



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant octroi d'un crédit
complémentaire de 400.000 francs pour la coordination et le
suivi du projet d'agglomération et la réalisation des études
complémentaires nécessaires en 2008**

(Du 15 septembre 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le projet d'agglomération "Transports et urbanisation" pour le Réseau urbain neuchâtelois a été déposé auprès de la Confédération en décembre 2007, dans la perspective d'un financement du TransRUN et de ses mesures d'accompagnement par le fonds d'infrastructures décidé en octobre 2006 par les autorités fédérales. La coordination de ce dossier et la réalisation d'études complémentaires durant l'année 2008 impliquent pour le canton de Neuchâtel la mise à disposition d'un crédit de 400.000 francs et la mise en place d'une structure de projet adéquate. Ce crédit est indépendant mais complémentaire du crédit "Transrun" de 1,3 million de francs accepté par le Grand Conseil le 15 mars 2005. Le présent rapport présente les enjeux du projet d'agglomération RUN et fait état des prestations et études réalisées/à réaliser dans ce cadre en 2008.

L'urgence de ce dossier est dictée par la nécessité de réaliser des études jugées indispensables pour répondre aux exigences de la Confédération et défendre le dossier auprès des instances compétentes. Compte tenu des délais fixés par cette dernière, ces études ont été décidées et engagées dès le début de l'année 2008. Elles ont été déposées auprès de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) dans les délais impartis. En outre, des séances de travail ont eu lieu courant 2008 avec les offices fédéraux concernés, notamment l'ARE, responsable de la coordination des projets d'agglomération.

1. LE TRAFIC D'AGGLOMERATION RUN – CONTEXTE NATIONAL

A l'initiative populaire "AVANTI" de 2002, qui demandait notamment la mise à quatre pistes du tunnel routier du Gothard, le Conseil fédéral a opposé un contre-projet. Celui-ci maintenait certes le principe de l'augmentation de la capacité du Gothard, mais y ajoutait le développement des infrastructures de transport dans les agglomérations dans le but de soulager celles-ci des nuisances liées au trafic. L'initiative était alors retirée, mais le

contre-projet refusé en votation populaire en 2004. Il s'est cependant avéré que l'amélioration des infrastructures de transport dans les agglomérations était largement soutenue. Le Conseil fédéral a alors décidé de soumettre aux Chambres fédérales le principe du fonds d'infrastructure, accepté en 2006 et opérationnel depuis début 2008.

Le fonds d'infrastructure sert à financer les voies de communication dans les agglomérations ainsi que l'achèvement et l'aménagement du réseau des routes nationales existant. Ce sont au total 20 milliards de francs qui seront disponibles dans le fonds d'infrastructure pour une durée de 20 ans. Ils se répartissent comme suit:

- 8,5 milliards de francs seront destinés à achever le réseau des routes nationales, tel que décidé en 1960;
- 5,5 milliards de francs serviront à supprimer les goulets d'étranglement chroniques lorsque ceux-ci entravent le fonctionnement de l'ensemble du réseau des routes nationales;
- 6 milliards de francs seront utilisés sous forme de contributions fédérales aux infrastructures de trafic d'agglomération privé et public, dont 2,5 milliards de francs pour les projets dits urgents, dont la construction peut débuter avant 2010 (aucun projet neuchâtelois n'a été retenu comme urgent).

Le fonds d'infrastructure sera alimenté par les recettes à affectation obligatoire provenant de l'impôt sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière.

2. LE PROJET D'AGGLOMERATION: ENJEUX ET ETAT D'AVANCEMENT

Les contributions fédérales aux infrastructures de transport du trafic d'agglomération seront versées dans le cadre des projets d'agglomération. Le projet d'agglomération est un instrument partenarial de planification à long terme, renouvelé périodiquement. Il contient des projets et des mesures coordonnés et priorisés, qui visent à orienter le développement de l'urbanisation ainsi que des mesures qui portent sur les infrastructures et sur l'exploitation des différents moyens de transport d'une agglomération.

Le projet d'agglomération RUN, déposé auprès de l'office fédéral du développement territorial (ARE) en décembre 2007, constitue un des éléments du programme cantonal en matière de transports et d'urbanisation pour les années à venir. Le TransRUN est le projet-phare de ce projet, pour le développement et le positionnement du canton. La totalité des mesures prévues dans le projet d'agglomération RUN représente des investissements aujourd'hui évalués à hauteur de 600 millions de francs. Le fonds d'infrastructure pouvant financer entre 30 et 50% des montants prévus pour les projets retenus, le Conseil d'Etat, en tant qu'entité responsable, sollicite donc de Berne une aide financière de l'ordre de 200 à 300 millions de francs.

Le 21 décembre 2007, le projet d'agglomération RUN a été remis officiellement par le Conseil d'Etat à l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Le Projet d'agglomération RUN peut être consulté sur le site www.lerun.ch → "projets" → "Projet d'agglomération".

Selon le calendrier de la Confédération, la période 2008–2010 est consacrée à l'évaluation des dossiers par les offices fédéraux concernés, puis à l'élaboration du message du Conseil fédéral et enfin à la décision d'octroi des financements par les Chambres fédérales. Sur cette base, la Confédération et le canton de Neuchâtel signeront alors une convention de prestations qui fixera les mesures d'infrastructure

retenues et la hauteur du financement fédéral. Les aides pourront être versées dès le 1^{er} janvier 2011, date à partir de laquelle les travaux peuvent commencer.

Sachant que, comme il fallait s'y attendre, l'ensemble des demandes de financement dépasse de très loin les moyens à disposition, la communication avec la Confédération jouera dans ce dossier un rôle important. Le moindre relâchement des contacts avec l'ARE en particulier et avec l'administration fédérale en général peut être dommageable. Dans ce contexte, il s'agit d'être très présent sur le plan des relations avec la Confédération de manière à tirer parti au maximum du travail effectué en 2007 et de répondre aux attentes de la Confédération dans les meilleurs délais et le plus efficacement possible. Cet effort doit se poursuivre jusqu'à la signature de la convention de prestations.

Parallèlement à ces démarches, il s'agit également de définir une stratégie de lobbying politique auprès des autorités concernées et probablement de mettre en place, avec d'autres agglomérations, des moyens de défense des intérêts communs.

A l'interne du Réseau urbain neuchâtelois, les mesures du projet d'agglomération doivent être concrétisées en collaboration avec les communes concernées, afin que leur mise en œuvre soit possible rapidement une fois les moyens financiers fédéraux attribués. Cette phase inclut également la mise au point du financement de la part qui ne sera pas supportée par la Confédération.

3. ETUDES ET PRESTATIONS 2008

Début 2008, des compléments d'études, convenus avec l'ARE en 2007, ont été réalisés afin de remplir les exigences de base fixées par la Confédération pour la remise des dossiers. Suite à une première séance de travail avec les offices fédéraux concernés en mars 2008, d'autres études complémentaires jugées indispensables pour la défense du dossier ont été décidées et engagées.

Les études complémentaires convenues, réalisées et remises à la Confédération, sont les suivantes:

- étude complémentaire sur la mobilité douce dans le périmètre du projet d'agglomération, diagnostic et mesures concrètes pour faciliter les déplacements à pied ou à vélo dans les villes ou pour l'accès aux transports publics;
- étude démontrant les effets du TransRUN sur le trafic routier non seulement entre les agglomérations du Littoral et des Montagnes, mais également à l'intérieur de celles-ci;
- concept détaillé de desserte en transports publics des pôles de développement économique du Crêt-du-Loche et des Buchilles à Boudry;
- stratégie de développement du territoire situé autour de la future gare TransRUN de Cernier (au plan local et régional);
- étude sur les structures urbaines du canton: le RUN est-il une agglomération neuchâteloise unique ?

Les prestations en cours ou à réaliser encore en 2008 portent sur:

- la coordination et le suivi du dossier avec les différents partenaires (offices fédéraux, partenaires politiques, etc.);
- la poursuite des études de financement dans le cadre d'un partenariat public-privé.

Les enjeux de ce projet sont de toute première importance pour le canton de Neuchâtel. Le fonds fédéral d'infrastructure représente en effet une opportunité unique de financement de projets d'infrastructure prioritaires pour l'attractivité de notre région. Il s'agit donc de nous donner les moyens de mener à bien le travail qu'impose ce dossier.

Au vu des exigences de la Confédération, de l'importance de l'enjeu pour le canton et dans l'objectif de respecter les engagements pris, nous sollicitons pour l'année 2008 un crédit complémentaire de 400.000 francs, répartis selon les modalités suivantes:

Coordination des mesures du Projet d'agglomération	136.000 francs
Travaux complémentaires pour le Projet d'agglomération	50.000 francs
Etude relative à la mobilité douce	50.000 francs
Etude sur les effets du TransRUN	10.000 francs
Concept de desserte en transports publics – Le Crêt-du Locle et Les Buchilles à Boudry	25.000 francs
Stratégie de développement – gare de Cernier (TransRUN)	13.500 francs
Etude sur l'agglomération neuchâteloise unique	86.500 francs
Frais d'impression et de traduction	9.000 francs
Réserve	20.000 francs
Total	400.000 francs

4. ASPECTS COMPTABLES ET FINANCIERS

Dans un but de clareté, les différentes étapes ayant abouti à la présente demande de crédit complémentaire sont présentées dans ce chapitre.

Le 15 mars 2006, votre Autorité acceptait un crédit d'engagement de 1.300.000 francs pour l'approfondissement de l'étude du projet de transport collectif rapide pour le réseau urbain neuchâtelois ou crédit «TransRUN» (rapport 05.016). Les dépenses annuelles ont été les suivantes:

TransRUN (total: 1'300'000 fr)	2005	2006	2007	2008
Budget	0	500.000	300.000	500.000
Comptes	0	0	471.853	

Comme le tableau ci-dessus l'indique; en 2007, le budget initial de 300.000 francs s'est révélé trop restreint suite aux retards accumulés auparavant. Un crédit supplémentaire – autrement dit, une augmentation de la tranche annuelle de crédit – de 450.000 francs a été demandé et accordé par le Grand Conseil le 4 décembre 2007 (rapport 07.054, supplément II 2007). Ainsi, la tranche annuelle de crédit au budget 2007 a été augmentée de 450.000 pour se porter à 750.000 francs.

Estimant que certaines écritures comptables ne relevaient pas strictement du projet «TransRUN», le contrôle cantonal des finances a jugé inopportun de les faire figurer à la charge dudit crédit d'engagement. Le Conseil d'Etat a donc décidé de créer un nouveau crédit d'investissement dénommé «Projet d'agglomération» et d'y comptabiliser les montants ne concernant pas à proprement dit le TransRUN. Cette opération a été réalisée par le biais d'une demande de crédits complémentaire (ouverture d'un nouveau crédit d'engagement qui n'était pas prévu au budget) et supplémentaire (tranche annuelle 2007) de 320.000 francs. Dès lors, la tranche annuelle de crédit du projet «TransRUN» a été ramenée de 750.000 à 430.000 francs pour compenser les 320.000 francs portés crédit d'investissement «Projet d'agglomération». Etant donné le caractère neutre de l'opération (transfert de charges d'un crédit à l'autre), le Conseil d'Etat a accepté le crédit complémentaire par voie d'arrêté, le 19 décembre 2007. Les dépenses annuelles 2007 ont été les suivantes:

Projet d'agglomération (total : 320.000 fr)	2007	2008
Budget	320.000	0
Comptes	289.189	

Au vu du contexte exposé dans le chapitre 2 et des études détaillées dans le chapitre 3, de nouvelles dépenses doivent à présent être imputées sur le crédit d'investissement «Projet d'agglomération» pour les études et les prestations indispensables encore en 2008. Réalisées dans un court délai, les études ont été remises à l'administration fédérale. Les honoraires qu'elles ont générés doivent pouvoir être couverts. C'est la raison pour laquelle nous sollicitons de votre autorité un crédit complémentaire de 400.000 francs. Dès lors, conformément à l'arrêté du Conseil d'Etat, concernant l'engagement des dépenses et les demandes de crédits supplémentaires et de crédits complémentaires, du 29 mai 2007, la présente demande de crédit complémentaire de 400.000 pour l'année 2008, est présentée au Grand Conseil comme objet de sa compétence.

Comme évoqué plus haut, les dépenses pour l'année 2008 sont estimées à 400.000 francs. Le crédit supplémentaire (soit la tranche de crédit annuel) pour l'année 2008 se monte ainsi à 400.000 francs. Afin de respecter les mécanismes du frein à l'endettement, les dépenses pour l'année 2008 seront intégralement compensées par une diminution de 400.000 francs de la tranche des dépenses figurant au budget 2008 des investissements au titre du crédit-cadre cantonal destiné au financement de l'infrastructure ferroviaire des chemins de fer privés. De manière générale, en Suisse, les entreprises ont surestimé leur planification à ce sujet. Les délais étaient trop optimistes. Ainsi, le début des travaux est reporté à l'année prochaine, voire ultérieurement.

5. STRUCTURE DE PROJET

Projet partenarial entre l'Etat et les communes de l'agglomération neuchâteloise unique, le projet d'agglomération RUN est coordonné dans le cadre d'une structure de projet politique et technique ad hoc, dirigée par un comité de pilotage dans lequel siègent une délégation du Conseil d'Etat, un représentant du Réseau des trois villes et un représentant par communautés urbaines (communauté urbaine du Littoral, communauté urbaine des Montagnes). Cette structure est coordonnée avec celle mise en place pour la conduite du projet TransRUN.

Pour l'année 2008, le Bureau des agglomérations et des régions effectue au nom du Département de la gestion du territoire la coordination technique et administrative du

dossier. Il a établi au nom des partenaires concernés, le dossier du projet d'agglomération RUN déposé auprès de la Confédération en décembre 2007.

Comme évoqué précédemment, les études complémentaires - qui ont un caractère indispensable pour la défense du dossier auprès de la Confédération - doivent être réalisées encore en 2008 pour pouvoir être prises en compte par les offices fédéraux concernés. Compte tenu de ce délai, le Conseil d'Etat a activé la clause d'urgence, conformément à l'article 41 de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980. Par ailleurs, la compensation totale de ce crédit complémentaire ne pouvant être garantie en 2009, il est nécessaire que cette question soit tranchée en 2008 encore.

6. VOTE DU GRAND CONSEIL

S'agissant d'une dépense unique inférieure à 5 millions de francs, l'adoption du crédit complémentaire soumis à votre Autorité ne requiert pas la majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (art. 4, al. 2, de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980).

7. CONCLUSION

Le projet d'agglomération RUN constitue une priorité politique du canton de Neuchâtel. Le soutien financier de la Confédération, par le biais du fonds fédéral d'infrastructure, constitue une opportunité unique de financement de projets d'infrastructure prioritaires pour l'attractivité de notre région. Le canton doit donc se donner les moyens de poursuivre les travaux nécessaires pour répondre aux requêtes de la Confédération et convaincre les parlementaires du bien-fondé de notre projet. Il est certes ambitieux, mais il correspond aux exigences du développement durable.

Compte tenu des développements qui précèdent, nous vous proposons de prendre en considération le présent rapport et d'adopter le crédit complémentaire qui vous est soumis.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 15 septembre 2008

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
R. Debély

Le chancelier,
J.-M. Reber

Décret

portant octroi d'un crédit complémentaire de 400.000 francs pour la coordination et le suivi du projet d'agglomération et la réalisation des études complémentaires nécessaires en 2008

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi sur les finances, du 21 octobre 1980,

vu la loi d'organisation du Grand Conseil, du 22 mars 1993,

sur la proposition du Conseil d'État, du 15 septembre 2008,

vu l'accord préalable de la commission de gestion et des finances, du 30 septembre 2008,

décète:

Article premier Un crédit d'engagement complémentaire au budget de 400.000 francs est accordé au Conseil d'Etat pour la coordination et le suivi du projet d'agglomération, ainsi que pour la réalisation des études complémentaires nécessaires.

Art. 2 Le Conseil d'État est autorisé à se procurer, éventuellement par la voie de l'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution du présent décret.

Art. 3 Le crédit sera amorti conformément aux dispositions du décret concernant l'amortissement des différents postes de l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971, modifié le 21 octobre 1980.

Art. 4 ¹Le crédit supplémentaire de 400.000 francs est accordé au Conseil d'Etat pour l'année 2008.

²Il sera intégralement compensé par une diminution équivalente des dépenses figurant au budget 2008 des investissements pour le crédit-cadre cantonal destiné au financement de l'infrastructure ferroviaire des chemins de fer privés (BLS, TN, TRN et CJ).

Art. 5 ¹Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,