

Rapport

Date de la séance du CE: 24 mai 2017
Direction: Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
N° d'affaire: 660335
Classification: Non classifié

Crédit-cadre d'investissement routier 2018-2021

Table des matières

1	Introduction et résumé	2
2	Bases légales	3
3	Financement des projets de routes cantonales	3
3.1	Le modèle en niveaux.....	3
3.2	Caractéristiques du projet.....	4
3.3	Eléments du crédit-cadre d'investissement routier	6
3.4	Coordination avec le plan d'investissement intégré.....	7
4	Le plan du réseau routier, base de la planification des investissements	7
4.1	Synergie entre plan du réseau routier et crédit-cadre d'investissement	7
4.2	Principes applicables en matière d'investissement	7
5	Investissements dans le réseau des routes cantonales	9
5.1	Crédit-cadre d'investissement routier 2014-2017	9
5.2	Ensemble des investissements dans le réseau 2018-2021	9
5.3	Montants demandés par le biais du crédit-cadre d'investissement 2018-2021	10
5.3.1	Conditions générales et hypothèses	10
5.3.2	Montant engagé par le crédit-cadre d'investissement routier 2018-2021	11
5.3.3	Liste des projets d'investissement d'envergure	11
5.3.4	Paievements annuels prévus (bruts)	11
5.3.5	Répartition par niveaux et arrondissements d'ingénieur en chef	12
5.4	Nature de la dépense	12
5.5	Nature du crédit / compte / exercice.....	12



5.6	Organe compétent pour l'utilisation du crédit-cadre	12
5.7	Répercussions sur l'économie	13
5.8	Répercussions sur les communes	13
5.9	Coûts induits.....	13
6	Répercussions sur le personnel.....	14
7	Proposition.....	14

1 Introduction et résumé

En vertu de l'article 52, alinéa 3 de la loi sur les routes, le Grand Conseil a approuvé en septembre 2013 un premier crédit-cadre d'investissement (CCI) routier 2014-2017. Ce dernier arrive à échéance à la fin de l'année et doit être remplacé par un nouveau CCI pour les années 2017 à 2021. Dans le même temps, le Conseil-exécutif transmet le plan du réseau routier 2014-2029 mis à jour (PRR ; actualisation des annexes 1 à 3) au Grand Conseil pour qu'il en prenne connaissance.

Le crédit-cadre d'investissement routier s'appuie sur le PRR, c'est-à-dire la planification à long terme des routes cantonales. Il tient compte des bases et des planifications déterminantes en la matière au niveau cantonal, telles que la stratégie de la mobilité globale, la stratégie économique 2015, le plan directeur cantonal et les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU). Il détermine les mesures à moyen terme impliquant, en matière de routes, des dépenses nouvelles (investissements). Les projets visant à instaurer un niveau de sécurité routière suffisant et à garantir la qualité de la desserte (aménagement/nouvelle construction) sont considérés comme des investissements au sens de la loi sur les routes. Le Grand Conseil est compétent pour décider de ces investissements dans le réseau de routes cantonales. En revanche, les dépenses pour les réparations, la remise en état et le renouvellement complet de composantes entières d'une route comme les ponts, les revêtements de chaussées et les dispositifs de balisage sont financées au moyen du crédit-cadre pour le gros entretien, lequel est approuvé par le Conseil-exécutif.

Les investissements relatifs aux routes cantonales sont régis par une hiérarchisation stricte des projets, ces derniers étant tous coordonnées entre eux conformément aux objectifs d'effet de la loi sur les routes. La priorité d'un projet est établie en fonction de l'urgence de la mesure et de la marge de manœuvre disponible qui est représentée dans le modèle de classification (voir chiffre 3.1). La priorité des projets est définie pour chaque niveau notamment en fonction de la nécessité d'agir, du degré d'urgence et du rapport coût/efficacité.

Par le crédit-cadre d'investissement routier 2018-2021, le Grand Conseil approuve un cadre financier **brut d'environ 187 millions de francs** que le canton peut utiliser pendant la durée du crédit-cadre pour assumer ses engagements en matière d'investissements dans le réseau de routes cantonales. Il appartient au Conseil-exécutif ou au service compétent de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie de libérer les ressources financières nécessaires à chaque projet. Pour ce faire, ils tiennent compte des subventions forfaitaires et des subventions spécifiques aux projets octroyées par la Confédération et des tiers. L'approbation du budget annuel par le Grand Conseil demeure réservée. Le CCI 2018-2020 demandé est inférieur d'environ 80 millions de francs au premier CCI routier 2014-2017. Sur

la base des expériences tirées du CCI 2014-2017 et des mesures prévues pour ces prochaines années, le CCI 2018-2021 devrait être suffisant pour pouvoir utiliser les moyens financiers disponibles de manière ciblée. Le besoin financier pour le maintien de la valeur, qui reste élevé, sera financé au moyen du crédit-cadre pour le gros entretien. Quant aux grands projets prévus du contournement de Wilderswil, du réaménagement de la Bolligenstrasse Nord à la jonction de Wankdorf et de l'aménagement routier des tronçons Berthoud – Oberburg – Hasle et Aarwangen – Langenthal Nord, ils seront approuvés par des crédits d'objet séparés. Ces deux derniers projets ne peuvent être financés que grâce aux importantes subventions fédérales et au Fonds cantonal de couverture des pics d'investissement.

Le CCI routier relève de la compétence exclusive du Grand Conseil.

2 Bases légales

- Loi du 4 juin 2008 sur les routes (LR ; RSB 732.11), notamment articles 52 à 55
- Ordonnance du 29 octobre 2008 sur les routes (OR ; RSB 732.111.1)
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss
- Ordonnance du 18 octobre 2007 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (ordonnance d'organisation TTE, OO TTE ; RSB 152.221.191), article 12
- Ordonnance de Direction du 18 avril 2007 sur la délégation de compétences de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (ODél TTE ; RSB 152.221.191.1), article 4

3 Financement des projets de routes cantonales

3.1 Le modèle en niveaux

Le modèle en niveaux répartit les projets en six catégories.

Le niveau 1 comprend les projets « en construction », pour lesquels aucune marge de manœuvre n'existe. Ceux-ci doivent être mis en œuvre conformément au calendrier.

S'agissant des projets de maintien de la valeur et de réduction du bruit (niveaux 2 et 3), la marge de manœuvre est faible : leur contenu est en grande partie prescrit, mais il est possible de décaler leur mise en œuvre, à condition de garantir la sécurité de l'exploitation ainsi que de l'économicité et d'observer le délai légal prévu pour la réduction du bruit fixé à fin 2018.

Une marge de manœuvre limitée est accordée pour les mesures visant à combler les lacunes en matière de sécurité routière (niveau 4) : il s'agit à ce niveau de remédier d'urgence aux points noirs en termes d'accidents (souvent aux carrefours), de sécuriser davantage les tronçons routiers dangereux et la traversée des routes pour les piétons et les cyclistes. Depuis l'entrée en vigueur du train de mesures Via sicura de la Confédération, les cantons se voient contraints d'accorder davantage d'attention encore à la sécurité routière. La mise en œuvre de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand ; RS 151.3) déclenche elle aussi des investissements dans le niveau 4.

Les projets d'agglomération visant à améliorer la sécurité routière et la compatibilité du trafic avec le site ou à garantir la qualité de la desserte font l'objet d'une subvention fédérale. De ce fait, ils sont regroupés à part (niveau 5).

Les projets destinés à accroître la capacité des routes (niveau 6), par leur élargissement ou la construction de nouveaux tronçons (contournements), sont rares. Ils sont envisageables uniquement lorsque les conditions de trafic requises ne peuvent être assurées autrement, notamment par une gestion adéquate du trafic. Les projets du niveau 6 bénéficient de la plus grande marge de manœuvre.

3.2 Caractéristiques du projet

Les projets de routes cantonales sont financés par les canaux suivants :

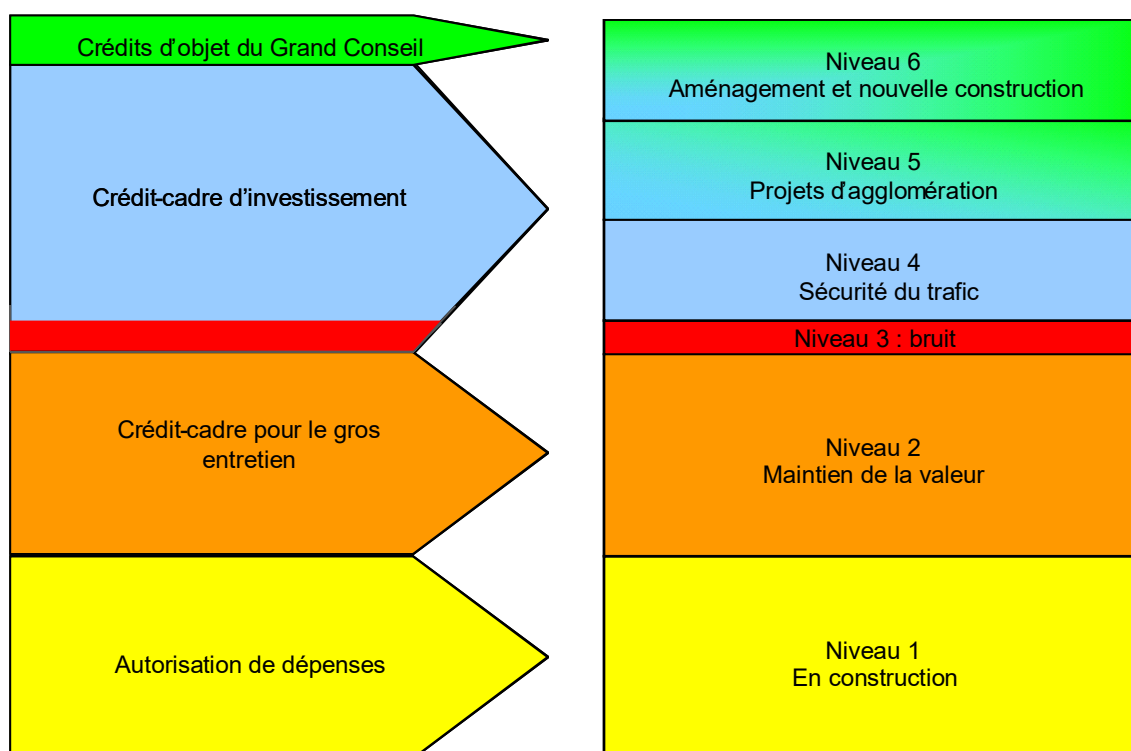


Illustration 1 : Types de financement et leur utilisation

Les dépenses autorisées (en jaune ci-dessus) comprennent les projets qui sont actuellement en construction (niveau 1). Leur montant total, correspondant au coût des projets en construction, change constamment en fonction de l'approbation des nouveaux arrêtés d'exécution, de l'avancement des travaux et du décompte des projets achevés. Début mars, il s'élevait à environ 47 millions de francs.

Les mesures de maintien de la valeur (niveau 2, en orange ci-dessus) sont financées par le biais du crédit-cadre pour le gros entretien. Il s'agit de dépenses autorisées par le Conseil-exécutif pour la remise en état ou le rétablissement de l'état antérieur de composantes entières d'une route comme les ponts, les murs de soutènement, les revêtements de chaussée, les installations d'évacuation des eaux, les dispositifs de balisage ou l'éclairage public (art. 56 LR). Le Conseil-exécutif arrête en règle générale ce crédit-cadre tous les deux ans. Le crédit-cadre 2016-2017 en cours s'élève à 126 500 000 francs. Le montant des

dépenses autorisées, qui est prélevé sur ce crédit-cadre, dépend de l'état des éléments de l'installation, de l'avancement des projets et des moyens financiers disponibles. Les investissements de ces dernières années ont permis pour l'essentiel de maintenir les indices de l'état des chaussées au même niveau et l'état actuel d'environ 80 pour cent des routes cantonales se situe actuellement entre moyen et bon. Si les moyens étaient réduits, il faudrait observer davantage encore l'évolution de l'état des routes afin d'éviter que les travaux ne s'accumulent et ne soient répercutés sur les générations futures.

Ce risque existe notamment pour la moitié des ponts, car ils ont été construits après 1980 et doivent être remis en état au plus tard au cours de la prochaine décennie.

Les mises aux normes acoustiques (niveau 3, en rouge ci-dessus) seront encore financées jusqu'à fin 2018 au moyen du crédit-cadre pour les mesures de protection contre le bruit sur les routes cantonales. Il n'est ensuite pas prévu de renouveler le crédit-cadre, car les prescriptions fédérales fixent à 2018 le délai pour achever les mesures d'assainissement acoustique ou du moins démarrer les projets correspondants. En raison de l'augmentation du trafic, des mesures d'assainissement acoustique supplémentaires seront toutefois nécessaires. Celles-ci seront financées à partir de 2019 au moyen du CCI. Les dépenses visent à respecter les dispositions légales en matière de protection contre le bruit le long des routes cantonales. Depuis 1994, le Conseil-exécutif a approuvé six crédits-cadre, le dernier en date du 18 novembre 2015. D'un montant de 40 millions de francs, il court pour la période de 2016 à 2018 et est utilisé en fonction de l'état d'avancement des projets et des ressources financières disponibles.

Les investissements sont approuvés par le Grand Conseil soit individuellement par un crédit d'objet (en vert), soit globalement par un crédit-cadre (en bleu). Ils comprennent les dépenses nouvelles affectées aux routes cantonales ainsi qu'aux frais d'étude nécessaires à ces projets. Il s'agit de projets destinés à combler les lacunes en matière de sécurité routière (niveau 4), de mesures issues des projets d'agglomération (niveau 5) ou visant à garantir une qualité de desserte suffisante sur les autres routes cantonales (aménagement et nouvelle construction, niveau 6).

Les projets individuels dont les coûts nets sont supérieurs à 2 millions de francs, et qui apportent une augmentation substantielle de capacité pour le trafic individuel motorisé ou qui équivalent à une nouvelle construction, requièrent un crédit d'objet du Grand Conseil. Cela concerne plusieurs grands projets des niveaux 5 et 6.

Il est prévu, pendant la durée du crédit-cadre, de soumettre à l'approbation du Grand Conseil un crédit d'objet pour le contournement de Wilderswil. D'ici à 2021, il est aussi prévu de lui soumettre des demandes de crédit pour le réaménagement de la Bolligenstrasse Nord dans le secteur de la jonction autoroutière de Wankdorf ainsi que pour l'aménagement routier du tronçon Berthoud – Oberburg – Hasle et, suivant le résultat du référendum, du tronçon Aarwangen – Langenthal Nord.

Toutes les autres dépenses nouvelles relatives à des mesures concernant les routes cantonales sont autorisées par le Grand Conseil par le biais de crédits-cadre d'investissement routier portant sur quatre ans.

La situation relative aux projets financés par le crédit-cadre d'investissement routier ou d'autres crédits-cadre est susceptible de changer entre l'approbation des crédits et l'élaboration ou la mise en œuvre des mesures. Il peut en résulter des modifications du

calendrier (p. ex. en cas d'oppositions ou de recours), du projet lui-même ou de son ampleur, ce qui n'est pas sans effets sur les coûts. C'est pourquoi le degré de priorité des projets de construction routière ne peut être fixé définitivement qu'une fois les plans de route et les autorisations de dépenses disponibles.

Ces facteurs d'interdépendance peuvent amener à avancer des projets qui aujourd'hui ne figurent qu'en deuxième ou troisième position et à les réaliser dès qu'ils seront prêts. Compte tenu de la planification continue, il est impossible de joindre au CCI une liste exhaustive de projets. La liste figurant à l'annexe du présent rapport contient donc les investissements nécessaires classés selon leur priorité actuelle.

3.3 Eléments du crédit-cadre d'investissement routier

Le crédit-cadre d'investissement routier comprend :

- tous les investissements (= dépenses nouvelles) d'un coût net jusqu'à 2 millions de francs ;
- tous les investissements dont les coûts nets sont supérieurs à 2 millions de francs, qui n'apportent pas d'augmentation substantielle de capacité pour le trafic individuel motorisé ou n'équivalent pas à une nouvelle construction et dont les travaux figurent dans le plan du réseau routier ;
- toutes les planifications et les études portant sur les investissements qui ne seront pas encore réalisés pendant la durée du présent CCI.

Les crédits déjà autorisés et les crédits d'exécution de projets qui doivent être autorisés après 2021 ne sont pas compris dans le CCI 2018-2021. Le tableau synoptique ci-après présente de manière schématique les projets compris dans le présent crédit-cadre d'investissement (encadré rouge). Il s'agit des projets dont l'étude et/ou la construction devrai(en)t débuter entre 2018 et 2021 (projets 3 à 5). Des autorisations de dépenses ont été octroyées pour les études de projet et les mesures de construction déjà en cours en 2017 (projets 1 et 2). Elles ne font donc pas partie du présent CCI.

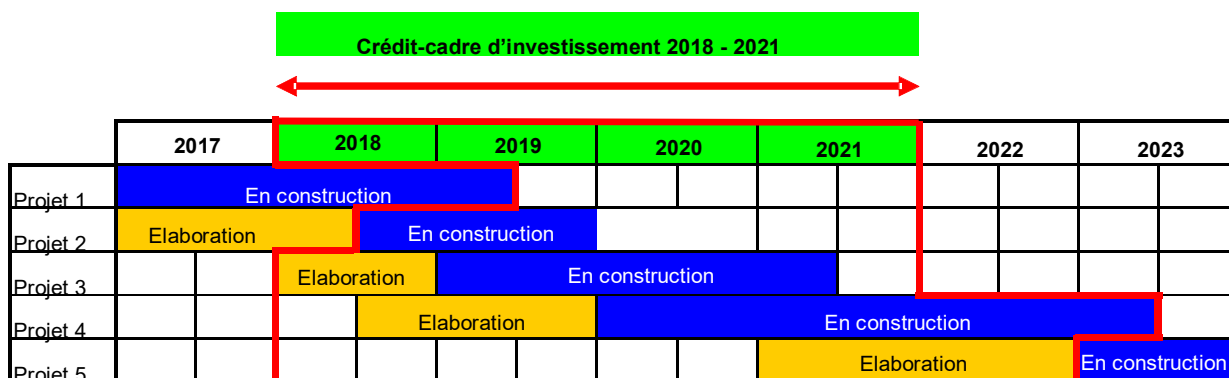


Illustration 2 : Vue d'ensemble de l'ampleur du crédit-cadre d'investissement

Les études et les mesures de construction, qui ne devraient être décidées qu'à partir de 2022, ne font pas non plus partie du présent CCI routier. Lorsque la phase d'étude est prévue avant fin 2021, mais que la réalisation est prévue après (projet 5), seuls les coûts de l'étude envisagée sont pris en compte dans le présent CCI.

3.4 Coordination avec le plan d'investissement intégré

Tous les projets figurant dans le CCI font l'objet d'une coordination avec le plan d'investissement intégré. Il ne sera ainsi pas nécessaire de renoncer à des projets inscrits dans le plan au profit de projets de routes. Le plan d'investissement intégré sera soumis au Grand Conseil à la session de novembre lors des débats sur le budget et le plan intégré mission-financement.

4 Le plan du réseau routier, base de la planification des investissements

4.1 Synergie entre plan du réseau routier et crédit-cadre d'investissement

Le plan du réseau routier (PRR) est renouvelé tous les huit ans et porte sur les 16 années à venir. Le Conseil-exécutif a adopté le premier PRR 2014-2029 en 2013 et le Grand Conseil en a pris acte. Les versions mises à jour des annexes 1 à 3 au PRR sont transmises au Grand Conseil avec le présent CCI, sur la base de l'avancement du portefeuille de projets. Les annexes comprennent notamment les listes à jour de tous les projets d'un montant supérieur à 2 millions de francs (annexe 2), les listes de changements de propriétaires (annexe 3) ainsi que le réseau de routes cantonales, y compris les changements stratégiques.

Le crédit-cadre d'investissement routier complète le plan du réseau routier en assurant le financement à moyen terme de tous les investissements sur les routes et les pistes cyclables cantonales, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas approuvés au moyen de crédits d'objet. Selon la loi sur les routes, les mesures dont les coûts sont supérieurs à 2 millions de francs pour un projet de construction, d'extension ou de déconstruction de routes cantonales ne peuvent être approuvées par le biais du CCI que si les travaux sur le tronçon concerné figurent dans le plan du réseau routier.

4.2 Principes applicables en matière d'investissement

L'actuel réseau de routes cantonales relie entre elles les communes, les régions et les agglomérations et assure la liaison vers les routes nationales et communales. Par conséquent, les routes cantonales doivent répondre à une multitude d'exigences et de besoins. Toutefois, les moyens nécessaires à l'élimination des points faibles constatés dépassent les ressources financières disponibles. Il s'agit donc d'appliquer les principes ci-dessous pour déterminer la priorité des différents types de projet¹ :

- Achever les projets en construction (niveau 1) : les projets autorisés doivent être achevés conformément aux programmes de construction. L'accélération des travaux entraîne des coûts supplémentaires ainsi que le retard, l'abandon ou l'interruption d'autres projets.
- Maintenir la capacité opérationnelle (niveaux 2 et 3) : pour assurer les fonctions importantes qu'il remplit vis-à-vis de la population et de l'économie, le réseau de routes cantonales doit être en état de fonctionner et sûr. Toutes les composantes des routes, telles que chaussées, ponts, murs de soutènement, tunnels, installations d'évacuation des eaux, dispositifs de sécurité, mais aussi leurs équipements (protection contre les chutes, éclairage, signalisation et marquage, etc.) sont soumises à un processus de vieillissement et les dégâts s'accumulent au fil du temps. La portance des fondations des routes et des ouvrages d'art en est également fragilisée au point que le risque de défaillance, tel qu'un effondrement, augmente rapidement. Afin de garantir en tout temps

¹ Pour plus de détails sur le système de planification par niveaux, voir le chiffre 3.1 et le rapport sur le plan du réseau routier

le respect des dispositions légales en matière de sécurité routière, les routes cantonales et leurs parties intégrantes doivent impérativement faire l'objet de remises en état ou de reconstructions. Ces dernières se produisent à des intervalles qui sont adaptés au type et à la date de construction, au volume de trafic ainsi qu'aux conditions géologiques et climatiques. Dans le cadre des travaux de maintien de la valeur, les routes sont, dans la mesure du possible et si cela n'est pas disproportionné, également adaptées aux nouvelles normes et aux prescriptions légales. Si les travaux ne sont pas effectués en temps voulu, il faut s'attendre, outre les impacts négatifs en termes de sécurité, à un surcoût considérable lors de la remise en état ultérieure.

Si les travaux de maintien de la valeur ne sont pas réalisés du tout, les réglementations en matière de circulation, telles que les limitations du poids des véhicules et les fermetures de routes, entre autres, sont alors inévitables pour des raisons de sécurité. Par ailleurs, le canton, propriétaire de l'installation, encourt des risques en termes de responsabilité.

- Comblen les lacunes en matière de sécurité routière (niveaux 4 et 5) : les conditions de trafic observées au quotidien et la banque de données sur les accidents montrent qu'il est nécessaire d'intervenir à maints endroits. Une analyse standard des points faibles est alors effectuée dans chaque cas pour déterminer le besoin d'intervenir. Il s'agit souvent des mesures suivantes : éliminer les points dangereux dus à l'augmentation du trafic, modérer le trafic, réaménager les carrefours ou encore aménager l'espace routier pour renforcer la compatibilité du trafic avec les nouvelles affectations des zones urbanisées (affectation comme centre urbain).
- Aménager et transformer les routes (niveaux 5 et 6) : la stratégie de la mobilité du canton de Berne repose avant tout sur le principe selon lequel les problèmes de capacité sur les routes doivent en premier lieu être résolus par des mesures organisationnelles (régulation du flux de trafic, systèmes de guidage, etc.). Pour autant, il n'est pas toujours possible d'éviter l'aménagement ou la construction d'une route, ce qui engendre des dépenses d'investissement élevées alors que ces solutions ne se révèlent souvent efficaces qu'aux heures de pointes (le matin et le soir dans les agglomérations, les week-ends de forte circulation en direction des zones touristiques).

Les priorités sont définies pour chaque niveau notamment en fonction de la nécessité d'agir, du degré d'urgence et du rapport coût/efficacité. S'agissant du maintien de la valeur, la définition des priorités repose sur l'évaluation de l'état des routes et ouvrages d'art ; s'agissant des autres domaines, elle repose sur les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation ainsi que sur les analyses de points faibles et sur des études de corridors relatives à certains tronçons.

Le CCI routier comprend avant tout des mesures de niveaux 4, 5 et, dans une moindre mesure, de niveau 6. Le processus standard pour les routes cantonales a été rigoureusement suivi pour déterminer les mesures appropriées. Il repose sur le principe suivant : les situations similaires appellent des solutions de même ordre et il est possible, pour chaque projet, de combler autant que faire se peut les lacunes tout en limitant au maximum les coûts. Les ressources financières sont ainsi utilisées de manière ciblée là où elles permettent d'obtenir le meilleur rapport coût-utilité (devoir d'utilisation économe des fonds).

5 Investissements dans le réseau des routes cantonales

5.1 Crédit-cadre d'investissement routier 2014-2017

Le crédit-cadre pour les petits et moyens investissements dans le réseau de routes cantonales a fait ses preuves. De nombreuses mesures ont pu être réalisées ou entreprises dans les délais. Cet instrument permet de décharger le Grand Conseil des affaires relatives à la construction de routes non sensibles sur le plan politique, ce qui a également des effets positifs sur la charge administrative.

Seuls les projets de construction de routes complexes et de grande envergure sont encore soumis au Grand Conseil, comme le crédit d'étude pour le projet de réaménagement routier des tronçons Berthoud – Oberburg – Hasle et Aarwangen – Langenthal Nord.

Le premier CCI portant sur les années 2014 à 2017 s'élevait à 267 491 700 francs. Environ 120 millions de francs ont été prélevés du CCI entre 2014 et février 2017. D'autres engagements à hauteur de 75 millions de francs sont prévus pour 2017. On peut donc partir du principe que le premier CCI ne sera utilisé qu'aux trois-quarts.

Durant la période de 2014 à 2017, les investissements dans le réseau de routes cantonales se sont maintenus au niveau prévu. Ils n'ont cependant été réalisés que dans une moindre mesure au moyen du CCI. En effet, d'importants investissements ont été financés par d'autres crédits, notamment le crédit-cadre pour le gros entretien 2012-2013 (environ 45 millions de francs de plus que la moyenne de 130 millions de francs sur deux ans). Cela s'explique par le fait que certaines mesures prévues initialement dans le CCI ont finalement été financées par le biais du crédit-cadre pour le gros entretien, car il s'est avéré au cours du projet qu'elles comprenaient une part plus importante affectée au maintien de la valeur.

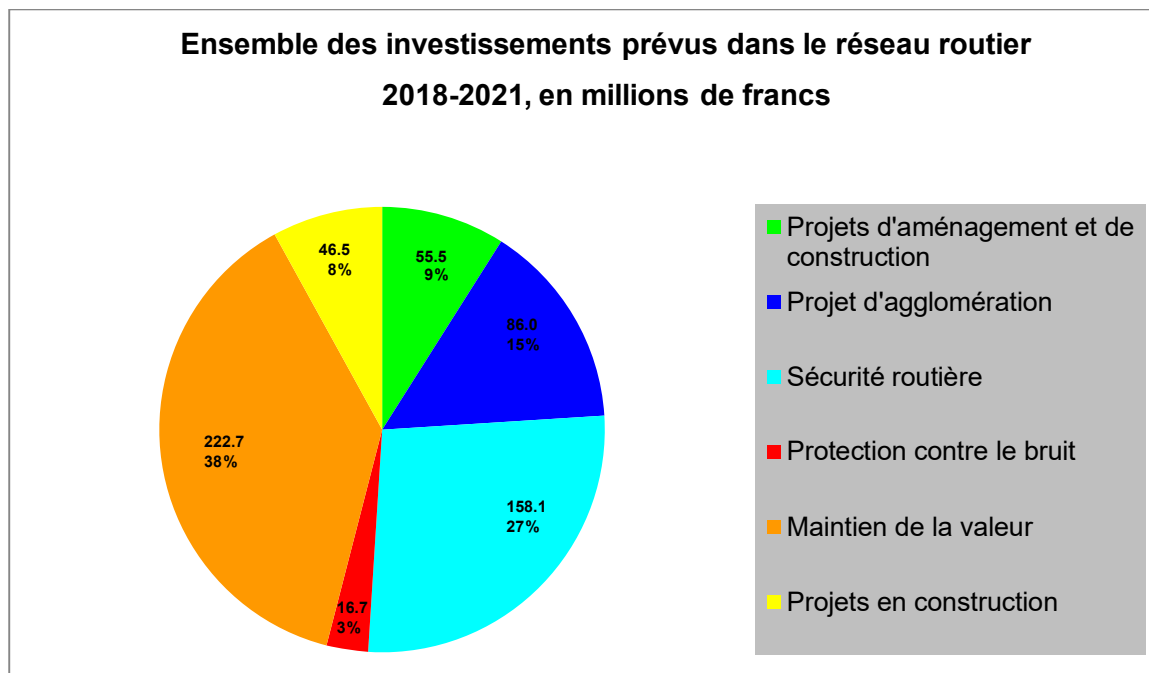
Le CCI routier 2018-2021 prend en compte les expériences tirées du premier CCI. Le montant du crédit demandé est nettement inférieur à celui du CCI 2014-2017. Les besoins en matière d'aménagement et de réaménagement routiers continuent toutefois d'être à la hausse. En raison de facteurs non prévisibles comme des retards dans le déroulement des projets, il faut à nouveau s'attendre à ce que la liste des investissements d'envergure ne puisse pas être mise en œuvre dans sa totalité.

Ces quatre prochaines années, quelques projets de grande envergure seront soumis au Grand Conseil pour approbation sous forme de crédits d'objet individuels. Les crédits d'objet prévus portent notamment sur le contournement de Wilderswil, la correction de la Bolligenstrasse Nord près de la bretelle autoroutière de Wankdorf ainsi que sur l'aménagement routier des tronçons Berthoud – Oberburg – Hasle et Aarwangen – Langenthal Nord (début des travaux en 2022).

5.2 Ensemble des investissements dans le réseau 2018-2021

Le total des investissements prévus dans le réseau de routes cantonales pour les années 2018 à 2021 s'élève à environ 586 millions de francs. Ainsi, le montant de la planification sectorielle est supérieur à celui du plan financier actuel. Ce dépassement, opportun, tient compte des modifications considérables que les projets routiers sont susceptibles de subir au fil du temps quant à leur ampleur et à leur calendrier (p. ex. retards dus aux oppositions et aux éventuels recours). Ce procédé a fait ces preuves ces dernières années en permettant une utilisation plus souple des investissements inscrits au budget pour les routes cantonales.

Le graphique ci-dessous présente, par niveau, les investissements prévus sur le réseau de routes cantonales pour la période 2018-2021.



Le montant total de près de 586 000 000 de francs destinés aux investissements prévus sur le réseau de routes cantonales pour les années 2018 à 2021 est presque identique à celui d'il y a quatre ans, pour la période 2014 à 2017.

5.3 Montants demandés par le biais du crédit-cadre d'investissement 2018-2021

5.3.1 Conditions générales et hypothèses

Le présent crédit-cadre d'investissement comprend les dépenses nouvelles engagées pour les années 2018 à 2021 (cf. chiffre 3.3) mais dont une partie du paiement effectif ne se fera qu'à partir de 2021.

Ce CCI ne contient en revanche pas les projets individuels que le Grand Conseil approuve par le biais de crédits d'objet. Il n'englobe pas non plus les dépenses nouvelles pour les projets dont la réalisation bénéficie déjà d'une autorisation de dépenses jusqu'à fin 2017 (financement au moyen du CCI routier 2014-2017).

Le montant du crédit-cadre d'investissement routier est fixé en fonction du plan financier actuel et prend en compte un certain dépassement pour la planification sectorielle (cf. chiffre 5.2).

Par ailleurs, il faut aussi prendre en compte les subventions globales fédérales versées pour la construction et l'entretien des routes cantonales qui font partie intégrante du réseau complémentaire de routes nationales. Toutefois, le montant de ces subventions n'est pas sans incertitudes. Il doit en effet être adapté avec l'entrée en vigueur du réseau de routes nationales le 1^{er} janvier 2020 et l'extension éventuelle du réseau complémentaire fédéral. On

peut tabler sur les subventions globales suivantes pour la durée du CCI routier :
19 000 000 de francs en 2018 et en 2019, et 16 millions de francs en 2020 et en 2021 (total CHF 70 000 000.–).

Le montant des subventions fédérales portant sur des objets individuels (notamment des subventions pour des projets dans les agglomérations), des contributions communales éventuelles (relatives aux commandes supplémentaires dépassant les standards pour les routes cantonales) et des contributions de tiers n'est pas connu avec précision à l'avance.

5.3.2 Montant engagé par le crédit-cadre d'investissement routier 2018-2021

Les engagements du crédit-cadre d'investissement routier 2018-2021 portent sur un montant brut de 187 455 000 francs, qu'il s'agit d'approuver pour quatre ans à partir de 2018 pour les dépenses nouvelles en matière de routes cantonales. Il conviendra de déduire de cette somme les subventions globales versées par la Confédération pour les routes cantonales faisant partie du réseau complémentaire fédéral, les subventions de cette dernière aux projets d'agglomération ainsi que les contributions communales éventuelles et les contributions de tiers. Compte tenu des incertitudes liées à ces ressources extérieures, c'est un montant brut qu'il faut approuver.

Les subventions suivantes sont attendues :

Montant brut engagé	CHF	187 455 000.–
Subventions fédérales probables ²	CHF	70 000 000.–
Autres contributions probables de la Confédération, de communes et de tiers	CHF	19 024 000.–
Investissements nets probables	CHF	98 431 000.–

5.3.3 Liste des projets d'investissement d'envergure

La liste annexée énumère les investissements probables de grande envergure dans les routes cantonales pour la période de 2018 à 2021. Elle montre l'état de la planification et de l'étude des projets à la mi-février 2017. Elle ne comprend ni les projets mineurs dont les coûts probables sont inférieurs à 500 000 francs ni les projets de grande envergure approuvés individuellement par le Grand Conseil au moyen de crédits d'objet.

La liste concrétise l'affectation des ressources du crédit-cadre d'investissement en indiquant l'ordre de priorité des projets. Elle n'est toutefois ni exhaustive ni contraignante. Il se peut donc que des projets qui y figurent ne soient pas financés par le biais du présent crédit-cadre et que d'autres, qui ne sont pas mentionnés dans la liste, le soient.

5.3.4 Paiements annuels prévus (bruts)

Le montant des paiements annuels prévus (voir arrêté ci-joint) tient compte du fait que la réalisation de certains projets approuvés avant 2018 pourra s'étendre jusqu'à 2023.

² Subventions globales à l'aménagement et au maintien du réseau complémentaire des routes nationales

5.3.5 Répartition par niveaux et arrondissements d'ingénieur en chef

Les montants demandés par le biais du crédit-cadre d'investissement routier seront affectés conformément au tableau suivant (indications en milliers de francs) :

	AIC I	AIC II	AIC III	AIC IV	OPC
Niveau 4: Sécurité routière	26 492	28 334	20 232	38 989	114 047
Niveau 5: Projets d'agglomération	7 206	40 071	3 700	12 435	63 412
Niveau 6: Aménagement et nouvelle construction	5 538	0	4458	0	9996
Total	39 236	68 405	28 390	51 424	187 455

La répartition des projets par niveaux et donc par objectifs principaux révèle une affectation différenciée des ressources entre les zones rurales (niveaux 4 et 6) et les agglomérations (niveaux 4 et 5).

Aux investissements relativement modestes des arrondissements d'ingénieur en chef I et III, il y a lieu d'ajouter des projets d'envergure devant être financés au moyen de crédits d'objet, comme le contournement de Wilderswil ainsi que les projets de routes nationales, à savoir le contournement de Bienne par l'A5 (achèvement du réseau).

5.4 Nature de la dépense

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP.

L'arrêté ci-joint autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement.

5.5 Nature du crédit / compte / exercice

Groupe de produits : infrastructures (n° 09.09.9100)

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, qui sera versé sous la forme d'un crédit-cadre au sens de l'article 53 LFP, et relayé par des paiements basés sur des arrêtés d'exécution conformément au chiffre 5 de l'arrêté ci-joint. Les paiements probables et les recettes des subventions fédérales et des contributions communales sont inscrits dans les comptes suivants du plan financier :

1579 501000	Construction de routes cantonales
1579 611000	Remboursement des communes pour la construction de routes
1579 630000	Subventions d'investissement versées par la Confédération pour la construction de routes

5.6 Organe compétent pour l'utilisation du crédit-cadre

Conformément à l'article 54 LR, le Conseil-exécutif est compétent pour décider de l'emploi du crédit-cadre d'investissement routier. Il autorise la libération du crédit-cadre par des arrêtés

d'exécution en fonction du budget approuvé. Dans les limites des compétences définies aux articles 152 et 153 OFP et à l'article 4 ODél TTE, la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie ainsi que l'Office des ponts et chaussées sont habilités à approuver des arrêtés d'exécution.

A l'instar de la réglementation appliquée jusqu'ici, la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie restera habilitée à autoriser les coûts d'étude relatifs aux projets figurant dans le crédit-cadre d'investissement routier (y compris la procédure en matière d'établissement des plans de routes et l'acquisition de terrains en prévision de réalisations futures) pour autant que les coûts ne dépassent pas un million de francs. Pour toute élaboration de projet impliquant des coûts supérieurs à ce montant, la TTE soumettra au Conseil-exécutif la demande de crédit correspondante. Introduite avec les précédents programmes de construction, cette réglementation a fait ses preuves. Elle abrège et simplifie les processus au sein de l'administration et doit être maintenue pour des raisons d'économie administrative.

5.7 Répercussions sur l'économie

Le crédit-cadre engendre un volume d'investissement brut d'environ 187 millions de francs. La valeur ajoutée directe ainsi créée bénéficie principalement aux régions concernées, dans la mesure où les offres soumises par les entreprises de construction de routes régionales sont concurrentielles.

L'utilité d'un réseau de routes cantonales performant est évidente tant pour l'économie que pour la société en général, qui misent sur une grande liberté de déplacement entre domicile et lieux d'activités diverses : travail, achats, loisirs. Il en va de même des biens de consommation et d'investissement. Véritable artère de la desserte cantonale et régionale, cette infrastructure routière est donc de nos jours un élément incontournable pour la vie sociale et économique.

5.8 Répercussions sur les communes

Vu que les routes cantonales constituent des voies de communication d'une extrême importance, le canton s'emploie à planifier, à construire et à exploiter cette infrastructure en étroite collaboration avec les communes. Cette coopération permet aux deux partenaires d'harmoniser et d'optimiser leurs interventions sur l'ensemble du réseau.

La participation communale au financement des routes cantonales se limite aux commandes supplémentaires dépassant le standard pour ces axes routiers. Souvent, les communes adaptent le réseau de leurs propres routes à leurs frais, dans le sillage des mesures prises par le canton.

5.9 Coûts induits

La valeur de remplacement des ouvrages à réaliser par le biais du crédit-cadre d'investissement est comparable aux nouveaux engagements. Dans l'hypothèse d'une durée moyenne d'utilisation d'environ 70 ans, les coûts induits annuels à prélever sur le crédit-cadre d'investissement routier s'élèvent à quelque 2 800 000 francs par an, qui serviront principalement au gros entretien. Les extensions du réseau ne figurant pas dans le crédit-cadre d'investissement routier, les coûts induits par l'entretien courant n'y sont pas visibles.

6 Répercussions sur le personnel

Le volume d'investissement en question, les projets « en construction » ainsi que les projets distincts posent un défi de taille à l'Office des ponts et chaussées en termes de personnel. Il est prévu d'assurer la mise en œuvre du CCI routier 2018-2021 avec les effectifs actuels.

7 Proposition

Pour les motifs exposés, nous vous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Annexes

- Projet d'arrêté
- Liste des investissements probables de grande envergure dans le réseau des routes cantonales