

**RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES INFRASTRUCTURES
LIEES AUX TRANSPORTS ET A LA MOBILITE
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Philippe Modoux et consorts - Subvention pour les routes cantonales en traversée de
localité : que tout l'argent promis aille aux communes !**

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le jeudi 28 septembre 2017 à la salle du Bulletin, dans le Parlement, à Lausanne et était composée de Mmes Carole Schelker, Suzanne Jungclaus Delarze et Circé Fuchs, ainsi que MM. Jean-Luc Bezençon, Jean-François Cachin, Stéphane Rezso, Pierre Volet, Pierre Dessemontet, Vincent Jaques, Alexandre Rydlo, José Durussel, Pierre-Alain Favrod, Christian van Singer, François Pointet, et de M. Jean-François Thuillard, président.

Accompagnaient Mme Nuria Gorrite, cheffe du DIRH : M. Laurent Tribolet, chef de la division entretien, DGMR.

M. Cédric Aeschlimann, secrétaire de la commission, a établi les notes de séances.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Monsieur le Député et commissaire, P.-A. Favrod, remplace le motionnaire, ancien président de la CTITM et actuel syndic de la commune d'Oron. Il présente le texte de la motion. Suite aux négociations financières Etat-communes de juin 2013, en date du 3 novembre 2014, le Grand Conseil adoptait un décret de CHF 40 mio de francs pour le financement des projets communaux portant sur les routes cantonales en traversée de localité, pour les années 2014 à 2020. La planification des dépenses liée à ce décret prévoyait CHF 10 mio en 2014, 5 millions en 2015 et CHF 5 mio en 2016 ; soit CHF 20 mio pour ces trois années, alors que les montants effectivement versés à fin 2016 ne dépassent pas CHF 5 mio de francs.

A ce rythme, il est évident que les CHF 40 mio, inscrits dans les comptes de l'Etat depuis 2013, ne seront pas dépensés d'ici 2020, et il n'est pas certain que les communes arrivent d'ici 2020 à inverser la tendance.

Pour ne pas prêter les communes et respecter les montants fixés dans le protocole d'accord sur les négociations financières Etat-communes de juin 2013, le motionnaire et consorts demandent que la validité du décret ne soit pas limitée à 2020, mais qu'elle soit prolongée jusqu'à ce que la somme de CHF 40 mio soit dépensée.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Ce dossier avait fait l'objet d'un accord Canton-communes au cours de la précédente législature. Il avait été convenu d'une part de la levée du moratoire sur le subventionnement, et d'autre part d'un montant annuel inscrit au budget, en progression, de CHF 1 mio, puis CHF 3 mio, puis CHF 5 mio pérennes. A cela s'ajoutait le décret particulier d'un EMPD octroyant un montant de CHF 40 mio à engager d'ici 2020. Une brochure explicative est à disposition de la commission, Elle précise les règles et les modalités nécessaires pour l'octroi d'une subvention. Après une période de mise en route un peu plus difficile avec les communes, le rythme de croisière est atteint. Elles connaissent mieux le dispositif et font parvenir des demandes de subventionnement au département. Au niveau de la base légale, l'art 37 LFin doit cependant être respectée.

Or un EMPD est périmé 10 ans après son entrée en vigueur. Si le CE veut répondre favorablement à la CTITM, comprenant la préoccupation des communes, d'un certain montant qui leur serait réservé, pour des motifs de délai, si cette négociation devenait caduque, il y aurait un sentiment que l'Etat leur retire une partie de l'argent auquel elles auraient légitimement droit. Le CE doit trouver une solution qui soit conforme à la LFin, raison pour laquelle la DGMR fait une proposition quant au délai de la dépense effective. Cela serait conforme à la LFin, tout en permettant aux communes de toucher des montants au-delà du délai. Les communes qui pourraient aspirer à ce financement devraient annoncer leur projet. En effet, il a été constaté qu'une partie du retard lié aux dépenses n'est pas due au fait qu'il n'y a pas de projet, mais au fait que ces projets sont retardés par des modalités procédurales (recours, oppositions), qui font que les communes ne peuvent dépenser de l'argent. On pourrait considérer que le moment de la signature de la convention entre la commune et l'Etat de Vaud correspond à la période d'engagement. Une fois que le projet se réalise, le département subventionne, ce qui permet de reporter de 3 ans le délai de la dépense effective.

Le Chef de division entretien, responsable de ce dossier, dresse un bilan au 1^{er} sept 2017. Depuis 2014, 262 dossiers de demande ont fait l'objet d'une convention type que le service fait signer aux communes et à la Conseillère d'Etat. Le montant total des travaux subventionnés est de l'ordre de CHF 85 mio à ce jour, pour un montant total d'octroi de CHF 37.4 mio, soit un taux moyen de subventionnement de 43.5%. Au 1^{er} septembre 2017, la DGMR a payé seulement CHF 12'870'000.-, ce qui fait une différence de CHF 24'530'000.-.

La Conseillère d'Etat souligne que c'est le cœur du problème. Les communes ont des projets, les soumettent, et un accord est trouvé. Mais les montants sont versés uniquement lorsque les travaux sont engagés. Comme elles ont des oppositions et des recours à gérer, elles ne peuvent pas faire les travaux. Entre le moment où la convention est signée, et le moment où l'on dépense, du temps s'écoule. Elle cite à titre d'exemple le référendum communal concernant la RC 1.

La planification financière est également évoquée. Si l'on se base uniquement sur les octrois, entre le budget de fonctionnement et le budget d'investissement, à fin 2017, CHF 39 mio auraient dû être dépensés. On peut donc partir du principe qu'aujourd'hui, avec CHF 37 mio engagés, que les communes suivent la feuille de route qui était prévue avec le CE pour les engagements. Par contre, les dépenses ne sont pas du tout en phase. On pourrait donc partir d'un principe simple. Le décret a été voté le 5 novembre 2013. Il prévoit la possibilité d'engagement jusqu'au 5 novembre 2020. On voit que dans la feuille de route, avec les paiements qui sont prévus, l'ensemble du dispositif financier prévu pourrait être engagé à cette date. La fin du paiement devrait intervenir 3 ans plus tard, le 5 novembre 2023. C'est là qu'il y a un risque, que l'ensemble des montants ne soient pas dépensés, sachant que ces retards sont constatés (procédures judiciaires, organisation propre des chantiers, décomptes des entreprises). Toute une chaîne d'événements fait dire que si le dernier chantier engagé l'était le 5 novembre 2020, il faudrait laisser 5 ans pour que tout se réalise, ce qui serait en contradiction avec la LFin, qui détermine qu'un décret n'a qu'une validité de 10 ans. Il faut trouver la dérogation, qui devrait passer par une nouvelle décision du GC.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE ET BIENFONDÉ DE LA MOTION

Certains commissaires s'inquiètent du devenir des travaux en cas de dépassement de l'enveloppe prévue et de ce qui se passera une fois que les CHF 40 mio de subsides promis seront épuisés.

L'enveloppe est fixée au niveau de la convention établie avec la commune. Les règles sont strictes, et il n'y a pas de dépassement possible car le montant est plafonné. La DGMR a une bonne vision de ce qu'elle a octroyé auprès des communes, et il n'y a pas de souci à se faire par rapport à la gestion. L'ultime délai est fixé à 2023 et la LFin ne permet pas de financer un projet qui interviendrait hors délai. Les 4 voyers font des rappels réguliers aux communes pour obtenir les factures, assurant un suivi pour l'ensemble des cas.

Il est également rappelé que deux décisions ont été prises dans le cadre de l'accord Canton-communes. Avant de suspendre le subventionnement, l'Etat dépensait CHF 800'000.- en moyenne annuelle pour subventionner les routes cantonales en traversée de localité. L'Etat a décidé de suspendre ce régime ordinaire pour faire des économies dans le cadre de l'accord Canton-commune. Un montant de 1, puis 3 et enfin CHF 5 mio actuellement a été réintroduit dans le cadre du budget ordinaire, ce qui implique un subventionnement multiplié par 5 par rapport à la situation antérieure, et qui va se poursuivre au-delà de 2023. En plus, au titre d'effort de rattrapage, CHF 40 mio supplémentaires ont été ajoutés. Si l'on additionne les montants annuels cumulés au budget ordinaire d'exploitation et si l'on annualise les CHF 40 mio, cela correspond à CHF 10

mio par année pour le subventionnement des routes cantonales en traversée de localité jusqu'en 2020, soit un multiple de 10 par rapport aux montants qui ont précédé le moratoire. Les communes ne vont donc pas se retrouver dans une situation où il n'y aura pas d'argent. Il est indiqué ensuite que des tronçons ont été adaptés, mais que les communes n'ont pas repris de routes. Depuis le 19^{ème} siècle, les routes cantonales en traversée de localité appartiennent aux communes et aucune décision récente ne concerne cet état de fait. La première loi sur les chemins date de 1811 (art 43). La définition de la traversée de localité est l'objet de la discussion. Entre 1811 et 2015, ces communes se sont urbanisées et la traversée de localité a été adaptée. Le tronçon considéré comme étant en traversée de localité est délimité. Il n'est pas rare non plus que la DGMR propose une modification de la réalité de l'abornement. L'observation sur le terrain fait que l'on adapte à la hausse, mais aussi à la baisse. Il n'y a pas eu de transfert de routes cantonales aux communes, mais une adaptation des bornes à la réalité de l'urbanisation.

Une décision a été votée en 2005 par le GC, qui consiste à appliquer la traversée de localité au panneau d'entrée de localité. Le panneau d'entrée de localité trouve sa définition dans l'ordonnance sur la signalisation routière, qui dit que c'est là où commence l'habitat dispersé.

Un commissaire s'inquiète des oppositions au renouvellement des couches, au renforcement ou à la reconstruction d'ouvrages d'art et s'interroge sur le manque de demandes qui seraient faites suite aux oppositions.

Le service précise que l'on ne peut pas dire qu'il y a peu de demandes puisque CHF 37 mio de subventions ont été octroyées. En revanche, il y a peu de facturation. Les travaux subventionnés sont des travaux d'entretien, situés sur la chaussée. Par contre, les communes lient souvent ces travaux d'entretiens à des requalifications d'axes, à des aménagements complémentaires ou à de la modération, qui elles sont soumises à enquête publique et recours. Les travaux d'entretien en soi ne sont pas contestés par les oppositions, mais les aménagements prévus autour de ces travaux.

Il est également précisé que dans la répartition Canton-communes, les trottoirs sont de compétence communale. Ils n'appartiennent pas au Canton et sont exclus du subventionnement.

Un commissaire s'étonne de ces restrictions, qu'il trouve obsolètes, en subventionnant uniquement la voiture. Si l'on veut favoriser la mobilité douce, c'est aussi en partie des déplacements piétons. Il en va de même pour favoriser les pistes cyclables. Certains tronçons vont être rétrécis en localité pour cette raison.

La Conseillère d'Etat s'érige radicalement en faux contre ces affirmations. En premier lieu, les compétences appartiennent aussi aux communes. Il n'appartient pas à l'Etat de se substituer aux communes pour l'ensemble des compétences. Les communes lèvent près de CHF 3 mia d'impôt pour assumer leurs tâches. À Genève, le canton est effectivement compétent pour décider de tout ce qui relève de la voirie dans les communes. Dans le canton de Vaud, chaque commune est compétente pour ce qui relève de sa voirie et de ses circulations. C'est fondamental, car il s'agit de la collaboration Canton-communes dans le cadre des aménagements. De nombreuses communes collaborent avec le canton et coordonnent leurs travaux en matière de mobilité douce, d'adaptation des trottoirs et de ralentissement des circulations. Lorsque la DGMR a été créé, le département avait précisément indiqué le motif de la collaboration et de la vision générale. Ne sont concernées ici que les montants de subventions pour l'entretien des routes cantonales en traversée de localité. Il y a une coordination avec les communes dans l'adaptation de trottoirs, arrêt de bus, aide à la traversée ou îlots de sécurité. En cas de requalification et de séparation des trafics, contestés parfois jusque devant le peuple, lorsque ces communes décident d'élargir des tronçons de route pour faire passer des vélos et réserver des voies bus, le département entre en matière pour des subventionnement qui concernent l'ensemble de la route, y compris pour les vélos et les bus.

Les commissaires syndic ou ancien syndic relèvent que la coordination fonctionne bien avec la DGMR dans les cas d'aménagements routiers à charge des communes et que même si ce n'est pas subventionné, les communes jouent le jeu en matière de sécurité des piétons en créant des trottoirs, voire même des pistes cyclables lorsque c'est possible.

Concernant les fouilles archéologiques, il est précisé qu'elles ne sont pas concernées par ce montant. Ces travaux dépendent du SIPAL et de la Confédération qui les subventionnent.

Un commissaire demande s'il est certain que ces CHF 40 mio de subventions seront dépensés d'ici 2023 et si les devis sont estimatifs ou rentrés. Il demande quelle différence est tolérée pour les devis estimatifs.

Le service répond que ce sera largement plus, car 74 mio de subsides seront disponibles jusqu'en 2020. Un dossier est présenté avec comme exemple une commune du Nord-vaudois, pour montrer à la commission comment sont documentés ces demandes de subvention et comment elles se préparent. Le cycle est le suivant. La subvention est basée sur un dossier complet, à savoir un plan et un devis estimatif du coût des travaux. Dans les 3 semaines, la commune reçoit un projet de convention, avec un pourcentage. Ce délai peut durer jusqu'à 6 mois, si le dossier est incomplet ou s'il y a des fautes de procédure en termes de marchés publics. Lors du retour de la convention, la signature par la Conseillère d'Etat prend 2 jours. A la fin des travaux, la DGMR demande les factures certifiées conforme et les métrés du projet, avec le PV de réception des travaux. Un décompte est établi dans les 3 semaines. La commune reçoit une lettre de la DGMR qui lui indique les références bancaires pour qu'elle puisse établir sa facture. Une fois la facture reçue, la commune est payée dans les 30 jours.

Concernant les devis, les deux cas de figure sont possibles. Les dossiers avec soumissions rentrées permettent aussi de présenter des demandes aux conseils communaux. Au travers de 262 demandes, la DGMR dispose d'un large panel de retours d'expérience. Elle arrive très vite à cibler s'il y a des fautes dans un devis. Elle revient vers la commune pour lui conseiller de modifier le montant le cas échéant. Après la signature de la convention, il n'y a pas de retour en arrière.

Le nombre de communes concernées n'est pas disponible. Par contre le tableau de bord de suivi annuel récapitule toutes les demandes, les communes concernées, les tronçons concernés, le type de projet, s'il y a une subvention contre le bruit, etc.

La commission se voit confirmer qu'avec la motion ce n'est pas le délai d'octroi qui serait prolongé, mais le délai de paiement qui serait prolongé au-delà de 2023, à une date à déterminer. Un EMPD proposerait de prolonger le délai de paiement.

La question de savoir si le texte de la motion doit être modifié se pose, car elle demande quelque chose de précis.

Le département indique qu'il n'est pas opposé au texte de cette motion. Le CE peut proposer un contre-projet, en n'y donnant pas suite tel quel, mais en retenant l'esprit et l'intention du motionnaire. Le contre-projet se fera en conformité avec la LFin.

5. VOTE DE LA COMMISSION

A l'unanimité des 15 membres présents, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion, et de le renvoyer au Conseil d'Etat.

Froideville, le 26 octobre 2017

Le rapporteur :
Jean-François Thuillard