourg.

En 2019, le premier crédit cadre était épuisé alors que le deuxième crédit cadre n'était pas encore finalisé. C'est la raison pour laquelle aucune subvention cantonale n'a pu être accordée en 2019. Cependant les demandes de 2019 ont pu être reportées en 2020.

Ce tableau montre que le besoin des deux agglomérations est avéré puisque la totalité du montant à disposition des deux crédits cadres, 12 millions de francs, a été engagé en leur faveur. A noter également que la grande partie des investissements relatifs aux mesures ont été directement à la charge de la ou des commune-s bénéficiaire-s.

Ces mesures ont fait l'objet de conventions de financement annuelles conclues entre le Conseil d'Etat et chacune des deux agglomérations, anciennement conformément à l'article 8 du règlement sur les transports (aRT). Sur les 12 millions de francs engagés en faveur des deux communautés, à ce jour 9 642 507 francs ont été versés, le solde sera versé après les clôtures finales de ces différentes mesures.

Avec ces aides aux investissements cantonales, les deux agglomérations fribourgeoises ont pu être soutenues pour diverses mesures concernant la mobilité douce et les transports publics. L'itinéraire mixte de mobilité douce Düdingen–Zelg (TransAgglo, « Toggeliloch »), la passerelle de la gare de Givisiez, la requalification de l'axe de Marly ou la traversé de Belfaux, le réaménagement du secteur de la Cathédrale, la requalification du Bourg, la requalification du carrefour de Richemond ou encore l'extension de l'électrification de la ligne 3 pour citer les plus importantes dans l'Agglomération de Fribourg.

Du côté Mobul sont à mentionner à titre exemplaire plusieurs liaisons de mobilité douce, la vélostation à la gare de Bulle, l'aménagement de l'interface de la gare de Bulle ainsi que le réaménagement des axes Nord (rte de Riaz) et Ouest (rue de Vevey) pour la mobilité douce.

4 Nouvelle aide financière pour les années 2024–2027

4.1 Montant et modalités

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'octroyer une nouvelle aide financière aux agglomérations pour les années 2024 à 2027 d'un montant de 29 millions de francs. Le Conseil d'Etat peut prolonger d'une année la période d'utilisation du crédit d'engagement. Ce montant se justifie par la volonté de favoriser la mobilité durable, dont le report modal en faveur des transports publics, et de renforcer le centre cantonal et les centres régionaux. Ces objectifs sont inscrits dans le programme gouvernemental et dans le plan directeur cantonal. De plus, ils correspondent à la Stratégie de développement durable et au plan climat de l'Etat de Fribourg.

Il se justifie aussi par la volonté d'aider les agglomérations du canton à réaliser les mesures soutenues par la Confédération dans les délais de mise en œuvre, toujours plus contraignants, impartis aux différentes générations de projet d'agglomération. L'Agglomération de Fribourg et Mobul ont ainsi jusqu'en décembre 2027 pour démarrer les travaux des mesures d'infrastructures de transport de leurs PA1 et PA2, faute de quoi les contributions fédérales retourneront dans le fonds fédéral pour les routes nationales et le trafic d'agglomération. Elles devront également démarrer les travaux des mesures de leur PA3 d'ici fin 2025 et les travaux pour les mesures du PA4 entre 2024 et 2028. Les deux agglomérations du canton devront donc, dans un même laps de temps, réaliser des mesures dépendantes de différentes générations de projet d'agglomération (PA2, PA3 et PA4 pour l'Agglomération de Fribourg et PA1, PA3 et PA4 pour Mobul), sous peine de perdre le bénéfice des contributions fédérales.

Tableau 3 : Calendrier de mise en œuvre des projets d'agglomération

		2015		2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023		2024		2025		2026		2027		2028	
		S1	S2																										
1 ^{er} génération	Mise en œuvre	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
2 ^e génération	Mise en œuvre																												
3 ^e génération	Mise en œuvre																												
4 ^e génération	Mise en œuvre																												

Le besoin de soutien restera élevé à partir de 2028 compte du fait que d'autres agglomérations dans le canton (Berne et Rivelac) sont en train de préparer un PA5.

Des conventions de financement annuelles entre l'Etat et chaque agglomération fixent, sur la base des budgets respectifs de l'Etat et des agglomérations, la liste des investissements qui bénéficient de cette aide, les montants y afférents ainsi que le taux de subventionnement retenu. Dans la pratique, les paiements effectifs peuvent être décalés d'un exercice comptable à l'autre, en fonction de l'avancée des travaux.

A noter aussi que le plan financier de l'Etat pour la période 2024-2026 tenait déjà presque entièrement compte de cette nouvelle aide financière (6 mio de francs en 2024, 6.67 mio de francs en 2025 et 10 mio de francs en 2026). Compte tenu notamment des exigences d'équilibre, le montant 2024 a été revu à la baisse dans le cadre du budget et fixé à 3 mio de francs. Les montants de référence pour les années 2025, 2026 et, nouvellement, 2027 seront reconsidérés dans le cadre de l'actualisation du plan financier.

4.2 Mesures susceptibles d'être subventionnées

Comme le montre l'utilisation du précédent crédit cadre, deux principales catégories d'investissements sont susceptibles d'être subventionnées : les mesures d'infrastructure de mobilité et les mesures de requalification des espaces publics. Parmi ces dernières, citons par exemple l'aménagement de cheminements destinés à la mobilité douce (vélos et piétons), les places de stationnements pour vélos, les interfaces de mobilité ou encore les voies de bus. À titre d'exemples, nous pouvons citer différentes sections de la TransAgglo et d'autres mesures pour la mobilité douce, des interfaces multimodales comme la nouvelle halte Agy ou Avry-Matran, l'agrandissement du P+R à Marly ou encore des requalifications de différentes routes et espaces publics comme le secteur de la gare et du Bourg de la Ville de Fribourg du côté de l'Agglomération de Fribourg. A Mobul les projets phares seront la requalification multimodale des rues de la Léchère et de la Sionge ainsi que de nombreuses mesures de mobilité douce. Le tableau suivant donne une vue générale sur les investissements planifiés dans les deux agglomérations pour la période de 2024 à 2027 :

Tableau 4 : Prospection des investissements et calculs et propositions des aides aux investissements cantonales en francs

	Investissements « nets » Agglo. Fribourg (déductions autres subventions)	Investissements « nets » Mobul (déductions autres subventions)	Investissements totaux	Aides aux investissements 25 %	Aides aux investissements 30 %	Aides aux investissements 40 %	Aides aux investissements 50 %
2024	28 903 923	2 581 800	31 485 723	7 871 431	9 445 717	12 594 289	15 742 862
2025	40 326 121	3 482 115	43 808 236	10 952 059	13 142 471	17 523 294	21 904 118
2026	8 527 000	8 027 032	16 554 032	4 138 508	4 966 210	6 621 613	8 277 016
2027	12 302 000	2 961 309	15 263 309	3 815 827	4 578 993	6 105 324	7 631 655

Les deux premières colonnes correspondent aux estimations des sommes d'investissement selon l'Agglomération de Fribourg et de Mobul. Aux coûts totaux sont déduits les subventions fédérales prévues (entre 35 et 40 %) et toutes les autres subventions cantonales. La troisième colonne correspond au coût total des investissements prévus à la charge des agglomérations et leurs communes membres. Les quatre dernières colonnes représentent, à titre indicatif, les montants qui seraient théoriquement nécessaires pour atteindre des aides aux investissements cantonales à hauteur de 25 à 50 %. Avec une aide cantonale de l'ordre de 30 % du montant restant, le besoin d'aide pour les agglomérations varie entre 4,57 et 13,1 mio de francs selon les années. Une aide à la hauteur de 50 % s'élèverait à des sommes entre 7,6 à 21,9 mio de francs annuels. Ces dernières années, le taux de participation cantonale des aides aux investissements oscillait généralement entre 30 et 35 %. Il convient toutefois de rappeler que l'article 177 LMob al. 2 prévoit que le soutien financier de l'Etat pour des mesures d'infrastructure de mobilité et de requalification des espaces public à un caractère potestatif et que l'article 101 RMob ne prévoit logiquement pas de taux de subvention minimal. Il précise uniquement que la contribution financière de l'Etat peut représenter au maximum 50 % du solde des dépenses totales après déduction des subventions fédérales et des autres subventions cantonales.

Les investissements prévus des agglomérations sont particulièrement élevés dans les années 2024 et 2025 en raison des échéances fédérales des PA pour pouvoir bénéficier des subventions fédérales. Les mesures du PA3 doivent commencer d'ici la fin de 2025, en même temps que la période de mise en œuvre du PA2 toujours en cours (jusqu'à la fin de 2027) et que la période de mise en œuvre du PA4 (2024 à 2028). En raison de cette mise en œuvre parallèle de trois PA, le besoin de soutien financier est particulièrement élevé au cours de cette période. À partir de 2028, la mise en œuvre se fera désormais pour un seul PA à la fois, avec une probable stabilisation des coûts d'investissement.

Ces deux agglomérations, ainsi que les deux autres agglomérations sur le territoire fribourgeois (l'agglomération de Berne et Rivelac), prévoient de déposer un projet d'agglomération de cinquième génération (PA5) en 2025. Ce projet prévoit la mise en œuvre des mesures entre 2028 à 2032. Elles ont aussi pour objectif de poursuivre ou de commencer la mise en œuvre des mesures d'infrastructures de mobilité de leurs différentes générations de projet d'agglomération.

Le Conseil d'Etat reconnaît le besoin de soutien financier des agglomérations tout en se souciant des limites budgétaires à respecter pour rester dans l'équilibre demandé par la Constitution et la législation cantonales. Il propose de continuer à soutenir les agglomérations à hauteur de 25 et 35 % des coûts restants selon les années. Ce pourcentage correspond grosso modo aux subventions allouées par le passé, à l'occasion des deux premiers crédits cadre. La proposition du Conseil d'Etat est de répartir les aides aux investissements de la manière suivante :

Tableau 5 : Proposition des montants d'aides aux investissements du décret 3

	Fr.
2024	3 000 000
2025	10 000 000
2026	8 000 000
2027	8 000 000
Total du 3^e crédit cadre	29 000 000

Les aides aux investissements des deux premiers décrets ont été convenues de 2016 à 2023. Il convient aussi de rappeler que seulement un peu plus de 80 % de ces montants ont déjà été versés aux agglomérations dû au fait que la plupart des mesures ne sont pas encore clôturés définitivement. Le montant du décret 3 à partir de 2024 doit maintenant encore être approuvé par le Grand Conseil et il sera uniquement distribué sous réserve de disponibilités budgétaires cantonales entre 2024–2027.

5 Incidences financières et en personnel

Les conséquences financières sont évoquées ci-dessus. Le présent décret se base pour la première fois sur la LMob. Il n'entraîne aucune conséquence immédiate sur l'effectif du personnel de l'Etat.

6 Effets du projet sur la répartition des tâches Etat-communes

Le présent décret n'a pas d'influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il s'agit d'une aide financière ponctuelle pour les communes membres des agglomérations fribourgeoises.

7 Effets sur le développement durable

Le crédit cadre est uniquement un outil pour soutenir financièrement les projets d'agglomérations et leur mise en œuvre. À travers le Programme en faveur du trafic d'agglomération (PTA), la Confédération participe au financement de projets relatifs aux transports dans les villes et les agglomérations. Les contributions fédérales et l'aide financière de l'Etat vont à des agglomérations dont les projets d'agglomération coordonnent efficacement le développement des transports et celui de l'urbanisation. Les projets d'agglomération sont donc un pilier important de la politique des agglomérations de la Confédération et du développement territorial durable de la Suisse. En conclusion, le présent décret remplit pleinement les buts du développement durable.

8 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et euro compatibilité

Le présent décret ne pose pas de problème sous l'angle de la conformité au droit fédéral ou de l'euro compatibilité.

9 Autres Aspects

Compte tenu du montant du crédit d'engagement demandé, dépassant $\frac{1}{4}$ % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil (11 863 954 francs selon l'ordonnance du 6 juin 2023 précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat), le projet de décret est soumis au référendum financier facultatif. S'agissant en outre d'une dépense brute et unique dont la valeur excède le $\frac{1}{8}$ % des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil (5 931 977 francs), le présent décret doit être accepté à la majorité qualifiée, conformément à l'article 141 al. 2 let a de la loi sur le Grand Conseil.

10 Conclusion

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à adopter le présent décret et ainsi à soutenir les agglomérations dans certains de leurs investissements. Ce soutien financier leur permettra de répondre aux défis que représente la forte augmentation de leur population. Il leur permettra de favoriser une mobilité durable, dont l'un des éléments-clés reste le transfert modal en faveur des transports publics, conformément à la stratégie du développement durable et au Plan climat cantonal.