



Message 2023-DAEC-38

6 juillet 2023

Décret relatif à l'augmentation de la participation financière de l'Etat de Fribourg au capital-actions de la société Transports publics fribourgeois Holding SA

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret relatif à l'octroi d'un crédit d'engagement d'un montant total de 60 millions de francs destiné à l'augmentation de la participation de l'Etat de Fribourg au capital-actions de la société Transports publics fribourgeois Holding SA (TPF Holding), principal acteur des transports publics dans le canton de Fribourg. Elle servira principalement à assurer l'assise financière propre de cette entreprise pour les développements qu'elle est amenée à apporter au cours des années à venir, notamment pour le financement de la décarbonation indispensable du matériel roulant et de l'aménagement de plateformes de mobilité multimodale de sa société fille Transports publics fribourgeois Trafic (TPF TRAFIC) SA. Cette augmentation bénéficiera ainsi à l'ensemble du canton grâce à l'aménagement d'infrastructures réparties dans les différentes régions. Elle s'inscrit dans la politique de mobilité globale et durable de l'Etat, qui a notamment pour objectifs de favoriser et d'encourager les transports publics, ainsi que dans sa politique climatique qui vise à supprimer les émissions de gaz à effet de serre.

Le présent message s'articule comme suit :

Table des matières

1	Contexte	3
1.1	Politique de mobilité durable du canton	3
1.1.1	Décarbonation du matériel roulant	3
1.1.2	Aménagement de plateformes de mobilité multimodale	4
1.2	But du projet de décret relatif à l'augmentation de la participation financière de l'Etat au capital-actions de TPF Holding	4
2	Situation et besoins financiers de TPF TRAFIC	5
2.1	Nature juridique et structure financière des TPF	5
2.2	Situation financière de TPF TRAFIC	5
2.3	Besoins financiers de TPF TRAFIC	6
3	Augmentation de la participation financière de l'Etat de Fribourg au capital-actions de TPF Holding	8
3.1	Objectifs de l'augmentation	8
3.2	Modalités de l'augmentation	8
3.3	Participation des autres actionnaires	9
3.4	Incidences financières	9
4	Referendum obligatoire	10
5	Conclusion	10



1 Contexte

1.1 Politique de mobilité durable du canton

L'Etat de Fribourg mène depuis plusieurs années une politique de mobilité durable permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le canton. Cette politique, inscrite dans le Programme gouvernemental de la législature 2022–2026 et dans la nouvelle loi sur la mobilité (LMob), vise la diminution du nombre important de kilomètres parcourus quotidiennement par les Fribourgeoises et les Fribourgeois¹ ainsi que le transfert modal des transports individuels motorisés vers les transports publics et la mobilité douce.

Pour y parvenir le Conseil d'Etat a adopté en octobre 2018 le nouveau Plan directeur cantonal qui vise entre autres la coordination de l'aménagement du territoire et de la mobilité. Cette coordination doit permettre de diminuer et d'optimiser les déplacements de la population pour le travail et les loisirs et de favoriser les déplacements à pied, à vélo et en transports publics.

Au niveau des transports publics, le Conseil d'Etat concrétise cette politique par :

- > La mise en place d'une offre de transports publics dense et de qualité, tant sur le rail que sur la route ;
- > La planification et l'aménagement de gares routières et de parcs-relais (plateformes de mobilité multimodale) à proximité immédiate des haltes ferroviaires du canton qui permettent aux automobilistes et aux cyclistes de parquer au plus près de leur domicile et de continuer leur trajet en train ou en bus.

De plus, l'offre en transports publics a été considérablement étoffée par les pouvoirs publics ces dernières années, ce afin d'accroître leur attractivité mais aussi de répondre à la forte augmentation démographique du canton de Fribourg et, par conséquent, à celle de la mobilité. Cela s'est traduit par :

- > La mise en place par étapes du RER Fribourg|Freiburg depuis décembre 2011
- > L'augmentation et l'optimisation par région de l'offre bus du transport régional de voyageurs (TRV)
- > L'augmentation et l'optimisation de l'offre du trafic local dans les agglomérations de Fribourg et de Bulle (Mobul)

Ainsi, entre 2012 et 2022, le nombre de kilomètres productifs des lignes du TRV commandées par l'Etat de Fribourg est passé de 14,71 millions à 20,91 millions, soit une augmentation d'un peu plus de 42 %. Durant la même période, le nombre de kilomètres productifs des lignes du trafic local (agglomérations de Fribourg et de Bulle) est passé de 3,17 millions à 4,57 millions, soit une augmentation d'un peu plus de 44 %.

Etant donné ce développement important de l'offre et la politique de mobilité durable voulue par l'Etat, les entreprises de transports planifient des investissements conséquents ces prochaines années. Ces investissements sont destinés entre autres à l'acquisition de matériel roulant décarboné mais aussi à l'aménagement de plateformes de mobilité multimodale, dans un contexte où un nombre croissant de personnes se déplace quotidiennement avec plusieurs moyens de transport différents et où la qualité des interfaces joue un rôle important dans les choix modaux.

1.1.1 Décarbonation du matériel roulant

La mobilité durable passe non seulement par le transfert modal vers les transports publics mais également par leur décarbonation grâce principalement au remplacement des véhicules de transports publics propulsés par des énergies fossiles par des bus utilisant une énergie non fossile (bus électriques dans un premier temps). Un tel renouvellement du parc de véhicules permet de réduire les émissions polluantes, notamment de dioxyde de carbone (CO₂), et de contribuer à atteindre l'objectif que le Conseil d'Etat s'est fixé consistant à réduire les émissions de gaz à effet de serre de 50 % d'ici à 2030 et atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. Cette décarbonation n'est par conséquent pas

¹ La distance journalière moyenne des personnes habitant le canton était en 2015 de 45,6 km contre 36,8 km en moyenne nationale (Microrecensement mobilité et transports 2015). Ce fort nombre de kilomètres s'explique notamment par une politique d'aménagement du territoire qui a conduit à une dissémination des zones d'habitation dans le canton, notamment dans des endroits éloignés des zones d'activités et peu desservis par les transports publics.

une option ou un choix mais une nécessité. Elle a cependant un coût, puisque les véhicules décarbonés et les installations de recharge nécessaires à leur alimentation et leur entretien sont actuellement plus onéreux. Ces acquisitions incombent aux entreprises de transport. Les investissements nécessaires sont reportés via les amortissements sur les indemnités d'exploitation de transports publics à la charge des collectivités publiques commanditaires de l'offre.

La suppression dès 2026 du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales pour les bus diesel exploités par des entreprises de transport concessionnaires va induire une diminution de l'écart de coûts entre les véhicules roulant au diesel et ceux décarbonés. Cette suppression entrainera une augmentation des indemnités pour les transports publics² à charge des collectivités publiques. Elle renforce ainsi la nécessité de décarbonation du matériel roulant des transports publics.

1.1.2 Aménagement de plateformes de mobilité multimodale

L'augmentation de la cadence des bus dans le canton, la création de nouvelles lignes, la mise en circulation de bus plus grands, l'augmentation du nombre de voyageurs ainsi que celle du trafic en général créent des problèmes de congestion aux nœuds de correspondance des transports publics. Ces problèmes sont accentués par l'exiguïté et l'inadéquation de certaines interfaces destinées aux bus. Les TPF prévoient donc d'aménager ou réaménager plusieurs gares routières à proximité immédiate de gares ferroviaires, notamment à Avry, Bulle, Estavayer, Fribourg, Givisiez, Murten/Morat et Romont. Si certains projets sont en phase d'étude, d'autres n'ont pas encore débutés.

Ces aménagements permettront :

- > D'optimiser les temps de correspondances
- > De réduire le plus possible les désagréments liés au transbordement
- > D'améliorer le confort de l'accueil des utilisatrices et utilisateurs des transports publics
- > D'avoir une synergie de l'information et des services aux voyageurs

Le Conseil d'Etat a de son côté adopté le 18 décembre 2018 une « planification des installations de stationnement des voitures et des infrastructures vélos dans les gares du canton de Fribourg » (plan sectoriel des parcs-relais). Leur aménagement doit inciter les voyageurs à laisser leur voiture ou leur vélo à la gare ferroviaire et routière la plus proche de leur domicile et à continuer leur trajet en transports publics. Un rabattement vers la gare la plus proche permet de décharger les infrastructures routières, notamment dans les agglomérations. La mise en œuvre de ce plan sectoriel doit être encore discutée entre les différentes parties prenantes (Etat, communes et entreprises de transport) afin d'assurer le financement conformément à la LMob.

1.2 But du projet de décret relatif à l'augmentation de la participation financière de l'Etat au capital-actions de TPF Holding

La desserte en transports publics du canton de Fribourg est principalement assurée par les TPF, ce sur mandat des pouvoirs publics. Cette entreprise, plus précisément sa société fille TPF TRAFIC, exploite 99 des 129 lignes du TRV et du trafic local indemnisées par le canton et effectue 63 % des kilomètres productifs commandés par le canton de Fribourg³. Elle reçoit environ 68 % de l'ensemble des indemnités versées pour le TRV par l'Etat et les communes et l'entier des indemnités versées pour le trafic local.

Les TPF planifient des investissements importants dans les années à venir (voir point 2.3). Une partie de ces investissements est destinée à l'acquisition de bus électriques et à l'aménagement de gares routières ainsi que de parcs-relais. Le projet de décret soumis au Grand Conseil qui fait l'objet du présent message, a pour but de financer une partie de ces investissements, notamment l'acquisition de matériel roulant décarboné pour le trafic local et

² Projet du 16 septembre 2022 de révision de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2024. Ce projet comprend, outre la révision de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (loi sur le CO₂), une modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales, de la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds, de la loi sur l'énergie, de la loi fédérale sur l'aviation, de la loi sur la protection de l'environnement et de la loi fédérale sur le marché intérieur.

L'impact de cette suppression se monte à 2 141 225 francs (3 565 737 litres à 60.05 francs / 100 litres) à partir de 2026.

³ Les autres lignes sont exploitées par les CFF, CarPostal, les BLS, le MOB et la compagnie VMCV (Vevey–Montreux–Chillon–Villeneuve).

l'aménagement de plateformes de mobilité multimodale. Il s'inscrit pleinement dans la politique de mobilité durable du canton présentée dans ce premier chapitre.

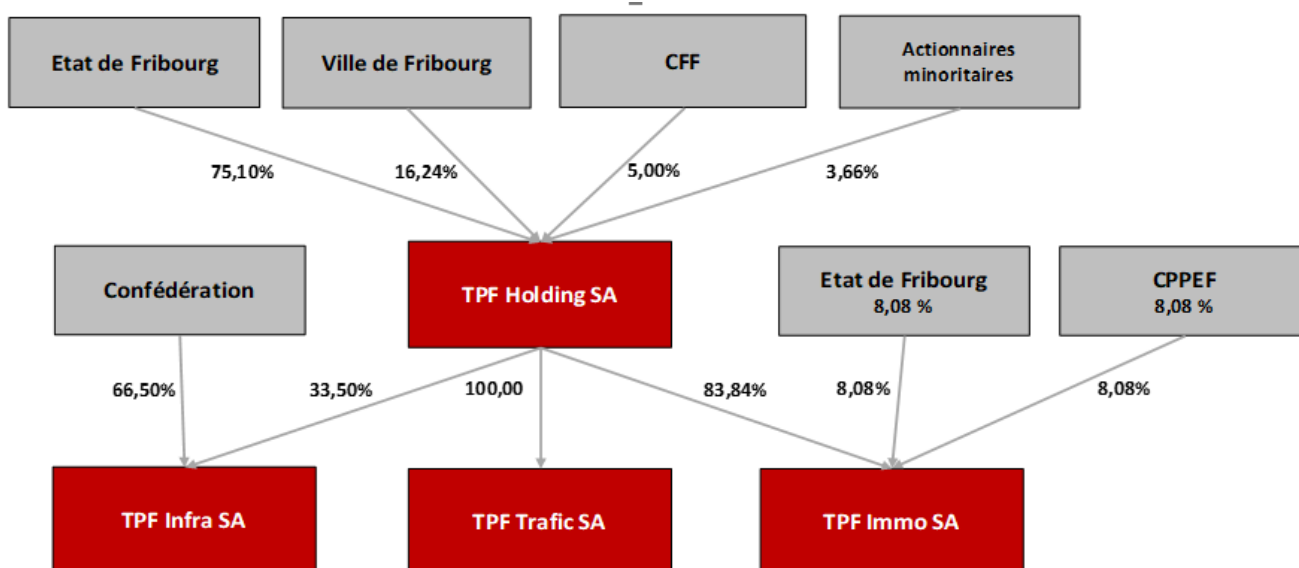
Le chapitre 2 de ce message présente la nature juridique et la structure des TPF ainsi que la situation économique de TPF TRAFIC. Le chapitre 3 est consacré aux objectifs de l'augmentation du capital-actions des TPF proposée par le Conseil d'Etat, aux modalités de cette augmentation et aux incidences financières du projet.

2 Situation et besoins financiers de TPF TRAFIC

2.1 Nature juridique et structure financière des TPF

Le groupe TPF, constitué en holding, est le principal acteur des transports publics dans le canton de Fribourg. La société mère, TPF Holding, chapeaute trois sociétés filles, dont les missions et le financement sont séparés : Transports publics fribourgeois Trafic (TPF TRAFIC) SA, Transports publics fribourgeois Infrastructure (TPF INFRA) SA et Transports publics fribourgeois Immobilier (TPF IMMO) SA. L'existence de ces quatre sociétés permet de renforcer la transparence sur les activités des différents secteurs et de répondre à des mécanismes de financement bien distincts tout en minimisant les risques.

Les actionnaires de TPF Holding sont l'Etat de Fribourg (75,1 %), la Ville de Fribourg (16,24 %) et les CFF (5 %) ; des communes et une trentaine d'acteurs privés détiennent les 3,66 % restant. Si la propriété de TPF INFRA est partagée entre TPF Holding (33,5 %) et la Confédération (66,5 %) et celle de TPF IMMO entre TPF Holding (83,84 %), l'Etat de Fribourg (8,08 %) et la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat CPPEF (8,08 %), TPF Holding détient à 100 % TPF TRAFIC.



L'apport financier de l'Etat, objet du présent message, financera des investissements de TPF TRAFIC. Le point suivant se focalise donc uniquement sur cette société fille.

2.2 Situation financière de TPF TRAFIC

TPF TRAFIC est chargé de fournir les prestations de mobilité (par exemple transport scolaire, remplacement de trains, offre de loisirs, etc.) et de l'exploitation de l'offre des transports publics commandée par les pouvoirs publics. Elle s'occupe du matériel roulant, de son entretien et de son renouvellement ainsi que des infrastructures (dépôts et garages, gares routières, parcs relais, etc.) nécessaires à cette exploitation. TPF TRAFIC joue par conséquent un rôle primordial pour l'atteinte des objectifs du canton de report modal vers les transports publics et de décarbonation du matériel roulant.

Les comptes 2022 de TPF TRAFIC indiquent :

- > Des dettes à court terme de 84,289 millions de francs (85,918 en 2021)
- > Des dettes à long terme de 329,282 millions de francs (267,302 en 2021)
- > Des fonds propres de 85,855 millions de francs (78,644 en 2021)
- > Un bénéfice net de 7,212 millions de francs (perte nette de 7,772 en 2021)

Les résultats de 2021 traduisent encore l'impact de la crise de la COVID-19 et des mesures prises par les pouvoirs publics sur la fréquentation des transports publics et donc sur les recettes de ce secteur ; les résultats 2022 contiennent deux produits extraordinaires (couverture Covid déficit 2021 et remboursement d'une assurance pour le cas hydrocarbure) pour un montant total de 5,4 millions de francs qui expliquent le bénéfice. En 2022 la proportion de fonds propres au bilan se montait à de 17,2 % et le ratio dettes/fonds propres s'élevait quant à lui à 2,72.

Les dettes à long terme ont augmenté fortement entre 2021 et 2022 en raison d'un financement par prêts bancaires cautionnés par la Confédération contractés pour l'acquisition de 14 rames Domino aux CFF à la suite de la reprise de l'exploitation de la ligne ferroviaire S40 Fribourg/Freiburg – Romont, pour un montant de 30,3 millions de francs.

Pour rappel, le principe de base du financement des prestations de transports publics fournies par TPF TRAFIC est le suivant : sur la base de ses comptes planifiés, TPF TRAFIC établit une offre pour les prestations demandées par les commanditaires de l'offre des transports publics (l'Etat et les communes concernées pour le trafic local ; la Confédération, les cantons et les communes pour le TRV). Cette offre, une fois validée, détermine l'indemnité à verser par les commanditaires. La différence entre cette offre et les coûts réels est comptabilisée sur des comptes de réserves.

2.3 Besoins financiers de TPF TRAFIC

Pour répondre à l'augmentation conséquente de l'offre des transports publics, qui découle tant de la démographie du canton que de la volonté de l'Etat, et aux objectifs cantonaux de mobilité durable et de neutralité carbone, TPF TRAFIC doit non seulement assurer le renouvellement de ses infrastructures, mais aussi les adapter, réaliser de nouveaux aménagements, renouveler son matériel roulant, le décarboner et acquérir de nouveaux véhicules. Ces besoins, répertoriés dans le tableau ci-dessous, nécessitent des investissements entre 2023 et 2030 estimés par TPF TRAFIC à 584,9 millions de francs dont près de 210 millions pour l'acquisition et l'entretien de trains. Ces investissements, qui concernent toutes les régions du canton de Fribourg, nécessitent des fonds propres plus importants que ceux dont dispose actuellement cette entreprise de transport. Une liste des investissements intentionnels selon la situation actuelle se trouve ci-dessous. Il est possible que les objets qui y figurent, de même que leurs montants, évoluent en fonction des différents besoins dans les années à venir.

Investissements 2023–2030 en millions de francs

Trafic régional – Trains	209,8
<i>dont acquisition de 18 rames (dont 17 en remplacement d'anciennes rames)⁴</i>	161,3
<i>dont révisions</i>	47,2
Trafic régional – Bus	144,2
<i>dont infrastructure de recharge électrique</i>	84,3
<i>dont acquisition de 55 bus électriques</i>	49,7
Décarbonation transport urbain	112,6
<i>dont acquisition de 49 bus électriques</i>	49,8
<i>dont acquisition de 26 Trolleybus à batterie</i>	36,2

⁴ Remplacement des 14 rames dominos achetées d'occasion aux CFF lors de la reprise de l'exploitation de la ligne S40 par TPF, remplacement de 3 rames Abe 100 et acquisition d'une rame Abe 100 supplémentaire pour assurer une cadence 30 minutes sur l'entier de la ligne ferroviaire Palézieux–Bulle–Montbovon.

<i>dont infrastructure de recharge électrique</i>	22,6	
Garages (bus)		31,4
<i>dont garage de Châtel-Saint-Denis</i>	24,4	
<i>dont garage de Bulle</i>	7,0	
Rénovation atelier ferroviaire Bulle et adaptations centre de maintenance Givisiez		26,4
Plateformes multimodales (gares routières et parc-relais)		19,4
Informatique		15,6
Bus scolaires		7,1
Bus à hydrogène et station		5,4
Points de vente et appareils de distribution		5,3
Véhicules de services		3,1
Maintenance trains et bus		2,5
Bâtiments, sécurité et divers		2,1
Total		584,9

Jusqu'à présent, les investissements de TPF TRAFIC ont ainsi été financés soit par ses fonds propres (fonds d'amortissement) soit par des emprunts bancaires qui pouvaient bénéficier pour le TRV d'une garantie fédérale. En effet, si les investissements sont reconnus par la Confédération comme faisant partie du TRV qu'elle indemnise avec les cantons, TPF TRAFIC peut demander un cautionnement fédéral⁵ et ainsi bénéficier de conditions d'intérêts généralement plus favorables auprès des bailleurs de fonds. En revanche, les investissements destinés au trafic local et aux plateformes de mobilité multimodales ne peuvent pas être cautionnés par la Confédération ; en cas de prêts bancaires, les conditions sont donc moins favorables. Les charges d'intérêt induites par de tels investissements sont à la charge des collectivités publiques commanditaires de l'offre.

Au vu de l'ambitieux programme d'investissements de TPF TRAFIC, il est important de renforcer l'assise financière des TPF et de contenir la croissance de son endettement tout en s'assurant du caractère supportable des charges d'intérêt induites.

A noter que certains investissements des TPF sont susceptibles de bénéficier d'aides financières fédérales, par exemple via le fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA)⁶, ou cantonales en vertu de la loi sur la mobilité (LMob)⁷. Le projet de révision de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2024, transmis par le Conseil fédéral le 16 septembre 2022 au Parlement fédéral, prévoit également des aides pour encourager le passage des bus du TRV et du trafic local à une motorisation électrique. A ce stade, le plan de financement des investissements décrit au point 2.3 ne tient pas compte de ces éventuelles aides financières. Ces aides, notamment celles permettant la décarbonation du matériel roulant, bénéficieront aux commanditaires par une réduction des coûts imputables aux investissements prévus.

⁵ Cette garantie fédérale peut être demandée en vertu de l'ordonnance fédérale sur l'indemnisation du trafic régional (OITRV), articles 34 et suivants. En 2022, sur un total de 224,85 millions de francs de dettes bancaires des TPF, 159,76 millions étaient cautionnés par la Confédération (soit 71 %) et 65,09 millions ne l'étaient pas (29 %).

⁶ A noter que dans le cadre des plans d'agglomération de 4^e génération, des subventions fédérales sont prévues pour un montant maximal estimé à 14,6 millions de francs (Agglomération de Fribourg et Mobul).

⁷ L'article 188 LMob (6.5 Aide à l'exploitation) prévoit des aides financières pour « promouvoir et développer des solutions innovantes, des contributions financières aux entreprises de transport en faveur des investissements tels que »: l'acquisition de véhicules, la mise en œuvre de mesures de protection de l'environnement, l'adoption d'un autre mode de transport plus économe en ressources, etc.

3 Augmentation de la participation financière de l'Etat de Fribourg au capital-actions de TPF Holding

Le Conseil d'Etat, conscient du besoin de renouveler et de développer les infrastructures et le matériel roulant de transports publics des TPF mais aussi d'assurer la santé financière de cette entreprise de transports publics, propose donc de lui mettre à disposition des moyens financiers additionnels. Cet apport limitera la croissance de son endettement tout en contribuant à atteindre les objectifs que le canton s'est fixé en matière de mobilité durable et de climat. Un tel apport financier de l'Etat permettra également, en évitant les charges d'intérêt induites par des emprunts bancaires, de contenir l'augmentation prévisible des indemnités versées par les commanditaires liées aux importants investissements planifiés par TPF TRAFIC. Le renforcement de la capacité financière de cette société fille favorisera, grâce à une situation financière saine, l'obtention de prêts bancaires à des conditions favorables pour le reste de ses investissements.

3.1 Objectifs de l'augmentation

Concrètement, le Conseil d'Etat propose un apport financier aux TPF de 60 millions de francs sous la forme d'une augmentation du capital-actions de TPF Holding. Ce montant représente environ la moitié des investissements nécessaires (estimés à 122,8 millions de francs) pour la première phase de décarbonation des transports publics, les plateformes de mobilité multimodale et le projet pilote de bus à hydrogène⁸, respectivement un peu plus de 10 % de l'ensemble des investissements prévus par les TPF d'ici à 2030. Une telle augmentation permet en matière de mobilité durable :

- > de favoriser la réalisation du programme d'investissements envisagé par les TPF en faveur des transports publics dans le canton,
- > d'accélérer la décarbonation du matériel roulant conformément aux objectifs de neutralité carbone de la Confédération et du canton,
- > d'aménager des plateformes de mobilité multimodale attractives et permettant des transbordements entre les différents mode de transports rapides et simples. tout en tenant compte de la nécessité d'un accord de financement entre les parties prenantes (Canton, Communes et entreprise de transport).

Elle aura également comme conséquence :

- > de conserver une assise financière forte des TPF et de contenir la progression de leur endettement,
- > de permettre l'obtention par les TPF du financement tiers nécessaire, et ceci à de meilleures conditions grâce à une situation financière solide,
- > de contenir l'augmentation attendue des indemnités versées par les pouvoirs publics pour les prestations de transports publics, grâce à une réduction des charges d'intérêt induites (voir point 3.4).

3.2 Modalités de l'augmentation

Le montant destiné à l'augmentation de la participation de l'Etat au capital-actions de TPF Holding⁹ sera transféré de TPF Holding à TPF TRAFIC qui appartient à 100 % à TPF Holding. Il contribuera à financer les investissements de TPF TRAFIC, principalement des acquisitions de matériel roulant décarboné et des aménagements d'infrastructures nécessaires à l'exploitation des transports publics. Une attention particulière sera apportée par le Conseil d'Etat et les TPF à une répartition des investissements financés par cet apport de l'Etat sur l'ensemble du canton.

⁸ Après déduction des indemnités estimées à 14,6 millions de francs versées par le FORTA.

⁹ L'apport de 60 millions de francs de l'Etat consistera en une augmentation du capital-actions de l'Etat dans TPF Holding et en un agio qui correspond aux apports excédant la valeur nominale des actions émises.

3.3 Participation des autres actionnaires

L'Assemblée générale de TPF Holding devra décider de cette augmentation du capital-actions qui fera l'objet d'un acte notarié. Cette augmentation aura un impact sur la valeur du capital-actions des autres actionnaires de TPF Holding s'ils n'y participent pas : la Ville de Fribourg, les CFF ainsi que d'autres actionnaires minoritaires (voir point 2.1). Le Conseil d'administration de TPF Holding mène des discussions avec ces actionnaires conformément aux dispositions légales. La Ville de Fribourg et les CFF ont ainsi été approchées afin de leur proposer d'augmenter également leur participation au capital-actions pour qu'ils gardent leur pourcentage et ne subissent pas un effet de dilution. Une ouverture à la discussion a été manifestée sous réserve de l'engagement de l'Etat.

Toutefois l'augmentation de la participation de l'Etat au capital-actions de TPF Holding n'est pas conditionnée à l'effort proposé aux autres actionnaires.

Il est à relever que les TPF n'ont pas identifié à ce jour d'autres besoins en recapitalisation ou en aides financières des sociétés du groupe, notamment de TPF IMMO. Néanmoins, ils ne peuvent pas l'exclure pour le futur.

3.4 Incidences financières

Il convient de distinguer les incidences financières pour l'Etat en tant qu'actionnaire des TPF de celles en tant que commanditaire.

S'agissant des incidences **en tant qu'actionnaire**, l'apport financier de l'Etat en faveur des TPF afin de renforcer les fonds propres de ces derniers aura un effet financier direct à travers le décaissement à venir.

Le coût direct peut se mesurer à la lumière des possibilités de placements actuels pour l'Etat. Un rendement sûr à court-moyen terme représente actuellement environ 1,5 à 2 % ; ce qui induit de l'opération proposée un manque à gagner de l'ordre de 1 millions de francs par an. Comme TPF ne distribue pas de dividende, ce manque à gagner n'est pas compensé.

En tant que commanditaire, l'apport proposé par le présent décret aura les incidences suivantes : les investissements que l'apport de l'Etat permettront de financer sont des investissements ne pouvant pas bénéficier du cautionnement de la Confédération en cas d'emprunt. Grâce à une limitation des charges d'intérêts induites par des prêts bancaires, l'apport de l'Etat permettra donc de réduire les montants des indemnités versées aux TPF par les commanditaires de l'offre des transports publics : l'Etat et les communes concernées pour le trafic local, la Confédération, l'Etat et les communes et, pour une faible part, les cantons voisins pour le TRV. Cette réduction peut être estimée, si l'on considère un taux d'intérêt sur les crédits bancaires à 3 %, à une économie de 1,8 millions de francs par année¹⁰. L'apport probable des autres actionnaires à raison de 25 % devrait permettre d'élever cette économie à 2,4 millions de francs par an.

A noter qu'une hausse des indemnités payées par les commanditaires est attendue pour les années à venir. En particulier, les investissements qui seront réalisés (y compris grâce à l'apport de l'Etat), seront répercutés sur les coûts imputables aux prestations indemnisés et donc financés par les commanditaires, dont l'Etat. Cette hausse n'est toutefois pas imputable à l'apport proposé par le présent décret, et devrait survenir avec ou sans celui-ci.

Les modalités liées à l'augmentation de la part de l'Etat au capital-actions seront fixées par le Conseil d'Etat. Le plan financier de législature adopté par le Conseil d'Etat à fin 2022 prévoit un versement en trois tranches, à savoir 20 millions de francs par année entre 2024 et 2026. La planification de cette sortie de fonds permet d'une part de procéder à des apports financiers en phase avec les besoins liés aux déploiement progressif des investissements à réaliser, et ménager d'autre part la liquidité de l'Etat et des autres actionnaires concernés.

¹⁰ 3 % de 60 millions de francs: 1,8 millions de francs. Le taux de 3 % est le taux actuel moyen, mais il est susceptible d'évoluer à la hausse comme à la baisse, faisant varier proportionnellement l'effet de la recapitalisation.

4 Referendum obligatoire

Le décret proposé n'a pas d'incidence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes. Il est conforme à la Constitution cantonale et au droit fédéral. Il ne pose pas de problèmes en matière d'eurocompatibilité.

Compte tenu du montant en jeu, plus élevé que $\frac{1}{8}$ % du total des dépenses de l'Etat (5 931 977 francs), le présent décret doit être adopté à la majorité qualifiée des membres du Grand Conseil¹¹. Compte tenu du montant de la dépense, plus élevée que 1 % du total des dépenses de l'Etat (47 455 818 francs), le présent décret est soumis au referendum financier obligatoire¹².

5 Conclusion

L'offre commandée aux TPF par les pouvoirs publics s'est considérablement étoffée ces dernières années (augmentation des cadences, prolongement de certaines lignes, nouvelles lignes), ce en corrélation avec l'accroissement démographique et économique du canton, de son centre cantonal, de l'agglomération bulloise et des autres centres régionaux, mais aussi en raison de la volonté du canton de favoriser le report modal vers les transports publics par une desserte dense et de qualité. Cette augmentation et cette politique de mobilité durable nécessitent l'aménagement ou le réaménagement de certaines infrastructures, notamment de gares routières et de parcs-relais, et l'acquisition de matériel roulant décarboné. De tels aménagements et acquisitions sont du ressort des entreprises de transports publics actives sur le territoire cantonal, c'est-à-dire principalement des TPF. Devant l'ampleur des investissements prévus ces prochaines années par cette entreprise, un soutien de l'Etat est judicieux.

Une contribution financière de l'Etat s'inscrit dans le Programme gouvernemental et du plan financier 2022–2026 du Conseil d'Etat et est conforme à la loi cantonale sur la mobilité (LMob) qui prévoit la mise en œuvre d'une politique de mobilité durable sur les plans environnemental, économique et social, grâce notamment à l'augmentation de l'offre des transports publics et à la création et l'amélioration de plateformes de mobilité multimodale dans toutes les régions du canton. Elle contribue également à atteindre les objectifs du Plan Climat de réduction des émissions de gaz à effet de serre du canton en favorisant le report modal et en participant au remplacement des bus diesel, dans un premier temps dans les agglomérations de Fribourg et de Bulle, par des bus utilisant une énergie non fossile, accélérant ainsi la décarbonisation du matériel roulant des TPF.

Par ailleurs, compte tenu de l'importance des investissements prévus tant en termes de volume financier qu'en termes de développement de transports publics plus performants et moins polluants, ce financement permettra de consolider l'assise financière des TPF et de contenir la croissance de l'endettement. Il permettra la constitution de fonds propres pour le renouvellement des infrastructures et des véhicules.

Pour le canton, la bonne santé financière des TPF, l'un des 4 piliers de l'économie fribourgeoise, est capitale. En effet sa politique en matière de transports publics est mise en place et fournie principalement par cette entreprise.

L'existence d'une entreprise de transports publics fribourgeoise est primordiale et le fait que l'Etat en soit le principal actionnaire facilite grandement la mise en œuvre d'une politique de mobilité durable grâce à une proximité et un partage des objectifs.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter le présent décret qui permet l'ouverture d'un crédit d'engagement d'un montant de 60 millions de francs afin d'augmenter le capital-actions de l'Etat dans TPF Holding et de renforcer la capacité financière de cette entreprise de transport.

¹¹ Article 141 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil.

¹² Ordonnance précisant certains montants liés aux derniers comptes de l'Etat du 6 juin 2023.