

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

(Du 26 mars 2012)

- a) projet de décret approuvant le projet de réforme des institutions proposé par le Conseil d'Etat
 - b) projet de décret portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE) (RER)
 - c) projet de loi sur le fonds RER
-

**A. PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE
"TRANSRUN-RER-AGGLO"****B. PROPOSITIONS DE LA COMMISSION
DE GESTION ET DES FINANCES****C. PROPOSITIONS DE LA COMMISSION LEGISLATIVE**

**A. PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE
"TRANSRUN-RER-AGGLO"**

La commission parlementaire "TransRUN-RER-Agglomération",

composée de M^{me} et MM Olivier Haussener, président, Laurent Debrot, vice-président, Bertrand Nussbaumer, rapporteur, Sylvia Morel (en remplacement de Marc-André Nardin dès le 25 janvier 2012), Jean-Jacques Wenger, Fabien Fivaz (en remplacement de Pierre-Alain Thiébaud dès le 1^{er} septembre 2010), Annie Clerc-Birambeau, Armand Blaser, Thierry Lardon (en remplacement de Raymond Clottu dès le 26 octobre 2010),

fait les propositions suivantes au Grand Conseil:

Introduction

La commission TransRUN a été instituée comme commission préalable pour discuter du rapport 09.029, Rapport du Conseil d'Etat à l'appui d'un projet de décret portant octroi d'un crédit d'investissement de 6.600.000 francs pour la réalisation des études d'avant-projet d'un nouveau tronçon de voie ferrée entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds (projet TransRUN), du 13 mai 2009.

Dans son rapport, daté du 3 juillet 2009, la commission s'exprimait de la manière suivante:

A l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil l'instauration d'une commission spéciale ad hoc pour assurer le suivi du projet TransRUN.

La commission formule les recommandations suivantes au Grand Conseil:

- une attention importante doit être portée sur l'ensemble du projet RUN, et de la manière dont les projets H 20 et TransRUN s'y inscrivent et sont coordonnés;

- les besoins et attentes des régions qui ne sont pas touchées par la réalisation de cet axe vertical doivent être pris en compte;
- le coût d'un partenariat public-privé doit être évalué;
- la communication concernant ce projet doit être intensive et transparente.

La création de cette commission a été acceptée lors de la session du 1^{er} septembre 2009, en même temps que le rapport.

Travaux de la commission

Dès lors, la commission s'est réunie à 18 reprises. Durant ces séances, elle a pu travailler en étroite collaboration avec le conseiller d'Etat Claude Nicati et MM. Pascal Vuilleumier, chef du service des transports, et Patrick Vianin, directeur du projet TransRUN.

Selon les besoins, MM. Pascal Jeanrenaud, secrétaire général du Département, Nicolas Gigandet, chef du service financier, et Alain Tendon, adjoint au chef du service juridique, ont également participé à nos travaux.

La commission a également entendu des intervenants extérieurs, à savoir le professeur Claude Jeanrenaud, directeur de l'institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel, et M^{me} Hélène Girardin, adjointe au travail de recherche, auteurs de l'étude "TransRUN, opportunité et soutenabilité financière" de juin 2011; ainsi que MM. François Chérix et Benoît Gaillard, de l'entreprise Paradoxes Communication, chargée de la communication sur le TransRUN.

Les thèmes principaux ayant fait l'objet des travaux de la commission sont le projet d'agglomération, l'étude des diverses variantes avec le passage d'un projet d'axe vertical à un projet RER, le coût et le financement du projet, les négociations avec les CFF, le calendrier d'avancement du projet et la communication liée au projet.

Projet d'agglomération:

Le projet de RER est inscrit dans le projet d'agglomération remis par le canton à la Confédération le 21 décembre 2007. Il fait partie de trente projets adressés à l'Office fédéral du développement territorial à l'échéance fixée. Ceux-ci représentent un volume d'investissements d'environ 17 milliards de francs. La Confédération prévoit de soutenir les projets à hauteur de 30 à 50 pour cent, ne disposant toutefois que d'un maximum de 3,5 milliards pour ce cofinancement.

L'office susmentionné a examiné le projet d'agglomération Réseau urbain neuchâtelois RUN. Sur la base de l'impact du projet (rapport coût-utilité), une proposition sera soumise au Parlement fédéral visant à fixer à 35% le taux pour les contributions de la Confédération aux mesures cofinancées. Cette subvention correspond aux 111 millions de francs annoncés dans le rapport du Conseil d'Etat. Une décision devrait intervenir aux Chambres fédérales en 2014.

Le lien fort entre RER et projet d'agglomération fonde notamment la détermination du Conseil d'Etat à s'engager dans un projet de réforme des institutions tel que décrit dans son rapport et permet d'espérer le versement de cette subvention.

Etude des variantes:

Toutes les études présentées aux membres de la commission parlent en faveur d'un nouveau tracé direct, pour l'essentiel souterrain. C'est la seule variante qui permet une liaison au quart d'heure entre le haut et le bas de l'agglomération neuchâteloise. La commission insiste sur la nécessité d'inscrire le TransRUN et son axe vertical dans le cadre d'un projet global RER reliant toutes les régions du canton, mais s'étendant également sur Morteau, en demandant la collaboration des Autorités françaises. C'est bien pour souligner cette importance que la commission "TransRUN" est devenue la commission "TransRUN-RER-Agglomération".

Coût du projet:

Au fur et à mesure de l'avancement des travaux, la commission a été informée de l'évolution des coûts. Il est réjouissant de constater que ces coûts n'ont pas augmenté, mais sont même légèrement inférieurs à ceux annoncés dans la première étude. Elle a souhaité faire vérifier la réalité chiffrée du projet. Une expertise de M. Peter Teuscher, expert reconnu et ancien directeur d'Alptransit Lötschberg, faite au printemps 2011 a confirmé que le calcul du coût du projet était réaliste.

Financement du projet:

Bien que cette partie du rapport concerne plus la commission de Gestion et finances, la commission TransRUN s'est intéressée aux divers modes de financement étudiés. Les conséquences liées au remboursement de l'emprunt sur 25 ans inquiètent certains commissaires, alors que d'autres s'inquiètent sur la capacité de notre canton à garantir son financement.

Si la nécessité de déroger aux mécanismes de frein à l'endettement a été acceptée rapidement par chacun, les autres aspects financiers ont créé plus de divisions. Le mode de financement du fonds et la part à charge des communes ont suscité beaucoup de discussions. La solution finalement retenue d'un partage de 60% à charge du canton et 40% à charge des communes a satisfait les membres de la commission.

Certains commissaires sont interpellés quant au montant de ces travaux et doutent de la capacité de notre canton à assumer les conséquences de cet investissement. La durée de remboursement de l'emprunt, ainsi que les mécanismes de frein aux dépenses, ont divisé la commission. Des commissaires craignent une charge trop lourde liée au remboursement de l'emprunt sur 25 ans, alors que d'autres sont convaincus, non seulement de rembourser rapidement l'emprunt, mais aussi de développer des mécanismes contraignants, afin de réduire l'endettement de l'Etat. La majorité partage cet objectif, mais ne peut pas y souscrire sous cette forme, n'ayant reçu aucune proposition réaliste d'économies du Conseil d'Etat ou des autres commissaires, sans renier la volonté de faire des économies. Le lien fait entre ce rapport, apportant une vision nouvelle de notre canton et les mécanismes de frein aux dépenses ne leur semble pas adéquat.

Négociations avec les CFF:

Ces négociations ont permis de dégager une participation financière des CFF aux coûts d'infrastructure de la nouvelle ligne à hauteur de 241 millions de francs, montant nettement plus élevé que ce qui était prévu au début des discussions. Cet accord a donné lieu à une convention, où le canton s'engage à ne pas maintenir la ligne actuelle entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds.

Calendrier d'avancement du projet:

Le calendrier pour l'étude du projet a été bien respecté. La commission a parfois craint que la date de la votation ne soit trop précoce, mais a finalement soutenu la date retenue par le Conseil d'Etat. La date du 23 septembre 2012 a notamment été fixée en tenant compte des contraintes liées aux partenaires extérieurs (CFF en particulier), mais également de l'état d'avancement d'autres projets au niveau cantonal.

Communication liée au projet:

Dès le début des travaux, la commission a insisté sur la nécessité d'une communication importante sur ce projet. Elle a insisté pour qu'une communication de qualité soit lancée très rapidement dans les divers médias. Une nouvelle phase de cette campagne commencera dès l'adoption de ce rapport par le Grand Conseil en première lecture à fin mai 2012. Une attention particulière sera portée à la communication par les réseaux sociaux, ainsi que par le site internet www.transrun.ch.

Conclusions

A l'unanimité, la commission souhaite la réalisation de ce projet de RER. Elle est convaincue du rôle important que ce projet de société joue dans la relation entre les différentes régions du canton, mais également sur son développement, grâce au dynamisme insufflé par ce projet de développement durable, qui permet de développer un concept de mobilité digne du 21^e siècle. Il permet également d'ouvrir notre canton aux autres régions de notre pays (Arc lémanique, Région Mittelland, Suisse alémanique), mais également vers la Franche-Comté. Il s'agit d'une opportunité historique à saisir.

Les membres de la commission, à l'unanimité, sont convaincus de la nécessité de garantir son financement, tout en le rendant soutenable pour la population. Dans ce sens, ils attendent avec intérêt les propositions faites par la CGF.

En cas d'acceptation de ce projet, les membres de la commission proposent d'accompagner les travaux d'élaboration et de réalisation du TransRUN jusqu'à sa mise en fonction.

En cas de refus par le Grand Conseil ou par la population neuchâteloise, il paraît juste aux membres de la commission de dissoudre cette commission parlementaire.

a) Projet de décret approuvant le projet de réforme des institutions proposé par le Conseil d'Etat

Entrée en matière (art. 64 OGC)

A l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret et d'adopter l'amendement de la commission législative.

b) Projet de décret portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (RER)

Trois amendements sont proposés quant à ce projet de décret.

Amendement refusé par la commission (art. 60, al. 2, OGC)

Article 44a (nouveau), lettre a

a) construction d'une ligne direct entièrement souterraine entre la gare de...

Par 5 voix contre 1 et 1 abstention, la commission a refusé cet amendement.

Commentaire: ce refus est notamment lié à l'augmentation sensible des coûts d'investissement, ainsi que des coûts d'exploitation ultérieurs.

Amendement transformé en postulat

Article 44a (nouveau), lettre b

b) amélioration de la capacité de la ligne La Chaux-de-Fonds – Le Locle – Morteau;

A l'unanimité, la commission décide de transmettre cette proposition sous la forme d'un postulat, qui sera traité ensuite (cf annexe).

Amendement accepté par la commission (art. 60, al. 2, OGC)

Article 44a (nouveau), lettre d

d) mesures d'infrastructures (*suppression de "pour la réorganisation des transports publics"*) rendues nécessaires par la mise hors service (en remplacement de "suppression") de la ligne ferroviaire des CFF entre Neuchâtel (*suppression de "– Chambrelieu"*) – La Chaux-de-Fonds.

Par 6 voix sans opposition, la commission a accepté cet amendement.

c) Projet de loi sur le fonds RER

Entrée en matière (art. 64 OGC)

A l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Amendement accepté par la commission (art. 60, al. 2, OGC)

Article 3, alinéa 2

²La répartition de la part communale entre les communes s'opère selon la clé de répartition inscrite dans la loi sur les transports publics (LTP), du 1^{er} octobre 1996.

A l'unanimité, la commission a accepté cet amendement.

Vote final

A l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ces projets de décrets et de loi avec les amendements proposés. Ce vote a été effectué lors de la séance de la commission du lundi 7 mai et a été fait sous réserve des propositions pouvant encore émaner de la commission de gestion et des finances (CGF) et de la commission législative (CL).

Préavis sur le traitement du projet (art. 102ss OGC)

A l'unanimité des membres présents, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Motions et postulats dont le Conseil d'Etat propose le classement

Les membres de la commission présents lors de la séance du 30 avril 2012 proposent au Grand Conseil:

- d'accepter le classement de la motion Laurent Debrot 08.171, du 4 novembre 2009, "Pour la création d'un fonds TransRUN"; et ce, à l'unanimité;
- de statuer sur le classement du postulat de députés de Corcelles-Cormondèche, Peseux et Rochefort 07.195, du 6 novembre 2007, "Pour un TransRUN qui profite à tous!"; le vote au sein de la commission étant partagé (3 voix pour le classement, 3 contre);
- d'accepter le classement du postulat du groupe socialiste 07.191, du 6 novembre 2007, "Pour un TransRUN qui respecte le service public!"; et ce, à l'unanimité;

- de refuser le classement de la motion populaire du parti socialiste du Littoral neuchâtelois 04.157, du 26 août 2004, "Ligne CFF Gorgier – Neuchâtel: Non à la dégradation des prestations", et ce par 3 contre 2 et 2 abstentions.

Neuchâtel, le 7 mai 2012

Au nom de la commission "TransRUN-RER-Agglomération":

Le président,
O.HAUSSENER

Le rapporteur,
B. NUSSBAUMER

B. PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DE GESTION ET DES FINANCES

(Du 14 mai 2012)

La commission de gestion et des finances du Grand Conseil,

composée de MM. Baptiste Hurni, président, Philippe Haerberli, vice-président, Fabien Fivaz, rapporteur, Martial Debély, Jacques Hainard (*excusé*), Bertrand Nussbaumer, Daniel Schürch, Claude Guinand, Charles Haesler (*excusé*), Olivier Haussener, Jean-Bernard Wälti, François Konrad, Daniel Ziegler, Raymond Clottu et Jean-Charles Legrix,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil:

Introduction

La Commission de gestion et des finances (CGF) s'est réunie à cinq reprises (24, 25, 30 avril, 3 et 14 mai) afin de traiter le volet financier du RER neuchâtelois. En raison des Comptes 2011 et du rapport 11.036 sur le redressement des finances et la réforme de l'Etat, elle n'a malheureusement pas trouvé le temps d'intervenir pendant la phase de consultation du projet, ce qu'ont regretté la plupart des commissaires.

Travaux de la commission

Tous les commissaires ont souligné l'importance du projet de RER pour le canton, sa population et ses capacités de développement. Ils ont également tous insisté sur la nécessité de démontrer la faisabilité financière du projet. La CGF s'est donc principalement concentrée sur ce dernier aspect. Elle a accepté sans difficulté la nécessité de lever le frein à l'endettement (marge d'autofinancement) pour permettre les investissements, tout en souhaitant concomitamment ancrer dans la législation le principe d'équilibre budgétaire qui permettra de rembourser les dettes contractées pour le RER et d'éviter une explosion de l'endettement global du canton. Selon elle, le RER ne doit pas seulement être finançable, il doit être financé. Suite aux travaux de la commission, une majorité des commissaires a accepté le principe d'une inscription de la règle d'équilibre budgétaire dans la Constitution neuchâteloise. D'autres cantons, comme Fribourg, Vaud ou le Valais, ont des règles similaires.

Dans le cadre de ses travaux, elle a obtenu copie d'une étude commandée par le Conseil d'Etat à l'Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel (IRENE) qui détaille les mesures nécessaires pour permettre au canton de Neuchâtel de financer le projet de RER sans augmenter à moyen terme l'endettement au-delà du soutenable. La CGF a également pris en compte l'influence des autres projets qui auront un impact financier ces prochaines années : la réforme de l'imposition des personnes physiques, l'assainissement de Prévoyance.ne ou encore la réforme hospitalière (infrastructures). Les impacts de l'ensemble des grands projets sur la planification financière sont donnés dans le rapport 11.036 sur le redressement des finances et la réforme de l'Etat.

Rapport IRENE

Le Conseil d'Etat commandé en 2011 une étude à l'Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel (IRENE) qui devait répondre à la question « La réalisation du

TransRUN est-elle soutenable pour les finances publiques du canton ? ». L'étude fixe un cadre dans les termes suivants:

- L'étude d'opportunité a montré que le projet permettait de créer une valeur actuelle de 200 millions pour la collectivité.
- La politique financière d'une collectivité publique est jugée soutenable si elle n'occasionne pas d'augmentation de la dette à moyen terme.
- Le ratio d'endettement du canton de Neuchâtel révèle une situation financière délicate.

L'étude a testé les conséquences financières de plusieurs scénarios :

- *Pas de changement des règles de frein à l'endettement (y.c. en matière d'investissement)* : les conclusions montrent que le scénario n'est pas soutenable. L'investissement RER contraindrait l'Etat à renoncer à tout autre investissement et l'endettement augmenterait de plusieurs dizaines de millions chaque année. Le rapport note au surplus que le volume d'investissement actuel est sans doute déjà trop faible pour permettre le renouvellement de l'infrastructure en place.
- *Mise entre parenthèse de la règle du frein à l'endettement (en matière d'autofinancement)* : l'endettement du canton augmenterait d'environ 650 à 750 millions de francs. Cette option n'est pas recommandable ; elle donnerait un très mauvais signal aux marchés financiers.

Selon le rapport, le canton doit donc se doter d'une règle budgétaire qui permette de contrôler l'augmentation de la dette pendant les travaux et qui permette de la ramener le plus rapidement possible à un niveau raisonnable dès la fin du chantier. Les recommandations finales de l'IRENE sont les suivantes:

- Création d'un fonds spécial de financement préalable qui permette de limiter à l'endettement lié aux travaux à environ 400 à 500 millions de francs.
- Octroi d'une exception aux règles du frein à l'endettement pour les dépenses liées au RER (sur la marge d'autofinancement).
- Introduction d'une nouvelle règle de couverture des charges qui fixe que les revenus doivent excéder les charges de 1 % jusqu'à ce que la dette atteigne un niveau raisonnable.
- L'adoption des nouvelles règles doit être faite en même temps que l'adoption du RER.

Le Conseil d'Etat a effectivement introduit dans son projet les deux premières mesures, mais il s'est par contre seulement engagé à « resserrer les dépenses de fonctionnement » (introduction du rapport RER). Il n'a pas formellement voulu introduire immédiatement de nouvelles règles, préférant le faire au moment de révision de la Loi sur les finances en lien avec le nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2). Pour une partie de la commission, ce n'est pas suffisant puisqu'il manquait la simultanéité dans l'adoption du projet et des réformes financières.

Extrapolations du Conseil d'Etat

Suite au débat sur le rapport 11.036 sur le redressement des finances et la réforme de l'Etat, une partie de la commission a souhaité que les chiffres de la planification financière roulante (PFR) soient mis à jour. Le Conseil d'Etat a fourni à la commission une extrapolation financière de 2010 à 2023 qui corrige la PFR et modifie les limites à l'endettement. Ces dernières sont modifiées de telle manière qu'elles permettent un retour progressif à l'équilibre budgétaire tout en assurant un niveau minimum d'investissements. L'extrapolation prend en compte les autres projets stratégiquement importants (réforme fiscale des personnes physiques, réforme hospitalière (infrastructures) et assainissement de Prévoyance.ne).

Les conclusions montrent qu'il faudra faire des efforts en terme financier d'environ 150 millions de francs en 2013, 330 millions en 2018 et environ 500 millions à partir de 2023. Ces chiffres confirment un déficit structurel de plusieurs dizaines de millions de francs

souvent évoqué ces dernières années. Ils illustrent la nécessité de prendre sans délai des mesures pour éviter une aggravation de la situation financière de l'Etat ces prochaines années.

Selon le Conseil d'Etat, si les extrapolations doivent être prises avec précaution, ils mettent en évidence l'ampleur des défis auxquels notre canton est confronté, tout comme la nécessité d'entreprendre sans délai des réformes fondamentales afin de permettre tant l'assainissement de nos finances que le financement des projets stratégiquement importants.

Considérations de la commission

Au cours des travaux, les commissaires se sont rapidement mis d'accord sur les points suivants:

- Les investissements liés aux RER (de même que les autres projets stratégiquement importants) impliquent des charges financières importantes. De nouvelles règles budgétaires doivent donc être instaurées.
- Le principe de ces nouvelles règles doit être voté en même temps que le projet de RER.
- Une nouvelle norme constitutionnelle est préférable à une modification dans l'urgence de la Loi sur les finances. Ceci permettra également de corriger certains défauts constatés à l'usage des mécanismes financiers actuels.

Sur proposition du Conseil d'Etat, la commission est entrée en matière sur un projet de modification de la Constitution qui fixe le principe de l'équilibre du budget de fonctionnement et qui règle par des dispositions transitoires les modalités de mises en œuvre d'une réduction progressive des déficits pour atteindre l'équilibre au moment de la mise en service du RER, mais au plus tard en 2023. La commission a également modifié le projet du Conseil d'Etat pour avancer la date d'adoption d'un rapport à l'appui d'une modification de la loi sur les finances qui fixe les modalités de mises en œuvre de la nouvelle norme constitutionnelle sur l'équilibre budgétaire.

A noter qu'une proposition de postulat (Verts), qu'un amendement au décret constitutionnel (PLR) et un sous-amendement (UDC) allant tous dans le sens du décret sur l'équilibre budgétaire ont été retirés. Une proposition de loi sur le désendettement (PLR) a également été retirée.

Projet de décret portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (RER)

Entrée en matière (art. 64 OGC)

A l'unanimité des membres présents, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret, puis de le modifier comme suit:

Amendements acceptés par la commission (art. 60, al. 2, OGC)

Titre et préambule

Décret portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) (RER *et équilibre budgétaire*)

A l'unanimité des membres présents, la commission a accepté cet amendement.

Art. 57, al. 5 et 6 (nouveaux)

⁵Le budget de fonctionnement doit être équilibré. La loi règle les exceptions et *leurs* conditions.

⁶L'adoption d'un budget de fonctionnement déficitaire doit dans tous les cas être votée à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

A l'unanimité des membres présents, la commission a accepté ces amendements.

Disposition transitoire à la modification du ... (art. 57, al. 5 et 6) (nouveau)

¹Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, règle dans une loi la réduction progressive de l'excédent de charges du budget de fonctionnement, de manière à atteindre l'équilibre budgétaire pour l'exercice qui suit l'année de mise en exploitation du TransRUN mais au plus tard pour l'exercice 2023.

²Il adopte cette loi en même temps qu'il prend connaissance du programme de législature et du plan financier de la législature 2013-2017, que le Conseil d'Etat lui présente au plus tard le 31 décembre 2013 en dérogation au délai figurant à l'article 80.

³Jusqu'au terme fixé par la loi pour l'adoption d'un budget de fonctionnement équilibré, l'adoption d'un budget de fonctionnement déficitaire n'est soumise au vote à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil qu'en cas de dépassement des limites prévues par la loi.

A l'unanimité des membres présents, la commission a accepté ces amendements.

Loi sur le fond RER

Amendements refusés par la commission (art. 60, al. 2, OGC)

Article 2 (nouveau)

Le fonds est alimenté par les ressources suivantes:

- a) des contributions de l'Etat;
- b) des contributions des communes
- c) un impôt extraordinaire sur les grandes fortunes
- d) toutes autres ressources.

Article 3 (nouveau)

¹Le canton participe à raison de trois cinquièmes et les communes à raison de deux cinquièmes au financement du fonds.

²Un impôt extraordinaire, d'une durée de 4 ans, est prélevé sur les fortunes de plus de 1 million de francs. La courbe fiscale est lissée pour atteindre 1% à partir de 2 millions de francs.

³La répartition de la part communale entre les communes et la fixation des critères pour ce faire font l'objet d'une loi spéciale.

Par 9 voix contre 2 et 2 abstentions, la commission a refusé ces deux amendements.

Adoption du rapport de la commission de gestion et des finances

Le présent rapport est adopté à l'unanimité des membres présents lors de la séance de la commission de gestion et des finances du 14 mai 2012.

Neuchâtel, le 14 mai 2012

Au nom de la commission
de gestion et des finances:

Le président,
B. HURNI

Le rapporteur,
F. FIVAZ

C. PROPOSITIONS DE LA COMMISSION LEGISLATIVE

(Du 14 mai 2012)

La commission législative du Grand Conseil,

composée de M^{mes} et MM. Yvan Botteron, président, Thomas Perret, vice-président, Armand Blaser, rapporteur, Philippe Bauer, Francis Monnier, Marc-André Nardin, Pascal Sandoz, Caroline Nigg Wolfrom, Veronika Pantillon, Michel Bise, Christine Fischer, Mario Castioni, Anne Tissot Schulthess, Bernhard Wenger et Walter Willener,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil:

Introduction

Selon la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), la commission législative est seule compétente pour examiner tout projet de décret dont l'adoption nécessite une modification de la Constitution. A ce titre, elle est donc associée à l'examen préalable du rapport *Agglomération et RER neuchâtelois* qui prévoit l'introduction d'un nouvel article constitutionnel temporaire.

Travaux de la commission

La commission a d'abord examiné le projet de rapport soumis à consultation du 17 janvier 2012, puis le rapport définitif du 26 mars 2012. A cet effet, elle y a consacré tout ou partie de ses séances du 31 janvier, 21 février, 6 mars, 19 avril, 3, 4 et 14 mai 2012. Elle a adopté le présent rapport le 14 mai 2012 à l'issue d'une séance commune avec les commissions TransRUN-RER-Agglomération d'une part, de gestion et des finances d'autre part.

M. Claude Nicati, conseiller d'Etat et chef du Département de la gestion du territoire a participé à l'essentiel des travaux. Il en va de même de M. André Simon-Vermot, chef du service juridique, de M^{me} Dominique Robyr-Soguel, adjointe au chef de service de l'aménagement du territoire et de M. Nicolas Gigandet, directeur du service financier.

Examen du rapport du Conseil d'Etat

Premier projet de rapport

Le projet RER figure dans le projet d'agglomération déposé auprès de la Confédération à fin 2007. L'un et l'autre sont fortement liés. C'est donc par cohérence que, dans son premier rapport soumis à consultation, le Conseil d'Etat se proposait de renforcer les possibilités de collaborations intercommunales en introduisant la notion d'«*agglomération*» dans la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel.

Aussi, dans un premier temps, la commission a concentré ses travaux sur cet objet pour en mesurer l'opportunité. Ses réflexions ne sont pas retranscrites ici, le Conseil d'Etat ayant retiré l'intention précitée dans son rapport définitif après analyse des remarques reçues par le biais de la procédure de consultation. Ce retrait donne satisfaction aux membres de la commission.

Rapport définitif

La commission salue la qualité du rapport définitif et prend acte que le projet d'introduction de la notion d'agglomération dans la Constitution est remplacé par une volonté de réformer les institutions qui se traduit par un nouveau projet de décret.

Répartition des tâches

Trois commissions sont chargées d'examiner préalablement le rapport. Il appartient à la commission TransRUN-RER de se prononcer prioritairement sur les aspects techniques du projet, à la commission de gestion et des finances de traiter des aspects liés au financement et à la commission législative d'examiner les actes législatifs proposés.

Réflexions et propositions de la commission

Réforme des institutions

1. Principe

Les membres de la commission sont d'avis qu'une démarche visant à réformer les institutions est nécessaire. Cette volonté correspond au vœu déjà exprimé lors de l'examen du projet d'augmenter la durée de la législature à cinq ans (11.050) de disposer d'une vision claire de l'ensemble des réformes à accomplir plutôt que de prendre des décisions au coup par coup. La mise en œuvre de cette réflexion est également l'occasion de définir comment renforcer concrètement les possibilités de collaborations intercommunales au sein d'une agglomération.

2. Examen du projet de décret approuvant le projet de réforme des institutions proposé par le Conseil d'Etat

Si, quant au fond, les commissaires approuvent le principe susmentionné, ils divergent sur des aspects précis du projet de décret.

Pour certains commissaires, il est difficile d'approuver un projet qui n'a pas été assez étudié et discuté. Aussi, proposition d'amendement est faite pour supprimer l'article premier en gardant toutefois la suite du texte afin de maintenir l'intention de réforme qui sera lue positivement par la Confédération. Aux yeux d'autres commissaires et du chef du département, cet amendement viderait par trop le décret de sa substance. Pour certains, il y a par ailleurs malaise à financer le projet de réforme par un crédit, voté en 2010, essentiellement destiné à redresser les finances de l'Etat.

A partir de l'échange des points de vue, une proposition d'amendement est élaborée puis votée par la commission législative (voir lettre a) dans le chapitre «conclusions» ci-après).

Modification de la Constitution visant à inscrire une disposition temporaire pour la réalisation du RER

1. Principe

Les membres de la commission sont d'avis que la disposition proposée est nécessaire afin que la population puisse se prononcer, autrement que par le biais d'un référendum facultatif, sur un objet d'une si grande importance.

Deux thèmes surtout, figurant dans le projet de décret, ont nourri les discussions de la commission:

- la question du financement du projet;
- la question de la desserte en transports publics de la Côte.

Concernant ces deux points, la commission législative note qu'elle ne dispose pas, au moment du dépôt de son rapport, d'une part d'indications de la commission de gestion et des finances quant à la manière de financer le projet en garantissant l'équilibre des comptes du canton, d'autre part d'un projet clair précisant les moyens de desserte (et les coûts liés) en transports publics de la Côte. Ce sont pour l'essentiel ces raisons qui font que le vote d'entrée en matière n'est pas voté à l'unanimité.

2. *Examen du projet de décret amendé par la CGF portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) (RER)*

Les propositions d'amendement étudiées par la commission législative figurent dans le chapitre «conclusions» ci-après, sous lettre b.

Modification de la Constitution visant à inscrire une disposition d'équilibre budgétaire (amendement de la CGF)

1. *Principe*

Lors de sa dernière séance, le 14 mai 2012, la commission législative a reçu un amendement de la commission de gestion et des finances visant à modifier la Constitution pour y inscrire le principe d'un budget de fonctionnement équilibré ainsi qu'une disposition transitoire prévoyant, par le biais de la loi, la réduction progressive de l'excédent de charges du budget de fonctionnement, de manière à atteindre l'équilibre budgétaire au plus tard pour l'exercice qui suit l'année de mise en exploitation du TransRUN.

2. *Examen du projet de décret, amendé par la CGF, portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) (RER et équilibre budgétaire)*

La commission législative déplore avoir été dans l'impossibilité d'examiner de manière sérieuse cette proposition finale reçue dans l'heure précédent l'adoption du présent rapport. Tenue de donner son avis sur cet objet, conformément à loi d'organisation du Grand Conseil, elle devrait normalement disposer d'un délai afin de pouvoir se prononcer quant au fond de la proposition. Elle note toutefois que, selon le Conseil d'Etat, l'unité de la matière est respectée de telle sorte que la modification de l'article 44, respectivement de l'article 57, pourront faire l'objet d'une seule question adressée aux électrices et électeurs. D'autre part, toujours selon le Conseil d'Etat, les nouveaux alinéas 5 et 6 de l'article 57 ne rentrent pas en contradiction avec les alinéas 1 à 4 actuels dudit article 57. Finalement, se référant aux travaux de la CGF, elle estime pouvoir se prononcer (voir chapitre «conclusions» ci-après, sous lettre c).

Conclusions

La commission législative propose les recommandations suivantes:

a) Projet de décret approuvant le projet de réforme des institutions proposé par le Conseil d'Etat

Entrée en matière (art. 64 OGC)

A l'unanimité des membres présents, la commission législative propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Amendement accepté par la commission (art. 60, al. 2, OGC)

Par 10 voix sans opposition, la commission législative, sous réserve d'améliorations formelles du service juridique de l'Etat, a accepté les amendements suivants:

Titre du décret

Décret

soutenant le projet de réforme des institutions tel qu'initié par le Conseil d'Etat

Article premier

¹Le Grand Conseil soutient le projet de réforme des institutions tel qu'initié par le Conseil d'Etat.

²Ce projet figure dans le rapport 12.016 et comporte:

- a) une description des objectifs poursuivis;
- b) un processus décrivant la planification et les grandes étapes de la réforme des institutions;
- c) un calendrier prévisionnel de mise en œuvre de la réforme des institutions;
- d) une évaluation des moyens financiers à mettre en œuvre pour aboutir à la réforme des institutions;
- e) les grandes lignes de la collaboration entre le Grand Conseil, le Conseil d'Etat et les communes pour l'élaboration de la réforme des institutions;
- f) les grandes lignes définissant la participation de la société civile aux travaux de réforme des institutions.

Art. 2

Pour permettre la réalisation des travaux initiaux portant sur la réforme des institutions, le Conseil d'Etat est autorisé à prélever, aux mêmes clauses et conditions, les sommes nécessaires ~~en utilisation~~ du crédit de 16.000.000 francs prévu par le décret sur le redressement durable des finances cantonales ainsi que l'adaptation en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Etat, du 23 février 2010.

Art. 3

Le Conseil d'Etat présente, dans les deux ans dès l'adoption du présent décret, un rapport sur la mise en œuvre du projet de réforme des institutions ainsi que sur les besoins de financement spécifiques à ce projet, pour permettre l'entrée en vigueur de la réforme des institutions au plus tard le 1er janvier 2023.

Art. 5 (nouveau)

Le présent décret entre en vigueur le 1^{er} juin 2012.

b) Projet de décret portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) (RER)

Entrée en matière (art. 64 OGC)

Par 5 voix contre 3 et 5 abstentions, la commission législative propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Amendements examinés par la commission (art. 60, al. 2, OGC)

Article 44a (nouveau), lettre d

Amendement Thomas Perret

En se référant aux pages 49 et 50 du rapport, M. Perret propose l'amendement suivant:

[...]

² *La réalisation du réseau implique les mesures suivantes:*

[...] d) *mesures d'infrastructures pour la réorganisation des transports publics rendues nécessaires par la cessation d'exploitation de la liaison ferroviaire Neuchâtel – Chambrélien – La Chaux-de-Fonds. Les terrains de l'ancienne ligne ferroviaire deviendront propriété de l'Etat, qui les affectera en priorité à la mobilité douce et à des usages d'intérêt public.*

Pour sa part et concernant le même alinéa, par 6 voix sans opposition, la commission TransRUN-RER a accepté l'amendement suivant:

Article 44a (nouveau), lettre d

d) *mesures d'infrastructures (suppression de "pour la réorganisation des transports publics") rendues nécessaires par la mise hors service (en remplacement de "suppression") de la ligne ferroviaire des CFF entre Neuchâtel (suppression de "– Chambrélien") – La Chaux-de-Fonds.*

Par 9 voix sans opposition, la commission législative commence par accepter un sous-amendement Anne Tissot Schulthess visant à remplacer le terme "*mobilité douce*" par "*mobilité durable*" dans l'amendement Thomas Perret.

Puis par 7 voix contre 6, la commission législative préfère l'amendement de la commission TransRUN-RER-Agglomération à l'amendement Thomas Perret sous-amendé. Enfin par 12 voix sans opposition, elle préfère l'amendement de la commission TransRUN-RER-Agglomération à la proposition initiale du Conseil d'Etat.

Amendement de la commission de gestion et des finances portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) (RER et équilibre budgétaire)

Décret

portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) (RER et équilibre budgétaire)

Article premier

(...)

Art. 57, al. 5 et 6 (nouveaux)

⁵Le budget de fonctionnement doit être équilibré. La loi règle les exceptions et leurs conditions.

⁶L'adoption d'un budget de fonctionnement déficitaire doit dans tous les cas être votée à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil.

Disposition transitoire à la modification du ... (art. 57, al. 5 et 6) (nouveau)

¹Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, règle dans une loi la réduction progressive de l'excédent de charges du budget de fonctionnement, de manière à atteindre l'équilibre budgétaire pour l'exercice qui suit l'année de mise en exploitation du TransRUN mais au plus tard pour l'exercice 2023.

²Il adopte cette loi en même temps qu'il prend connaissance du programme de législature et du plan financier de la législature 2013-2017, que le Conseil d'Etat lui présente au plus tard le 31 décembre 2013 en dérogation au délai figurant à l'article 80.

³Jusqu'au terme fixé par la loi pour l'adoption d'un budget de fonctionnement équilibré, l'adoption d'un budget de fonctionnement déficitaire n'est soumise au vote à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil qu'en cas de dépassement des limites prévues par la loi.

Par 9 voix contre 1 et 3 abstentions, la commission législative propose au Grand Conseil d'adopter l'amendement de la CGF.

Vote final

Par 6 voix contre 3 et 4 abstentions, la commission législative propose au Grand Conseil d'accepter les projets de décrets amendés.

Adoption du rapport

Le présent rapport est adopté à l'unanimité des membres présents lors de la séance de la commission législative du 14 mai 2012.

Neuchâtel, le 14 mai 2012

Au nom de la commission législative:

Le président,
Y. BOTTERON

Le rapporteur,
A. BLASER

12.129

ad 12.016

7 mai 2012

**Postulat de la commission parlementaire « TransRUN-RER-Agglomération »
Pour un véritable RER**

En matière de prolongement du RER en France voisine, l'avis du Conseil d'Etat est pour l'instant le suivant:

Le prolongement du RER neuchâtelois en direction de Morteau fait l'objet d'une étude franco-suisse dont les résultats sont attendus fin 2012. Les investissements nécessaires seront évalués sur la base d'une étude coûts-utilité. Ce prolongement ne fait donc pas partie pour l'heure du RER, mais pourrait y être intégré en fonction des résultats de ces études, sur la base d'une décision du Grand Conseil. De même, d'autres compléments d'infrastructures pourraient être intégrés au RER si les développements le justifiaient. (p. 24 du rapport 12.016)

Le but de ce postulat, proposé à l'unanimité des membres de la commission, est de rappeler que le projet TransRUN est avant tout un projet de réseau express régional et dans ce sens, il nécessite la prise en considération de l'ensemble de la mobilité dans notre canton.

Nous demandons que le Conseil d'Etat intègre dans son projet de RER les liaisons avec la France voisine, que cela soit par la prolongation de la ligne La Chaux-de-Fonds – Le Locle, jusqu'à Morteau, voire au-delà. Cette réflexion doit également être faite pour la liaison reliant le Val-de-Travers à Pontarlier.