

Question relative à l'état d'avancement de la réalisation des mesures du Plan d'agglomération et au financement de ces dernières

Quest_Leg 2016-2021_2016_001

Auteur : Bernhard Altermatt (Fribourg)

1. Cadrage

Les principes de la mise en œuvre des mesures du Projet d'agglomération sont fixés à l'article 37 des *Statuts de l'Agglomération de Fribourg* ainsi que dans la *Directive portant subventionnement des mesures du Plan directeur de l'Agglomération de Fribourg du 28 novembre 2012*. Dans les grandes lignes, ces principes stipulent que l'*Agglomération de Fribourg (ci-après Agglomération)* est responsable de la mise en œuvre du *Plan directeur d'agglomération (ci-après PDA)* et accorde des subventions aux communes qui réalisent des mesures conformément aux objectifs fixés dans celui-ci. Les communes sont, quant à elles, maîtres d'ouvrage des mesures du *PDA*. Elles en assurent le préfinancement et les éventuels dépassements de coûts. Pour les mesures subventionnées, un taux de 50% à la charge de l'*Agglomération* est appliqué, sur la base des coûts indiqués dans le *PDA*, après déduction de la participation de l'*Etat de Fribourg (ci-après Etat)* et des tiers. Le cofinancement fédéral prévu pour certaines mesures du *PDA* revient à l'*Agglomération*, après déduction des parts revenant à l'*Etat* en fonction de sa participation, le cas échéant. Dans la pratique, il apparaît que malgré la responsabilité globale de la mise en œuvre qu'assume l'*Agglomération*, ses moyens d'action sont relativement limités et l'avancement de la mise en œuvre est principalement tributaire des décisions prises au niveau communal.

Les règles relatives au cofinancement fédéral figurent quant à elles dans l'*Accord sur les prestations du Projet d'agglomération de deuxième génération (ci-après Accord)*. Celles-ci comprennent notamment les délais à respecter et les conditions à remplir pour pouvoir bénéficier du cofinancement de CHF 23.24 millions (valeur d'octobre 2005, hors renchérissement et hors TVA) libéré par l'Assemblée fédérale pour l'*Agglomération* en septembre 2014. En ce qui concerne les délais, l'*Accord* stipule que la mise en chantier des mesures de priorité A du *Projet d'agglomération de deuxième génération (ci-après PA2)* doit en principe intervenir dans les quatre ans qui suivent la signature de l'*Accord*. La non-réalisation de mesures cofinancées d'ici à 2027 entraîne l'extinction du droit à l'aide financière correspondante. En pratique, cela signifie que les mesures de priorité A dont la réalisation commence avant la fin de l'année 2018 ne sont pas considérées comme « en retard ». Elles le sont uniquement si les travaux commencent après cette date. En ce qui concerne le délai de mise en service, seul la date de 2027 est mentionnée.

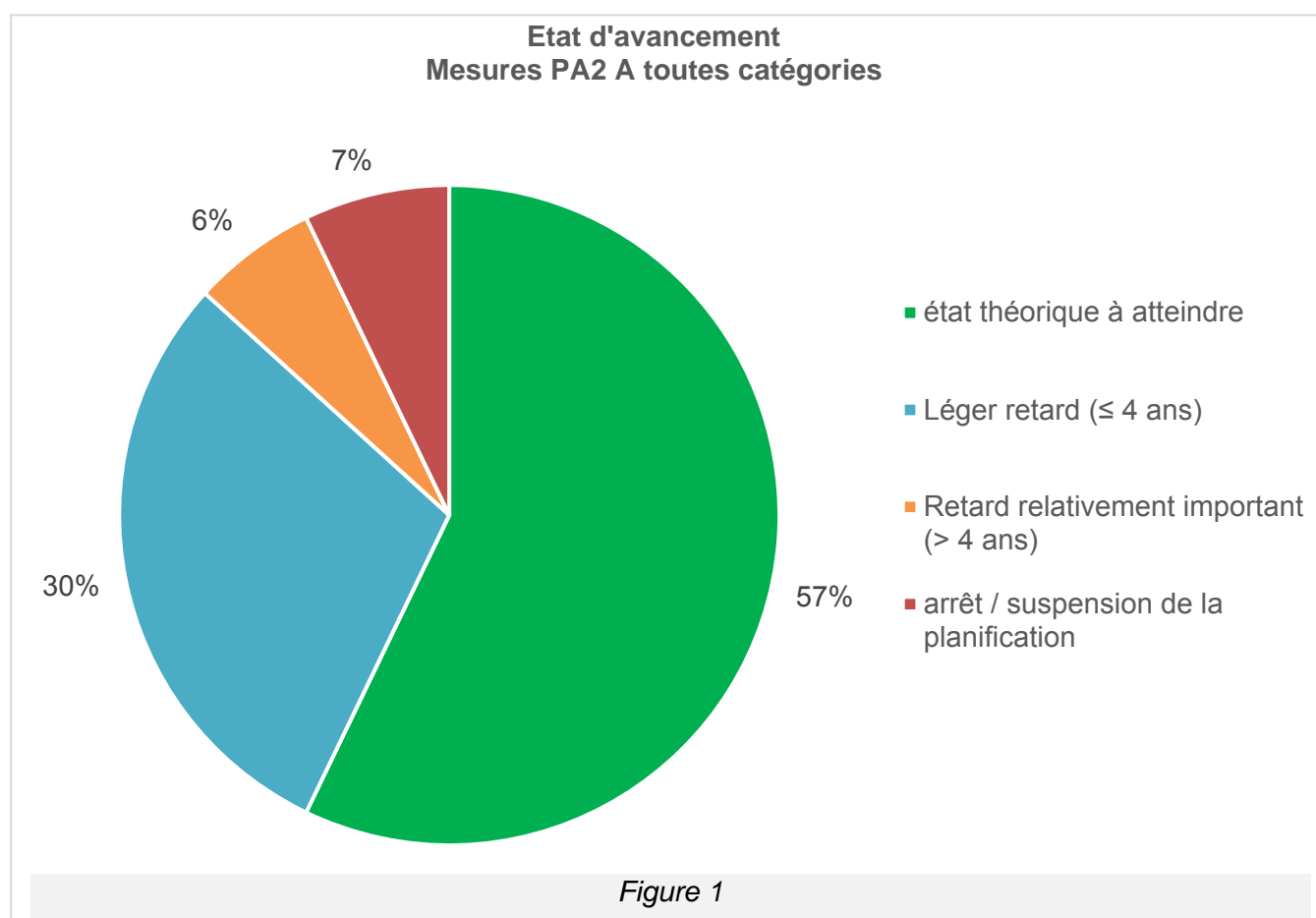
Dans le cadre de l'élaboration du *Projet d'agglomération de troisième génération (ci-après PA3)*, l'*Agglomération* a établi un compte rendu de mise en œuvre faisant rapport sur l'état d'avancement de la réalisation des mesures des précédentes générations de projets d'agglomération. Cet élément est principalement destiné à permettre à la Confédération de juger l'avancement de la mise en œuvre et de comprendre comment les mesures du *PA3* sont coordonnées avec celles du *PA2*. Le compte rendu de mise en œuvre est intégré au chapitre 11.3 du Rapport explicatif, pour la partie descriptive, et à l'annexe 8, pour les tableaux. Le *Comité d'agglomération (ci-après Comité)* considère que le document demandé au point 1 de la question est fourni par ce compte rendu de mise en œuvre.

Pour ce qui est de la mise à disposition d'un document régulièrement actualisé concernant l'état d'avancement de la réalisation des mesures, le *Comité* relève qu'un compte rendu de mise en œuvre doit être livré à la Confédération tous les 4 ans, indépendamment du dépôt ou non d'une nouvelle génération de projet d'agglomération. De plus, le *Comité* a pour objectif de tenir à jour les données servant à l'établissement de ce compte rendu de mise en œuvre, par une récolte d'information auprès des communes sur une base annuelle. Cette démarche est en principe nécessaire à l'établissement du budget d'investissement et à la mise à jour du plan financier, instruments qui fournissent déjà quelques indications sur l'avancement de la mise en œuvre sous l'angle financier. Sur le fond, le *Comité* ne s'oppose pas à la publication de ces données de base servant au suivi de la mise en œuvre, mais relève que les modalités de leur diffusion doivent encore être étudiées.

2. Situation de la mise en œuvre

Comme relevé ci-avant, la présentation de l'état d'avancement de la réalisation des mesures figure de manière extensive dans le compte rendu de mise en œuvre intégré au Rapport explicatif du PA3. Le Comité renvoie donc à ce document pour plus de précisions et présente ci-après quelques éléments de réponse aux déclarations figurant en partie introductive de la question.

Tout d'abord, en ce qui concerne le respect des délais, le compte rendu de mise en œuvre présente pour la première fois un aperçu global et objectif de la situation, repris dans la figure 1 ci-dessous. Si les craintes concernant l'accumulation d'un certain retard ne peuvent être niées, il apparaît tout de même que la mise en œuvre progresse de manière relativement satisfaisante, puisque 57% des mesures A du PA2 devraient pouvoir être réalisées sans retard et conformément à la planification, c'est-à-dire avec un début des travaux avant la fin 2018 (catégorie « état théorique à atteindre »). De plus, la très grande majorité des mesures pour lesquelles du retard est à prévoir ne devrait compter qu'un retard *léger*, qualifié comme tel selon la catégorisation établie par la Confédération : la catégorie « léger retard ≤ 4 ans » concerne en effet 30% des mesures, contre seulement 6% pour la catégorie « retard relativement important > 4 ans », soit une mesure en retard sur cinq.



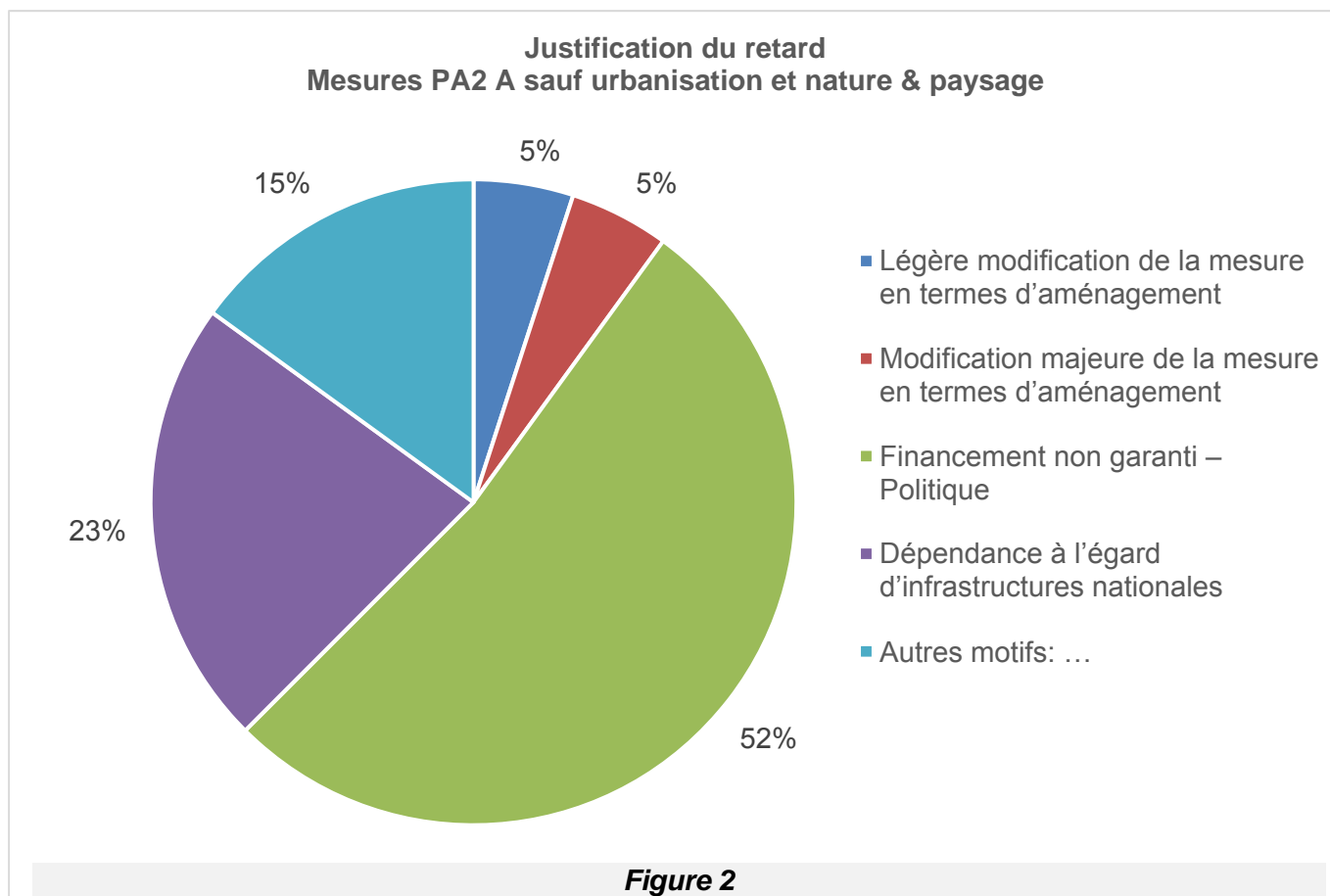
Si l'image présentée par le compte rendu de mise en œuvre est rapportée à l'état d'avancement général de la réalisation des projets d'agglomération au niveau national, force est de constater que la situation de l'Agglomération n'est pas si mauvaise et se situe même au-dessus de la moyenne. En effet, les chiffres fournis par la Confédération lors de la réunion d'échange d'expériences du 17 novembre 2015 montrent que de nombreuses agglomérations connaissent des difficultés dans la mise en œuvre de leurs projets. Ainsi, pour les mesures cofinancées de première génération, seules 7 agglomérations ont commencé plus de 50% des mesures dans les temps, contre 19 agglomérations qui en ont commencé moins de 50% (pourcentage en termes de volume d'investissements et non de nombre de mesures). La médiane se situe quant à elle à 25% de mesures commencées dans les temps, avec des valeurs variant entre 0% et 94% en fonction des agglomérations. Bien que ces chiffres ne soient pas directement comparables avec ceux du compte rendu de mise en œuvre contenu dans le PA3 (volume d'investissements contre nombre de mesures ; uniquement mesures cofinancées contre toutes mesures A ; Projet d'agglomération de première génération (PA1) contre PA2), ils montrent tout de

même que la situation attendue pour l'*Agglomération* en termes de retard n'est ni unique ni catastrophique. Il est généralement admis que la réalisation des mesures des projets d'agglomération progresse plus lentement que prévu, sans que la responsabilité des agglomérations en la matière ne soit seule en cause. Une recherche de simplification des processus de cofinancement est d'ailleurs en cours au niveau fédéral.

Ensuite, pour ce qui est des risques de dépassement des délais obligatoires et de perte du cofinancement fédéral identifiés par l'auteur, les précisions suivantes doivent être apportées en complément des indications mentionnées au point 1 de la présente réponse. Le mécanisme, mis sur pied par la Confédération pour inciter au respect des délais, repose sur la succession des générations de projets d'agglomération. Etant donné que les dates de dépôt des projets d'agglomération (ex. *PA3* déposé fin 2016) ne correspondent pas aux dates de fin des cycles de quatre ans définis pour la réalisation des mesures (ex. mesures A *PA2* 2015-2018), les conséquences d'un retard de mise en œuvre ne se font pas sentir d'une génération de projet à l'autre, mais d'une génération sur deux autres. Ainsi, les retards qui seraient effectivement constatés dans la mise en œuvre du *PA2*, au terme de la période de réalisation des mesures A, ne porteraient pas à conséquence sur le *PA3*, mais sur le *PA4* le cas échéant. La nature de ces conséquences reste toutefois relativement vague, la Confédération se contentant de dire que l'avancement de la mise en œuvre sera pris en considération lors de l'évaluation des générations de projet successives. Si cet avancement est jugé insuffisant, l'utilité du projet d'agglomération sous examen sera péjorée, aboutissant ainsi potentiellement à une baisse du taux de cofinancement global appliqué aux mesures de cette génération. Cette sanction, bien que relativement théorique pour l'instant étant donné que seules deux générations de projets d'agglomération ont été déposées, doit donc être prise au sérieux et inciter tant l'*Agglomération* que les communes à avancer aussi vite que possible dans la mise en œuvre des mesures.

Concernant le risque de perte du cofinancement fédéral, les choses sont ici beaucoup plus claires : les mesures qui ne seraient pas terminées avant 2027, avec décompte final établi et pièces justificatives transmises à la Confédération d'ici là, ne pourraient plus être cofinancées. C'est en effet à cette date que s'éteindra le Fonds d'infrastructure, dans lequel les crédits pour le cofinancement des mesures du *PA2* sont puisés. Aucun autre cas de retard ou de dépassement de délai ne peut entraîner la perte ou la diminution du cofinancement fédéral réservé pour une mesure.

Enfin, au sujet des causes des retards identifiés ci-avant, le compte rendu de mise en œuvre offre également quelques précieuses indications. Une analyse des données figurant dans les tableaux de l'annexe 8 du *PA3* est présentée à la figure 2 ci-après. La Confédération demande à ce que les retards dans la réalisation des mesures soient justifiés, en choisissant une explication parmi sept possibles. Sur ces sept explications, l'*Agglomération* en a mobilisé cinq. Celles-ci sont mentionnées dans la figure 2. Seules les mesures de mobilité de priorité A (cofinancées par la Confédération ou non) sont ici considérées. Il ressort de cette analyse que le financement est bien le problème majeur dans l'explication des retards, comme le laisse entendre l'auteur de la question : la catégorie « financement non garanti – politique » concerne 52% des mesures retardées. A noter que l'on peut considérer que cette catégorie recouvre également les retards liés à ce que l'auteur appelle « la lenteur des processus politiques ». Les aspects financiers et politiques ne sont toutefois pas seuls en cause, puisque 23% des retards sont liés au développement d'infrastructures nationales (autoroute, ferroviaire, etc.) et 10% sont provoqués par des modifications apportées aux mesures elles-mêmes, que ces modifications soient légères ou majeures. Finalement, 15% des mesures en retard ne trouvent pas d'explication satisfaisante dans les catégories proposées par la Confédération et font l'objet de commentaires détaillés dans les tableaux du compte rendu de mise en œuvre.



3. Mécanisme de financement

Dans le but d'accélérer la mise en œuvre et en réponse aux inquiétudes exprimées par l'auteur, celui-ci propose de créer un fonds ou un mécanisme permettant aux autorités cantonales d'avancer les montants nécessaires à la réalisation des mesures dans les délais impartis. En préambule, le *Comité* rappelle que l'*Etat* a déjà mis sur pied un instrument de financement destiné en partie à faciliter la mise en œuvre des mesures du *PDA*. Il s'agit de l'aide aux investissements des communautés régionales de transport, basée sur l'article 30, alinéa 3 de la loi du 20 septembre 1994 sur les transports et explicitée dans le message 2015-DAEC-139 du Conseil d'Etat au Grand Conseil. Par décret du 18 novembre 2015, l'*Etat* a ainsi mis à disposition des communautés régionales de transport constituées, dont l'*Agglomération* fait partie, un crédit de CHF 4 millions pour la période 2015-2018, à raison de CHF 1 million par année. Ces montants peuvent être octroyés sur la base de conventions de financement annuelles conclues entre le *Comité* et le Conseil d'Etat.

Les montants de cette aide aux investissements constituent au maximum 50% des dépenses de l'*Agglomération* pour les mesures éligibles, déduction faite du cofinancement fédéral. Si ce mécanisme engendre des montants proportionnellement assez faibles, de l'ordre de 5% du coût total, dans le cas de mesures cofinancées par la Confédération, il s'avère en revanche plus intéressant dans le cas de mesures non cofinancées par la Confédération, puisqu'il peut alors amener jusqu'à 25% du coût total d'une mesure dans le cas standard d'une répartition financière 50% commune – 50% *Agglomération*. Malgré tout, il est vrai que l'aide aux investissements est toujours portée en diminution de la part de la communauté régionale - l'*Agglomération* - et ne contribue donc pas à résoudre les difficultés financières au niveau communal. A la connaissance du *Comité*, aucun autre instrument de financement destiné aux communes en vue d'accélérer la mise en œuvre des mesures du *PDA* n'est prévu à ce jour par les autorités cantonales.

Les éléments développés aux points 1 et 2 de la présente réponse, concernant notamment la proportion de mesures dont la mise en œuvre devrait réellement être retardée ainsi que les motifs de ces retards, amènent cependant à relativiser la portée et l'utilité d'un mécanisme tel que celui décrit par l'auteur. En effet, considérant que seules 36% des mesures devraient à terme être retardées et que pour celles-ci, 52% le seraient pour des raisons politiques ou financières, seulement 19% environ (36% x 52%) des mesures A du PA2 se retrouveraient effectivement dans le cas typique cité pour justifier la mise en place du mécanisme de financement proposé. Ce calcul ne signifie pas que l'ensemble des mesures ne bénéficieraient pas de l'introduction d'un tel mécanisme, mais que le lien de causalité directe entre ce nouveau mode de financement et une réalisation potentiellement plus rapide des mesures ne pourrait alors être établi que pour une minorité d'entre elles.

Par ailleurs, bien que le *Comité* considère comme intéressante l'option d'un préfinancement des mesures destiné à faciliter leur mise en œuvre, il estime également que la mise en place d'un tel mécanisme introduirait aujourd'hui une complexité supplémentaire fort malvenue dans un dispositif de financement qui est déjà suffisamment complexe. Des efforts doivent au contraire être investis dans la simplification des processus et des flux financiers, en particulier lorsque plusieurs partenaires participent au financement. A ce titre, le *Comité* se réjouit de découvrir les résultats des démarches menées en ce sens par la Confédération et encourage les représentants de l'*Etat*, qui y participent, à mener ces réflexions à bien le plus rapidement possible. Ainsi, pour toutes les raisons indiquées ci-avant, le *Comité* renonce à intervenir auprès de l'*Etat* pour demander la création d'un mécanisme de financement tel que proposé.

Cette question est ainsi liquidée.

Fribourg, le 15 septembre 2016