

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui**

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

(Du 26 mars 2012)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Une vision ambitieuse pour Neuchâtel

Se fondant sur le rapport "Un canton, une vision" présenté à votre Autorité en 2007 (07.049), le Conseil d'Etat entend franchir une étape décisive dans la constitution d'une agglomération polycentrique, rapprochant le haut et la bas du canton. Cette agglomération disposera d'une organisation permettant de relever les défis du futur, et inclura l'ensemble des communes liées à ce réseau. A cet effet, il mobilise l'esprit de pionniers des Neuchâteloises et des Neuchâtelois et soumet au Grand Conseil les trois décisions suivantes:

- le lancement du projet de réforme des institutions, en approuvant par décret la proposition faite en ce sens par le Conseil d'Etat;*
- l'Inscription transitoire dans la Constitution de la réalisation du réseau express régional (RER) neuchâtelois, afin que le peuple puisse se prononcer sur ce projet;*
- la création de la loi sur le fonds RER neuchâtelois, destiné à financer la part cantonale des investissements.*

Le canton de Neuchâtel dispose d'atouts clés pour connaître un développement favorable et améliorer la qualité de vie de ses habitants. Il est idéalement positionné géographiquement, il compte des entreprises et des centres de formation de pointe, il jouit d'un bassin de population bien formée et il dispose d'un environnement naturel exceptionnel. Le Conseil d'Etat compte faire mentir les prévisions pessimistes de l'OFS pour l'horizon 2035, qui prédisent que, malgré les atouts du canton de Neuchâtel, celui-ci pourrait connaître une croissance parmi les plus faibles de Suisse et rester à l'écart du boom économique qui caractérise notamment l'Arc lémanique et le canton de Fribourg. Deux des importants défis que le canton de Neuchâtel doit relever pour être plus attractif sont connus: améliorer son accessibilité et sa fiscalité.

L'analyse des flux migratoires des personnes physiques dans notre canton laisse apparaître un solde régulièrement négatif depuis 2001, engendrant un manque à gagner sensible pour le canton. En agissant sur la fiscalité, le gouvernement entend apporter une réponse à cette situation défavorable. Mais l'attrait pour les grands centres et la vie urbaine, ainsi qu'un marché de l'emploi diversifié et des salaires plus élevés sur l'Arc lémanique constituent d'autres facteurs expliquant ces flux migratoires. Or, Neuchâtel a un rôle clé à jouer dans un développement harmonieux de la Suisse basé sur une répartition judicieuse des activités économiques, grâce à une compétition constructive entre les métropoles et les villes de taille moyenne. Neuchâtel doit défendre la place

de choix qui est la sienne au cœur de l'Arc jurassien, en Suisse et, plus largement, au sein de l'Europe; mais il doit aussi mettre son potentiel considérable de pôle secondaire au service du vaste réseau polycentrique que définit le Projet de territoire suisse. Dans cet esprit, la démarche du Conseil d'Etat ne vise pas uniquement l'amélioration de la situation particulière du canton, mais sert aussi au développement du pays dans son ensemble, notamment par un meilleur raccordement de l'ensemble des territoires neuchâtelois avec le reste de la Suisse.

Le Conseil d'Etat a déjà conduit bon nombre de réformes, en matière de fiscalité ou de justice par exemple. Il est temps maintenant de moderniser également les institutions et les infrastructures pour mieux fédérer les forces du canton, consolider la qualité de vie des habitantes et habitants, promouvoir la solidarité entre les différentes régions et rendre possible un développement durable à long terme. La mobilité et la répartition des activités sur le territoire sont au cœur d'une telle ambition.

Pour atteindre ces objectifs, la constitution d'une agglomération polycentrique de plus de 120.000 habitants autour des villes du canton constitue la meilleure réponse, sans oublier les régions dans lesquelles ces centres et les communes environnantes trouvent leur ancrage. Une telle revalorisation du tissu urbain dynamisera l'activité économique de l'ensemble du canton, contribuant ainsi à favoriser la création d'emplois et de richesses.

Il appartiendra au canton et aux communes de définir le fonctionnement de l'agglomération, dans le cadre du projet de réforme des institutions lancé par décret. Dans l'esprit du Conseil d'Etat, l'agglomération ne constitue nullement une strate supplémentaire, mais représente une nouvelle forme de collaboration intercommunale, à côté des syndicats intercommunaux, ou encore des fusions de communes.

En fait, le défi central de l'agglomération neuchâteloise porte sur le développement de son réseau de transports publics interconnecté sur l'ensemble du territoire cantonal. Elle ne peut se constituer sans la création d'un véritable RER qui la structure et l'irrigue. De surcroît, la diminution des temps de trajet à l'intérieur du canton et le rapprochement de ses habitants augmenteront considérablement la qualité de vie au quotidien, la cohésion sociale et l'emploi. Les études socio-économiques réalisées en amont du présent rapport, étayant et confortent ces convictions.

Cette vision politique est ambitieuse: elle veut stimuler le canton, rassembler ses énergies et ses habitants, optimiser ses atouts et le tourner vers demain. Le Conseil d'Etat veut partager cette vision avec le peuple neuchâtelois. Par conséquent, les Neuchâteloises et les Neuchâtelois seront appelés aux urnes pour modifier la Constitution cantonale et se prononcer sur le projet de RER. Cette votation populaire est prévue le 23 septembre 2012.

Infrastructures d'agglomération: le RER comme projet central

Dans le domaine de l'accessibilité, l'avenir est à la complémentarité entre les transports publics et individuels. Rêvé et mis en place par des esprits pionniers, le réseau ferroviaire neuchâtelois actuel a peu évolué depuis 150 ans. La constitution d'une agglomération neuchâteloise exige donc un effort important d'amélioration et de renouvellement des infrastructures de transports publics; elle donne un nouveau souffle au désir de rassembler et desservir efficacement tous les Neuchâtelois.

Le réseau ferroviaire neuchâtelois actuel comporte deux points faibles qui empêchent toute amélioration sensible de l'offre pour les voyageurs:

- Le rebroussement de Chambrien, sur la ligne entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, place les deux villes à 30 minutes de trajet alors qu'elles ne sont distantes que de 14 km à vol d'oiseau.*
- Le goulet d'étranglement de Neuchâtel-Vauseyon, sur la ligne du Pied du Jura, limite toute augmentation de la cadence et l'optimisation des correspondances dans le nœud de Neuchâtel. Il pénalise ainsi l'accessibilité de l'ensemble du canton.*

Le TransRUN, nouvelle ligne directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds avec une gare de croisement à Cernier, joue un rôle clé dans la problématique ferroviaire neuchâteloise. Sans lui, le grand RER projeté ne peut exister. En outre, les experts ont démontré que sa réalisation

constitue la meilleure option pour supprimer à la fois le rebroussement de Chambrelieu et le goulet de Neuchâtel-Vauseyon.

De plus, du point de vue socio-économique, cette variante apporte plus de bénéfices pour la société qu'elle ne génère de coûts. Autrement dit, si l'on met d'un côté de la balance l'ensemble des coûts liés à la réalisation du RER et, de l'autre, l'ensemble des retombées positives pour le canton, la balance penche en faveur de sa réalisation. Dans une telle pesée des intérêts, les retombées positives pour la collectivité sont: les avantages directs du RER pour les usagers (notamment les gains de temps, de confort et de sécurité) et les incidences du projet sur l'environnement (diminution de la pollution atmosphérique, bruit, etc.). Des économistes ont chiffré que les avantages du projet pour la société dépassent de 25% les montants investis. Autrement dit, **chaque franc investi dans le RER rapporte 1,25 francs d'avantages directs pour la collectivité**. Le retour sur investissement de ce projet est donc évalué à 25 centimes pour chaque franc investi. Si l'on prend encore en compte les avantages qu'apporte le RER pour l'économie (du côté des employeurs et des employés) et la réorganisation des collectivités publiques, le retour sur investissement additionnel est de 53 centimes par franc investi.

Notons de plus que les études socio-économiques concluent qu'aucune variante d'amélioration de la ligne existante n'est "rentable" pour la collectivité. Ce résultat peut être compris aisément si l'on sait qu'il faudrait, d'une part, investir à court terme 241 millions de francs pour assainir le tronçon de la ligne remplacé par le TransRUN (HT, base de prix 2011) et que, d'autre part, l'amélioration du goulet de Vauseyon entraînerait un investissement de l'ordre de 300 millions de francs pour pouvoir introduire une cadence à la demi-heure à l'horizon 2020. Ce montant total de 541 millions de francs ne résoudrait en outre pas le problème du temps de parcours entre le haut et le bas du canton et ne permettrait pas de mettre en place un véritable système de RER, indispensable pour constituer l'agglomération unique.

Grâce à l'amélioration des cadences et des temps de parcours sur l'ensemble du canton, **les Neuchâteloises et les Neuchâtelois économiseront environ un million d'heures de déplacement par année**. En particulier, le TransRUN mettra Neuchâtel à 14 minutes de La Chaux-de-Fonds, avec un train tous les quarts d'heure (aux heures de pointe dans un premier temps).

Par ailleurs, la faisabilité technique du TransRUN et du RER neuchâtelois a été démontrée.

Coûts et financements fédéraux

Fort de ces résultats, le Conseil d'Etat considère cet investissement comme un projet stratégiquement important. Le coût total des infrastructures du RER est estimé à 919 millions de francs (HT, base de prix septembre 2011), et comprend les éléments mentionnés dans le tableau ci-dessous. A noter que la réalisation de nouvelles haltes, qui est indépendante de la réalisation du RER, n'est pas prise en compte dans le tableau ci-après (à l'exception de Cernier qui fait partie intégrante du TransRUN).

Tableau 1: Coût des infrastructures du RER (HT, base de prix septembre 2011)

Mesures	Montants bruts	Contributions fédérales (1)	Solde à financer
TransRUN	830 mio	-347 mio	483 mio
Mise hors service ligne existante (2)	9 mio	-3 mio	-2 mio
Amélioration capacité La Chaux-de-Fonds – Le Locle	22 mio	-2 mio	20 mio
Amélioration capacité Val-de-Travers	38 mio	---	38 mio
Infrastructures pour réorganisation des transports publics	20 mio	---	20 mio
Total	919 mio	-352 mio	559 mio

(1) y compris fonds d'infrastructure 111 mio de francs

(2) prend en compte les 8 mio de francs de recettes de valorisations foncières aux Geneveys-sur-Coffrane et aux Hauts-Geneveys

Deux opportunités uniques de pouvoir bénéficier de contributions fédérales à ces investissements se présentent actuellement. Premièrement, le montant que les CFF devraient investir à court terme pour les importants travaux d'assainissement de la ligne existante entre Neuchâtel et La

Chaux-de-Fonds pourra être affecté au financement du TransRUN. Pour formaliser cette décision, une convention tripartite signée le 3 avril 2012 entre le Conseil d'Etat, les CFF et l'OFT prévoit le transfert d'un montant de 241 millions de francs en faveur du TransRUN (base de prix 2011).

La deuxième opportunité concerne le projet d'agglomération neuchâtelois qui a été retenu par la Confédération en 2008. Ainsi, la halte de La Chaux-de-Fonds-Fiaz, qui fait partie des mesures prioritaires ("paquet A"), bénéficiera d'une contribution fédérale de 520.000 francs. Les autres mesures ferroviaires du RER feront l'objet d'une nouvelle évaluation de la Confédération dès juillet 2012. Une contribution de 111 millions de francs peut être envisagée par le biais du fonds d'infrastructure.

Ainsi, plus du tiers du RER neuchâtelois pourrait être financé par la Confédération. Mais ces deux opportunités financières sont conditionnées dans le temps. En effet, dans le cadre de la convention tripartite, la Confédération et les CFF se sont engagés à verser leur contribution pour autant que la **décision de réaliser le TransRUN soit prise en 2012**. Ce délai est lié à la nécessité d'assainir les tunnels de la ligne existante dans les prochaines années, condition fixée par la Confédération pour des questions de sécurité. Du côté du projet d'agglomération, la concurrence entre les projets est importante. Mais le bon résultat de l'analyse coûts-bénéfices du RER neuchâtelois est un sérieux atout. Un vote positif des Neuchâtelois le 23 septembre 2012 en faveur du RER augmenterait encore les chances de bénéficier de cette contribution fédérale.

Le RER ne se fera pas au détriment des communes desservies par la ligne existante entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds: une desserte de substitution performante sera mise en place en collaboration avec les autorités communales. Le financement des mesures d'infrastructures nécessaires pour cette desserte fait partie intégrante du RER neuchâtelois. La mesure la plus conséquente sera destinée à assurer une desserte efficace de Peseux et Corcelles-Cormondrèche.

Financement par le canton et les communes

Compte tenu de l'ensemble des contributions détaillées ci-dessus, le montant net à assumer par les collectivités neuchâteloises est de 559 millions de francs (HT, base de prix septembre 2011), financés sous forme d'emprunts sur le marché des capitaux ainsi que par un préfinancement de l'Etat et des communes.

L'amortissement comptable n'apparaîtra dans les comptes de fonctionnement de l'Etat que pour les investissements complémentaires du RER, subventionnés par l'Etat. L'amortissement du TransRUN sera entièrement pris en charge par les CFF.

La limite actuelle du frein à l'endettement ne permet pas de financer les investissements liés au RER neuchâtelois. S'agissant d'un projet extraordinaire, le Conseil d'Etat propose de lever le frein à l'endettement pour les infrastructures du RER (utilisation d'un compte d'investissements distinct). **Parallèlement, il s'engage à resserrer les dépenses de fonctionnement, c'est-à-dire de présenter des budgets équilibrés puis bénéficiaires, afin de créer les conditions-cadres propices à un remboursement rapide des dettes.** La modification du frein à l'endettement sera prise considération dans le cadre de la révision de la loi sur les finances accompagnant la mise en place du deuxième modèle comptable harmonisé (MCH2).

Pour ce qui est du financement de ces infrastructures, le Conseil d'Etat sollicite une participation des communes. En effet, ces dernières bénéficieront aussi des investissements liés au RER neuchâtelois. Le gouvernement souhaite également que ces investissements soient préfinancés afin d'en diminuer l'impact sur les budgets des collectivités publiques. Enfin, il entend que la dette de ces investissements soit remboursée sur une période courte, soit 25 ans, afin de ne pas pénaliser les générations futures, tout en donnant un signal positif fort aux institutions bancaires. Se basant sur la pratique que la Confédération mène avec succès depuis de nombreuses années, et avec son soutien, le Conseil d'Etat propose la création d'un fonds "RER neuchâtelois". C'est par le biais de celui-ci que sera financée la part du canton à toutes les infrastructures destinées à améliorer la performance du réseau ferroviaire des CFF, de même que les mesures d'infrastructures pour la réorganisation des transports publics non ferroviaires générées par la mise hors service de la ligne existante. Concernant les infrastructures — et en particulier pour les nouvelles haltes — toutes entreprises de transport concessionnaires confondues, la procédure actuelle demeure inchangée.

Pour concrétiser le financement du RER neuchâtelois, la création d'un fonds spécifique apparaît comme la meilleure option. Quatre raisons majeures sont à mentionner: la multiplicité des sources de financement, le préfinancement pour étaler les coûts et limiter la hausse de l'endettement, l'affectation au fonds de nouvelles sources de financement en fonction notamment de l'évolution de la législation fédérale (projet FAIF) et le caractère exceptionnel du financement d'un projet unique.

D'autres objets pourraient être intégrés ultérieurement dans ce fonds, en cas de développement du RER; par exemple le prolongement en direction de Morteau, qui est actuellement à l'étude.

Durant la phase de réalisation des infrastructures du TransRUN (2013-2022), l'alimentation prévue pour ce fonds sera de 20 millions de francs par an (12 millions de francs par an pour l'Etat et 8 millions de francs par an pour l'ensemble des communes neuchâteloises, à compter de 2014). Dès la mise en exploitation du TransRUN et jusqu'au remboursement complet de la dette sur 25 ans, la charge annuelle moyenne est évaluée à 32 millions de francs. La clé de répartition entre l'Etat et les communes de respectivement 60% et 40% s'appliquera non seulement au préfinancement du projet mais également durant la phase de remboursement de la dette.

Afin de respecter la souveraineté des communes, la loi prévoit la constitution d'un comité paritaire mixte, composé de représentants de l'Etat et des communes, qui aura la compétence de faire des propositions au Conseil d'Etat relatives à l'affectation des montants du fonds et au remboursement de la dette générée par la réalisation du RER. En cas de désaccord du Conseil d'Etat, la proposition du comité est soumise au Grand Conseil en même temps que le projet de budget. Cette manière de traiter les divergences donne un poids important au comité mixte.

Les montants nécessaires au RER sont à mettre en relation avec les dépenses totales des collectivités publiques neuchâteloises (Etat et communes) qui sont de l'ordre de 2,7 milliards de francs par an. Comme cela a souvent été relevé et malgré une amélioration de la situation ces dernières années, celles-ci sont encore largement au-dessus de la moyenne (14% plus élevées que la moyenne des cantons suisses ou encore 30% plus élevées que celles du canton de Fribourg). **Le Conseil d'Etat est ainsi non seulement persuadé que ce projet est financièrement soutenable, mais encore qu'il pourra être le vecteur permettant l'introduction de certaines réformes indispensables au redressement des finances cantonales.**

A moins d'un changement des bases légales au niveau fédéral, le financement de l'exploitation du RER (couverture des coûts non couverts) se fera comme actuellement pour les lignes du trafic régional, avec une contribution fédérale, le solde étant réparti entre l'Etat et les communes. Sur la base d'offres indicatives des CFF, du BLS et des TRN, ainsi que d'une estimation des recettes, il est possible d'affirmer que les coûts non couverts d'exploitation du RER neuchâtelois seront plus faibles qu'actuellement, alors que les prestations seront notablement améliorées. Ce résultat, confirmé par des spécialistes, s'explique, premièrement, par un gain en efficacité avec l'utilisation optimale du matériel roulant et par conséquent du personnel roulant, deuxièmement, par la distance qui est raccourcie entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds et, troisièmement, par une augmentation du nombre de clients, donc des recettes.

La réalisation du TransRUN sera confiée à la société TransRUN SA, créée par le Conseil d'Etat en 2010 et actuellement propriété de l'Etat à 100%. La réalisation des autres infrastructures sur le réseau des CFF sera confiée à ces derniers.

Un défi riche en opportunités

Le Conseil d'Etat est persuadé que la mise en place d'une véritable politique d'agglomération et la réalisation des projets d'infrastructures présentés dans ce rapport permettront au canton d'entrer dans une nouvelle ère de prospérité et à ses habitants de voir leur qualité de vie progresser.

Mais ce défi est aussi riche d'opportunités que le canton doit saisir. Bénéficier de l'investissement des CFF et de celui de la Confédération, rassembler les énergies sur le territoire, moderniser les institutions, améliorer la cohésion cantonale, rapprocher les habitants, stimuler l'emploi, développer le tissu urbain, améliorer la qualité de vie, contribuer à la protection de l'environnement, rarement un projet aura mis en coïncidence autant d'effets bénéfiques à long

terme. Visionnaire et pourtant concret, complexe mais enthousiasmant, le RER neuchâtelois appelle l'engagement de tous au profit du bien commun. Il est l'illustration exemplaire de ce que peut réussir une société qui croit en ses forces novatrices et sait saisir les chances de l'histoire.

Dire oui au RER neuchâtelois, c'est donc bel et bien faire un acte de foi en l'avenir. C'est postuler un véritable renouveau du canton à partir de constats lucides mais aussi de perspectives solidement étayées. Le Conseil d'Etat veut croire que l'esprit de pionniers dont a toujours su faire preuve le peuple neuchâtelois par le passé saura se manifester à nouveau.

1^e PARTIE:	L'agglomération neuchâteloise, une vision politique et institutionnelle
------------------------------	--

1. UNE EVOLUTION INDISPENSABLE

Le canton de Neuchâtel est idéalement positionné du point de vue géographique, en bordure du Plateau suisse et à proximité des métropoles en forte croissance de l'Arc lémanique et de Zurich. Il a également un lien fort avec la Région capitale suisse. Enfin, il se trouve au cœur d'une région transfrontalière qui s'étend quasiment de Genève à Bâle en passant par Besançon: l'Arc jurassien.

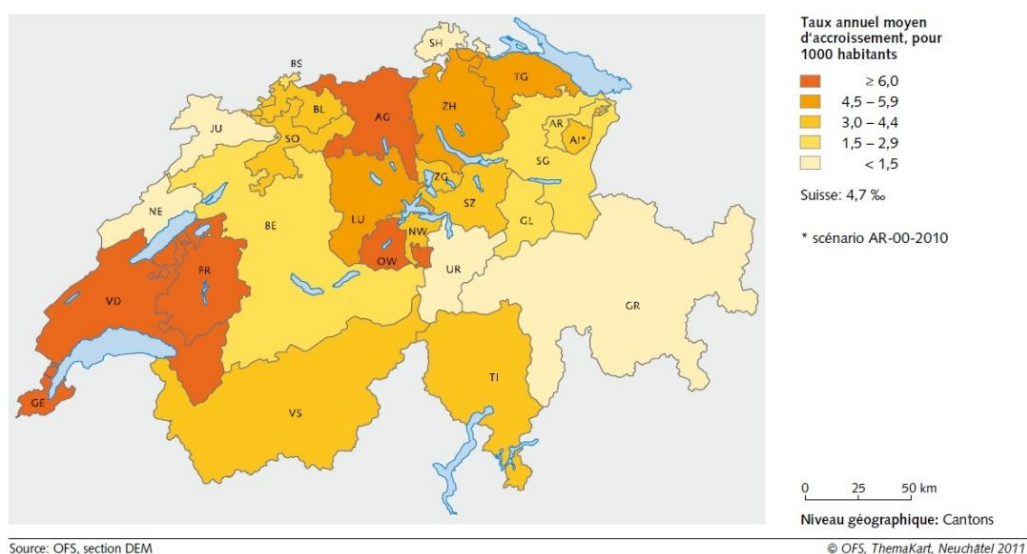
Il se présente comme le pôle national des micro- et nanotechnologies et de l'horlogerie. Il rassemble une forte densité de centres de formation, de recherche et développement et d'entreprises innovantes au sein desquelles s'invente une partie de notre avenir (Centre suisse d'électronique et de microtechnique, EPFL/Microcity, Ecole d'ingénieurs de l'Arc jurassien). En outre, le savoir-faire et le goût de l'innovation neuchâtelois s'expriment aussi de plus en plus dans les domaines des biotechnologies, du génie informatique, de l'optique ou encore des énergies renouvelables.

Notre canton occupe aujourd'hui une place de choix dans l'économie nationale: Neuchâtel est le deuxième canton exportateur de Suisse (exprimé en francs par habitant) et plusieurs de ses entreprises sont reconnues au niveau international comme des fleurons de l'industrie. Face à une forte concurrence au niveau national et international, le canton doit se doter d'une meilleure accessibilité et d'institutions modernes s'il entend conserver cette situation favorable.

Malgré ces atouts, l'Office fédéral de la statistique lui prédit l'une des croissances démographiques les plus faibles de Suisse à l'horizon 2035, soit l'avant-dernière position, juste devant le canton du Jura (voir figure 1).

Figure 1: Accroissement démographique 2010-2035

Accroissement démographique, 2010-2035*



Le Crédit Suisse, dans son évaluation de la qualité de localisation des régions économiques (avril 2011) relève les deux points faibles du canton de Neuchâtel qui expliquent son classement en bas de liste:

- sa mauvaise accessibilité,
- sa fiscalité peu attractive.

Son accessibilité par le rail est insatisfaisante puisqu'une cadence intégrale à la demi-heure — qui est le standard en Suisse — ne peut être introduite sans adaptation importante des infrastructures ferroviaires entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds (voir chapitre 8). L'accessibilité des villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle par la route H20 devient de plus en plus problématique aux heures de pointe, où la saturation est pratiquement atteinte.

Notre canton veut donc offrir des conditions d'accessibilité plus attractives. Cet effort est nécessaire s'il souhaite accueillir de nouveaux habitants et de nouvelles entreprises, pour obtenir une prospérité comparable à d'autres régions du pays. Sans ces réformes et ces investissements, le canton court le risque d'une marginalisation.

Le canton de Neuchâtel doit aujourd'hui décider s'il entend poursuivre sa timide progression ou s'inscrire dans une dynamique forte de développement.

2. LA VISION POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE

Une agglomération polycentrique forte, dans le cadre de la réforme des institutions

Les structures doivent évoluer vers la modernité pour mieux correspondre à l'esprit innovant des neuchâtelois. Le Conseil d'Etat en est convaincu et il a déjà exprimé sa volonté de faire évoluer des institutions, parfois héritées de la révolution de 1848, dans son rapport "Un canton, une vision" (26 septembre 2007, 07.049).

Le projet de réforme des institutions fait l'objet du chapitre 6 ci-après. Toutefois, l'un des éléments de la réforme des institutions, à savoir l'agglomération, est plus particulièrement d'actualité en raison du projet TransRUN. C'est la raison pour laquelle nous développons ci-dessous les grands axes de l'agglomération dans le contexte du projet de RER.

L'adoption du rapport "Un canton, une vision" et la mise en place du projet d'agglomération du Réseau Urbain Neuchâtelois (RUN) constituent un tournant dans la politique d'aménagement du territoire et dans la vision politique des autorités. Le projet RUN marque une volonté d'organisation

cantonale cohérente et structurée autour de pôles urbains forts, la recherche d'optimisation et d'harmonisation des échanges entre le haut et le bas du canton, une alliance renforcée entre les villes et les régions, ainsi que le rapprochement des localités en termes d'accessibilité et de mobilité.

La constitution d'une agglomération de plus de 120.000 habitants autour des trois villes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle, incluant l'ensemble des communes d'agglomération unies entre elles par des liens fonctionnels étroits dans de nombreux domaines d'activité, reste donc la vision politique et institutionnelle du Conseil d'Etat. Cette stratégie veut renforcer le poids du canton sur les scènes nationales et internationales. Au niveau interne, la structuration en agglomération doit permettre de réunir les forces du canton, également faciliter le traitement des problèmes spécifiques posés aux communes d'agglomération, par exemple en matière de transports, d'urbanisation, d'économie et de culture. Le gouvernement en est convaincu: cette nouvelle organisation contribuera à souder les neuchâtelois pour mieux rayonner à l'extérieur du canton.

Cette structuration en agglomération s'inscrit dans les réformes déjà réalisées par le canton ces dernières années (Viteos, Vadec, Police unique, caisse de pension unique, Justice). La mise en place de structures de collaboration particulières dans l'espace urbain, sous forme d'agglomération, possède une légitimité au niveau fédéral, à travers le "Projet de Territoire Suisse".

L'agglomération: une forme de collaboration intercommunale particulière

Selon une formulation proposée par le professeur Bernard Dafflon, de l'Université de Fribourg, du point de vue des finances publiques, la définition d'une agglomération est indissociable de celle de biens collectifs locaux offerts, ou susceptibles d'être offerts, à l'échelle de cette agglomération (par exemple: transports publics, offre de stationnement, gestion des déchets, création et gestion d'infrastructures sportives et culturelles, développement économique, objectifs partagés concernant le développement territorial et la localisation de grands équipements, etc.). D'une manière générale, l'agglomération est considérée comme une forme de collaboration retenue par des communes urbaines pour assurer la fourniture et le financement d'un ou plusieurs biens collectifs répondant à leurs besoins particuliers et dont les effets se font essentiellement sentir sur la population en question. **Une agglomération se distingue des formes de collaboration intercommunale traditionnelle par l'étendue des tâches et des compétences qui lui sont confiées dans un ou plusieurs domaines de politique publique, y compris sur le plan financier et démocratique.** Alors que les syndicats intercommunaux correspondent à des formes de collaboration ponctuelle dans un domaine bien spécifique (école intercommunale, station d'épuration commune, réseau d'alimentation en eau potable, patinoire, théâtre), l'agglomération vise au développement et à la mise en œuvre de politiques communes sur des thèmes de portée supracommunale. L'agglomération correspond en quelque sorte à une "fusion sélective" portant sur les biens collectifs placés sous sa responsabilité.

La fusion de communes correspond au stade ultime d'intégration entre plusieurs communes; lorsque tous les domaines méritent d'être traités globalement.

Chaque commune "hors agglomération" conserve la possibilité d'établir des contrats de collaboration avec l'agglomération pour certaines prestations et biens collectifs, lorsqu'elle en est également l'utilisateur et le bénéficiaire ou le payeur. Il s'agit dès lors de contrats ponctuels.

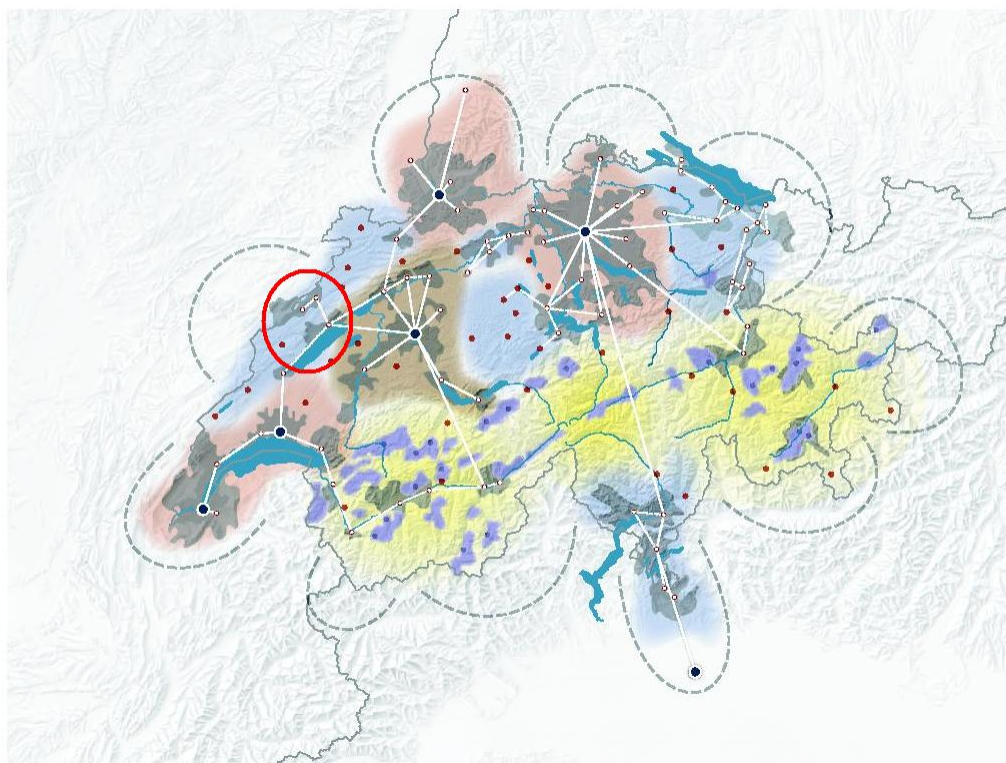
De nombreuses études et exemples concrets démontrent que les agglomérations de plus de 100.000 habitants sont concurrentielles et se développent plus rapidement que les villes de taille moyenne. **Cette attractivité s'explique par le fait que les entreprises ont plus de chances de trouver la main-d'œuvre recherchée dans des agglomérations. De même, les individus ont plus de possibilités d'y trouver un emploi, une formation, des loisirs et des activités culturelles que dans les villes de taille moyenne.**

Il existe de la place dans l'espace métropolitain Rhin-Rhône et au cœur de l'Arc jurassien pour constituer une nouvelle agglomération forte, trait d'union entre le Plateau suisse et les régions limitrophes européennes opérant dans un contexte transfrontalier.

Afin de mieux se positionner sur le plan national et international et de maintenir la compétitivité du pays, le Projet de territoire Suisse encourage les agglomérations à créer des réseaux et à

renforcer les synergies dans les domaines de la formation, du tourisme, des transports, de l'administration, des centres de compétences économiques, de la culture et des installations de loisirs. Dans le cadre de ce développement territorial polycentrique et avec la multiplication des collaborations et partenariats, l'axe naturel du pied du Jura mérite d'être complété par un axe de développement perpendiculaire nord-ouest – sud-est de Besançon à Brigue, via La Chaux-de-Fonds – Neuchâtel, Berne et Thoun. C'est la raison pour laquelle, notre canton et ses villes sont représentés à la fois dans arcjurassien.ch et la Conférence transjurassienne (CTJ), mais également dans l'association Région capitale suisse.

Figure 2: Structuration des espaces selon le Projet de Territoire Suisse



Source: Office fédéral de développement territorial (ARE), état juin 2011

Le Projet de Territoire Suisse constitue un défi de taille dans la mesure où il propose d'appuyer le développement territorial de la Suisse sur douze territoires d'action qui constitueront autant de "régions" de développement et d'aménagement pour mettre en œuvre les politiques à incidences spatiales. L'Arc jurassien est l'un de ces territoires, de même que la Région capitale suisse, auxquels nous appartenons.

Le principe d'agglomération, et le soutien de l'Etat à ce type de collaboration, mérite d'être reconnu et introduit dans la Constitution neuchâteloise. Le Conseil d'Etat souhaite donc développer ce principe dans le cadre des travaux d'ensemble portant sur la réforme des institutions qu'il vous propose ci-après (chapitre 6).

Au service de cette vision d'agglomération, de villes en réseaux et de régions compétitives au plan cantonal et national, il y a la réalisation d'un RER neuchâtelois à même de la concrétiser, grâce à des liaisons rapides et fréquentes entre les villes et les pôles du canton. Le maillon fort et indispensable de ce RER, sa colonne vertébrale, est le TransRUN, nouvelle ligne directe rapide entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, avec une gare intermédiaire de croisement à Cernier, permettant l'intégration de cette région au centre du canton.

3. LES GRANDES TENDANCES DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL AU PLAN NATIONAL

Le développement territorial de la Suisse de ces dernières décennies se caractérise par un double phénomène: d'une part la naissance de grandes villes et de métropoles associée à des processus de concentration et, d'autre part, un développement urbain qui s'étend en tache d'huile sur des territoires toujours plus vastes (dispersion) rendu possible par une mobilité renforcée. Les villes et les mégapoles connaissent une croissance extrêmement forte au niveau mondial. Alors que les perspectives démographiques au plan national annoncent une Suisse à 9 millions d'habitants d'ici 2030, cette croissance n'est pas répartie de manière égale sur l'ensemble du pays.

Or, s'il y a lieu de reconnaître l'importance des métropoles de Bâle, Zürich et Lausanne-Genève pour la compétitivité sur un plan global, l'armature urbaine de la Suisse, avec son réseau étendu de villes de taille moyenne au cœur de régions économiques dynamiques, est également un atout essentiel pour le développement territorial de notre pays et un enjeu pour un développement durable et équilibré, de même qu'une collaboration plus étroite entre ces centres et les régions dans lesquelles ils sont situés.

Le canton de Neuchâtel connaît une dynamique démographique faible depuis des années, malgré des succès importants dans le domaine économique. La part de personnes de plus de 65 ans y est parmi les plus élevées de Suisse. Les bas revenus sont surreprésentés, alors que les revenus moyens à supérieurs sont sous-représentés, comme le relèvent diverses études économiques et statistiques.

L'analyse des flux migratoires, effectuée par le service de la statistique et le service des contributions de l'Etat de Neuchâtel en 2011, a montré que le solde migratoire des contribuables a été régulièrement négatif d'environ 500 personnes entre 2001 et 2009, engendrant des pertes annuelles de près de 30 millions de francs de revenus déterminants pour le canton.

Des publications récentes sur les prévisions démographiques et la pénurie du logement effectuées dans d'autres cantons et au plan national montrent que, de 2010 à 2016, la population continuera d'augmenter de manière soutenue en Suisse. Ceci notamment dans les grandes métropoles, en se concentrant d'abord dans les agglomérations, puis à l'extérieur de celles-ci, là où il reste encore des réserves de terrains. Dès 2016, le besoin d'accueillir de nouveaux habitants et de mettre sur le marché de nouveaux logements impliquera inéluctablement les territoires limitrophes les mieux connectés, dans un contexte de pénurie de terrains dans les grands centres et de difficulté à mobiliser les réserves internes.

L'analyse de ces grandes tendances nous autorise à penser que le canton de Neuchâtel — par les qualités qu'il offre et par sa localisation privilégiée entre l'Arc lémanique, la région de Bâle, la Région capitale suisse et une région transfrontalière dopée par l'arrivée du TGV — participera de manière plus active à ces dynamiques de croissance à partir de 2016-2018. Ceci, pour autant qu'il développe son accessibilité interne et son accrochage avec le Plateau Suisse, et qu'il offre des conditions-cadres compétitives pour l'accueil de la population et des entreprises.

Plusieurs cas tests démontrent que l'amélioration des infrastructures est décisive pour le développement d'emplois et la densification humaine dans les couloirs de transports, si elle est notamment accompagnée de mesures d'aménagement appropriée. Il y a lieu de gérer ces investissements dans le cadre de processus de planification placés dans une stratégie cohérente et durable. La mise en place de structures de collaboration à une échelle pertinente, telle que l'agglomération, favorise la planification d'ensemble et la gestion des espaces fonctionnels.

4. LES PRINCIPAUX DEFIS POSES AU CANTON EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Sans intervention particulière visant à favoriser le développement vers l'intérieur, les risques d'un développement non souhaitable se présentent de la manière suivante:

- poursuite de l'étalement urbain et augmentation de la consommation de surface par habitant;
- "dé-densification" des zones urbanisées en raison d'une augmentation constante de la surface de logement par habitant, ainsi que de la diminution de la taille des ménages;
- augmentation sensible du trafic individuel motorisé suite à une urbanisation accentuée à la périphérie et par conséquent, évolution de la répartition modale en faveur du trafic individuel motorisé (moins d'usagers dans les transports publics);
- augmentation des nuisances environnementales (bruit, pollution atmosphérique);
- diminution de la qualité de vie dans les centres et le long des traversées des localités chargées;
- perte des fonctions de base dans les centres (approvisionnement, services, etc.).

Le plan directeur cantonal de l'aménagement du territoire de 2011 a retenu l'objectif d'accueillir une population de 187.000 à 200.000 habitants d'ici à 2040. Pour y parvenir, notre canton a décidé de se donner les moyens de mieux coordonner urbanisation et transports, mais aussi de mobiliser les réserves de terrains à bâtir qui sont encore très importantes mais pas toujours disponibles ni localisées dans des sites appropriés. La mise en place d'une politique d'urbanisation durable et la coordination renforcée avec les transports publics font l'objet de plusieurs fiches du plan directeur cantonal. Ce dernier s'appuie également sur le plan directeur des transports qui place la mesure phare du TransRUN et le RER dans le contexte élargi de la mobilité.

Une politique foncière active et l'anticipation des processus de planification seront également nécessaires au niveau local pour mobiliser au mieux les réserves internes et valoriser les secteurs proches des gares. Pour ce faire, une vision par espace fonctionnel est devenue incontournable, et nombre de thèmes ne peuvent plus être abordés au niveau local. Travailler au niveau de l'agglomération permet d'aborder, à la bonne échelle et de manière ciblée, les aspects les plus problématiques des régions urbaines, en particulier les questions d'urbanisation et de mobilité.

Le plan directeur cantonal de l'aménagement du territoire de 2011 fixe les principes-cadres de la politique d'urbanisation durable, qui sera encore consolidée à travers les planifications directrices régionales et les plans d'affectation des communes et des villes.

Val-de-Ruz devra vraisemblablement faire face à de fortes pressions de l'urbanisation ces prochaines années, liées à la présence d'une gare sur le tracé du TransRUN à Cernier. Afin de limiter le mitage sur le paysage, les phénomènes d'étalement urbain et de préserver de manière stricte les terres agricoles et les espaces naturels qui caractérisent cette magnifique région, il sera essentiel de gérer de manière conséquente les zones à bâtir, en développant en priorité les centralités existantes et les pôles bien desservis par les transports publics.

La région du Val-de-Travers pourrait durablement retrouver le chemin de la croissance démographique grâce à une accessibilité renforcée, en complément à la forte création d'emplois qui a marqué ces dernières années.

La situation des autres régions sera également améliorée par les dynamiques positives engendrées par une cadence à la demi-heure sur de nombreuses lignes et le renforcement des centres urbains locaux, ainsi qu'une agglomération et un canton mieux organisés et plus attractifs.

5. L'AGGLOMERATION NEUCHATELOISE

Qu'est-ce qu'une agglomération?

Partout en Europe, les questions d'agglomérations urbaines, de leur statut et de leurs problèmes spécifiques font l'objet d'un large débat, souvent biaisé par le fait qu'il repose sur des définitions ambiguës de l'agglomération. Plus exactement, la perception que s'en font les différents intervenants est sujette à des interprétations. On trouve dans chaque pays un nombre plus ou

moins important de définitions officielles de l'agglomération, basées sur une large palette de critères.

En Suisse, les agglomérations sont définies par l'office fédéral de la statistique (OFS) en fonction de critères statistiques (voir annexe 1). Font actuellement partie de ces critères: le nombre d'habitants et l'évolution de la population, la continuité de la zone bâtie, le rapport entre la population active occupée et la population résidente, la structure économique et les relations avec la zone centrale de l'agglomération. Un des critères les plus importants pour attribuer une commune à une agglomération est la part de pendulaires sortants en direction d'une zone centrale d'agglomération.

Les agglomérations et les villes isolées — communes non rattachées à une agglomération et comptant au moins 10.000 habitants, comme Val-de-Ruz et Val-de-Travers — forment l'espace urbain, les territoires restants l'espace rural.

La définition des agglomérations est conçue de manière dynamique et actualisée tous les dix ans sur la base des résultats du dernier recensement fédéral de la population (dernière mise à jour: 2000). La délimitation des agglomérations par l'Office fédéral de la statistique n'a pas de portée juridique.

Une commune n'appartenant pas à la zone centrale peut être rattachée à l'agglomération, si au minimum un sixième de sa population active occupée résidente travaille dans la zone centrale de l'agglomération et si au minimum trois des cinq conditions figurant ci-dessous sont remplies:

1. lien de continuité de la zone bâtie avec la commune-centre de l'agglomération: les zones non bâties (terres agricoles ou forêts) ne doivent pas dépasser deux cents mètres;
2. la densité combinée habitants/emplois par hectare de surface urbanisée et agricole (sans les alpages) doit être supérieure à 10;
3. la croissance démographique au cours de la décennie écoulée doit être supérieure de plus de dix points par rapport à la moyenne nationale;
4. au minimum un tiers de la population active occupée résidente doit travailler dans la zone centrale. Les communes jouxtant deux agglomérations remplissent également ce critère si 40% au moins de leur population active occupée résidente travaille dans les deux zones centrales, dont au minimum un sixième dans chacune des deux;
5. la proportion de personnes résidentes travaillant dans le secteur primaire ne doit pas dépasser le double de la moyenne nationale.

La définition actuelle de l'OFS produit deux agglomérations distinctes sur le territoire neuchâtelois: La Chaux-de-Fonds – Le Locle et Neuchâtel. **Le projet d'agglomération RUN n'en retient qu'une seule, affirmant ainsi sa volonté de mettre encore davantage en réseau ces deux ensembles jusqu'à ne créer plus qu'une seule entité polycentrique.** Cette manière de concevoir les choses a été acceptée par la Confédération dans le cadre de la politique d'agglomération. Et l'exemple neuchâtelois a depuis fait quelques émules avec la création de plusieurs agglomérations constituées de villes et communes en réseau, sans contiguïté du bâti, mais néanmoins fondées sur des liens fonctionnels importants.

En 2010, l'agglomération RUN comptait déjà plus de 123.000 habitants (non comptés les résidents sur territoire français), soit 72% de la population neuchâteloise. 87% de la population, soit près de 150.000 personnes, vivent déjà aujourd'hui dans l'espace urbain (agglomération RUN, villes Val-de-Travers et Val-de-Ruz). Les 13% restants, soit un peu plus de 22.000 personnes, sont répartis sur l'ensemble du territoire cantonal. Ces chiffres soulignent le caractère fortement urbain de notre canton, et l'importance des enjeux liés à l'urbanisation, à la qualité de vie et aux transports pour la majorité de nos concitoyens.

Vers une nouvelle définition de l'agglomération pour la Suisse

Ces dernières années, les milieux politiques et scientifiques ont exprimé de nouvelles attentes et formulé des exigences concernant la définition des agglomérations, des métropoles, des espaces

urbains et des espaces ruraux. C'est là, entre autres, une conséquence de la mention des agglomérations dans la Constitution fédérale — l'art. 50, al. 3 reconnaît la notion d'agglomération; les art. 48a, al. 1, let. g et 86, al. 3, let. b bis concernent les transports en agglomération — et de la Réforme de la péréquation financière (RPT), ainsi que de l'approbation en 2001 de la Politique des agglomérations par le Conseil fédéral.

La nouvelle définition reprendra, dans les grandes lignes, les critères utilisés précédemment, mais en fixant de nouveaux seuils et en réduisant le nombre des conditions à remplir. Indépendante des frontières administratives, la nouvelle méthode tiendra également d'avantage compte de la densité et du polycentrisme. Ces éléments constituent justement une caractéristique de l'agglomération RUN: plusieurs pôles au sein de l'agglomération et des villes en réseau. **La nouvelle définition devrait donc aller dans le sens que nous souhaitons avec la reconnaissance d'une seule agglomération RUN.** Les conclusions sont attendues pour 2012 et le projet devrait prendre fin en 2013. Précisons toutefois que la Confédération a d'ores et déjà admis notre concept d'agglomération et que la nouvelle définition statistique n'aura pas d'influence directe sur cette reconnaissance fédérale. La définition de l'agglomération applicable au plan cantonal sera reprise dans le cadre des travaux portant sur la réforme des institutions.

La politique fédérale des agglomérations

Les bases conceptuelles de la politique des agglomérations sont formulées dans le rapport du Conseil fédéral du 19 décembre 2001 qui énonce les objectifs de la politique des agglomérations. Celle-ci doit contribuer au développement durable de l'espace urbain suisse, assurer l'attractivité économique des zones urbaines et une qualité de vie élevée de leurs habitants et maintenir un réseau polycentrique de villes et d'agglomérations existants. Conformément à la structure fédéraliste de la Suisse, la Confédération est tributaire de la collaboration des cantons, des villes et des communes pour la réalisation de ces objectifs et de la mise en œuvre de ces stratégies. La politique de la Confédération reste subsidiaire et mise sur des mesures incitatives encourageant les réseaux et les collaborations à l'échelle des agglomérations. L'objectif à long terme est de faire converger la politique des agglomérations, la politique de l'espace rural et la politique de la Confédération vers une politique fédérale de développement territorial cohérente couvrant l'ensemble du territoire.

La politique fédérale des agglomérations a dix ans, et son bilan est positif. Innovante au niveau institutionnel, elle a permis la mise en place de structures comme la collaboration tripartite entre la Confédération, les cantons et les communes. L'association d'objectifs et d'incitations — en particulier le fonds d'infrastructure — a joué un rôle moteur. En peu de temps la politique des agglomérations a ainsi catalysé les énergies et déclenché une dynamique puissante. Actuellement la Confédération soutient la mise en œuvre de cinquante projets d'agglomération par le fonds fédéral d'infrastructure qui se monte à 3,4 milliards de francs sur 20 ans.

Dans le cadre des projets d'agglomération de 2^e génération, une coordination encore plus efficace entre transport et urbanisation est attendue.

A l'avenir, une poursuite et une consolidation de la politique d'agglomération sont envisagées; de même, un élargissement thématique des projets d'agglomération est à prévoir, dans le domaine social, de la politique d'intégration, et une coordination renforcée avec la politique régionale. **Encore une fois, les neuchâtelois ont fait œuvre de pionniers dans ce domaine en ayant unis dès le départ les politiques régionale et d'agglomération à travers la stratégie RUN, en déclarant "l'alliance des villes et des régions", et en déclinant des projets à la fois à travers des contrats d'agglomération et de région.** Les projets d'infrastructures prévus dans le cadre de la politique d'agglomération servent à la fois les intérêts des communes concernées, mais également ceux de l'ensemble du canton. Le RER neuchâtelois en est évidemment le meilleur exemple.

Pourquoi l'agglomération permet-elle de mieux relever les défis territoriaux?

Les espaces urbains se voient confrontés à des défis que les collectivités locales ne peuvent plus relever seules. Le mode de vie urbain se généralise de plus en plus, même dans les campagnes. Les interactions entre espace rural et espace urbain s'intensifient, la population habitant, travaillant et se délassant sur un territoire toujours plus vaste et interconnecté. La création d'une

seule agglomération neuchâteloise vise à fédérer les forces du canton pour une société solidaire, et à développer des structures urbaines durables et connectées de la manière la plus optimale qui soit, au service de tous.

En effet, les problèmes à traiter par les agglomérations sont à la fois spécifiques et nombreux, et justifient une prise en charge particulière qui dépasse les possibilités d'une seule commune:

- l'augmentation de la mobilité et du trafic individuel motorisé comme tendance, avec les problèmes de stationnement qui y sont liés;
- le financement des frais d'équipement et des services à la population, la localisation optimale des équipements publics;
- le maintien de la qualité environnementale (bruit, air, rayonnements non ionisants, accidents environnementaux majeurs, sites pollués);
- la lutte contre la thésaurisation des zones constructibles, les friches;
- la qualité de vie, de l'habitat et des espaces publics en milieu urbain;
- la nécessité de maintenir et de renforcer la proximité entre habitat et emploi pour limiter les déplacements et maintenir des centres vivants (mixité);
- le développement culturel et social;
- l'apparition de nouvelles communautés familiales et le vieillissement de la population qui induisent la nécessité de mettre sur le marché une offre de logement diversifiée;
- l'intégration de nouveaux migrants internationaux mieux formés et plus exigeants.

La collaboration et les partenariats au sein des espaces fonctionnels par-delà les frontières administratives sont souvent indispensables pour traiter les problèmes à une échelle convenable. De nombreux défis territoriaux imposent des collaborations transversales entre les trois niveaux de l'Etat (Confédération, canton et communes), et avec les acteurs économiques et les partenaires de la société civile. Sur le plan de la gouvernance et des institutions, l'organisation en une agglomération d'une certaine importance facilite les relations avec les partenaires.

Projet d'agglomération RUN: vision d'ensemble et concept global

Le projet d'agglomération RUN de 2^e génération est en cours d'établissement par le canton et les communes. Il définit une vision d'ensemble et des concepts dans les domaines de l'urbanisation, du paysage et de la mobilité, ainsi que des mesures concrètes.

La stratégie retenue — déjà à la base du Projet d'agglomération RUN de 1^e génération (2011-2014) — est la réponse neuchâteloise aux défis posés par une concurrence accrue entre les agglomérations. Dans le Projet d'agglomération de 2^e génération (2015-2018), cette idée est poursuivie, concrétisée et consolidée. La stratégie RUN est également directement intégrée dans le Plan directeur cantonal et le Projet de territoire neuchâtelois.

L'agglomération multipolaire du réseau urbain neuchâtelois vise un développement spatial et fonctionnel durable au sein du réseau polycentrique tel que défini par le Projet de territoire suisse. En tant que cœur et moteur du développement du canton de Neuchâtel et de l'Arc jurassien, elle vise une position économique renforcée et reconnue dans le réseau des agglomérations en Suisse.

Le projet neuchâtelois est caractérisé par un espace fonctionnel cohérent, qui s'organise autour de deux pôles principaux que sont l'agglomération littorale (Communauté urbaine du Littoral neuchâtelois, COMUL) et l'agglomération des montagnes neuchâteloises La Chaux-de-Fonds – Le Locle – Morteau (Communauté urbaine Le Locle – La Chaux-de-Fonds, CULC) étendue à l'espace transfrontalier (Agglomération urbaine du Doubs, AUD).

Les principes d'organisation suivants sont prioritaires dans le projet d'agglomération 2^e génération:

- disposer de zones urbaines attractives, à identité forte, présentant un rayonnement régional et une concentration des services et des fonctions publiques et commerciales;
- offrir des possibilités de développement optimal pour l'économie, sur la base d'une desserte efficace en transports publics, individuels motorisés et par la mobilité douce;
- assurer une haute qualité de vie (offre de logement et de loisirs, qualité de l'air et réduction des nuisances sonores) accompagnée par un approvisionnement efficace (services, commerces);
- préserver un paysage intact, offrant des zones de loisirs et détente.

Le projet d'agglomération neuchâteloise:

- prévoit la valorisation des centres urbains de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds et du Locle;
- vise une urbanisation compacte à l'intérieur de ces périmètres;
- oriente le développement de l'urbanisation en fonction des exigences de la protection du paysage et de l'offre de transports;
- réduit le trafic individuel motorisé par le biais d'une gestion de la mobilité (mesures améliorant la répartition de la part modale, par ex. "car sharing", plan de mobilité, etc.);
- coordonne les différents modes de transports (mobilité combinée) et donne la priorité à la mobilité douce et aux transports publics.

Lien entre politique d'agglomération et politique régionale

Vu l'imbrication fonctionnelle ville-campagne toujours plus forte, la vision défendue par le gouvernement, intitulée "alliance des villes et des régions", et les solutions mises en place jusqu'ici, ont été novatrices, basées sur le souci de développer une relation "gagnant-gagnant": une politique de développement complémentaire des agglomérations et des espaces ruraux, où le projet d'agglomération et la nouvelle politique régionale (NPR) sont étroitement coordonnés. Le rôle structurant du concept de réseau urbain neuchâtelois, qui va largement au-delà du programme d'agglomération, a été reconnu par la Confédération comme une qualité intrinsèque du projet neuchâtelois.

Le gouvernement continuera à apporter son soutien au développement des régions. La politique des agglomérations et la création d'un RER neuchâtelois y contribuent également largement, en mettant en place des conditions-cadres essentielles pour de nombreuses politiques publiques (économie, formation, santé, tourisme, sports et loisirs, finances, intégration, etc.). Les habitants de l'espace rural, notamment la population active et les jeunes, profiteront de cette accessibilité renforcée vers les centres d'emploi et de formation, qui leur permettra de rester dans leur région et sera favorable à la vitalité de l'espace rural.

L'accessibilité renforcée par les transports publics, combinée à d'autres formes de mobilité (trafic individuel, mobilité douce), servira également le développement du tourisme doux et des loisirs de proximité, au profit de l'ensemble de la population, toutes générations confondues. L'agriculture et les paysages neuchâtelois tireront également un grand bénéfice d'une prise en charge plus efficace des politiques sectorielles de transports, d'environnement, de logement et d'urbanisation, car les problèmes de l'espace urbain ont tendance à déborder sur les espaces périurbains et les zones rurales. La préservation du sol et des meilleures terres cultivables, de même que la qualité des espaces naturels et la diversité des paysages, constituent des enjeux de société que le Conseil d'Etat souhaite partager avec chaque citoyen.

6. PROJET DE RÉFORME DES INSTITUTIONS

Rappel préliminaire

Le rapport "Un canton, une vision" (07.049), du 26 septembre 2007, a décrit de manière exhaustive la situation des institutions cantonales. Plutôt que de le citer ici, nous joignons à l'annexe 2 les passages pertinents.

Notre canton doit structurer et coordonner les nombreuses réflexions qui touchent aux institutions afin de déterminer quelle structure institutionnelle répond le mieux aux besoins et aux objectifs que nous jugeons prioritaires. Les points suivants doivent faire l'objet d'une attention particulière:

- la Confédération a introduit les notions de région et d'agglomération dans les lois fédérales;
- le nombre et les niveaux de collaboration entre collectivités doivent rester raisonnables afin d'assurer un bon contrôle démocratique et une efficacité de leur fonctionnement;
- le canton a la responsabilité, dans le cadre de l'ensemble de ces réflexions, d'assurer la cohérence de la politique menée au plan territorial et économique.

Depuis l'adoption du rapport "Un canton, une vision", les éléments ci-dessous sont apparus ou ont pris de l'ampleur, à savoir:

- les travaux initiés en vue d'introduire le redressement des finances et la réforme de l'Etat (rapport 10.002 du 16 décembre 2009);
- la question de l'autorité ou de l'entité compétente pour représenter le canton et s'exprimer en son nom auprès des partenaires voisins — régions et cantons — en charge de la politique régionale;
- l'accélération du processus de fusion de communes doit s'enrichir d'une vision globale structurée; pour ce faire, il faut y intégrer une réflexion de fond sur les conséquences dudit processus sur les projets susmentionnés et leur volet institutionnel, en particulier sur le statut, les rôles et pouvoirs des communes, des régions, de l'agglomération et du canton notamment.

Tous ces changements s'insèrent de manière anarchique dans un découpage du territoire et dans une répartition des tâches entre cantons et communes hérités du passé. De même, ces tâches se sont développées dans le contexte d'un fonctionnement institutionnel dont la complexité et l'opacité croissante (syndicats intercommunaux, communautés des communes, CULC, COMUL, ACN, association RUN, BAR, établissements de droit public, etc.) ont vraisemblablement joué un rôle dans le déséquilibre chronique des finances cantonales.

Au surplus, le redressement des finances ne peut raisonnablement se concevoir sans une réforme institutionnelle de grande ampleur et à la hauteur des défis auxquels l'Etat est actuellement confronté. Il nécessite une vision claire et globale de la situation institutionnelle, qu'il s'agisse de la répartition des tâches entre les différents acteurs étatiques, paraétatiques, publics et privés — tant au niveau cantonal que communal — ou des problèmes régionaux et d'agglomération.

Propositions

Le Conseil d'Etat vous propose maintenant de fixer comme priorité la construction d'un nouveau canton, apte à affronter les défis du 21^e siècle, doté d'infrastructures performantes et d'institutions clairement définies quant à leur assiette territoriale, leur statut, leur rôle et leurs pouvoirs.

Trois phases sont nécessaires à la réalisation de ce programme ambitieux:

Première phase (dès l'adoption du décret accompagnant ce rapport et jusqu'au 30 juin 2014):

Un processus soutenu de réflexion menée par l'administration cantonale est initié par le Conseil d'Etat, dès l'adoption du décret. Le Conseil d'Etat met à disposition sans délai, pour ce faire, les moyens et les ressources adéquats. Le processus doit porter notamment sur les objectifs à atteindre, l'identification des problèmes à résoudre, la détermination et la planification des moyens

financiers et des ressources humaines nécessaires au projet. Cette étude doit déboucher sur une proposition de mise en œuvre du projet de réforme institutionnelle, qui doit être présentée à votre Autorité sous forme de rapport.

Deuxième phase (du 1^{er} juillet 2014 au 31 décembre 2019):

La mise en œuvre du projet de réforme est lancée et fait l'objet d'un accompagnement politique constant et soutenu de manière à aboutir aux modifications constitutionnelles et législatives nécessaires dans les délais impartis. Durant cette phase, une importance particulière doit être accordée en continu à la communication et à la promotion du projet. Le Conseil d'Etat fait de la concertation avec l'ensemble des acteurs concernés sa priorité.

Troisième phase (1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2022):

Il s'agit de la dernière phase du processus, durant laquelle ont lieu les procédures de consultation, d'examen en commission et d'examen en plénum du Grand Conseil. Interviennent aussi durant cette phase les votations populaires nécessaires permettant une entrée en vigueur des nouvelles institutions simultanément à la mise en service du TransRUN.

Les moyens financiers nécessaires à la réforme des institutions ont fait l'objet d'une première évaluation qui aboutit à la somme de 3,5 millions de francs répartis sur les années 2012 à 2022. Une évaluation plus fine doit être entreprise dans le cadre du rapport qui sera soumis à votre Autorité à la fin du mois de juin 2014.

Le Conseil d'Etat est convaincu qu'un tel projet ne peut se faire sans une large concertation de tous les acteurs intéressés, et notamment des communes. Ces dernières sont intégrées dans les réflexions dès la première phase, selon un processus et des modalités qui leur sont rapidement soumis. L'association RUN et l'Association des communes neuchâteloises (ACN), ès qualité, sont également associées à cette réflexion.

Quant à la société civile, elle est consultée par les organes mis en place pour la réalisation du projet de réforme des institutions chaque fois que cela paraît utile. Il en est de même des experts qui sont appelés à soutenir le projet ou à se prononcer à son sujet.

Les délais proposés, s'ils peuvent paraître longs, sont réalistes compte tenu des enjeux que représente une telle réforme. Ils ont, par ailleurs, été pensés de telle manière à permettre une bonne intégration des acteurs intéressés.

7. HISTORIQUE DU PROJET D'AGGLOMERATION ET DU TRANSRUN

Avant de développer le concept des trois villes en une seule agglomération, diverses études d'amélioration de la ligne ferroviaire entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds ont été menées avant les années 2000. En 1981, Francis Kaufmann, ancien député, avait déjà lancé l'idée dans la presse de réaliser une ligne directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds. En 2001, un groupement citoyen s'est formé pour promouvoir la création d'une ligne directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds; il s'agit du groupe Lien (Liaison express neuchâteloise). Très tôt, ce groupe a étudié la possibilité de réaliser une ligne entièrement souterraine entre le haut et le bas du canton.

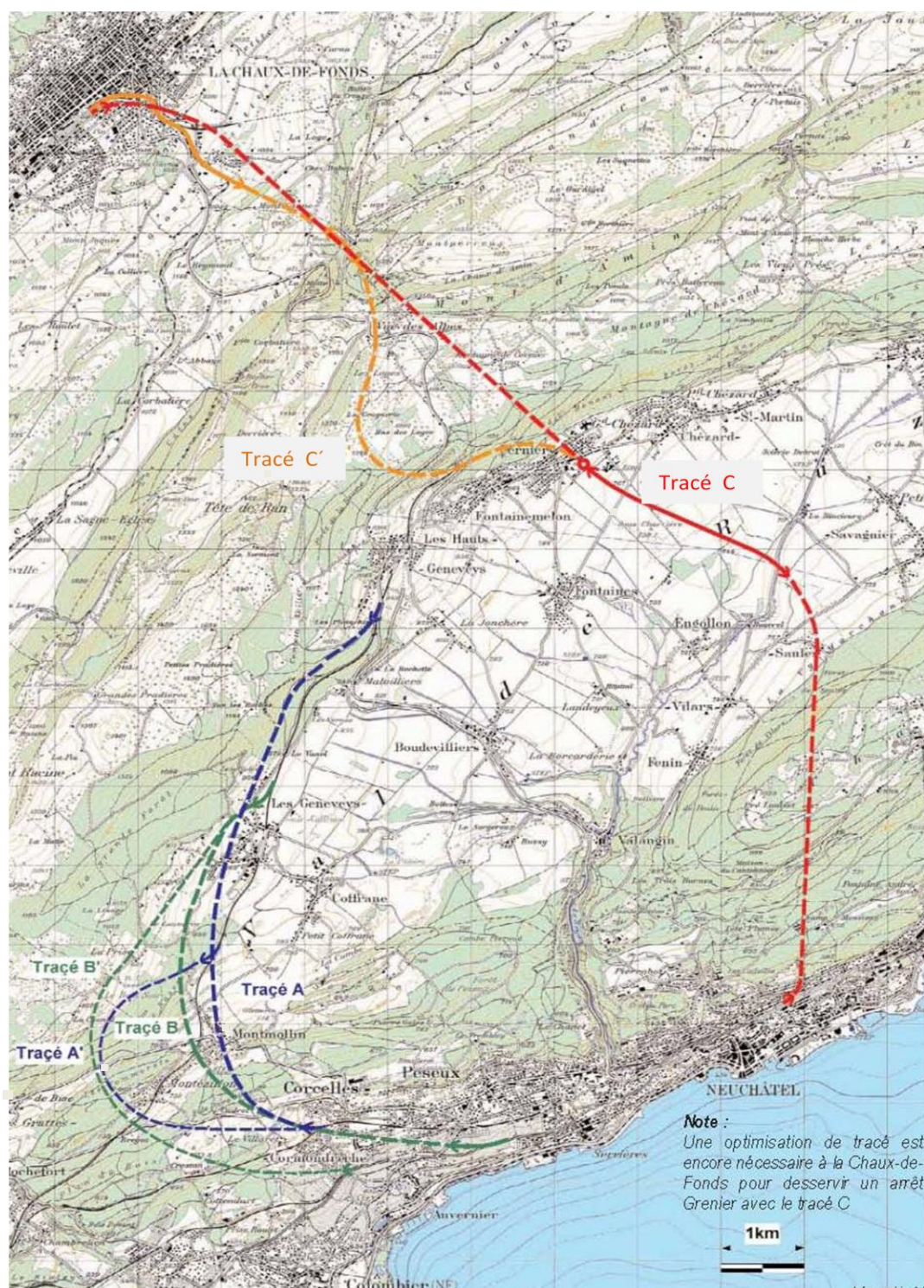
A la fin des années 1990, la réflexion du RUN (réseau urbain neuchâtelois) a été entreprise conjointement entre l'Etat et les communes. Il s'agissait notamment de redéfinir les relations entre ces institutions dans le but de mieux valoriser les potentiels et l'attractivité du canton. Dès 2002, le Conseil d'Etat a fait de la stratégie du RUN l'une de ses premières priorités.

Le 28 janvier 2003, sur la base du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil intitulé "Rapprocher les villes" (02.027), ce dernier adoptait un décret portant octroi d'un crédit de 550.000 francs pour l'étude de l'évitement du rebroussement ferroviaire de Chambrelieu et de la faisabilité d'un système de tram-train pour le réseau urbain neuchâtelois. Le Grand Conseil acceptait ainsi l'option de mettre en place un système de transports publics qui puisse s'intégrer au réseau ferroviaire existant, dans le but de ne pas relier uniquement les villes, mais également les pôles de développement, et en ayant le moins de ruptures de charges possibles. Les variantes bus ou métro léger étaient ainsi écartées. Cette étude, réalisée en 2004, a montré que le projet de la simple suppression du rebroussement de Chambrelieu par un tunnel en courbe serait fort coûteux

à long terme, notamment à cause des adaptations nécessaires sur la ligne du Pied du Jura entre Neuchâtel et Serrières et l'assainissement des tunnels existants. Cette étude a donc exploré de nombreuses variantes, pour retenir deux variantes de tracé ferroviaire.

- La première est la variante "Corcelles" qui utilisait au maximum les infrastructures existantes, en prévoyant la suppression du rebroussement de Chambrelieu par un tunnel entre Corcelles et Les Hauts-Geneveys (tracé A en bleu sur la figure ci-dessous).
- La deuxième, la variante "Cernier", prévoyait la construction d'un tracé nouveau, en grande partie en tunnel avec une arrivée à la gare de Neuchâtel depuis l'est (tracé C en rouge sur la figure ci-dessous).

Figure 3: Variantes de tracé ferroviaire



Source: AJS ingénieurs civils SA

Le 15 mars 2005, le Grand Conseil a pris acte de ces résultats et accepté un crédit de 1.300.000 francs pour affiner les études de ces deux variantes. Ces variantes prévoyaient également la réalisation d'un RER neuchâtelois, avec la mise en place de nouvelles haltes (Perreux, Neuchâtel-Vieille-Ville, Marin-Cité-Martini, La Chaux-de-Fonds-Fiaz et Eplatures), de même que la création de possibilités de croisement dans des haltes ou gares existantes (Le Crêt-du-Loche, Le Col-des-Roches).

En 2007 intervenait le choix de la variante "Cernier" dans le cadre de la discussion du rapport "Un canton, une vision". **En adoptant ce rapport, le Grand Conseil a demandé au Conseil d'Etat de n'étudier plus que la variante "Cernier"**, celle-ci montrant un rapport coût/utilité nettement meilleur que la variante "Corcelles". La variante "Cernier" impliquait donc la réalisation d'un nouveau tracé direct entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, en tunnel sous la montagne de Chaumont et le Mont-d'Amin et comportant une traversée du Val-de-Ruz à ciel ouvert, avec une gare de croisement à Cernier, chef-lieu du Val-de-Ruz. Dans la suite du rapport, les différentes variantes sont comparées.

Le 21 décembre 2007, le Conseil d'Etat remettait le projet d'agglomération du RUN à la Confédération. Dans son message mis en consultation en décembre 2008, le Conseil fédéral retenait le projet d'agglomération neuchâteloise. Ce message contient un projet d'arrêté fédéral portant sur la libération d'une première tranche de 1,5 milliard de francs du fonds d'infrastructure pour le financement des mesures prioritaires dans les agglomérations entre 2011 et 2014 ("paquet A", dont fait partie la halte de La Chaux-de-Fonds-Fiaz) et les mesures présélectionnées pour le "paquet B" (2015-2018), parmi lesquelles figurent le TransRUN (y compris la mise hors service de la ligne existante), la voie de croisement du Crêt-du-Loche et les haltes des Eplatures, de Neuchâtel-Vieille-Ville et de Marin-Cité-Martini. Le taux de la contribution fédérale était fixé à 35% des montants reconnus par la Confédération, sur la base du rapport coût-utilité du projet. Le message du Conseil fédéral a été accepté par le Parlement en décembre 2010. Les mesures présélectionnées pour le "paquet B" (2015-2018) figurent dans ce message à titre d'information. Elles devront faire l'objet d'une nouvelle décision des Chambres fédérales, en principe en 2013 ou 2014.

Fort de ce succès, et après avoir évalué plusieurs formes de partenariats, le Conseil d'Etat s'est approché du Directeur général exécutif des CFF, M. Andreas Meyer, pour lui présenter le projet de nouvelle ligne ferroviaire entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds. Cette rencontre a été l'occasion de lui soumettre l'idée d'une collaboration avec les CFF pour la suite des études. Ainsi, le 20 mars 2009, le Conseil d'Etat et les CFF ont décidé de mettre immédiatement en place une cellule d'études commune. La mission de cette cellule était double: d'une part, consolider le projet pour l'amener à un stade d'étude préliminaire, d'autre part, définir la meilleure forme de collaboration possible entre le canton et les CFF dans l'optique de la suite du développement du projet et de sa réalisation. Ces études ont permis de conclure à la faisabilité technique du projet avec les principaux résultats suivants:

- **demande:** les résultats des études menées par le canton ont été confirmés par les CFF (11.000 voyageurs par jour ouvrable à l'horizon 2020 entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, soit près de trois fois plus qu'aujourd'hui);
- **offre:** les études de l'horaire ont démontré que l'intégration de la cadence au quart d'heure entre Le Locle et Auvier dans l'offre de l'Arc jurassien est réalisable avec les investissements prévus dans le projet d'agglomération;
- **matériel roulant:** un temps de parcours commercial de moins de 14 minutes entre les deux villes est possible avec du matériel roulant performant et disponible sur le marché actuel, malgré les fortes pentes;
- **infrastructure:** une variante optimale du point de vue économique a été retenue pour la suite des études (tunnels sous Chaumont, tout ou une grande partie du Val-de-Ruz et La Vue-des-Alpes, raccordement à la ligne existante dans la zone du Bas-du-Reymond à La Chaux-de-Fonds);
- **coût:** le coût du TransRUN a été estimé à 850 millions de francs (base de prix juin 2009);

- **planning**: une mise en service du TransRUN devrait intervenir au plus tôt fin 2020, ce qui implique un début des travaux dans le courant de 2015. Cette planification part du principe qu'il n'y a pas d'oppositions ou recours rallongeant les procédures;
- **financement**: un partenariat privé-public (PPP) est financièrement moins intéressant qu'un financement conventionnel et ne permet pas de gagner du temps. Cette étude a été menée en collaboration avec divers experts et son résultat s'explique en grande partie par la volonté d'avoir un système intégré dans le réseau ferroviaire national, tant au niveau technique que de l'exploitation commerciale, imposant un certain nombre de contraintes et n'offrant que peu d'opportunités commerciales. Il ne faut par ailleurs pas perdre de vue que les taux d'intérêts dont peut bénéficier une collectivité publique sont bien plus intéressants que ceux octroyés à une entreprise privée.

Ces études étaient financées par le crédit de 1.300.000 francs accordé par le Grand Conseil le 15 mars 2005.

Le 1^{er} septembre 2009, le Grand Conseil acceptait à l'unanimité de libérer un crédit 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, sur la base du rapport du Conseil d'Etat, du 13 mai 2009 (09.029).

Forts des conclusions des études préliminaires, les CFF et le canton ont décidé de poursuivre leur collaboration pour la phase de l'avant-projet. Une convention a ainsi été signée, en date du 7 décembre 2009, par la direction du groupe CFF et le gouvernement.

Si la faisabilité technique a pu être vérifiée dans la phase précédente, il s'est agi ensuite de consolider le projet grâce à des études plus détaillées et à des reconnaissances géologiques permettant d'en connaître le coût de manière précise. La phase de l'avant-projet a également pour objectif de vérifier la faisabilité financière du projet, afin de pouvoir décider de réaliser ou non le TransRUN et le RER.

C'est sur la base des résultats de ces études qu'est établi le présent rapport.

2^e PARTIE:	L'accessibilité comme facteur clé et la constitution du RER neuchâtelois
------------------------------	---

8. AMELIORER LES PERFORMANCES DU RESEAU FERROVIAIRE

Un peuple audacieux

Le canton de Neuchâtel a été un pionnier ferroviaire en Suisse. Il inaugurait en 1857 sa première ligne, soit dix ans seulement après la première liaison entre Zurich et Baden. A cette date, plusieurs grandes villes suisses n'étaient pas encore raccordées au rail (par exemple Berne ou Genève).

C'est la ligne entre Le Locle et La Chaux-de-Fonds (appelée "Jura-industriel") qui fut ouverte au trafic la première; la ligne intégrale Le Locle – Neuchâtel était inaugurée trois ans plus tard, en 1860. Cette même année, la ligne Pontarlier – Neuchâtel (surnommée "Franco-Suisse") vit le jour. Ces réalisations ne se firent pas sans difficultés politiques et financières, mais elles ont permis à notre canton d'entrer dans une nouvelle ère et de connaître un développement économique important.

La ligne du Pied du Jura entre Yverdon et Le Landeron fut construite en 1859 et la ligne jusqu'à Bienne en 1860.

La ligne Neuchâtel – Berne, surnommée la "Directe", vit le jour en 1901. En 1902, elle acquit une vocation internationale avec le passage des trains Interlaken – Berne – Paris. Longtemps

menacée de déclassement (car le trafic international était inférieur aux prévisions), la "Directe" a conservé son statut notamment grâce à de vives oppositions locales. Depuis 1987, la ligne accueille le TGV Berne – Paris.

Ce réseau fut complété par les lignes régionales Travers – Buttes/St-Sulpice (achevée en 1886), La Chaux-de-Fonds – Les Ponts-de-Martel (1889), Le Locle – Les Brenets (1890) et La Chaux-de-Fonds – Saignelégier (1892).

Si ces infrastructures ferroviaires ont été ponctuellement améliorées, elles n'ont cependant pas connu d'évolution significative depuis leur création. La limite de ces aménagements au coup-par-coup est maintenant atteinte et les prochains objectifs en termes de transports publics ne pourront pas être atteints sans une modification de la structure du réseau.

Un besoin constant d'amélioration de l'accessibilité

Au cours des trente dernières années, l'évolution du trafic ferroviaire a été significative sur le territoire suisse et plus spécifiquement à Neuchâtel. Nous donnons ci-dessous, comme indicateur, le nombre de liaisons par jour sur quatre lignes au départ de Neuchâtel.

Tableau 2: Evolution du nombre de liaisons par jour sur différentes lignes

Ligne	Horaire hiver 1981/2	Horaire été 1982	Horaire 2012
Neuchâtel – Zurich (direct)	8	10	21
Neuchâtel – Berne (dont directs)	23 (9)	29 (15)	36 (15)
Neuchâtel – Lausanne (dont directs)	21 (17)	22 (21)	37 (19)
Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds (dont directs)	18 (6)	19 (9)	38 (19)

L'horaire d'hiver 1981-1982 correspond au dernier horaire avant l'introduction de l'horaire cadencé. A ce titre, l'horaire 1982 constitue une véritable révolution dans le domaine avec les cadences généralisées sur l'ensemble du territoire suisse. L'horaire cadencé implique que chaque type de train circule à une minute donnée de chaque heure et cela tout au long de la journée. Les principales conséquences de l'horaire cadencé sont premièrement, la facilité de lecture et d'utilisation des transports ferroviaires pour les usagers, deuxièmement, des correspondances assurées dans tous les nœuds de correspondance, troisièmement, une offre ferroviaire tout au long de la journée. A titre d'exemple, la France a introduit en décembre 2011 un horaire cadencé partiel.

Autre indicateur intéressant pour appréhender l'évolution des besoins en transports publics: l'augmentation de la fréquentation (nombre de voyageurs du lundi au vendredi en moyenne). Cette évolution entre 2005 et 2010 est de:

- 31% sur la ligne Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds;
- 24% sur la ligne Neuchâtel – Bienne;
- - 7% sur la ligne Neuchâtel – Gorgier;
- 2% sur la ligne Neuchâtel – Travers;
- 48% sur la ligne Neuchâtel – Berne (il s'agit-là d'une estimation puisque l'offre a passablement changé durant la période).

Sur les traces des pionniers

La mise en place d'un réseau de transports publics performant est indispensable au canton de Neuchâtel, pour trois raisons essentielles: la réalisation de son potentiel de développement économique, la relance de la croissance démographique et la réforme de ses institutions.

Le Conseil d'Etat entend améliorer l'accessibilité ferroviaire du canton selon deux axes stratégiques mentionnés dans le plan directeur cantonal des transports de 2007. Le premier axe

concerne l'accessibilité au cœur de l'Arc jurassien par la constitution d'un RER neuchâtelois, touchant les cantons de Berne, du Jura et la région de Franche-Comté (voir chapitre 9). Le deuxième axe concerne l'accessibilité aux grands centres du Plateau suisse, en particulier depuis les hauts plateaux jurassiens (villes de La Chaux-de-Fonds et du Locle, Franches-Montagnes, vallon de Saint-Imier et région de Morteau).

Cette stratégie ne peut être mise en place sans une amélioration importante des infrastructures ferroviaires qui ont peu évolué depuis 150 ans. Deux éléments principaux sont à l'origine de la faiblesse du réseau ferroviaire neuchâtelois.

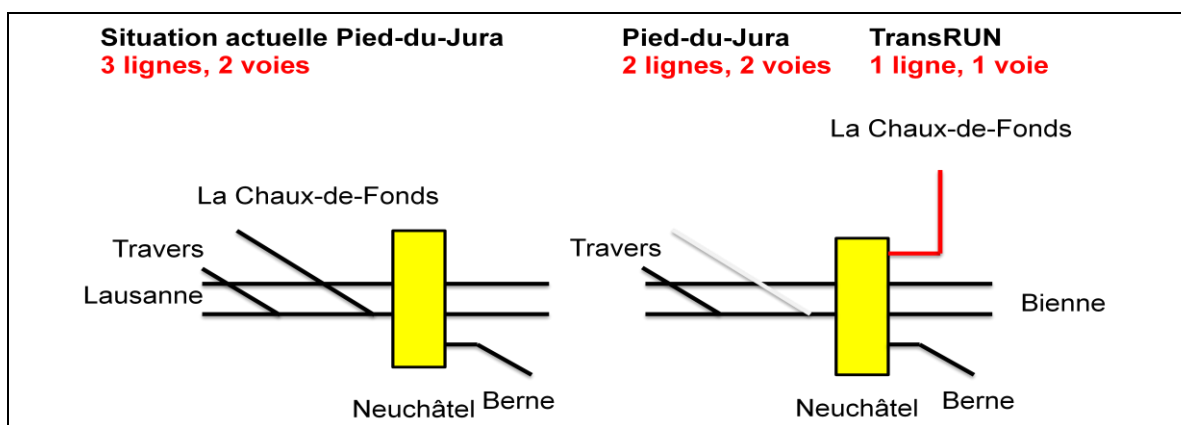
- Le rebroussement de Chambrelieu, sur la ligne entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, place les deux villes à 30 minutes de trajet alors qu'elles ne sont distantes que de 14 km à vol d'oiseau;
- Le goulet d'étranglement de Neuchâtel-Vauseyon, sur la ligne du Pied du Jura, limite toute amélioration de la cadence et l'optimisation des correspondances dans le nœud de Neuchâtel. Il pénalise ainsi l'accessibilité de l'ensemble du canton.

La cadence intégrale à la demi-heure sur l'ensemble du réseau (trafic national et régional), qui est un standard en Suisse, ne sera pas réalisable sans la suppression du goulet de Vauseyon.

Sans amélioration de ces deux points noirs, la mise en place d'un RER — réponse aux problèmes de mobilité des neuchâtelois et support à la constitution de l'agglomération unique — n'est pas possible.

Le TransRUN, avec sa ligne directe entre les deux villes et des trains Neuchâtel – Le Locle sans passer par Vauseyon, constitue la meilleure option pour corriger ces points faibles, en particulier au niveau socio-économique (voir chapitre 14). Comme le montre la figure ci-dessous, actuellement trois lignes se partagent deux voies à l'ouest de Neuchâtel: Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds, Neuchâtel – Travers et Neuchâtel – Gorgier – Yverdon – Lausanne. Avec le tracé du TransRUN, la ligne Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds passera à l'est de la gare de Neuchâtel pour ensuite monter directement au nord.

Figure 4: Lignes et voies sur le Pied-du-Jura



Le TransRUN permettra de relier les trois villes à une cadence au quart d'heure avec un temps de parcours de 14 minutes entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds. Avec un tel système, les conditions-cadres sont réunies pour que les trois villes du canton ne forment qu'une seule et même agglomération. En effet, les temps de parcours entre celles-ci seront comparables à la durée des trajets entre deux quartiers d'une grande ville. Le TransRUN apportera donc à la nouvelle agglomération, à titre d'exemple, ce que le M2 offre à l'agglomération lausannoise.

En plus des importants gains de temps générés par le TransRUN, un autre facteur essentiel montre combien ce projet est opportun: la ligne ferroviaire existante, avec ces 5,8 km de tunnels construits il y a plus de 150 ans, nécessite d'importants travaux d'assainissement ces prochaines années. Les CFF devraient investir 263 millions de francs à court et moyen termes pour ces travaux, dont 241 millions de francs pour le tronçon remplacé par le TransRUN (les 22 millions de francs restant concernent l'assainissement du tunnel de la Combe, juste avant la gare de La

Chaux-de-Fonds qui est maintenu avec le tracé du TransRUN). Il y a aujourd'hui une opportunité unique pour réaliser le TransRUN, car les CFF et la Confédération sont disposés à transférer le montant des travaux qu'ils prévoyaient sur la ligne existante à la construction du TransRUN, selon la convention tripartite signée le 3 avril 2012. **Mais cet accord a une condition non négociable: la décision cantonale doit absolument être prise en 2012.** En effet, pour des raisons de sécurité, les CFF ne peuvent pas attendre plus longtemps pour décider d'investir ou non dans l'assainissement de la ligne actuelle.

Le TransRUN constitue une solution à la saturation du tunnel routier sous La Vue-des-Alpes, dont la Confédération ne planifie pas le doublement à moyen terme, en raison notamment de l'option que représente la route du col de La Vue-des-Alpes (RC 1320). Pour l'Office fédéral des routes (OFROU), les seuls travaux réalisables à moyen et long termes sont les contournements routiers en tunnel des villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds.

Grâce au TransRUN, la part modale du rail entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds passera de 11% en 2009 à 25% à l'horizon 2020, selon les estimations des spécialistes.

Sans TransRUN, l'axe Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds sera totalement saturé aux heures de pointe à l'horizon 2020, tant sur la route que par le rail. Déjà actuellement, les problèmes d'engorgement du trafic routier entre les deux villes expliquent en partie le succès de la ligne ferroviaire avec une croissance du nombre de voyageurs de 27% ces 4 dernières années. Il s'agit de l'une des plus fortes progressions en Suisse. Les trains sont donc actuellement bondés aux heures de pointe. Le mécontentement des usagers de cette ligne a déjà plusieurs fois été abordé au Grand Conseil.

L'amélioration du réseau routier n'est pas oubliée, avec les projets de contournements routiers du Locle et de La Chaux-de-Fonds (H20 et H18), dans une politique de complémentarité entre les transports individuels et en commun (voir chapitre 18).

9. LE RER NEUCHATELOIS

Le système du RER se caractérise par des cadences accrues et des relations sans changement de train depuis Le Locle en direction de la Béroche et du Val-de-Travers. Les travaux de planification de l'offre ont été réalisés dans le cadre du mandat de planification de l'Arc jurassien confié par les cantons aux CFF ("Amélioration de l'offre ferroviaire régionale dans l'Arc jurassien – Mandat de planification", mars 2012). Ces travaux ont intégré la réalisation du TransRUN pour les horizons de planification 2020 et 2030.

Avec les infrastructures du RER, une cadence au quart d'heure pourra être mise en place entre Le Locle et Auvernier et à la demi-heure sur le reste du réseau. Ainsi, les trains de (ou pour) Le Locle auront pour destination (ou origine) le Val-de-Travers (2 trains/heure) ou la Béroche (2 trains/heure), voire Yverdon pour certains trains. L'offre pourra donc être plus que doublée par rapport à la situation actuelle.

Le RER comprend également la réalisation de nouvelles haltes. Notamment celle de Cernier qui permettra de maintenir la desserte ferroviaire du Val-de-Ruz. D'autres haltes seront également réalisées dans des zones à fort potentiel de développement. Des analyses sont actuellement en cours, dans le cadre du projet d'agglomération neuchâteloise de 2^e génération. A ce jour, les nouvelles haltes retenues pour la mise en service du TransRUN sont: La Chaux-de-Fonds-Fiaz (réalisée en principe en 2013), Perreux (réalisée à l'horizon 2016-2017) et Les Eplatures (horizon à définir en fonction du développement du secteur).

La réalisation de nouvelles haltes au Mail, à Monruz et à Marin-Cité-Martini sur la ligne du BLS, avec une desserte à la demi-heure, n'est probablement techniquement pas réalisable avant un horizon 2040. En effet, pour envisager des arrêts supplémentaires sur ce tronçon, des mesures d'infrastructures importantes sont nécessaires entre Marin et Neuchâtel. Le groupe de travail Broye-Seeland — composé des cantons de Vaud, Fribourg, Berne et Neuchâtel et les entreprises BLS et CFF — planifie actuellement l'offre ferroviaire Neuchâtel – Berne/ Fribourg. Les résultats de cette planification seront connus à l'horizon 2025. Ils permettront d'envisager ou non l'intégration de haltes supplémentaires entre Marin et Neuchâtel.

La halte de Neuchâtel-Vieille-Ville est également repoussée à un horizon plus lointain. En effet, en raison des problèmes de capacité de la ligne du Pied du Jura cette halte nécessiterait de très coûteux investissements.

Figure 5: Concept du RER neuchâtelois



Le concept d'offre du RER neuchâtelois nécessite également la réalisation de voies de croisement au Crêt-du-Loche et à Bôle.

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 analyse 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.

L'intégration de la ligne La Chaux-de-Fonds – Glovelier dans les nœuds de correspondance continuera à bénéficier de l'attention du canton de Neuchâtel afin que l'accessibilité des Franches-Montagnes se trouve améliorée par le RER neuchâtelois.

Le tableau ci-dessous donne des exemples concrets de gain de temps grâce au TransRUN et au RER, pouvant aller jusqu'à plus de 50%. En plus des temps de parcours réduits, l'augmentation de la fréquence des trains permet également d'améliorer considérablement l'accessibilité du canton.

Tableau 3: Exemples de temps de parcours pour différents trajets

Trajet	Temps de parcours actuel	Temps de parcours avec TransRUN	Gain de temps	Fréquence avec TransRUN
Fleurier – La Chaux-de-Fonds	1h19	57 min	22 min	2 trains/h
Fleurier – Lausanne	1h38	1h25	13 min	2 trains/h
Fleurier – Berne	1h30	1h17	13 min	1 train/h
Fleurier – Zurich	2h19	2h08	11 min	1 train/h
Gorgier-St-Aubin – La Chaux-de-Fonds	1h25	35 min	50 min	2 trains/h
Gorgier-St-Aubin – Le Locle	1h33	46 min	47 min	2 trains/h
Gorgier-St-Aubin – Zurich	2h22	2h02	20 min	1 train/h
Auvernier – La Chaux-de-Fonds	48 min	23/27 min	25/21 min	4 trains/h
Auvernier – Le Locle	59 min	34/38 min	25/21 min	4 trains/h
Auvernier – Berne	59 min	47 min	12 min	1 train/h
Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds	28 min	14 min	14 min	4 trains/h
Neuchâtel – Le Locle	38 min	25 min	13 min	4 trains/h
Le Locle – Lausanne	1h25	1h10	15 min	2 trains/h
Le Locle – Berne	1h17	1h02	15 min	1 train/h
La Chaux-de-Fonds – Lausanne	1h14	58 min	16 min	2 trains/h
La Chaux-de-Fonds – Berne	1h06	51 min	15 min	1 train/h
Marin-Epagnier – La Chaux-de-Fonds	41 min	29 min	12 min	2 trains/h
Marin-Epagnier – Le Locle	52 min	40 min	12 min	2 trains/h
Le Landeron – La Chaux-de-Fonds	50 min	37 min	13 min	2 trains/h
Le Landeron – Le Locle	1h01	48 min	13 min	2 trains/h
Les Hauts-Geneveys – Neuchâtel	20 min	23 min	-3 min	2 bus + trains/h
Les Hauts-Geneveys – Lausanne	1h06	1h07	-1 min	2 bus + trains/h
Les Hauts-Geneveys – Berne	58 min	59 min	-1 min	1 bus + train/h
Les Hauts-Geneveys – Zurich	2h05	2h08	-3 min	1 bus + train/h
Corcelles-Peseux – Neuchâtel	6 min	9 min	-3 min	4 bus/h
Corcelles-Peseux – La Chaux-de-Fonds	28 min	32 min	-4 min	4 bus + train/h
Corcelles-Peseux – Lausanne	1h03	1h00	1 min	2 bus + train/h
Corcelles-Peseux – Berne	55 min	54 min	1 min	1 bus + train/h
Corcelles-Peseux – Zurich	1h44	1h46	-2 min	1 bus + train/h
Cernier – Neuchâtel	31 min	7 min	24 min	4 trains/h
Cernier – La Chaux-de-Fonds	18 min	7 min	11 min	4 trains/h
Cernier – Lausanne	1h34	51 min	43 min	2 trains/h
Cernier – Berne	1h26	44 min	42 min	1 train/h
Cernier – Zurich	2h15	1h49	26 min	1 train/h
Montmollin-Montezillon – Neuchâtel	22 min	22 min	0 min	2 bus/h
Montmollin-Montezillon – La Chaux-de-Fonds	21 min	42 min	-21 min	2 bus/h
Saignelégier – Neuchâtel (*)	1h08	51 min	17 min	2 trains/h
Saignelégier – Lausanne (*)	1h54	1h33	21 min	2 trains/h
Saignelégier – Gorgier (*)	2h05	1h26	39 min	2 trains/h
St-Imier – Neuchâtel (*)	45 min	35/40 min	10/5 min	2 trains/h
St-Imier – Lausanne (*)	1h31	1h17/1h22	14/9 min	2 trains/h
St-Imier – Gorgier (*)	1h42	1h10/1h15	32/27 min	2 trains/h

(*) Temps de parcours dans une phase ultérieure à l'horizon 2020

Au total, les experts estiment que les Neuchâtelois économiseront un million d'heures de déplacement par année.

Avec de telles performances, les spécialistes prévoient une forte augmentation de la fréquentation des trains. Entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, par exemple, il est question de 11.000 à 13.000 voyageurs par jour ouvrable contre 4100 actuellement (ou 5300 à l'horizon 2020 sans le RER). Cette fréquentation devrait d'ailleurs rapidement croître dans les années suivant sa mise en service. Ce succès occasionnera une augmentation des recettes, avec un effet bénéfique sur les charges d'exploitation du RER (voir chapitre 20). Il diminuera par ailleurs l'engorgement des routes.

Relevons encore que du matériel roulant conventionnel, par exemple les rames modernes Flirt acquises par les TRN, est apte à rouler sur le RER en dépit des pentes importantes de la ligne du TransRUN.

10. LIAISONS GRANDES LIGNES

A l'horizon 2020, le concept d'offre des trains grandes lignes (trains directs, InterCity) sur le Pied du Jura est basé sur le concept des CFF "Romandie 2^e étape". Au lieu de 2 trains ICN qui se suivent à 3 minutes d'intervalle comme c'est le cas aujourd'hui, il prévoit la cadence à la demi-heure sur Lausanne avec un train sur deux prolongé en direction de Genève (sans rupture de charge à Lausanne). Ce concept est actuellement en discussion auprès des principaux cantons concernés et de la Confédération.

Dans le "Romandie 2^e étape", les correspondances sont optimisées dans le nœud de Neuchâtel en direction de l'Arc lémanique depuis les Montagnes neuchâteloises (4 à 5 minutes de correspondance). Il en va de même en direction de Berne.

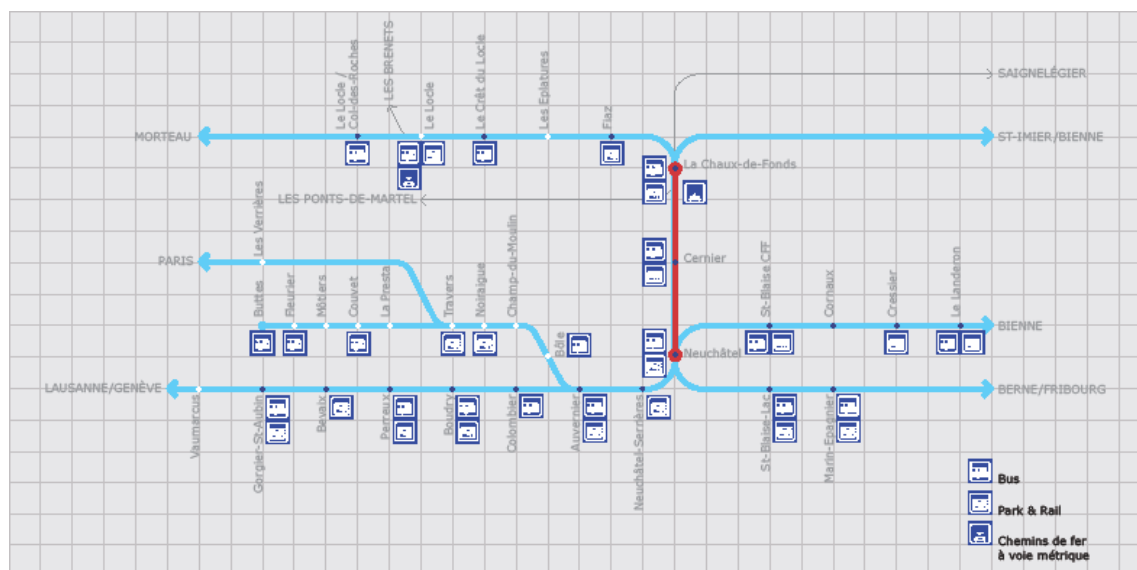
A plus long terme, les CFF et le canton étudient la possibilité d'une liaison supplémentaire horaire directe entre Le Locle et l'Arc lémanique. A l'horizon 2023, l'optimisation des correspondances à Neuchâtel pour les voyageurs transitant par le TransRUN relativise l'intérêt d'une relation directe supplémentaire. En 2023, une liaison directe ne sera techniquement pas possible, pour l'heure les études se poursuivent, par exemple avec l'introduction en première étape d'un train RER accéléré entre Le Locle et Lausanne.

11. ACCES AUX GARES DU RER ET DESSERTE PAR BUS

Les gares du RER seront accessibles facilement, tant pour le trafic individuel (voitures et deux-roues) que pour les transports publics (bus, chemins de fer à voie métrique).

En plus des parkings existants, de nouvelles places de stationnement aux abords des gares (appelés parkings d'échange ou P+R) seront créées afin d'encourager le transport par le rail, notamment à Perreux, Saint-Blaise, Marin-Epagnier, Cernier, La Chaux-de-Fonds, La Chaux-de-Fonds-Fiaz ou encore au Locle-Col-des-Roches. Le concept P+R fait partie des études menées actuellement dans le cadre du projet d'agglomération de 2^e génération et basé sur le plan directeur cantonal. Le schéma ci-dessous est donc susceptible d'évoluer en fonction des besoins et des discussions avec les communes concernées. Le même type de réflexion est également en cours pour le stationnement des deux-roues.

Figure 6: Desserte par bus et emplacement des P+R



Par ailleurs, l'aménagement des gares, en particulier à Neuchâtel et à La Chaux-de-Fonds devra permettre de faire face à l'augmentation des flux de voyageurs, notamment en augmentant la capacité de certains quais et des liaisons entre quais. Ces mesures sont intégrées dans le projet FAIF (Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire) de la Confédération, qui en définira le mode de financement.

La desserte des transports publics sera adaptée aux horaires ferroviaires et définie en collaboration avec les autorités locales, via les Conférences régionales des transports. Le service des transports a mené deux études concernant la desserte future des communes situées sur le tracé actuel de la ligne Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds. Ces analyses, qui sont présentées dans le chapitre 12, consistent en:

- l'étude d'une liaison par bus en site propre entre Corcelles-Cormondrèche, Peseux et Neuchâtel-gare sur la plateforme désaffectée de la ligne ferroviaire entre Vauseyon et Corcelles-Cormondrèche;
- l'étude de la réorganisation de la desserte par bus du Val-de-Ruz.

12. IMPLICATIONS DU RER SUR L'OFFRE DE TRANSPORTS PUBLICS DANS LES RÉGIONS DU CANTON

La conception directrice des transports, adoptée par le Grand Conseil en 2000, et le plan directeur des transports de 2007 définissent clairement les objectifs d'offre à atteindre à moyen et long termes. La réalisation du TransRUN constitue la mesure phare de la réorganisation des transports publics dans le canton. Les mesures complémentaires restent cependant valables. Le présent chapitre esquisse l'implication du RER dans les différentes régions du canton et l'offre de transports publics planifiée. Le découpage territorial retenu est celui des Conférences régionales de transports (CRT).

CRT Communauté urbaine du Littoral neuchâtelois (COMUL)

Avec l'infrastructure du TransRUN, la mise hors service de la ligne actuelle Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds via Chambrelieu ne permet plus de desservir les haltes de Corcelles-Cormondrèche et des Deurres. Celles-ci sont actuellement desservies à la cadence horaire par des trains régionaux. Bien qu'une desserte en transports publics des communes de Peseux et Corcelles-Cormondrèche

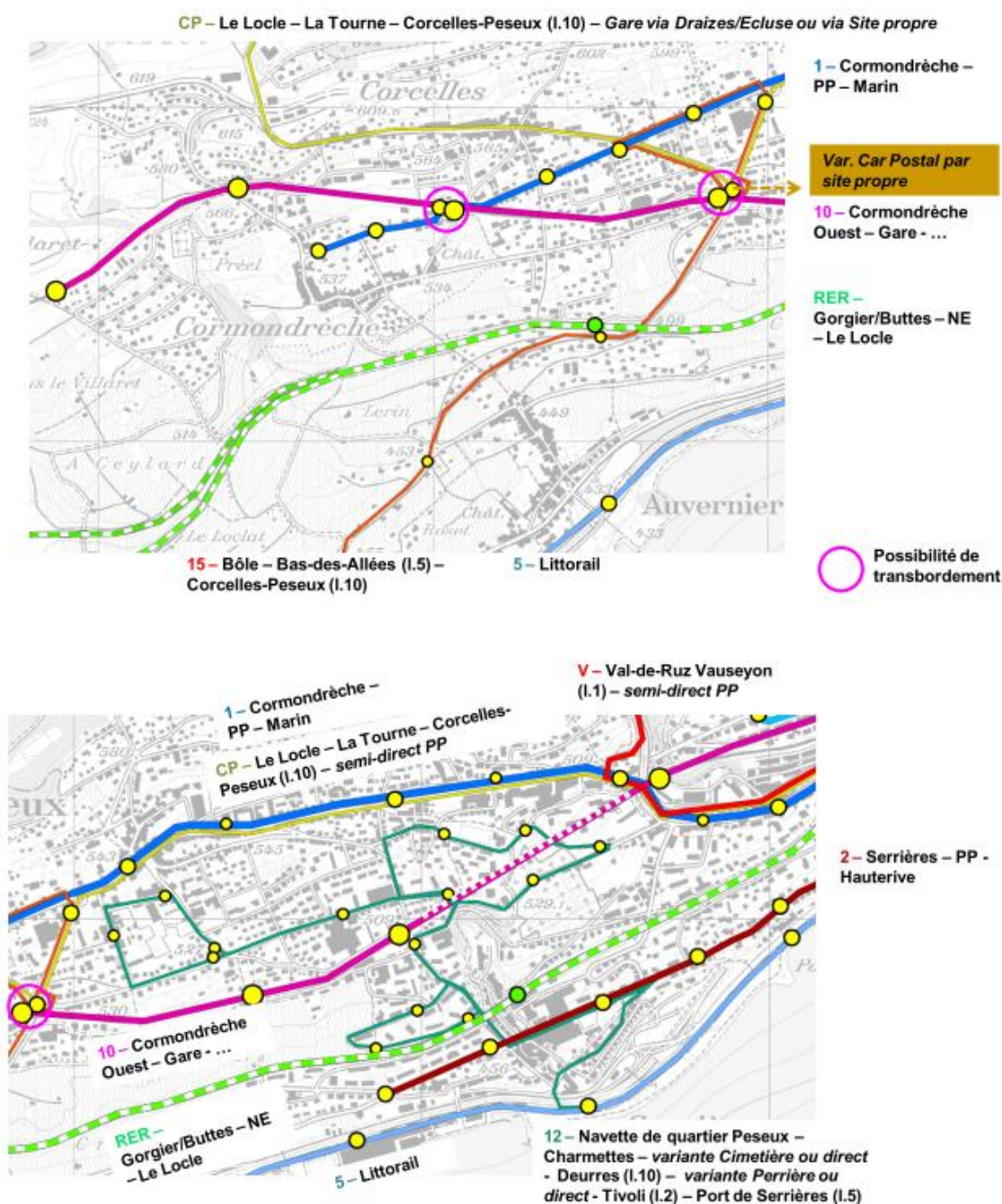
existe avec les lignes urbaines du réseau TN (ligne 1 et 10), cette suppression de l'offre ferroviaire actuelle n'est pas acceptable sans une solution de substitution à un niveau de qualité équivalent.

La ligne 10 actuelle, complémentaire à l'offre ferroviaire, assure une desserte urbaine à la demi-heure entre Peseux et la gare de Neuchâtel, avec une correspondance avec le trafic régional et grandes lignes. Bien qu'il soit possible de renforcer la cadence de la ligne 10 comme offre de substitution à la desserte ferroviaire, les contraintes de trafic le long de la ligne ne permettent pas d'assurer les correspondances en gare de Neuchâtel.

La solution retenue à ce stade par le Conseil d'Etat prévoit de réaménager le tracé ferroviaire entre Cormondrèche et la rue Casse-Bras à Neuchâtel en une voie en site propre réservée aux transports publics, et en particulier à l'actuelle ligne 10. Le tracé actuel jusqu'à la gare de Neuchâtel, par la rue des Parcs, est maintenu. Une desserte de qualité peut ainsi être offerte aux actuels usagers de la ligne ferroviaire (couverture fine du territoire, fiabilité des horaires et respect des correspondances en gare de Neuchâtel, cadence renforcée, temps de parcours amélioré par rapport à la ligne 10 actuelle).

Le fonds RER financera le projet entre la gare de Neuchâtel et la gare actuelle de Corcelles-Peseux au titre de mesure de compensation pour la mise hors service de la ligne ferroviaire actuelle. Le tronçon jusqu'à Villaret doit être discuté dans le cadre du projet d'agglomération de 2^e génération.

Figure 7: Desserte de bus en site propre pour les communes de Corcelles-Cormondrèche et Peseux (avec le nouveau tracé de la ligne 10 en site propre)



Source: sd ingénierie Neuchâtel SA

L'offre retenue est la suivante:

- La cadence au quart d'heure aux heures de pointes est introduite entre Corcelles, Le Villaret et Neuchâtel-gare et aux 20 minutes aux heures creuses.
- Cinq arrêts supplémentaires sont créés par rapport à la liaison ferroviaire actuelle (trois à Corcelles-Cormondrèche, un à Peseux et un à Neuchâtel) permettant une desserte territoriale mieux adaptée.
- Les temps de parcours entre la halte de Corcelles-Peseux et la gare de Neuchâtel sont estimés de neuf à dix minutes (14 minutes depuis Cormondrèche-ouest). A titre de comparaison, la durée du trajet est de six minutes actuellement en train et de douze minutes avec la ligne 10 (sept à huit minutes supplémentaires pour cette dernière aux heures de pointes dues à la congestion du trafic).

- Les correspondances sont optimisées en gare de Neuchâtel avec le trafic grandes lignes et les trains du RER neuchâtelois (cadence au quart d'heure en direction des Montagnes neuchâteloises).
- En fonction de l'évolution de la demande, il est tout à fait possible de renforcer l'offre de la ligne 10 à une cadence aux dix minutes sans investissements supplémentaires (les points de croisement sont suffisants).
- La ligne CarPostal Le Locle – Neuchâtel pourrait techniquement utiliser la voie bus en site propre sans investissements supplémentaires (raccordement possible à la gare de Corcelles-Peseux).
- Pour les voyageurs qui utilisent le prolongement de la ligne 10 actuelle en direction de Bôle via Colombier, une correspondance est assurée en gare de Corcelles-Peseux avec le nouveau tracé de la ligne 10 en site propre.

La plateforme ferroviaire n'est pas suffisamment large pour permettre le croisement dynamique des bus en exploitation. Les arrêts, avec quai central, sont aménagés selon les standards de la loi sur les handicapés (rehaussement des quais à 15 cm avec rampe d'accès) et permettent le croisement des bus. Une signalisation routière à feu spécifique aux transports publics permet de gérer la circulation des véhicules en toute sécurité. La vitesse commerciale de la ligne est d'environ 27 à 29 km/h, soit à peu près le double d'une ligne urbaine en site partagé. Le projet envisagé représente l'opportunité de réduire l'effet de coupure physique inhérent à la ligne ferroviaire (seuls les passages à niveaux permettent le franchissement de la voie ferrée)

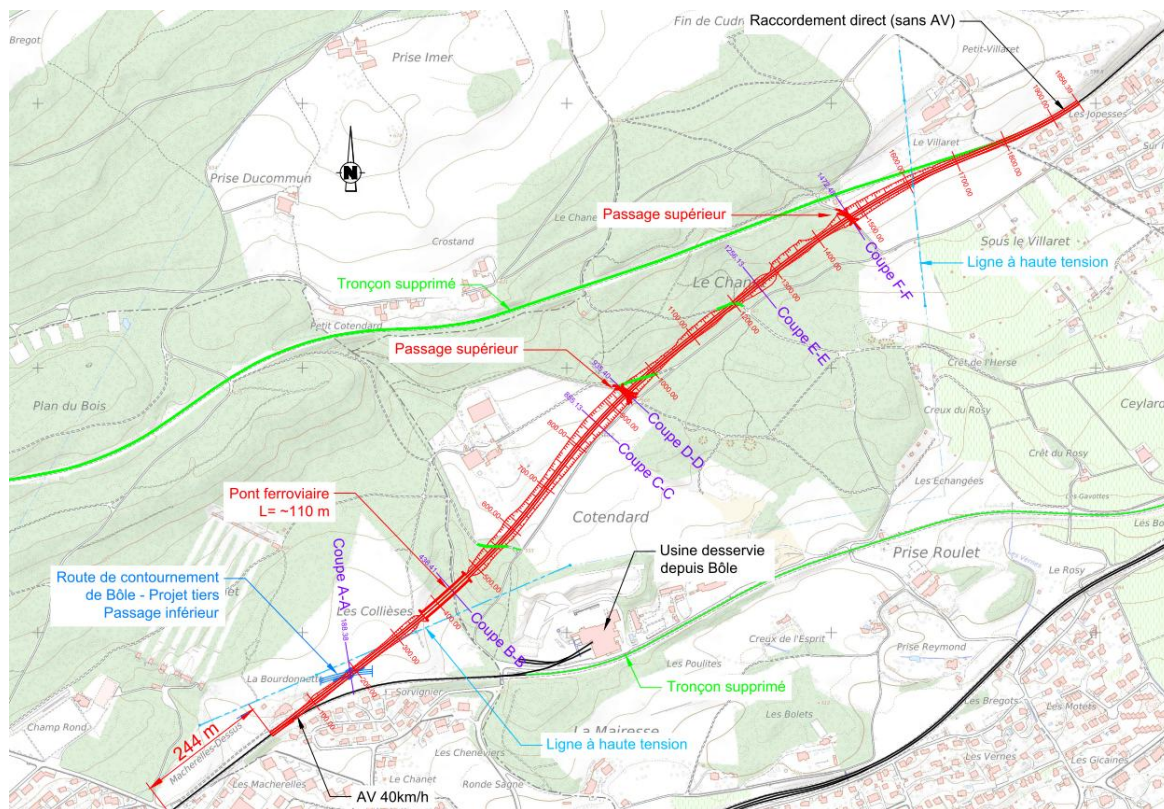
Moyennant une surlargeur de 2,50 m, une piste de mobilité douce est techniquement réalisable et permettrait son utilisation seront traités dans le cadre du projet d'agglomération de 2^e génération.

En parallèle à l'étude décrite ci-dessus, la COMUL a analysé la possibilité d'une nouvelle liaison ferroviaire entre Bôle et Le Villaret, à l'extrémité ouest de la commune de Corcelles-Cormondrèche. Cette nouvelle ligne permettrait de maintenir la desserte des haltes de Corcelles-Peseux et des Deurres par les trains en provenance du Val-de-Travers à une cadence à la demi-heure aux heures de pointes et à l'heure sinon. Cette variante d'offre n'a pas été retenue pour l'horizon 2023 pour les raisons principales suivantes:

- Les coûts d'investissement sont trop importants par rapport à l'utilisation actuelle des deux gares de Corcelles-Peseux et des Deurres (375 usagers quotidiens).
- La cadence au quart d'heure entre Auvernier et Neuchâtel se trouve supprimée. La desserte des deux gares de Neuchâtel-Serrières et Auvernier ne serait alors assurée que par les trains en provenance de Gorgier-St-Aubin (cadence à la demi-heure aux heures de pointes et à l'heure sinon; alors que la desserte actuelle est à la demi-heure toute la journée).
- La dégradation des correspondances en gare de Neuchâtel avec le trafic grandes lignes pour les gares de Neuchâtel-Serrières et Auvernier (dix minutes d'attente supplémentaires par rapport à l'offre présentée dans le présent rapport).
- La suppression des liaisons entre le Val-de-Travers et l'agglomération ouest de Neuchâtel (Colombier, Boudry, Perreux, Bevaix et Gorgier-St-Aubin) qui est assurée par une correspondance en quatre minutes à Auvernier et une cadence semi-horaire aux heures de pointes.
- Les risques supplémentaires induits pour les liaisons TGV entre Berne et Paris. En effet, la double voie du Pied du Jura entre Auvernier et Neuchâtel offre une souplesse d'exploitation en cas de retard.

Il est fort probable que le coût de ce maintien à l'horizon 2020 ne s'avère pas judicieux d'un point de vue socio-économique. Rappelons que ce critère est utilisé par la Confédération pour décider d'une contribution financière. De plus, l'intégration de cette mesure dans le paquet B du projet d'agglomération neuchâtelois de 2^e génération péjorerait son rapport coût-utilité global, avec le risque de perdre toute contribution fédérale par le biais du fonds d'infrastructure.

La réalisation de cette liaison ferroviaire pourrait peut-être constituer une étape ultérieure du développement du réseau, lorsque les problèmes de capacité sur la ligne du Pied du Jura impliqueront des investissements que les CFF et la Confédération pourraient transférer dans cette solution alternative.



CRT Entre-deux-Lacs

Les effets du TransRUN sont cependant réels pour les communes de l'Entre-deux-Lacs, par l'amélioration des temps de parcours, par exemple entre Le Landeron et les Montagnes neuchâteloises à une cadence plus soutenue (à la demi-heure aux heures de pointe).

- maintien de la desserte actuelle du Plateau de Diesse (Lignières) par des liaisons bus en correspondances au Landeron;
- maintien de la ligne Lignières – Enges – St-Blaise;
- et maintien de la ligne Le Landeron – Marin.

CRT Béroche

La gare de Gorgier-St-Aubin fait directement partie du réseau RER. La desserte est assurée par des trains directs Gorgier – La Chaux-de-Fonds – Le Locle avec deux à trois minutes d'arrêt à Neuchâtel. Le temps de parcours est ramené à 35 minutes pour La Chaux-de-Fonds, au lieu de 1h25 aujourd'hui. Ces trains circulent à la cadence semi-horaire aux heures de pointe.

Les résultats du mandat de planification de l'Arc jurassien ont démontré la possibilité technique de prolonger les trains Neuchâtel – Gorgier jusqu'à Yverdon à la cadence horaire. Les correspondances sont optimales à Yverdon (cinq minutes) avec les trains grandes lignes pour Lausanne. Cependant, la systématisation du prolongement dépendra de la stratégie retenue par le canton de Vaud qui privilégie actuellement la liaison bus CarPostal Yverdon – Gorgier-St-Aubin.

La desserte ferroviaire à la demi-heure de la gare de Gorgier donne une souplesse d'exploitation très intéressante pour les lignes de bus en correspondances (raccordement facilité pour les lignes bus CarPostal Yverdon – Gorgier et Gorgier-St-Aubin – Provence via Vaumarcus, Montalchez et Fresens). Le développement futur de ces lignes sera discuté dans le cadre de la CRT, en fonction de l'évolution de la fréquentation et des demandes du canton de Vaud.

CRT Val-de-Travers

Le Val-de-Travers est directement intégré au réseau RER par des trains directs Fleurier – La Chaux-de-Fonds – Le Locle avec six minutes d'arrêt à Neuchâtel à une cadence semi-horaire aux heures de pointes et à l'heure sinon. Grâce au nouveau point de croisement à Bôle, les correspondances sont optimisées en gare de Neuchâtel (cinq minutes en direction de Bienne et neuf minutes en direction de l'Arc lémanique).

De plus, l'offre RER retenue permet d'assurer des liaisons rapides à la demi-heure aux heures de pointe entre Le Val-de-Travers et l'ouest de l'agglomération de Neuchâtel (Colombier, Boudry, Perreux, Bevaix et Gorgier-St-Aubin), via des correspondances en quatre minutes à Auvernier.

Le système de bus actuel est maintenu et son développement sera discuté dans le cadre de la CRT.

CRT Val-de-Ruz

La mise hors service de la ligne La Chaux-de-Fonds – Chambrelieu – Neuchâtel et la nouvelle infrastructure du TransRUN modifient fondamentalement l'offre en transports publics du Val-de-Ruz. Premièrement, la mise hors service de la ligne engendre la suppression de quatre haltes (Les Hauts-Geneveys, Les Geneveys-sur-Coffrane, Montmollin-Montezillon et Chambrelieu). Deuxièmement, dans le cadre du TransRUN, la nouvelle gare de Cernier fera office de nœud ferroviaire de tout le système de transports publics de la région.

Le service cantonal des transports a lancé une étude concernant la réorganisation des lignes de transports publics au Val-de-Ruz. Les objectifs du mandat étaient les suivants:

- élaboration d'un nouveau concept bus qui tienne compte du projet TransRUN et de la nouvelle gare de Cernier; ce concept doit répondre à la demande et doit être financièrement supportable pour les commanditaires de l'offre régionale voyageurs;
- analyse de la nécessité du maintien d'une liaison directe avec le centre-ville de Neuchâtel (Place Pury);
- réflexions sur l'offre de substitution bus pour les communes qui perdent leurs liaisons ferroviaires et donc leurs raccordements directs au réseau national aux gares de La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel.

Sur la base des données à disposition, les flux pendulaires, pour tous les modes de transports confondus, ont été analysés. Sur les 6000 voyageurs sortant du périmètre de l'étude (actifs et étudiants), environ 48% se rendent au centre de Neuchâtel. Le solde des pendulaires se répartit entre les Montagnes neuchâteloises (18% environ), les communes de Corcelles-Cormondrèche et

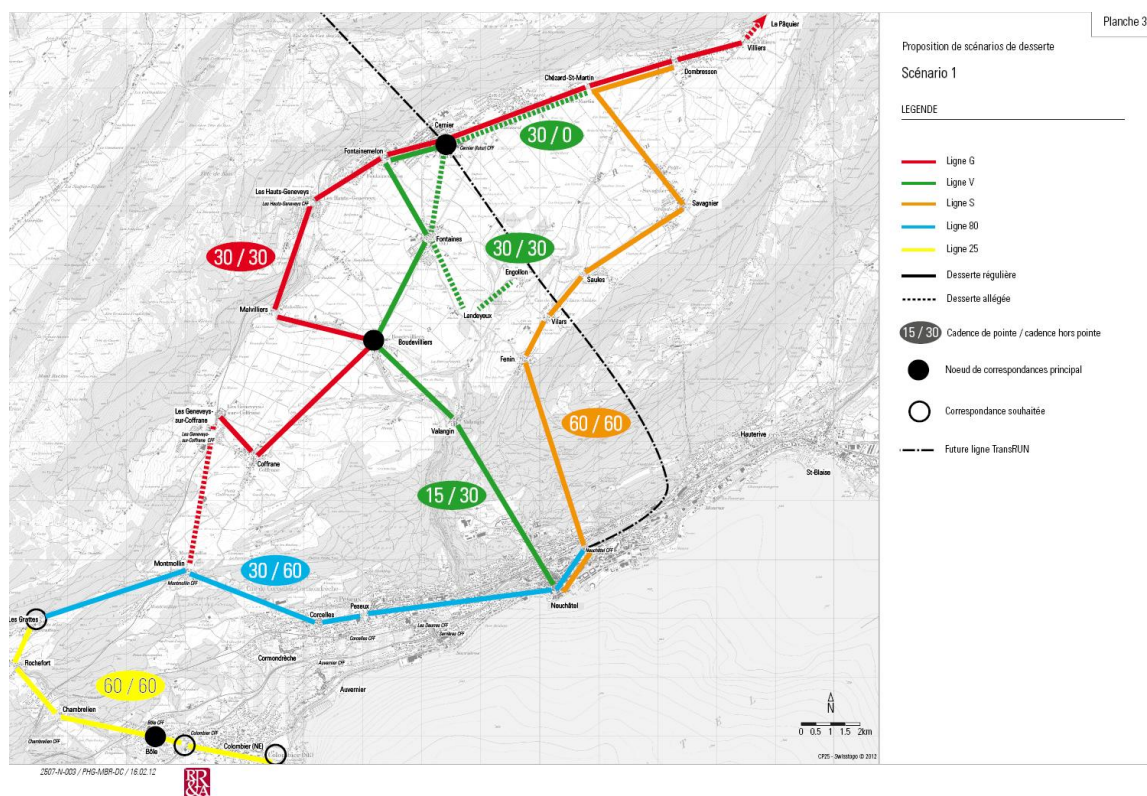
Peseux (12% environ), l'agglomération est de Neuchâtel (Marin, St-Blaise et Hauterive, 5% environ) et le reste de la Suisse (17% environ).

Sur la base des temps de parcours estimés en transports publics (bus et trains) et des temps de correspondances dans les nœuds, les enjeux pour chacune des localités peut être résumés de la manière suivante:

- Les flux de la partie sud du Val-de-Ruz (communes de Savagnier, Fenin-Vilars-Saules, Valangin, Engollon, Coffrane et Montmolin) sont principalement axés sur la ville de Neuchâtel. A ce titre, une liaison directe avec la gare de Cernier au détriment d'une liaison directe avec la ville de Neuchâtel ne se justifie pas.
- Moyennant de bonnes correspondances à Cernier en direction de Neuchâtel, les temps de parcours entre les communes du nord (Les Hauts-Geneveys, Fontainemelon, Cernier, Chézard-St-Martin, Dombresson et Villiers) et le centre de Neuchâtel sont équivalents via le RER ou via une liaison bus directe.
- Il existe un important flux d'échanges internes entre Fontainemelon, Fontaine et Cernier.

Sur la base de ces constats, deux scénarii ont été élaborés. Dans l'état actuel, les deux sont envisageables à l'horizon du RER; aucun ne dégageant des avantages prépondérants.

Figure 9: Desserte du Val-de-Ruz selon le scénario 1



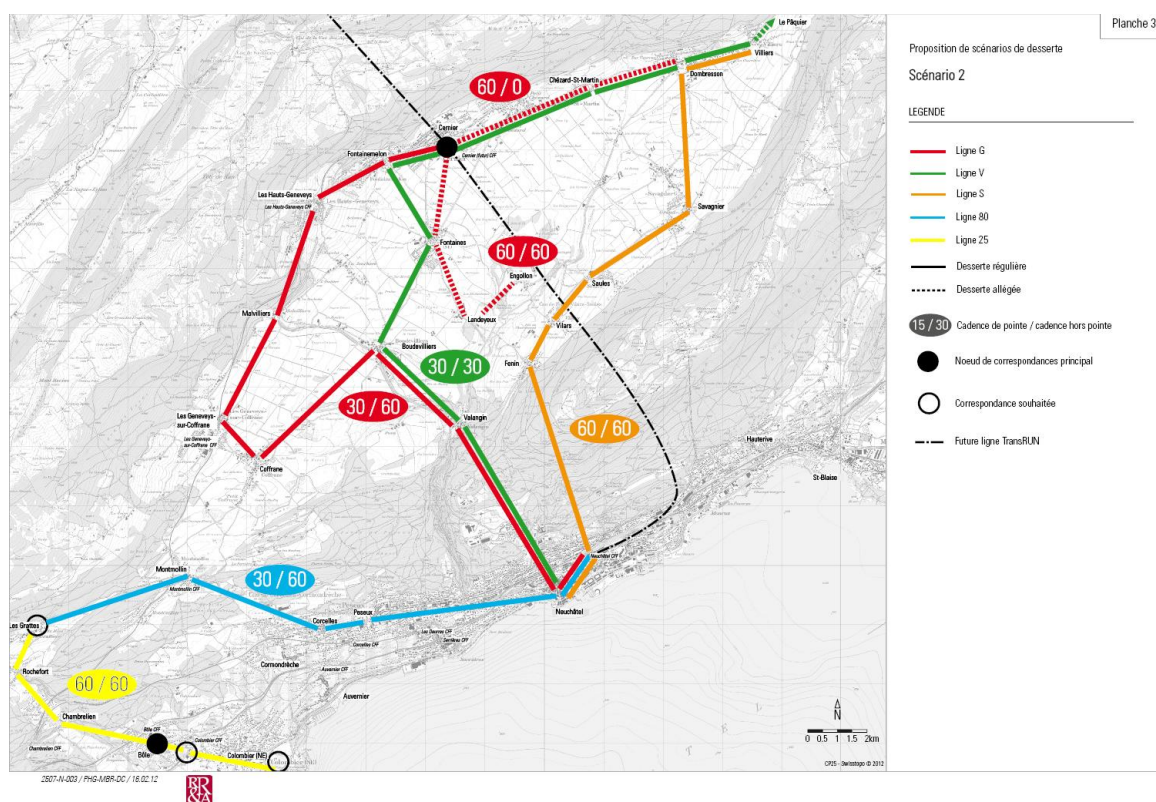
Source: RR&A Ingénieurs-conseils en mobilité et urbanisme

La desserte selon ce scénario comprend les éléments suivants (les cadences aux heures de pointe sont comprises entre 6h00 et 9h00 et entre 16h00 et 19h00):

- Le tracé de la ligne V (en vert) n'est pas fondamentalement modifié, excepté pour la desserte de Landeyeux. Cette adaptation s'explique principalement par les besoins de correspondance à Boudevilliers entre les lignes G (en rouge) et V. Le prolongement jusqu'à Chézard-St-Martin n'est assuré qu'aux heures de pointe. La liaison directe avec Neuchâtel-Place Pury est maintenue à une cadence semi-horaire aux heures de pointe.

- La ligne G (rouge) sert d'offre de substitution aux communes dont la desserte ferroviaire est supprimée; elle a une cadence à la demi-heure. Il est à noter que le prolongement de cette ligne jusqu'à Montmollin ou Le Pâquier est possible sans l'engagement de véhicule supplémentaire.
- Boudevilliers devient un pôle d'échange qu'il s'agira d'aménager (liaisons Geneveys-sur-Coffrane, Coffrane et Neuchâtel-Place Pury via Boudevilliers).
- Le tracé de ligne S (orange) est maintenu mais prolongé jusqu'à Dombresson. La liaison directe Chézard-St-Martin/Dombresson – Neuchâtel-Place Pury peut donc être offerte.
- Pas de modification pour le tracé des lignes CarPostal Le Locle – Neuchâtel et Colombier – Les Grattes. L'offre de la ligne Le Locle – Neuchâtel est renforcée aux heures de pointe. La gare de croisement ferroviaire de Bôle permet d'optimiser les correspondances entre le bus et le train.

Figure 10: Desserte du Val-de-Ruz selon le scénario 2



Source: RR&A Ingénieurs-conseils en mobilité et urbanisme

La desserte selon le scénario 2 comprend:

- Le tracé de la ligne V (vert) est maintenu mais à une cadence semi-horaire avec un prolongement jusqu'à Villiers.
- La ligne G (rouge) est prolongée jusqu'à Neuchâtel-Place Pury, ce qui ne nécessite pas d'investissement à Boudevilliers pour un échange voyageurs. Il est proposé de prolonger la ligne G en direct sur la gare de Neuchâtel. Les horaires des lignes V et G entre Boudevilliers et Neuchâtel-Place Pury sont relativement proches (4 minutes d'intervalle) et ne permettent pas d'offrir une réelle cadence au quart d'heure sur ce tronçon.
- S'agissant des lignes S, et CarPostal, les modifications sont les mêmes que dans le scénario 1.

Les deux scénarios engendrent des coûts d'exploitation supplémentaires par rapport à la desserte bus actuelle dans le Val-de-Ruz en raison de l'étoffement de l'offre. Le scénario 1 implique des coûts d'exploitation supplémentaires de 2,1 millions de francs et le scénario 2 de 1,9 millions de francs (ces montants sont calculés à coûts constants 2012). Cette augmentation des coûts d'exploitation s'explique par une offre renforcée aux heures creuses et les samedis-dimanches. Ce

besoin se justifie par la suppression de la desserte ferroviaire qui circule actuellement toute la journée de 6h00 à 24h00.

Sur la base des taux de couverture actuelle, il est raisonnable d'admettre que ces coûts supplémentaires seront couverts par des recettes clients de l'ordre de 20%. Les effets de la réorganisation des lignes au Val-de-Ruz sur les indemnités que devront verser les collectivités publiques peuvent être estimés entre 1,5 et 1,7 millions de francs par an, selon le scénario. Quel que soit le concept d'offre qui sera retenu après discussion avec la CRT, les besoins en matériel roulant des deux scénarios sont identiques aux besoins actuels.

Le financement des mesures d'infrastructures liées à la réorganisation de la desserte du Val-de-Ruz sera pris en charge par le fonds RER au titre de mesure de compensation pour la perte de la liaison ferroviaire.

CRT Montagnes neuchâteloises

L'offre ferroviaire pour les villes du Locle et La Chaux-de-Fonds fait l'objet du présent rapport. Concernant les autres lignes de la région, le système de bus actuel est maintenu dans son principe et son développement doit encore être discuté dans le cadre de la CRT. Les liaisons ferroviaires à voie étroite font partie intégrante des réflexions du mandat de planification de l'Arc jurassien avec l'objectif du maintien de la qualité des correspondances actuelles aux nœuds ferroviaires.

13. UN PROJET POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'ENSEMBLE DU CANTON

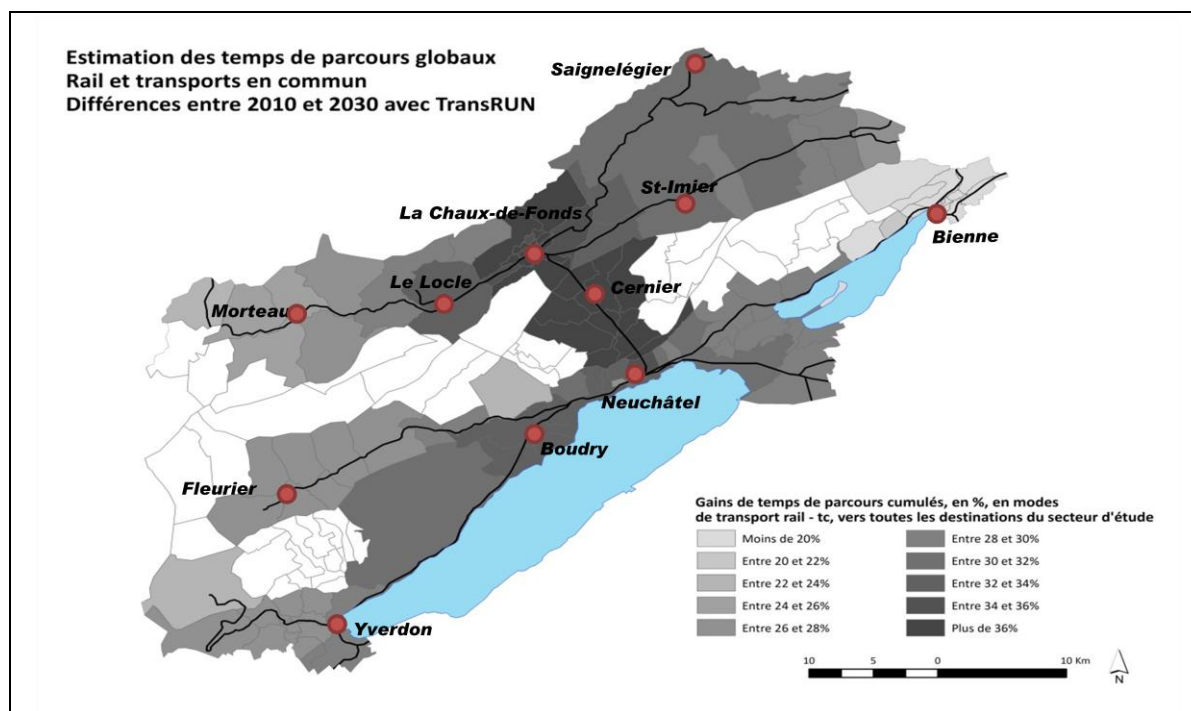
La mise en place d'un RER modifiera considérablement l'accessibilité et, par conséquent, les potentialités de développement économique, territorial et démographique de l'ensemble du canton. Une évaluation des effets du RER sur l'accessibilité et le potentiel de développement de la région, qui englobe également les territoires limitrophes, a été effectuée par des experts. L'étude s'est notamment basée sur l'analyse des exemples concrets que sont les réseaux S-Bahn dans la région saint-galloise et dans différentes villes alémaniques (Bâle, Zurich).

Gains en temps de trajet entre 2010 et 2030

Avec l'entrée en fonction du RER, le canton et les territoires limitrophes jouiront d'une meilleure desserte (voir schéma ci-dessous; les périmètres en gris foncé représentent ceux qui ont le plus amélioré, en temps de parcours, leur accessibilité). Le gain total en termes de temps de parcours, pour l'ensemble de la région d'étude, peut être estimé à environ 28,4% entre 2010 et 2030. Certains territoires connaissent des gains de temps proportionnellement plus importants que les autres: la plus grande partie du Val-de-Ruz et La Chaux-de-Fonds sont les principaux bénéficiaires des améliorations. Neuchâtel, le Littoral (de Boudry à Gampelen et, dans une moindre mesure, de Boudry à Yverdon-les-Bains), Le Locle et le Vallon de Saint-Imier connaissent également des gains de temps significatifs.

Grâce à l'amélioration des temps de parcours, mais aussi des fréquences des trains, le TransRUN est une opportunité pour la population de gagner environ un million d'heures de déplacement par année.

Figure 11: Estimation des temps de parcours globaux



Source: Observatoire Universitaire de la Mobilité, Genève

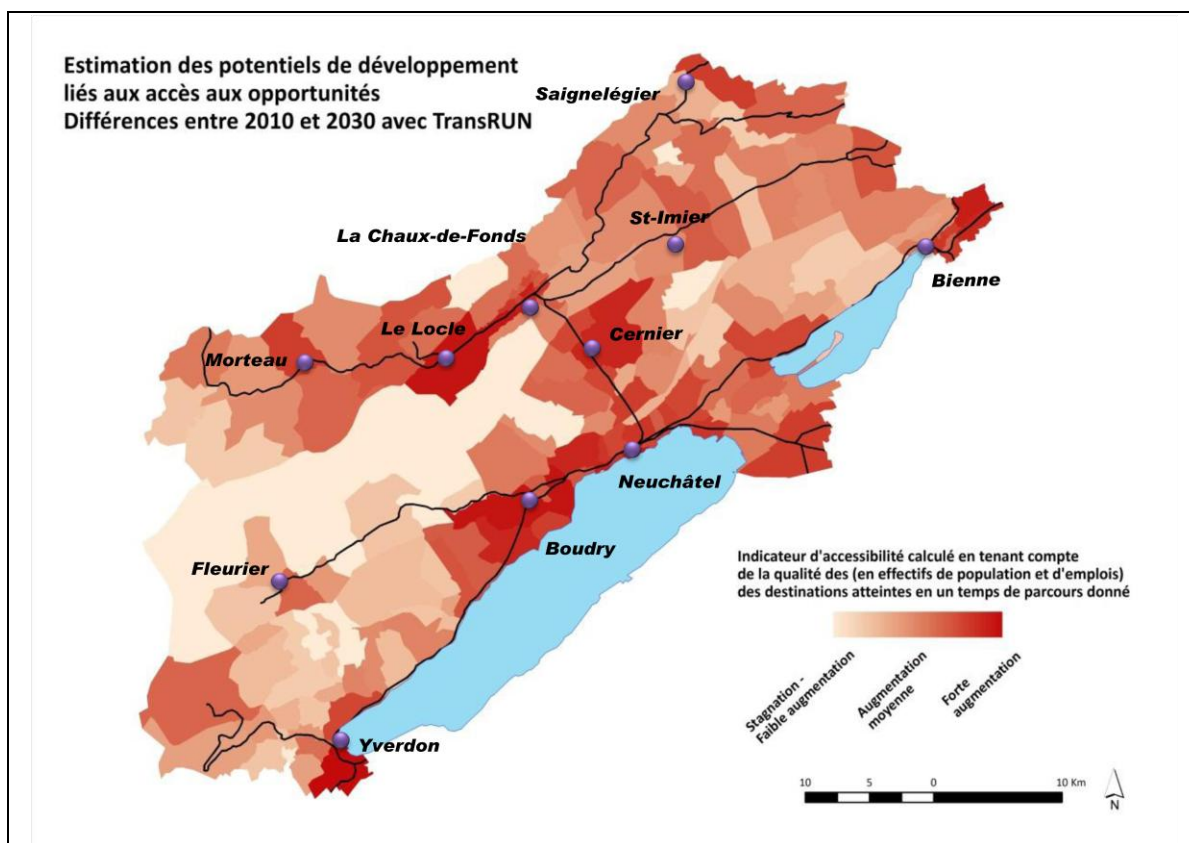
Gains en opportunités de développement

Le RER sera synonyme d'une amélioration importante des opportunités de développement du canton et des régions limitrophes, avec une augmentation de 25,7% des potentialités de développement en 2030, par rapport à la situation actuelle.

Ces opportunités sont définies en calculant le nombre d'emplois et d'habitants accessibles depuis un périmètre donné, en un temps de parcours défini. Plus le périmètre offre la possibilité d'atteindre rapidement un nombre important d'habitants et d'emplois, plus le potentiel de ce périmètre est important. Cet indicateur se définit ainsi non seulement par la qualité intrinsèque de ses réseaux de transport, mais également par les opportunités disponibles dans ce périmètre ou accessibles depuis ce périmètre.

Sur la figure ci-dessous, les secteurs en couleurs foncées représentent ceux qui connaissent la plus forte croissance de leurs potentiels de développement en termes d'habitants et d'emplois.

Figure 12: Estimation des potentiels de développement



Source: Observatoire Universitaire de la Mobilité, Genève

Les gains en termes d'opportunités ou de potentiels de développement ne s'enregistreront de loin pas que dans le haut du canton, comme le montre la figure ci-dessus. Les territoires connaissant actuellement une accessibilité forte consolideront par ailleurs leur position.

Au niveau territorial, le RER jouera un rôle primordial dans la création d'un réseau de villes dans le canton. Des économies d'échelle ainsi que des améliorations de l'équité territoriale seront possibles au niveau des services publics et de l'offre culturelle notamment. Des mesures d'accompagnement permettront une urbanisation polycentrique, économe en sol et en énergie.

L'élargissement du bassin d'emplois augmentera l'attractivité du canton pour les entreprises, ces dernières étant en mesure d'aller chercher plus loin les profils de main-d'œuvre répondant au mieux à leurs besoins.

14. UN PROJET RENTABLE DU POINT DE VUE SOCIO-ECONOMIQUE

Analyse coûts-bénéfices (étude d'opportunité)

Dans le cadre des études du projet d'agglomération neuchâteloise réalisées en 2007, une étude d'opportunité socio-économique du TransRUN a été réalisée. Le type d'étude menée consiste à chiffrer l'ensemble des coûts liés à un projet et de les comparer à l'ensemble des incidences de ce projet pour la société. Les coûts et les avantages pour la collectivité sont ainsi mis en balance. Cette pesée d'intérêts constitue un outil d'aide à la décision lorsqu'il s'agit de comparer plusieurs alternatives à un investissement important. Pour quels projets la balance penche du côté des avantages pour la collectivité? Parmi ceux-ci, pour lequel la balance penche le plus "fortement" en sa faveur?

Pour cette pesée d'intérêts, les coûts pris en considération sont ceux liés à la construction et à l'exploitation du système de transports. Quant aux bénéfices, ils sont constitués par:

- les gains de temps pour les usagers du rail;
- le recul de la congestion sur la route;
- les effets sur les accidents;
- les impacts sur l'environnement (pollution, bruit, climat).

L'étude socio-économique menée en 2007 conclut que le TransRUN jouit d'un excellent rapport coûts-avantages. Entre temps, un certain nombre d'éléments ont changé, dont notamment les coûts d'investissement. Une nouvelle analyse socio-économique de l'ensemble du projet de RER neuchâtelois a ainsi été réalisée selon la méthodologie présentée ci-dessus. L'évaluation de 2007 avait également pour but de comparer des alternatives au TransRUN (voir chapitre 16 et annexe 4).

L'analyse coûts-bénéfices a permis de confirmer que le RER est un bon projet, puisque la balance penche clairement du côté des bénéfices: ils surpassent de 213 millions de francs les coûts (exprimés en valeur actualisée nette). Le retour sur investissement est calculé à 25 centimes par franc investi. Autrement dit, chaque franc investi dans le projet rapporte pour 1,25 franc d'avantages à l'ensemble de la collectivité.

Bénéfices d'agglomération ou de productivité

L'analyse coûts-bénéfices susmentionnée n'apporte qu'une réponse partielle à la question de l'opportunité du RER neuchâtelois. Pour compléter cette analyse, les économistes des transports ont développé des méthodes permettant d'appréhender les conséquences des grands projets d'infrastructure sur l'activité économique. Il s'agit donc d'aller au-delà des bénéfices directs du projet et d'inclure les autres avantages profitant à l'ensemble de la collectivité. Ces retombées que l'on pourrait qualifier d'indirectes sont appelées bénéfices d'agglomération ou de productivité, car ils permettent d'augmenter la productivité de l'économie et des collectivités publiques. En effet, l'amélioration des transports offre aux entreprises la possibilité de produire de manière plus efficiente, d'adapter leur logistique et de bénéficier d'économies d'échelle. Elles ont aussi accès à un bassin de main-d'œuvre plus large, à un plus grand choix de sous-traitants et de fournisseurs de services. Ces avantages sont la raison pour laquelle les entreprises préfèrent s'installer dans les grands centres, alors que les salaires et les loyers y sont pourtant plus élevés. De leur côté, les administrations bénéficient aussi des améliorations apportées au système de transport; en particulier pour l'Etat et les villes. Avec un temps de parcours inférieur à 15 minutes entre le Bas et le Haut et des fréquences au quart d'heure, il devient difficile de justifier le maintien d'une offre de service doublée, dans le haut et le bas du canton. De même, une répartition des tâches entre les villes, par exemple dans les domaines de la culture, du sport et des loisirs permet d'alléger les budgets sans réels inconvénients pour la population.

Le développement de l'offre de transports est également favorable aux employés: le RER leur donne accès à un marché du travail étendu. Ainsi, Berne et Lausanne deviennent accessibles en moins d'une heure depuis La Chaux-de-Fonds. L'élargissement du bassin d'emploi offre aux actifs la possibilité de trouver un travail où leurs compétences seront les mieux utilisées et d'accroître ainsi leur revenu sans devoir changer de domicile.

Dès lors, afin d'avoir une image complète des retombées d'un projet, il convient de tenir compte également de toutes ces conséquences indirectes pour prendre la décision de réaliser ou non un investissement. Les experts estiment les bénéfices d'agglomération entre 10% et 40% des bénéfices mesurés dans une analyse coûts-bénéfices.

Sur la base de la littérature, deux méthodes différentes ont été retenues par les experts pour estimer ces gains générés par le RER et la création d'une agglomération unique de plus de 120.000 habitants.

La première est basée sur une méthode dite de "calcul des élasticités" pour laquelle des valeurs pessimistes ont été retenues, tenant compte que le TransRUN ne suffira pas, à lui seul, à effacer les divergences entre le Haut et le Bas et qu'il faudra du temps et vraisemblablement des changements institutionnels pour améliorer la cohésion cantonale. Selon cette méthode, la productivité de la nouvelle agglomération augmenterait de 0,47%, soit de 43,5 millions de francs

en 2020. Ce montant, en valeur actuelle 2020 et calculé sur 20 ans (2020-2040) représente ainsi 691 millions de francs de bénéfices d'agglomération.

La deuxième méthode estime les avantages additionnels du projet à l'aide d'un multiplicateur. Dans les zones urbaines, les bénéfices d'agglomération des nouvelles infrastructures de transport représentent, en moyenne, 20% des gains pour l'utilisateur calculés sur la base d'une analyse coûts-bénéfices. En appliquant ce multiplicateur à l'analyse coûts-bénéfices du TransRUN présentée ci-dessus, on obtient un bénéfice d'agglomération d'environ 200 millions de francs.

Le projet de RER réunit plusieurs conditions favorables pour que l'on puisse s'attendre à des effets socio-économiques additionnels positifs et relativement importants.

- La nouvelle liaison du TransRUN permet d'éliminer les deux points faibles du réseau (goulet d'étranglement de Vauseyon et rebroussement de Chambray).
- La nouvelle liaison augmente considérablement l'attrait du réseau. L'expérience montre que les gains sont en général faibles quand l'infrastructure est déjà très développée. Or, la liaison ferroviaire actuelle entre le haut et le bas du canton est peu attractive, réservée à une clientèle captive (la majorité des déplacements professionnels sont effectués par la route).
- La réduction du temps de déplacement pour les pendulaires élargit significativement le marché du travail (en particulier entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, la Béroche et le haut du canton, La Chaux-de-Fonds et Lausanne/Berne): les entreprises comme les employés ont accès à un bassin d'emploi plus étendu.
- La majorité des déplacements pendulaires actuels se font du bas vers le haut du canton, même si cet échange tend à s'équilibrer ce qui est réjouissant. Un "effet de vidange" touchant les villes du Haut est jugé improbable par les experts.

En conclusion, les bénéfices socio-économiques additionnels, non inclus dans l'étude coûts-bénéfices, se montent en moyenne à 450 millions de francs. Cela représente un retour sur investissement de 0,53 pour les bénéfices d'agglomération. Autrement dit, chaque franc investi dans le RER rapporte pour 1,53 francs de bénéfices d'agglomération à la collectivité.

Ces résultats ne sont pas surprenants: en Suisse, l'expérience a démontré qu'en général de tels projets ont un retour sur investissement positif après 8 à 12 ans.

15. INFRASTRUCTURES DU RER

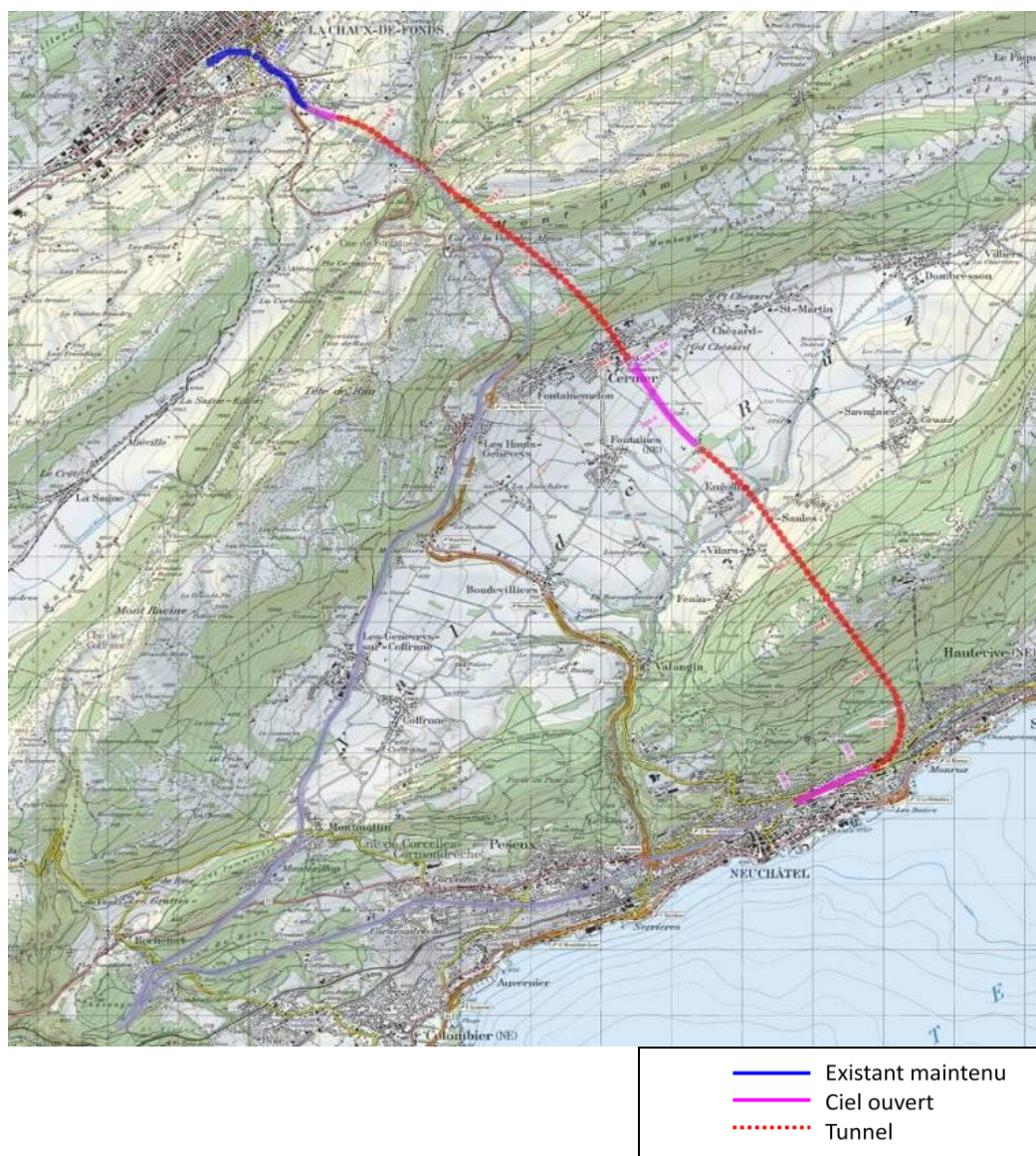
Tracé et infrastructures du TransRUN

Le tracé optimal du TransRUN a été élaboré en tenant compte des contraintes de l'exploitation ferroviaire (rayon, pentes, temps de parcours) et de la géologie, sur la base d'une campagne de sondages débutée en novembre 2010.

La longueur totale de la ligne entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds est ramenée de 29,5 km à 16,7 km; dont près de 12 km en souterrain (contre 5,8 km actuellement).

Ce tracé fortement raccourci implique des pentes de près de 5%. Il est à noter que ces pentes n'empêchent techniquement pas de faire circuler des wagons de marchandises sur le TransRUN. La question spécifique du transport des déchets par VADEC est notamment en cours d'analyse. Il convient néanmoins de rappeler que le transport de marchandises en direction des Montagnes neuchâteloises se fait actuellement via la ligne Bienne – La Chaux-de-Fonds.

Figure 13: Tracé du TransRUN



Source: BG Ingénieurs Conseils

En gare de Neuchâtel, le tracé part de la voie 7 (voie côté montagne) en direction de Bienne avec la réalisation d'une nouvelle voie qui descend dès le pont de la rue de Gibraltar en trémie, pour entrer en tunnel sous l'actuel dépôt des CFF situé près du pont du Mail. Ainsi, le tunnel passe suffisamment en dessous des habitations pour limiter au maximum les risques de nuisances et de fissures. Le faisceau de voies de garages sera ainsi profondément transformé pour permettre la construction de la voie du TransRUN et créer des possibilités de garage du matériel roulant.

Le premier tunnel (6,2 km) traverse la montagne de Chaumont et une partie du Val-de-Ruz pour ressortir à l'air libre peu après la piscine d'Engollon.

Le tracé est ensuite à ciel ouvert (1,3 km), dans un secteur où il épouse au mieux le niveau du terrain en place pour arriver dans la future gare de croisement de Cernier (230 m). Les nuisances sonores que pourrait occasionner ce tronçon sont très faibles, puisque seul du matériel roulant moderne et peu bruyant l'empruntera.

La gare de Cernier est prévue au sud du village, à côté d'Evologia, et est pratiquement entièrement à ciel ouvert.

La position de la gare et le tracé dans le Val-de-Ruz ont fait l'objet d'études de plusieurs variantes en collaboration avec la commune de Cernier et des représentants du monde agricole.

Parmi les variantes étudiées, nous en mentionnerons deux en plus de la variante retenue.

- La création d'une gare totalement enterrée située au sud du parking de la Migros de Cernier et un tracé à ciel ouvert entre la piscine d'Engollon et la gare de Cernier; son surcoût est compris entre 20 et 25 millions de francs.
- La réalisation de la gare de Cernier à la place de la Grange-aux-Concerts, avec un tracé souterrain dans le Val-de-Ruz, jusqu'à la route cantonale Fontaines-Chézard. Cette variante a pour objectif de ne pas consommer de terres agricoles. En raison de la topographie, cette variante conduit à un tracé entièrement souterrain dans le Val-de-Ruz, avec un surcoût de l'ordre de 70 millions de francs.

Relevons encore que l'expérience des entreprises ferroviaires montre que les voyageurs ne se sentent pas en sécurité dans les gares souterraines hors des grandes villes.

Une interface pour les bus qui rayonneront dans le Val-de-Ruz, un P+R et des places de stationnement pour les deux-roues seront également réalisés à Cernier. Ils se situeront, en amont de la gare, faisant le trait d'union entre celle-ci et le centre du village. Une étude de réaménagement de tout ce secteur sera menée, en collaboration avec les divers partenaires concernés et pourrait être pilotée par la commune de Val-de-Ruz. Tout sera également mis en œuvre pour préserver les terrains agricoles situés à proximité de la gare de Cernier.

Depuis Cernier, le tracé se poursuit en tunnel (5,7 km) jusqu'au Bas-du-Reymond à La Chaux-de-Fonds où il se raccorde à la ligne existante.

Le tunnel de la Combe, à l'entrée de la gare de La Chaux-de-Fonds, est conservé, mais assaini.

Le gabarit des tunnels permet le passage de trains à deux étages. La longueur des quais est prévue pour des trains de 230 mètres, correspondant, par exemple, à une composition de trois rames de type Flirt. La capacité de la ligne sera donc largement suffisante pour le siècle à venir.

Une galerie de secours sera construite sur l'ensemble du tracé souterrain du TransRUN.

Les eaux du tunnel seront évacuées en deux points: dans le Seyon, permettant d'améliorer la situation causée par les débits actuels insuffisants, et dans le lac grâce à une galerie d'évacuation.

Les surfaces agricoles que nécessite le projet dans le Val-de-Ruz sont de l'ordre de 5 hectares.

Ce tracé pourra encore subir de légères adaptations sur la base des études en cours et avant la procédure d'approbation des plans avec la mise à l'enquête publique. Il sera par ailleurs tenu compte, dans la mesure du possible, des remarques des associations et communes concernées qui seront intégrées dans la suite des études. L'objet du présent rapport n'est donc en aucun cas d'approuver le tracé du TransRUN.

La quasi-totalité des matériaux d'excavation des tunnels sera transportée par train depuis Neuchâtel (voire par bateau).

Autres infrastructures du RER

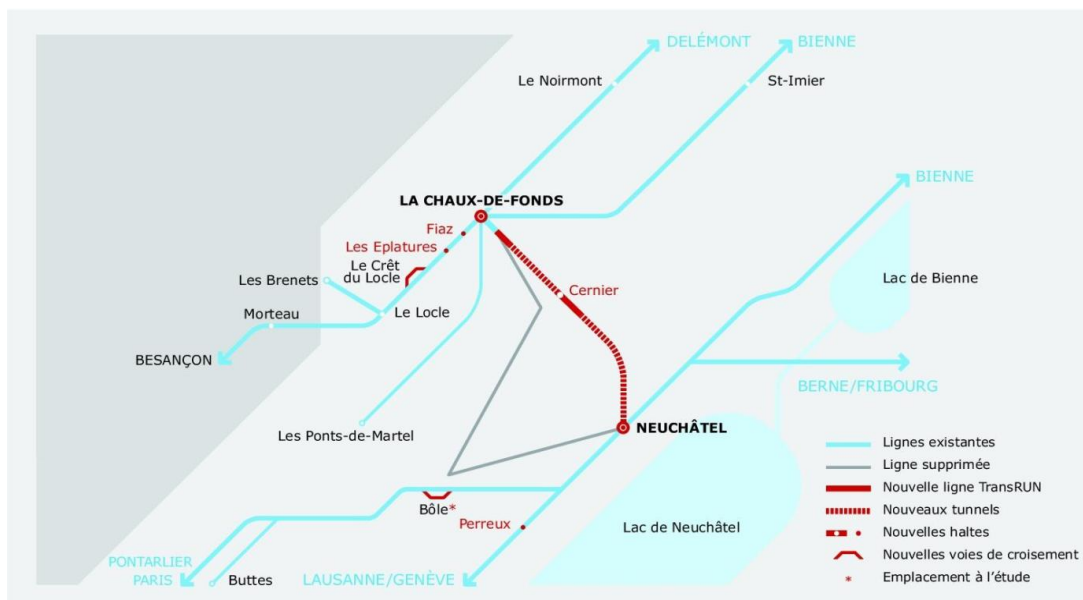
Nous distinguerons les deux types d'infrastructures suivantes, dont le financement est différent (voir chapitre 23):

- les mesures d'amélioration des performances du réseau, dont le TransRUN avec la gare de Cernier fait partie, et qui bénéficient donc à l'ensemble du réseau;
- la création de nouvelles haltes (hors Cernier).

Le premier type d'infrastructures a été défini dans le cadre des travaux du mandat de planification de l'Arc jurassien, sur la base de l'offre nationale planifiée à l'horizon 2020, qui devrait être maintenue en tout cas jusque vers l'horizon 2040. La compatibilité de l'offre RER a également été vérifiée pour un horizon plus lointain (après 2040). Pour le RER neuchâtelois, ces infrastructures sont les suivantes:

- le TransRUN avec la gare de Cernier (avec la mise hors service de la ligne existante);
- l'amélioration de la capacité entre La Chaux-de-Fonds et Le Locle (nouvelle voie de croisement au Crêt-du-Locle, permettant la cadence au quart d'heure et postes de "blocks" supplémentaires diminuant la distance entre deux trains);
- l'amélioration de la capacité de la ligne du Val-de-Travers (nouvelle voie de croisement de Bôle, permettant la cadence à la demi-heure et de meilleures correspondances dans le nœud de Neuchâtel et adaptation des possibilités de croisement).

Figure 14: Infrastructures du RER



Des mesures d'infrastructures routières seront également réalisées en relation avec la réorganisation de la desserte en transports publics rendue nécessaire par la mise hors service de la ligne existante entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds avec notamment:

- la création d'une voie bus en site propre sur le tracé ferroviaire pour la desserte de Peseux et Corcelles-Cormondrèche (voir chapitre 12),
- l'interface bus en gare de Cernier,
- les autres infrastructures pour accueillir les bus dans les différentes localités.

Comme déjà évoqué, les investissements nécessaires au prolongement du RER jusqu'à Morteau, voire Besançon, font actuellement l'objet d'une étude et d'une évaluation coûts-utilité. Si le résultat de cette analyse s'avère positif, les infrastructures nécessaires pourront être réalisées à l'horizon 2020, sur décision du Grand Conseil.

Concernant **le deuxième type d'infrastructures**, les nouvelles haltes retenues actuellement pour la mise en service du TransRUN — et qui devront être confirmées dans le cadre des études du projet d'agglomération de 2^e génération — sont celles de Perreux, de La Chaux-de-Fonds-Fiaz, voire des Eplatures. La gare de Cernier, considérée comme mesure de compensation de la perte de la ligne existante, est traitée avec le premier type d'infrastructures du point de vue de son financement (voir chapitre 23).

Comme déjà évoqué au chapitre 9, les haltes de Neuchâtel Mail, Monruz et Vieille-Ville, ainsi que celle de Marin-Cité-Martini pourraient être réalisées dans une étape ultérieure.

Opportunités générées par les tunnels

La réalisation d'une telle infrastructure offre diverses opportunités. En particulier, le percement de tunnels ouvre des perspectives intéressantes en terme d'énergie géothermique, notamment par le biais de l'installation de géostructures énergétiques, permettant d'extraire ou de stocker de la chaleur.

Ces géostructures peuvent être constituées d'ancrages spéciaux, remplaçant les ancres traditionnels, dans lesquels circule un fluide caloporteur, fonctionnant comme échangeur de chaleur vis-à-vis de la roche. L'installation d'un grand nombre de tels ancres le long d'un tunnel, couplée à un système de circulation centralisé, permet ainsi d'exploiter les formations rocheuses entourant un tunnel. Ces géostructures peuvent aussi prendre la forme de collecteurs surfaciques appliqués sur la paroi du tunnel. L'exploitation d'un système de géostructures énergétiques ne comporte pas d'impacts négatifs sur l'environnement, car elle ne fait appel qu'à des énergies renouvelables, l'énergie thermique naturelle des roches profondes ou d'autres sources renouvelables. Une telle étude peut être menée par le centre d'hydrogéologie et de géothermie de l'Université de Neuchâtel, en collaboration avec l'Energy Center de l'EPFL et le Laboratoire de Mécanique des Sols (LMS) de l'EPFL.

Le potentiel géothermique des tunnels désaffectés de la ligne existante sous La Vue-des-Alpes sera également évalué, ainsi que d'autres modes de production ou de stockage d'énergie renouvelable.

En clair, les opportunités de développer un projet novateur au niveau énergétique seront analysées.

La possibilité de profiter de la galerie de secours et des tunnels de la ligne existante désaffectée pour y placer des câbles à haute tension ou de la fibre optique a également été examinée (des contacts ont été pris avec différentes entreprises). Dans une convention liant l'Etat de Neuchâtel et les CFF, ces derniers s'engagent à autoriser gratuitement l'Etat et les communes à poser des tubes dans la galerie technique pour leur propre usage.

16. ALTERNATIVES AU TRANSRUN

Variantes évaluées

De nombreuses variantes de desserte en transports publics du RUN ont été étudiées depuis le début des années 2000. Les experts ont assez vite démontré l'importance d'avoir un système de transports publics intégré au réseau ferroviaire existant. Ceci dans le but de ne pas relier uniquement les villes, mais également les pôles de développement, tout en ayant le moins de ruptures de charges possibles. Les variantes bus ou métro léger étaient ainsi écartées. Cette intégration dans le réseau ferroviaire ouvre la porte à des liaisons directes entre le haut du canton et l'Arc lémanique, mais également, à plus long terme, du plateau suisse en direction de Besançon.

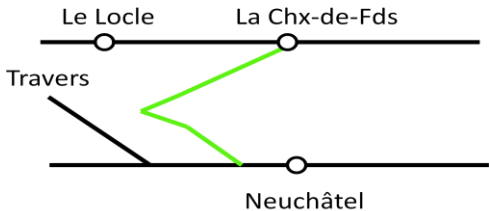
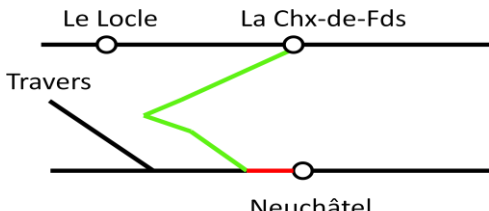
Sur la base des différentes études menées jusqu'en 2008 — et en particulier d'une étude d'opportunité confiée aux bureaux Metron et Ecoplan — la variante de nouvelle ligne directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds par Cernier a été retenue par votre Autorité (voir chapitre 7). Dès lors, pour la suite des études, seule cette variante a été prise en compte, car elle présente le meilleur rapport coûts-utilité.

Depuis, les travaux de planification de l'offre ont évolué, de même que les besoins en termes d'infrastructures et l'estimation des coûts de celles-ci. Afin que le Grand Conseil et les citoyens aient tout en main pour décider, la comparaison des différentes alternatives au TransRUN a été actualisée. Le tableau ci-dessous donne la synthèse de ce comparatif. Plus de détails sur cette étude se trouvent à l'annexe 4.

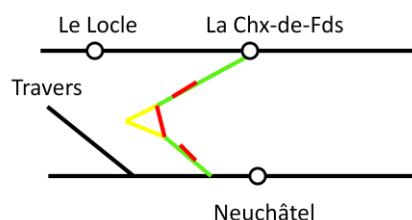
A noter que dans le tableau ci-dessous, les coûts intègrent l'assainissement du tunnel de la Combe juste avant la gare de La Chaux-de-Fonds (22 millions de francs), qui doit être réalisé par les CFF pour toutes les variantes, à l'exception de celles remplaçant la ligne existante par des

bus. Ceci explique notamment le coût de 933 millions de francs pour la variante "Cernier" (919 millions de francs pour les infrastructures liées au RER, moins 8 millions de francs de recettes de valorisations foncières sur le tracé existant aux Geneveys-sur-Coffrane et aux Hauts-Geneveys et plus 22 millions de francs pour le tunnel de la Combe).

Tableau 4: Comparaison des variantes de liaison entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds

Statu quo 	
Caractéristiques	Evaluation (1)
Infrastructures: assainissement Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds Coût: 263 millions de francs (2) Offre en TRV (3): 1 train/h (1 RE et 1 R entre les 3 villes, en rafale) Temps de parcours (4): 28 / 37 minutes Rapport coûts-utilité (5): 0 franc (variante de référence)	+ Variante ferroviaire la moins coûteuse. + Financée à 100% par les CFF. - Pas d'amélioration de la fréquence des trains (dégradation aux heures de pointe). - Pas d'amélioration du temps de parcours. - Pas de report modal. - Pas de bénéfices socio-économiques. - Saturation de la ligne.
Statu quo+ 	
Caractéristiques	Evaluation (1)
Infrastructures: assainissement Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds; 3 ^e voie Vauseyon, adaptation gare de croisement Val-de-Travers Coût: 571 millions de francs (2) Offre en TRV (3): 2 trains/h entre les 3 villes (2 RE + 1 R); 1 train/h ailleurs Temps de parcours (4): 28 / 37 minutes Rapport coûts-utilité (5): -248 millions de francs	+ Part du canton: probablement entre 258 et 308 millions de francs (3 ^e voie, Val-de-Travers). - Faible amélioration de la fréquence des trains. - Pas d'amélioration du temps de parcours. - Faible report modal. - Faibles bénéfices socio-économiques. - Mauvais rapport coûts-utilité.

Evitement de Chambrelieu



Caractéristiques

Infrastructures: assainissement partiel Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds; tunnel d'évitement de Chambrelieu à simple voie et nouvelle gare, adaptation des gares de croisement

Coût: 366 millions de francs (2)

Offre en TRV (3): idem statu quo

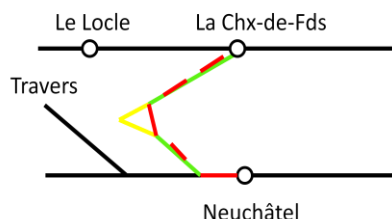
Temps de parcours (4): 26 / 35 minutes

Rapport coûts-utilité (4): -74 millions de francs

Evaluation (1)

- + Part du canton: 103 millions de francs (évitement Chambrelieu).
- Pas d'amélioration de la fréquence.
- Faible amélioration du temps de parcours.
- Pas de report modal.
- Très faibles bénéfices socio-économiques.
- Mauvais rapport coûts-utilité (donc pas de contribution du fonds d'infrastructures).

Evitement de Chambrelieu+



Caractéristiques

Infrastructures: assainissement partiel Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds; tunnel d'évitement de Chambrelieu à double voie, adaptation des gares de croisement; double voie à Grenier, adaptation de gare de croisement Val-de-Travers

Coût: 734 millions de francs (2)

Offre en TRV (3): 2 trains/h entre les 3 villes (2 RE + 2 R); 1 train/h ailleurs

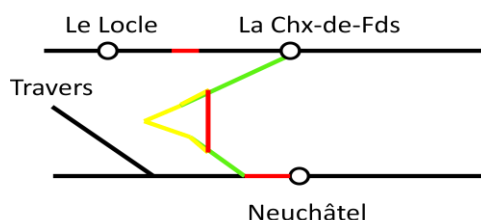
Temps de parcours (4): 23 / 30 minutes

Rapport coûts-utilité (5): -311 millions de francs

Evaluation (1)

- + Part du canton: probablement entre 421 et 471 millions de francs (3^e voie et évitement).
- Faible amélioration des fréquences.
- Faible amélioration du temps de parcours.
- Suppression des arrêts à Chambrelieu et Montmollin-Montezillon.
- Report modal moyen.
- Bénéfices socio-économiques moyens.
- Mauvais rapport coûts-utilité (donc pas de contribution du fonds d'infrastructures).

Corcelles



Caractéristiques

Infrastructures: assainissement partiel Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds; tunnel de 8 km entre Corcelles et Les Hauts-Geneveys; 3^e voie Vauseyon, augmentation capacité La Chaux-de-Fonds – Le Locle, adaptation de gare de croisement Val-de-Travers

Coût: 893 millions de francs (2)

Offre en TRV (3): 4 trains/h entre les 3 villes; 2 train/h ailleurs

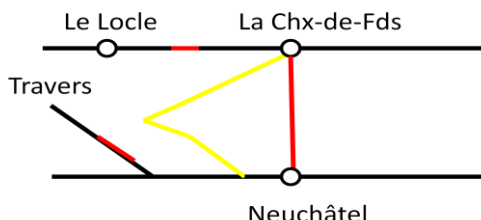
Temps de parcours (4): 21 minutes

Rapport coûts-utilité (5): -328 millions de francs

Evaluation (1)

- ± Part du canton: probablement entre 588 et 638 millions de francs (3^e voie et évitement).
- Faible amélioration des fréquences.
- Faible amélioration du temps de parcours.
- Suppression des arrêts à Chambrelieu, Montmollin-Montezillon et les Geneveys/Coffrane.
- Report modal moyen.
- Bénéfices socio-économiques moyens à bons.
- Mauvais rapport coûts-utilité (donc pas de contribution du fonds d'infrastructures).

Cernier



Caractéristiques

Infrastructures: nouvelle ligne Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds; augmentation capacité La Chaux-de-Fonds – Le Locle et Val-de-Travers

Coût: 933 millions de francs (2)

Offre en TRV (3): 4 trains/h entre les 3 villes; 2 train/h ailleurs

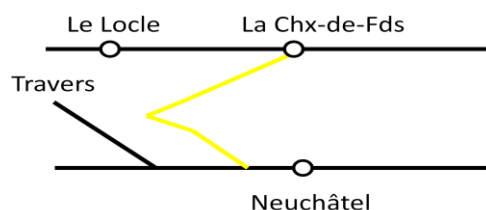
Temps de parcours (4): 14 minutes

Rapport coûts-utilité (5): 213 millions de francs

Evaluation (1)

- *il s'agit de la variante de référence* –
- Part du canton: de 559 millions de francs (voire 670 millions de francs sans la contribution du fonds d'infrastructure).

Bus sans 2^{ème} tube



Caractéristiques

Infrastructures: adaptation de la voirie pour les bus

Coût: 10 millions de francs

Offre en TRV (3): 1 train/h pour le Val-de-Travers et la Béroche; 4 bus/h entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds

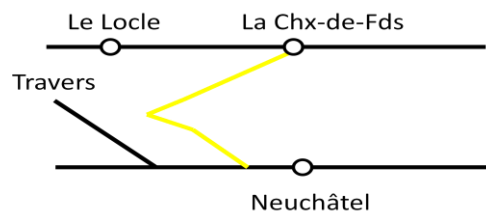
Temps de parcours (4): 24 à 28 minutes

Rapport coûts-utilité (5): 311 millions de francs

Evaluation (1)

- + Part du canton: 10 millions de francs.
- + Bon rapport coûts-utilité.
- Pas d'amélioration de l'offre (sauf bus).
- Faible amélioration du temps de parcours.
- Saturation du tunnel de la Vue-des-Alpes au-delà de 2020.
- Instabilité de l'horaire et risque de pertes de correspondances.
- Pas de report modal.
- Très faibles bénéfices socio-économiques.

Bus avec 2^{ème} tube



Caractéristiques

Infrastructures: 2^e tunnel routier sous la Vue-des-Alpes; adaptation de la voirie pour les bus

Coût: 410 millions de francs

Offre en TRV (3): 1 train/h pour le Val-de-Travers et La Béroche; 4 bus/h entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds

Temps de parcours (4): 24 à 28 minutes

Rapport coûts-utilité (5): 77 millions de francs

Evaluation (1)

- + Part du canton: 410 millions de francs.
- Pas d'amélioration de l'offre (sauf bus).
- Faible amélioration du temps de parcours.
- Pas de report modal.
- Faibles bénéfices socio-économiques.

Légende des schémas	Notes
— Assainissement — Nouvelles infrastructures — Tronçon supprimé	(1) +: avantage, -: inconvénient, par rapport à la variante "Cernier" (2) Y compris tunnel de la Combe à La Chaux-de-Fonds, à assainir par les CFF (22 millions de francs) (3) TRV = trafic régional voyageurs à l'horizon 2020. Cadence en direction de Bienne pas prise en compte car inchangée. (4) Temps de parcours entre Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds. Il s'agit du temps commercial et non du temps minimal possible sans tenir compte des différentes contraintes de l'exploitation ferroviaire. (5) En valeur actuelle nette de 2020, calculée jusqu'en 2060; valeurs négatives = plus de coûts que de bénéfices

En ce qui concerne la part à charge du canton, elle représente toutes les nouvelles infrastructures (en rouge sur les schémas ci-dessus), déduction faite des travaux économisés par les CFF sur la ligne existante Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds (en jaune). Pour ce qui est de la 3^e voie entre Neuchâtel et Vauseyon, son utilité se justifie essentiellement pour l'offre en trafic régional. Elle devrait donc être à charge du canton; une participation des CFF n'est néanmoins pas exclue (admise entre 0 et 50 millions de francs dans le tableau ci-dessus). Pour ce qui est du 2^e tunnel routier sous La Vue-des-Alpes, aucune contribution de la Confédération n'est à attendre. En effet, ce projet n'est pas prioritaire, la route du col offrant une option suffisante.

Dans le cadre de cette analyse, nous avons notamment repris les études du tunnel court d'évitement de Chambrelieu, élaborées en 1990 par le bureau d'ingénieurs Bonnard & Gardel, en collaboration avec l'EPFL.

La variante développée par le PLR de Rochefort ("TransRUN light") envisage le maintien de la ligne existante entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, avec une double voie entre Vauseyon et Corcelles, un tunnel d'évitement de Chambrelieu et une nouvelle liaison entre Chambrelieu et Champ-du-Moulin sur la ligne du Val-de-Travers, remplaçant le tronçon entre Auvernier et Champ-du-Moulin. Du point de vue des coûts, ses auteurs les estiment à 300 millions de francs, ce qui ne paraît pas irréaliste en première approche. Mais à ces coûts, il faut encore ajouter l'assainissement de la ligne Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds (263 millions de francs y compris le tunnel de la Combe), voire une 3^e voie entre Neuchâtel et Vauseyon, afin d'avoir une cadence à la demi-heure. Son coût total est donc de l'ordre de 863 millions de francs. Du point de vue des bénéfices, elle serait située entre les deux variantes d'évitement de Chambrelieu. Elle est ainsi largement moins favorable que la variante "Cernier".

De l'analyse des différentes variantes, on peut tirer les conclusions suivantes:

- la variante "Cernier" est un bon projet (elle apporte un bénéfice de 213 millions de francs);
- la variante "Cernier" est très largement la meilleure variante ferroviaire;
- aucune variante conservant la ligne existante n'apporte de bénéfice.

Outre les importants coûts d'assainissement de la ligne existante, les résultats des variantes ferroviaires s'expliquent essentiellement par les deux points faibles du réseau neuchâtelois qui seront supprimés avec la variante "Cernier" (c'est la seule qui supprime les deux points faibles du réseau, le goulet de Vauseyon et le rebroussement de Chambrelieu). En fait, en conservant la ligne existante et en portant la fréquence des trains à la demi-heure, il faudrait investir au minimum 563 millions de francs (y compris le tunnel de la Combe), soit seulement 270 millions de francs de moins que le TransRUN qui permet, lui, une nette amélioration des temps de parcours et une cadence au quart d'heure.

Bénéfices d'agglomération

Les avantages de réorganisation sont en principe liés à la taille de l'agglomération et proportionnels aux bénéfices liés aux déplacements (voir chapitre 14).

La variante "Cernier" est celle offrant le plus de bénéfices liés aux déplacements. C'est par ailleurs la seule avec la variante "Corcelles" permettant de mettre en place un véritable RER, indispensable à la constitution de l'agglomération unique.

La position de la variante "Cernier" se trouve ainsi renforcée en tenant compte de ces avantages de réorganisation.

17. MISE HORS SERVICE DE LA LIGNE EXISTANTE

Des raisons économiques

En cas de réalisation du TransRUN, la ligne existante cessera son exploitation. C'est là une condition posée par les CFF et la Confédération. Son maintien n'est par ailleurs ni financièrement supportable ni économiquement justifiable pour les motifs que voici:

- l'assainissement nécessaire de la ligne existante d'un montant de 241 millions de francs (sans le tunnel de la Combe à l'entrée de La Chaux-de-Fonds, maintenu et assaini avec ou sans TransRUN), serait à ajouter au budget de 919 millions de francs du RER;
- l'incapacité de la gare de Neuchâtel à intégrer le trafic La Chaux-de-Fonds – Chambrelieu – Neuchâtel sans de très importants investissements, chiffrés à plusieurs centaines de millions de francs;
- la baisse de l'efficacité du projet en termes de rapport coûts-avantages qui conduirait à la perte de la part du projet d'agglomération financée par la Confédération;
- l'augmentation des charges, avec deux lignes entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, qui serait très largement supérieure aux recettes supplémentaires engendrées par le TransRUN; il en découlerait une augmentation très substantielle des indemnités à payer par les collectivités publiques;
- l'entretien de deux lignes entre les deux villes qui serait en partie reporté à la charge du canton.

Il ne faut pas perdre de vue qu'avec la réalisation du TransRUN, le potentiel de voyageurs sur la ligne existante est relativement faible: les utilisateurs des gares situées entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds représentent actuellement moins de 20% de la fréquentation totale de la ligne Neuchâtel – Le Locle. Pour ces voyageurs, des alternatives moins coûteuses et d'une qualité souvent supérieure (desserte plus fine) existent. Elles sont élaborées conjointement entre les communes concernées et le service cantonal des transports (voir chapitre 12).

Affectation future

Afin notamment de pouvoir maîtriser l'affectation future de la ligne existante, le canton en deviendra propriétaire. Une convention foncière a ainsi été élaborée.

Pour le moment, aucune décision formelle n'est prise concernant cette affectation future. Mais il faut garder en mémoire que sa mise hors service n'interviendra pas avant 2023. Des études seront menées dans l'intervalle, en collaboration avec les communes concernées, tenant compte de l'évolution de la situation.

Le tronçon entre Vauseyon et Cormondrèche est réservé pour être aménagé pour la circulation de bus en site propre (voir chapitre 12).

En cas de démantèlement des installations ferroviaires (provisoire ou définitif), la tendance est de garder le plus possible une trace de la ligne existante, par exemple en aménageant un axe de mobilité douce entre Corcelles-Cormondrèche et Les Hauts-Geneveys.

D'importantes surfaces de terrains seront disponibles, en particulier aux centres des villages, offrant ainsi de nouvelles perspectives d'aménagements. Les développements respecteront le cadre fixé par le Plan directeur cantonal. L'urbanisation ne pourra être développée que sur les parcelles situées au cœur des villages jouissant d'une bonne desserte en transports publics, à savoir Les Geneveys-sur-Coffrane (près de 22.000 m²) et les Hauts-Geneveys (près de 37.000 m², y compris le terrain occupé par le Centre collecteur des grains, bénéficiant d'un droit de superficie qui devrait être prolongé jusqu'en 2048 au plus tard). Des développements plus modestes pourraient également avoir lieu à Montmollin-Montezillon.

Environ 360.000 m² de terrains sont entourés de zones naturelles ou agricoles.

18. COMPLEMENTARITE AVEC LA H20

Le RER ne pourra à lui seul résoudre les problèmes liés à l'important trafic dans les villes du Locle et de La Chaux-de-Fonds. Par ailleurs, le RER n'est pas suffisant pour garantir à lui seul l'essor économique d'une région: l'industrie doit aussi pouvoir s'appuyer sur un réseau routier performant. La stratégie de la mobilité est donc plus que jamais basée sur la complémentarité entre le rail et la route.

Divers experts se sont penchés sur la concurrence que pourraient constituer les contournements routiers du Locle et de La Chaux-de-Fonds au RER neuchâtelois. Leur conclusion est que cette concurrence sera très faible: l'impact de ces routes de contournement sur la fréquentation du RER sera de moins de 90 voyageurs par jour entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds et de 185 voyageurs par jour entre le Locle et La Chaux-de-Fonds. Dans le cadre du plan partiel des mobilités, plusieurs mesures sont retenues pour accompagner le projet routier en complémentarité avec les transports publics et la mobilité douce. Il s'agit principalement de création de voies de bus, d'aménagement de pistes et de bandes cyclables ou de modifications de carrefours pour favoriser les piétons.

Les prévisions pour la fréquentation de la route et du rail entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds ont été établies sur la base de plusieurs études (voir tableau ci-dessous). Il en ressort que l'effet sur la part modale des transports publics est significatif avec le TransRUN (près de 26,8%) alors qu'elle reste à 13,4% si le TransRUN n'était pas réalisé.

Tableau 5: *Trafic routier et ferroviaire entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds*

Horizon temporel	Rail	Route (tunnel +col)	Total flux	Part modale transport public (report modal)
Situation actuelle (2010)	4100	31.500	35.600	11,5%
Horizon 2020 (sans TransRUN)	5300	34.000	39.300	13,4%
Horizon 2020 (avec TransRUN)	11.000	30.000	41.000	26,8%

Source: Mandat de planification de l'Arc jurassien, Transitec Ingénieurs-Conseils SA et Service cantonal des transports

Par ailleurs, l'expérience a permis de démontrer que les régions extrêmement bien dotées en infrastructures routières sont celles qui se sont développées le plus rapidement et où, parallèlement, les RER ont connu les succès de fréquentation les plus importants. Le cas de Zurich illustre bien ce constat: les régions les mieux dotées en infrastructures routières (Glattal) sont celles ayant joui du développement le plus rapide et où le S-Bahn a connu ses plus grands succès en termes de fréquentation.

19. COÛTS D'INVESTISSEMENT

TransRUN

Les coûts de réalisation du TransRUN, soit la nouvelle ligne entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds avec une gare à Cernier, sont estimés à 830 millions de francs (HT, base de prix septembre 2011). Le devis se décompose, dans les grandes lignes, de la manière suivante:

— Travaux de génie civil:	Fr. 540.598.000.—
— Travaux de génie ferroviaire:	Fr. 81.656.000.—
— Renforcement de l'alimentation en courant de traction:	Fr. 13.244.000.—
— Installation de sécurité incendie, ventilation:	Fr. 7.795.000.—
— Travaux divers d'aménagement:	Fr. 9.995.000.—
— Acquisition de terrains, bâtiments et droits:	Fr. 7.979.000.—
— Honoraires et direction de projet:	Fr. 125.080.000.—
— Risques et opportunités:	Fr. 43.653.000.—
— Total:	Fr. 830.000.000.—

Ces coûts ont été estimés sur la base d'études détaillées et d'une campagne de reconnaissance géologique. Ils intègrent une marge pour les risques inhérents à ce type de projet. Ils peuvent être considérés comme le coût le plus probable du projet.

Une expertise de M. Peter Teuscher, effectuée au printemps 2011, avait conclu que le coût de 850 millions de francs (soit 830 millions de francs sans le tunnel de la Combe) était tout à fait réaliste. Rappelons que M. Peter Teuscher, expert reconnu, est l'ancien directeur d'Alptransit Lötschberg et qu'il a réalisé ce tunnel selon le budget convenu. Par ailleurs, il convient de préciser que la plupart des nouveaux tunnels ferroviaires construits en Suisse ces dernières années ont été réalisés dans le cadre du budget accordé (par exemple Béroche, Le Lötschberg, Vauderens, Salquenen – Loèche, M2). Les dépassements de coûts ne sont donc pas la règle. Et tout est mis en œuvre pour que le projet neuchâtelois respecte l'enveloppe financière prévue.

A base de prix comparable, ce montant de 830 millions de francs est de 31 millions de francs inférieur à celui estimé dans le cadre des études préliminaires du TransRUN (base de prix juin 2009).

Mise hors service de la ligne existante

En cas de démantèlement complet des infrastructures ferroviaires, les coûts sont estimés à 9,2 millions de francs (HT, base de prix septembre 2011).

Le potentiel de valorisation des terrains libérés par la ligne existante a fait l'objet d'une évaluation. En première approche, seules les parcelles situées au cœur des villages jouissant d'une bonne desserte en transports publics, ont été considérées, à savoir aux Geneveys-sur-Coffrane (près de 22.000 m²) et aux Hauts-Geneveys (près de 37.000 m²).

Sur ces bases, la valeur des biens-fond est estimée à 2,2 millions de francs pour Les Geneveys-sur-Coffrane et à 6 millions de francs pour Les Hauts-Geneveys, soit un total de 8,2 millions de francs. Le plateau de la gare des Hauts-Geneveys pourrait n'être valorisé qu'au delà de 2048, soit à la fin du droit de superficie au bénéfice de la Société d'agriculture du Val-de-Ruz, propriétaire du centre collecteur des grains situé sur le domaine des CFF.

Au bilan, le coût net du démantèlement est donc de 1 million de francs, sans tenir compte de l'éventuelle contribution de la Confédération via le fonds d'infrastructure (2,73 millions de francs). A futur, nous le considérerons comme une opération neutre.

Autres infrastructures du RER

Les autres infrastructures du RER ont un calendrier de réalisation moins long que celui du TransRUN. Elles ont été définies en automne 2011, à la fin des travaux du mandat de planification de l'Arc jurassien piloté par les CFF. Ces infrastructures n'ont donc pas fait l'objet d'une évaluation des coûts aussi précise que celles inhérentes au TransRUN. Les estimations ci-dessous représentent la part à charge du canton — pour les deux premières mesures, cette contribution prend la forme d'une subvention aux CFF — et ne tiennent pas compte d'une éventuelle contribution fédérale via le fonds d'infrastructure (coûts HT, base de prix septembre 2011):

- amélioration de la capacité entre La Chaux-de-Fonds et Le Locle: 22 millions de francs,
- amélioration de la capacité de la ligne du Val-de-Travers: 38 millions de francs,
- réorganisation des transports publics générée par la mise hors service de la ligne existante: 20 millions de francs.

Pour ce qui est de la réorganisation des transports publics, le montant de 20 millions de francs sera affecté pour les mesures de compensations concernant le Val-de-Ruz et Corcelles-Cormondrèche-Peseux.

Le coût total de ces infrastructures est ainsi estimé à 80 millions de francs. Dès lors, le coût total des infrastructures du RER neuchâtelois se monte à 919 millions de francs (830 millions de francs pour la réalisation du TransRUN + 9 millions de francs pour la mise hors service de la ligne + 80 millions de francs liés aux autres infrastructures).

Nouvelles haltes (hors Cernier)

La halte de La Chaux-de-Fonds-Fiaz a fait l'objet d'une étude au stade de projet définitif par les CFF et son coût est estimé à 2,3 millions de francs (HT, $\pm 10\%$, base de prix juin 2011). Cette halte a été retenue par la Confédération dans le "paquet A" du projet d'agglomération et devrait bénéficier d'une contribution fédérale de 469.000 francs (base de prix octobre 2005). Le solde de l'investissement devrait être pris en charge pour moitié par l'Etat et la ville de La Chaux-de-Fonds (une convention est en cours d'élaboration).

Il n'existe pas de nouvelle estimation des coûts pour les haltes de Perreux et des Eplatures. Les montants qui avaient été annoncés à la Confédération dans le cadre du projet d'agglomération étaient respectivement de 3,1 millions de francs et 1,6 million de francs (HT, base de prix octobre 2005). La Confédération avait retenu les Eplatures dans le "paquet B" (participation de 574.000 francs), mais écarté Perreux des mesures faisant l'objet d'une contribution. Toutes les haltes retenues feront l'objet d'une nouvelle estimation des coûts dans le cadre du projet d'agglomération de 2^e génération qui sera transmis à la Confédération fin juin 2012.

20. COÛTS D'EXPLOITATION

Infrastructures ferroviaires du RER

Les CFF seront les propriétaires et gestionnaires de l'infrastructure du TransRUN. Tous les coûts de gestion de l'infrastructure sont ainsi couverts par la location de celle-ci aux exploitants du trafic (par le biais de la location des sillons) et par la contribution de la Confédération aux coûts non couverts de ces infrastructures. Dans le cadre de la convention tripartite, la Confédération et les CFF ont accepté de prendre entièrement à leur charge les coûts de gestion et d'amortissement de l'infrastructure du TransRUN.

Il devrait en être de même pour les autres infrastructures d'amélioration de la capacité du réseau CFF, sous réserve du versement éventuel d'un montant forfaitaire unique de la part du canton (ordre de grandeur: 2% du volume des investissements, soit environ 1 million de francs; cet élément sera négocié le moment venu).

Les coûts de gestion des infrastructures sur le réseau CFF (hors nouvelles haltes, voir ci-dessous) sont donc nuls pour le canton.

Nouvelles haltes du RER

Les coûts d'entretien des nouvelles haltes font en général l'objet du versement d'une indemnité forfaitaire unique aux CFF. Ces indemnités doivent faire l'objet de négociations entre l'Etat, la commune concernée et les CFF. A titre d'exemple, l'indemnité forfaitaire payée par l'Etat et la ville de La Chaux-de-Fonds pour la halte du Crêt-du-Loche réalisée en 2007 se montait à 2% du coût total de la halte.

Autres infrastructures du RER

La reprise de la propriété de la ligne existante occasionnera également des charges de fonctionnement (estimées actuellement à 750.000 francs par an). Elles concernent essentiellement l'entretien des installations conservées, de même qu'un provisionnement en vue de leur éventuelle démolition ou assainissement ultérieur. Le financement de ces charges n'est pas compris dans le fonds RER.

Exploitation du trafic des voyageurs

Pour rappel, le trafic "grandes lignes" (trains directs, InterCity) est financé entièrement par les CFF.

Le trafic régional (rail et bus), qui ne couvre en général pas ses coûts, est subventionné par les collectivités publiques. La part fédérale des coûts non couverts est définie dans l'Ordonnance sur les parts cantonales dans les indemnités et les aides financières pour le trafic voyageurs (OPCTR, RS 742.101.2) qui fixe la clé de répartition entre les cantons et la Confédération. Dans le cas de Neuchâtel, la part fédérale de subvention des coûts non couverts était de 50% en 2011. La part cantonale est financée par l'Etat et les communes sur la base des articles 28 et 29 de la Loi cantonale sur les transports publics (LTP), du 1^{er} octobre 1996. Les communes voient leur part définie dans le cadre du "pot commun" sur la base de critères de qualité de desserte et de population.

Aucune décision n'est prise concernant l'entreprise de transport qui exploitera le réseau RER neuchâtelois. Sur la base du concept d'offre envisagé et des fréquentations estimées sur le RER, le service cantonal des transports a demandé trois offres estimatives aux entreprises TRN, BLS et CFF. Les résultats de ces offres permettent d'affirmer que les taux de couverture des coûts de l'exploitation du RER neuchâtelois seront meilleurs qu'actuellement, alors que le volume de prestations sera nettement amélioré. Aujourd'hui, pour le trafic régional de voyageurs, le taux de couverture sur les lignes ferroviaires à voie normales du canton est de 40,3%. Autrement dit, 59,7% du coût de la prestation est à la charge des collectivités publiques. Avec le RER neuchâtelois, le taux de couverture s'élèvera à 49,8%; donc la part des collectivités s'abaissera à 51,8%. Sur ces mêmes lignes, pour l'année 2023, avec la grille tarifaire 2012, on parle d'un financement des collectivités publiques abaissé de 1,8 millions de francs, soit environ 9%. Ces chiffres se retrouvent dans les simulations financières données à titre indicatif aux annexes 5 et 6.

L'augmentation du taux de couverture décrit ci-dessus résulte d'une meilleure productivité que le système actuel qui s'explique par la diminution de la distance entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds (16,7 km contre 29,5 km actuellement) et par une utilisation optimale du matériel roulant. Quant aux recettes de vente de titres de transports, elles vont fortement augmenter avec la hausse de la fréquentation des transports publics — ces recettes sont estimées sur la base de la grille tarifaire 2012.

Il est à souligner que, dans le futur, les usagers des transports publics participeront de manière plus importante qu'actuellement à la couverture de leurs coûts. L'Union des transports publics (UTP) étudie, par exemple, une nouvelle tarification qui ne serait plus basée sur la distance, mais sur la fréquence et le temps de parcours. Ainsi, les recettes des titres de transports sur le RER neuchâtelois devraient être encore plus importantes que celles estimées sur la base du mode de

tarification actuel. La couverture des coûts non couverts à charge du contribuable s'en trouverait alors encore diminuée.

Il est à noter que la meilleure couverture des coûts du RER ne profitera pas à l'entreprise exploitant le réseau, mais aux collectivités publiques qui indemnisent les coûts non couverts du trafic régional voyageurs (Etat, communes et Confédération). Par contre, les CFF profiteront des clients supplémentaires que le succès du RER leur amènera sur le trafic grandes lignes, dont ils encaissent les bénéfices.

Le canton opérera le choix de l'entreprise chargée de l'exploitation du RER neuchâtelois dans une deuxième phase. Des contacts ont été pris avec des cantons déjà dotés d'un RER afin de bénéficier de leur expérience pour déterminer la meilleure option d'exploitation pour Neuchâtel. Cette décision interviendra à l'horizon 2015-2019.

21. PLANIFICATION

TransRUN

La réalisation du TransRUN est l'opération la plus conséquente du point de vue de sa durée.

La prochaine étape, en cas de votation favorable le 23 septembre 2012, comprendra toutes les activités nécessaires à la préparation des dossiers pour l'approbation des plans et la mise en soumission des travaux de tunnels. La procédure d'approbation des plans menée par l'OFT, avec la mise à l'enquête publique du projet est planifiée en 2014 et 2015 (durée légale de 18 mois au minimum).

Les travaux devraient ainsi démarrer vers mi-2016 et la mise en service de la nouvelle ligne est prévue à fin 2022. Dans cette planification, il a été donné priorité à des coûts plus bas plutôt qu'à une durée de travaux plus courte, nécessitant de doubler les installations de chantiers (coûts supplémentaires de l'ordre de 75 à 100 millions de francs pour gagner un peu plus d'un an). Ainsi, ce seront les mêmes tunneliers qui réaliseront les tunnels sous Chaumont et La Vue-des-Alpes.

Des travaux de finition se dérouleront encore durant l'année 2023.

L'allongement de ce planning de deux ans, par rapport à ce qui était annoncé préalablement, s'explique essentiellement par les nouvelles connaissances géologiques qui ont conduit à une planification plus prudente, minimisant les risques de dépassement de coûts et de délais.

Ces délais pourraient être prolongés en cas de recours sur des décisions d'adjudication ou sur la décision d'approbation des plans du projet prise par l'OFT. Sur la base des premiers contacts avec les propriétaires touchés par le projet et avec les associations de protection de l'environnement, un tel risque apparaît comme plutôt faible.

Les travaux seront adjugés en différents lots, privilégiant des solutions rationnelles du point de vue des coûts, mais donnant également la possibilité aux entreprises locales de participer aux marchés. Bien entendu, la législation sur les marchés publics sera strictement respectée.

La mise hors service de la ligne existante interviendra après la mise en service de la nouvelle ligne, soit en 2023. L'affectation de cette ligne et les travaux y relatifs seront étudiés en temps opportun. Selon la convention passée entre l'Etat et les CFF, les installations ferroviaires devraient être démantelées dans un délai de cinq ans dès la fin d'exploitation commerciale de la ligne. L'Etat se réserve le droit de renégocier cette disposition au cas où l'évolution de la situation justifiait le maintien partiel de la ligne.

Autres infrastructures du RER

Pour ce qui est des autres infrastructures du RER, leur durée de réalisation, y compris les études depuis la phase d'avant-projet, est plus courte. Elle est, par exemple, estimée à quatre à cinq ans

pour les améliorations de capacité sur les lignes du Val-de-Travers et entre La Chaux-de-Fonds et Le Locle, qui doivent être en service à fin 2022.

Les mesures liées à la réorganisation des transports publics routiers générée par la mise hors service de la ligne existante seront coordonnées avec les réflexions sur la mise hors service de cette ligne et feront l'objet d'une planification établie dans le cadre des travaux avec les conférences régionales des transports.

Nouvelles haltes

La halte de La Chaux-de-Fonds-Fiaz est en cours de procédure d'approbation des plans. Les travaux sont planifiés pour 2013, avec une mise en service à la fin de la même année.

Il est prévu de développer dans un proche avenir un pôle industriel à Perreux. La réalisation de la halte pourrait intervenir dès 2016-2017.

Il n'y a pour l'heure pas de planification précise pour les autres haltes.

3^e PARTIE: Financement du RER neuchâtelois

22. FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES: OUTILS DE LA CONFÉDÉRATION ET DES CANTONS

Le développement du réseau ferroviaire des CFF est de la compétence de la Confédération.

Convention de prestations Confédération-CFF

Les programmes d'investissement courants des CFF (projets de maintien de la substance et d'extension) sont habituellement financés par la Confédération, sous forme de contributions d'investissement conditionnellement remboursables. Généralement, ces contributions ne portent pas intérêts et ne sont remboursées que lorsque les fonds d'amortissement sont excédentaires.

Fonds pour les transports publics

Actuellement, les grands projets ferroviaires sont financés par le fonds pour les transports publics (FTP). Celui-ci est toutefois limité aux projets Rail 2030/ZEB, aux nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA), aux raccordements au réseau européen à grande vitesse (LGV) et aux mesures de lutte contre le bruit.

Fonds d'infrastructure

Pour les investissements dans les infrastructures ferroviaires destinées au trafic d'agglomération, la Confédération dispose d'une partie du fonds d'infrastructure. Les contributions sont versées en lien avec un programme d'agglomération et classées selon différentes priorités. Dans le cadre de l'évaluation des projets d'agglomération par la Confédération en 2008, le projet neuchâtelois avait été retenu, pouvant ainsi bénéficier de contributions fédérales. Parmi les mesures proposées dans le projet neuchâtelois, le TransRUN avait été classé dans le "paquet B" (réalisation dans la période 2015-2018) avec une contribution fédérale de 96,1 millions de francs pour la nouvelle ligne Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds (HT, base de prix octobre 2005). Ce montant correspond à 35% des coûts annoncés dans le programme d'agglomération (400,6 millions de francs), après déduction des investissements qui seraient nécessaires pour l'assainissement des tunnels sur le tracé existant (estimés à l'époque à 126 millions de francs par les CFF, HT). Un montant de 7,8 millions de francs (HT, base de prix octobre 2005) pour le démantèlement de la ligne existante

a également été retenu dans le "paquet B" par la Confédération, donnant droit à la contribution de 35% (soit 2,73 millions de francs).

La voie de croisement du Crêt-du-Loche était comprise dans le "paquet B" pour un montant de 6,15 millions de francs avec une contribution fédérale de 2,15 millions de francs (HT, base de prix octobre 2005).

La halte de La Chaux-de-Fonds-Fiaz se trouvait dans le "paquet A" pour un montant de 1,34 million de francs et une contribution fédérale de 0,469 million de francs. La halte des Eplatures figurait dans le "paquet B" pour un montant de 1,64 million de francs avec une contribution fédérale de 0,574 million de francs (HT, base de prix octobre 2005). La halte de Perreux — 3,1 millions de francs (HT, base de prix octobre 2005) — était reléguée dans le "paquet C", sans contribution financière de la Confédération.

Le TransRUN, comme les autres mesures "B" des projets d'agglomération, sera réévalué en vue de la libération du financement de la seconde tranche par le Parlement fédéral. Le projet d'agglomération neuchâteloise de 2^e génération devra être remis à la Confédération le 30 juin 2012. Les décisions du Parlement sont attendues entre 2013 et 2014.

Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire

La Confédération a mis en consultation au printemps 2011 un projet de nouveau modèle global de financement des infrastructures ferroviaires, intitulé FAIF (financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire). Le projet FAIF se compose de plusieurs éléments: le futur modèle de financement, une stratégie à long terme pour le rail et le programme de développement stratégique comprenant des mesures concrètes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. Ce dernier élément s'intitule programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES). Le projet FAIF comprend aussi une première étape d'aménagement à réaliser d'ici à 2025. A l'issue de la procédure de consultation, le Conseil fédéral présentera au Parlement le message FAIF au printemps 2012, à titre de contre-projet direct à l'initiative populaire de l'ATE "Pour les transports publics". Une votation populaire devrait avoir lieu en 2013 ou 2014.

Avec le projet FAIF, le développement stratégique du réseau s'attachera d'abord à résoudre les problèmes de capacité. Il se base sur les travaux de planification relatifs à Rail 2030. Pour mettre en œuvre ce programme de développement, le Conseil fédéral présentera au Parlement, tous les quatre à huit ans, une nouvelle étape d'aménagement; ce qui permettra de s'adapter avec souplesse à l'évolution des transports publics et à la progression des projets.

Le programme PRODES est la suite du programme Rail 2030. Il vise en priorité à résoudre les problèmes de capacité. Dans ce programme, il est prévu un montant de 10 millions de francs pour améliorer la capacité entre Neuchâtel et Vauseyon (lié au distancement des trains porté à deux minutes). Aucune autre mesure n'est prévue pour l'instant sur le canton de Neuchâtel et donc pour la ligne du TransRUN.

Cantons

Les cantons sont de plus en plus souvent appelés à cofinancer des infrastructures sur le réseau des CFF. Autrement dit, la part des infrastructures ferroviaires destinée à améliorer l'offre en trafic régional voyageurs est à charge des cantons, une fois une éventuelle participation de la Confédération au titre du trafic d'agglomération déduite. C'est par exemple le cas du CEVA à Genève ou de la ligne diamétrale de Zurich. Des cantons préfinancent également des infrastructures sur le réseau CFF afin d'en accélérer la réalisation (par exemple Vaud et Genève pour l'augmentation de la capacité de la ligne Lausanne – Genève).

Financement des infrastructures des chemins de fer concessionnaires

Actuellement les investissements des entreprises de chemin de fer concessionnaires — pour le canton de Neuchâtel, il s'agit de TRN, TN, BLS et CJ — font l'objet d'une convention avec la Confédération. L'Etat finance sa part par le biais d'un crédit-cadre figurant au compte des

investissements et libéré sur décision du Grand Conseil. Ce mode de financement pourrait être revu dans le cadre du projet fédéral FAIF.

23. MONTAGE FINANCIER

Dans le cas du RER neuchâtelois, les seules sources de contributions fédérales acquises à l'heure actuelle sont:

- le fonds d'infrastructure pour la halte de La Chaux-de-Fonds-Fiaz pour un montant de 0,469 million de francs (HT, base de prix octobre 2005);
- le transfert des montants économisés pour l'assainissement de la ligne Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds, pour un montant forfaitaire de 241 millions de francs (HT, base de prix septembre 2011), inscrit dans la convention tripartite liant la Confédération, les CFF et l'Etat de Neuchâtel.

Le montant de 241 millions de francs (sans le tunnel de la Combe dont l'assainissement est estimé à 22 millions de francs) a fait l'objet de longues négociations avec les CFF et l'OFT. Le premier montant annoncé par les CFF était de 110 millions de francs (avec le tunnel de la Combe), correspondant à un assainissement aux standards minimaux. Les CFF et la Confédération ont finalement admis qu'en cas d'assainissement de la ligne, les standards devaient être améliorés, et qu'en particulier les tunnels devaient être assainis pour un gabarit permettant la circulation de wagons à deux étages, et offrant une amélioration de la capacité en place assises. Ces 241 millions de francs sont en base de prix 2011; le montant effectif transféré au financement du TransRUN sera donc augmenté du renchérissement.

Ce montant de 241 millions de francs a fait l'objet de diverses vérifications, dont en particulier un audit réalisé par le bureau d'ingénieurs Emch+Berger mandaté par TransRUN SA, qui en a définitivement confirmé la plausibilité.

Cette convention fixe toutes les modalités de ce transfert de moyens financiers. Les versements débiteront une fois que la décision d'approbation des plans délivrée par l'OFT sera exécutoire (en principe en 2016), selon un plan de paiement défini et calqué sur les dépenses réelles de construction. Elle précise que tous les coûts non couverts pour le maintien de la substance de l'infrastructure du TransRUN sont à la charge des CFF, de même que les coûts de renouvellement des installations à leur fin de vie. Il faut relever que les coûts non couverts de l'infrastructure du TransRUN — contrairement aux coûts du trafic régional voyageurs — seront supérieurs à ceux de la ligne existante sur la durée de vie économique totale, en raison de la grande longueur du tracé en souterrain.

L'amélioration de la capacité du goulet de Vauseyon n'a pas pu faire l'objet d'un financement de la part de la Confédération. Ce financement n'aurait été possible que si l'assainissement de ce goulet avait fait partie des projets prioritaires de la Confédération et était inscrit dans une base légale. Il faut savoir que les besoins d'amélioration de la capacité du réseau ferroviaire national dépassent actuellement très largement les moyens disponibles au niveau de la Confédération.

Pour toutes ces raisons, l'accord trouvé par l'Etat avec les CFF et l'OFT peut être considéré comme équitable.

Afin de pouvoir bénéficier d'une contribution du fonds d'infrastructure, le projet d'agglomération neuchâteloise et les mesures ferroviaires proposées devront être retenus par la Confédération dans le cadre de la deuxième génération des projets d'agglomération. L'évaluation du projet neuchâtelois débutera dès le 1^{er} juillet 2012, en principe sur les mêmes bases que pour les évaluations de la première génération en 2008. Parmi les différents critères d'évaluation retenus, l'un d'eux est essentiel: le projet doit se justifier du point de vue socio-économique (soit amener plus de bénéfices que de coûts). Les études réalisées par l'Université de Neuchâtel démontrent que ce projet apporte d'importants bénéfices qui surpassent les coûts; il remplit donc ce critère (voir chapitre 14).

Les chances de bénéficier de la contribution du fonds d'infrastructure sont donc bien réelles, mais le projet d'agglomération devra faire partie des meilleurs projets, comme dans un concours. Par contre, même si les coûts actuels des mesures sont plus élevés que les coûts annoncés à la Confédération en 2007, il est probable que la contribution fédérale soit plafonnée aux montants retenus à l'époque. Par souci de prudence, c'est dans tous les cas l'hypothèse qui est prise en compte dans les tableaux ci-dessous (avec des coûts actualisés en base de prix de septembre 2011 en appliquant l'indice suisse des prix à la construction pour l'Espace Mittelland).

Sur la base de ces considérations, les tableaux ci-dessous synthétisent le montage pour financer les infrastructures du RER neuchâtelois sur le réseau des CFF. Tous les coûts sont exprimés en millions de francs, hors taxes et en base de prix de septembre 2011.

Tableau 6: *Vue synoptique du financement des infrastructures du RER neuchâtelois sur le réseau des CFF (coûts en millions de francs, HT, base de prix septembre 2011)*

Mesures du RER	Montants bruts totaux	Contributions fédérales:		Solde à financer par le canton
		CP CH –CFF (1)	Fonds d'infra- structure	
TransRUN	830	-241	0 à -106	483 à 589
Mise hors service ligne existante (2)	9	0	0 à -3	-2 à 1
Amélioration capacité La Chaux-de-Fonds - Le Locle	22	0	0 à -2	20 à 22
Amélioration capacité et correspondances Val-de-Travers	38	0	0	38
Réorganisation des transports publics	20	0	0	20
Total	919	-241	0 à -111	559 à 670

(1) Contribution via la convention de prestations entre la Confédération et les CFF

(2) le solde à financer prend en compte 8 mio de francs de recettes de valorisations foncières sur le tracé existant aux Geneveys-sur-Coffrane et aux Hauts-Geneveys

Pour le financement de la part cantonale, le Conseil d'Etat propose la création d'un fonds RER neuchâtelois. Ce fonds prendra en charge toutes les infrastructures destinées à améliorer la capacité ou les performances du réseau, selon le tableau ci-dessus. La constitution d'un fonds RER et ses implications font l'objet d'une analyse détaillée dans le chapitre 24.

La création de nouvelles haltes sera financée, comme aujourd'hui, par l'Etat, la commune concernée et la Confédération/CFF (à l'exception de la gare de Cernier, qui fait partie intégrante du projet TransRUN). Le montage financier pour les haltes retenues pour la mise en service du TransRUN à ce stade des études est donné au tableau 7. La liste définitive des nouvelles haltes sera décidée dans le cadre du projet d'agglomération de 2^e génération.

Tableau 7: *Vue synoptique du financement des nouvelles haltes (coûts en millions de francs, HT, base de prix septembre 2011)*

Nouvelles haltes (hors Cernier)	Montant total	Contributions fédérales:		Contribution Etat et communes via crédits- cadre
		CP CH –CFF (1)	Fonds d'infra- structure	
La Chaux-de-Fonds-Fiaz	2,3	0	0,5	1,8
Les Eplatures	1,8	0	0 à 0,6	1,2 à 1,8
Perreux	3,4	0 à 0,3	0	3,1 à 3,4
Total	7,5	0 à 0,3	0,5 à 1,1	6,1 à 7,0

(1) Convention de prestations entre la Confédération et les CFF

Les CFF ne participent financièrement à la réalisation de nouvelles haltes qu'en l'absence d'une contribution fédérale et pour autant que cette halte ait un intérêt commercial. Le taux de participation ne dépasse en général pas 10% du coût d'investissement.

A noter que les montants pour les haltes des Eplatures et de Perreux n'ont pas été revus, mais seulement actualisés en base de prix de septembre 2011. Ils sont très vraisemblablement sous-estimés. Rappelons que la halte de Perreux n'avait pas été retenue par la Confédération dans les mesures faisant l'objet d'une contribution.

La contribution de l'Etat et des communes, pour la réalisation de nouvelles haltes, sera en principe répartie à raison de 50% entre chacun.

Ce chapitre ne traite que du financement des investissements pour les infrastructures. Les coûts de gestion de ces infrastructures sont à charge des CFF. Néanmoins, pour les nouvelles haltes, une participation forfaitaire est demandée au canton (en principe 2% de l'investissement). Cette participation du canton sera financée comme actuellement par le "pot commun".

24. FONDS RER

Un effort commun

Le RER fait partie d'un projet de société qui va structurer l'avenir du canton, mais il doit trouver place dans un cadre financier étroit, marqué par l'enjeu du redressement des finances de l'Etat. Dès lors, pour être réalisable, ce grand projet nécessite un regroupement des moyens de l'Etat et de l'ensemble des communes ainsi qu'un étalement de l'effort financier pour éviter qu'il ne monopolise toutes les capacités d'investissements pendant de nombreuses années et n'alourdisse plus que de raison la dette actuelle de l'Etat.

Parce que les collectivités publiques neuchâteloises, dans leur ensemble, ont un intérêt à la réalisation du RER, le financement de celui-ci est réparti entre l'Etat et les communes, à raison de respectivement 60% et 40% des coûts du RER. Dans l'état d'esprit d'un partenariat, la contribution des communes n'est pas plafonnée: dans un projet de société commun, il est adéquat de partager les retombées positives mais aussi les risques.

Le fonds RER, un outil financier transparent au service de l'Etat et des communes

Selon la doctrine, la création de fonds est plutôt de nature à nuire à la transparence des comptes des collectivités publiques et est, dès lors, peu recommandée. Cependant, dans le cas présent, cet outil se justifie pleinement pour les quatre raisons suivantes:

- Le financement fait appel à de nombreux partenaires; il s'agit donc de disposer d'un outil permettant de récolter les différentes participations en toute transparence.
- Un préfinancement est nécessaire pour étaler les coûts et limiter la hausse de l'endettement de l'Etat; et le fonds est un outil adapté pour recueillir ce préfinancement.
- Différentes sources de financement pourraient, dans les années à venir, renforcer le financement et décharger d'autant les finances des collectivités publiques neuchâteloises (voir ci-dessous). Ces financements peuvent dans certains cas être "affectés" et leur montant n'est pas forcément en adéquation avec les dépenses d'investissement de l'année; ils doivent donc pouvoir être déposés dans un fonds.
- Le fonds pourvoit au financement d'un objet unique à caractère exceptionnel; en cela, il n'est pas contraire à la doctrine ni à la transparence comptable.

Pour respecter les exigences de transparence aussi bien envers les comptes de l'Etat que vis-à-vis des partenaires communaux, le fonds disposera de sa comptabilité propre et les communes seront associées à sa gestion au travers d'un organe de surveillance créé spécifiquement (voir ci-dessous).

La Confédération utilise depuis longtemps les fonds pour le financement des infrastructures ferroviaires et compte en créer un nouveau dans le cadre du projet FAIF (voir chapitre 22), ce qui démontre que cet outil a fait ses preuves.

Le fonds RER, un outil politique fort

La signature de la convention tripartite entre l'Etat, les CFF et la Confédération représente un pas important pour s'assurer d'une participation fédérale à la hauteur escomptée par notre canton. La Confédération et les CFF ne se sont engagés qu'une fois convaincus que le canton était à même de financer sa part. Dès lors, la création d'un fonds et son alimentation dès 2014 serait un acte concret qui matérialiserait la détermination des Neuchâtelois exprimée préalablement en votation populaire, et permettrait de démontrer la capacité du canton et des communes à financer leur part du projet.

Contenu du fonds: principes

Le fonds RER est un fonds d'infrastructure. Dès lors, il ne comprend que la part cantonale des dépenses du projet, c'est-à-dire les parts de l'Etat et des communes. Les contributions fédérales sont directement versées à l'Etat.

Ce fonds finance toutes les infrastructures ferroviaires du RER améliorant la performance du réseau CFF neuchâtelois dans son ensemble, selon le tableau 6 du chapitre 23. Il prévoit également un montant pour des mesures de réorganisation des transports publics en lien avec la mise hors service de la ligne existante Neuchâtel – Chambrelieu – La Chaux-de-Fonds.

Le financement des infrastructures des entreprises de transports concessionnaires (BLS, TRN, TN et CJ) se fait hors fonds RER, du moins tant que les bases légales fédérales actuelles restent valables. En cas de modification de ces bases légales fédérales, la loi sur le fonds RER pourrait être adaptée.

Les infrastructures qui seraient réalisées même sans le RER, ou qui ne bénéficient pas à l'ensemble du réseau, sont financées hors fonds. Il s'agit essentiellement des éléments suivants:

- l'allongement de la longueur des quais sur l'ensemble du réseau cantonal;
- la création de nouvelles haltes (sauf Cernier qui fait partie intégrante du TransRUN).

Si l'évolution de la demande de transport nécessitait la réalisation d'autres infrastructures, comme par exemple le prolongement du RER vers Morteau, ces dernières pourraient être financées par le fonds, en cas d'acceptation par le Grand Conseil. De telles infrastructures devraient en principe se justifier d'un point de vue socio-économique.

Fonctionnement du fonds

Le fonds RER fera l'objet d'un centre financier distinct dans le budget et les comptes de l'Etat. Il est destiné à recueillir les contributions annuelles émanant de l'Etat et des communes. Les recettes des valorisations foncières et immobilières réalisées sur la ligne existante Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds seront également versées au fonds (estimées à 8,2 millions de francs). D'autres recettes pourraient être affectées au fonds, en fonction des décisions que prendra la Confédération dans le cadre du projet FAIF (voir chapitre 22), et diminuer ainsi l'effort consenti par les collectivités publiques neuchâteloises. Les économies réalisées par l'Etat dans le cadre de la fusion entre les TN et les TRN doivent profiter à l'amélioration des transports publics, comme cela est prévu dans le pacte d'actionnaires signé par les deux compagnies dans le courant du mois de mars 2012. Celles-ci, à terme, d'un montant de l'ordre de 1,8 million de francs par année, viendront donc alimenter le fonds RER par le biais d'une bonification budgétaire.

De son côté, l'Etat empruntera sur le marché des capitaux, via le compte des investissements (hors fonds), les montants résiduels nécessaires pour:

- mettre à disposition de TransRUN SA un prêt sans intérêts, destiné à financer la réalisation des investissements du TransRUN;
- allouer des subventions à l'investissement pour les autres travaux d'infrastructure du RER réalisés directement par les CFF ou des tiers.

Les montants alloués au fonds serviront à:

- financer les coûts de fonctionnement de la société TransRUN SA;
- assurer un préfinancement des travaux du TransRUN;
- payer les charges d'intérêts sur les emprunts contractés par l'Etat au titre du financement des travaux du RER;
- et rembourser sur 25 ans, dès la mise en service du TransRUN, les emprunts contractés par l'Etat pour le RER.

Pour répondre à la nécessité de répartir les dépenses en relation avec la réalisation du RER, il est prévu de débiter l'alimentation du fonds le plus tôt possible. Le processus budgétaire pour 2013 sera déjà bien engagé au moment où tombera la décision de réaliser le RER; dès lors il est prévu que l'alimentation du fonds débute en 2014. Les contributions de l'Etat au titre des charges de TransRUN SA (hors investissements) seront inscrites au budget de fonctionnement 2013 de l'Etat. Pour 2012, une demande de crédit supplémentaire sera au besoin demandée. Les investissements réalisés par TransRUN SA (en principe dès l'exercice 2013) seront inscrits au budget 2013 des investissements de l'Etat, dans un compte d'investissements distinct dédié à la réalisation du RER. Les investissements qui y figurent ne seront pas soumis aux limites du frein à l'endettement, comme détaillé au chapitre 26, au contraire des investissements ordinaires.

Dès 2014, et jusqu'à la mise en service du TransRUN, les collectivités neuchâteloises verseront un montant de 20 millions de francs par an (12 millions de francs pour l'Etat et 8 millions de francs pour l'ensemble des communes). Cette attribution permettra d'assurer un préfinancement partiel du projet, la prise en charge des intérêts passifs résultant des emprunts contractés par l'Etat pour financer la réalisation des travaux et, enfin, le financement du fonctionnement de la société TransRUN SA.

Dès la mise en service du TransRUN et pendant 25 ans, les montants annuels attribués au fonds par les collectivités publiques neuchâteloises constitueront une fortune qui permettra de réduire l'endettement nécessaire et d'assurer le financement du solde des travaux du RER, de la mise hors service et/ou la réaffectation de la ligne existante, du service de la dette (charges d'intérêts) et du remboursement des emprunts contractés par l'Etat auprès d'institutions financières.

A ce stade des réflexions, la levée de la part financière de l'Etat, soit la nature des emprunts et leur durée, n'est pas encore définie. Plusieurs solutions sont envisageables telle que le financement par le marché des obligations en proposant une souscription à la population neuchâteloise.

Tableau 8: Simulation des charges et revenus du fonds RER
(coûts en millions de francs, y. c. TVA 8%, renchérissement 1.5% et taux d'intérêt 3.5%)

Charges de fonctionnement du fonds RER (2012-2029)	Total	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
		FIN DES ÉTUDES				PHASE DE RÉALISATION							PHASE D'EXPLOITATION						
Charges intérêts sur emprunts de l'Etat	381.4			1.2	1.3	2.2	4.3	6.0	7.7	10.4	14.4	18.2	21.4	20.8	20.3	19.7	19.1	18.4	17.8
Subventions d'exploitation à TransRUN SA	41.6			0.5	0.6	5.0	6.1	6.7	6.5	5.5	6.3	3.5	0.8	0.1	0.0	0.1			
Remboursement emprunts nets de l'Etat	610.7												15.7	16.2	16.8	17.4	18.0	18.6	19.3
Charges totales Fonds RER	1'033.8	0.0	0.0	1.7	1.9	7.2	10.4	12.7	14.1	15.9	20.7	21.7	37.8	37.1	37.1	37.2	37.1	37.1	37.1
- Valorisation terrains ancienne ligne	-8.2																	-2.2	
- Economies résultant de la fusion des TN/TRN	-57.0				-0.5	-1.0	-1.5	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8
+/- Variation fortune du fonds	0.0			18.3	18.6	13.8	11.1	9.1	7.7	5.9	1.1	0.1	-3.4	-3.4	-3.4	-3.4	-3.4	-3.4	-3.4
Dépenses nettes fonds, à compenser par Etat-Communes	968.6	0.0	0.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	32.6	31.9	31.9	31.9	31.8	29.6	31.8

[illegible]

Instances décisionnelles

Le Conseil d'Etat aura la compétence de valider les surcoûts liés au renchérissement, à la TVA et aux intérêts intercalaires, parce que ce sont des éléments en grande partie non planifiables. Pour mémoire, les intérêts intercalaires sont des intérêts que l'emprunteur doit payer entre le moment où la banque débloque les fonds et celui où l'emprunteur commence réellement à rembourser son prêt.

Par contre, une modification éventuelle du montant du crédit d'engagement (919 millions de francs) ou toute autre modification demeure de la compétence du Grand Conseil, dans le cadre d'une éventuelle modification de la loi sur le fonds.

Ce mode de gouvernance est basé sur celui mis en place par la Confédération pour le fonds FTP.

Les communes auront également voix au chapitre, puisque la loi prévoit la constitution d'un comité paritaire mixte de dix membres, composé de représentants de l'Etat et des communes, qui aura la compétence de faire des propositions au Conseil d'Etat relatives à l'affectation des montants du fonds, au remboursement de la dette générée par la réalisation du RER et à l'éventuelle prolongation de la période de remboursement (voir art. 7 du projet de loi). Ce comité sera composé de:

- 1 représentant de la ville de Neuchâtel,
- 1 représentant de la ville de La Chaux-de-Fonds,
- 3 représentants d'autres communes neuchâteloises, sur proposition de l'Association des communes neuchâteloises,
- 5 représentants de l'Etat.

Ce comité aura bien plus qu'une force de proposition: le projet de loi sur le fonds RER prévoit qu'en cas de divergence entre le comité et le gouvernement, il en revient au Grand Conseil de trancher.

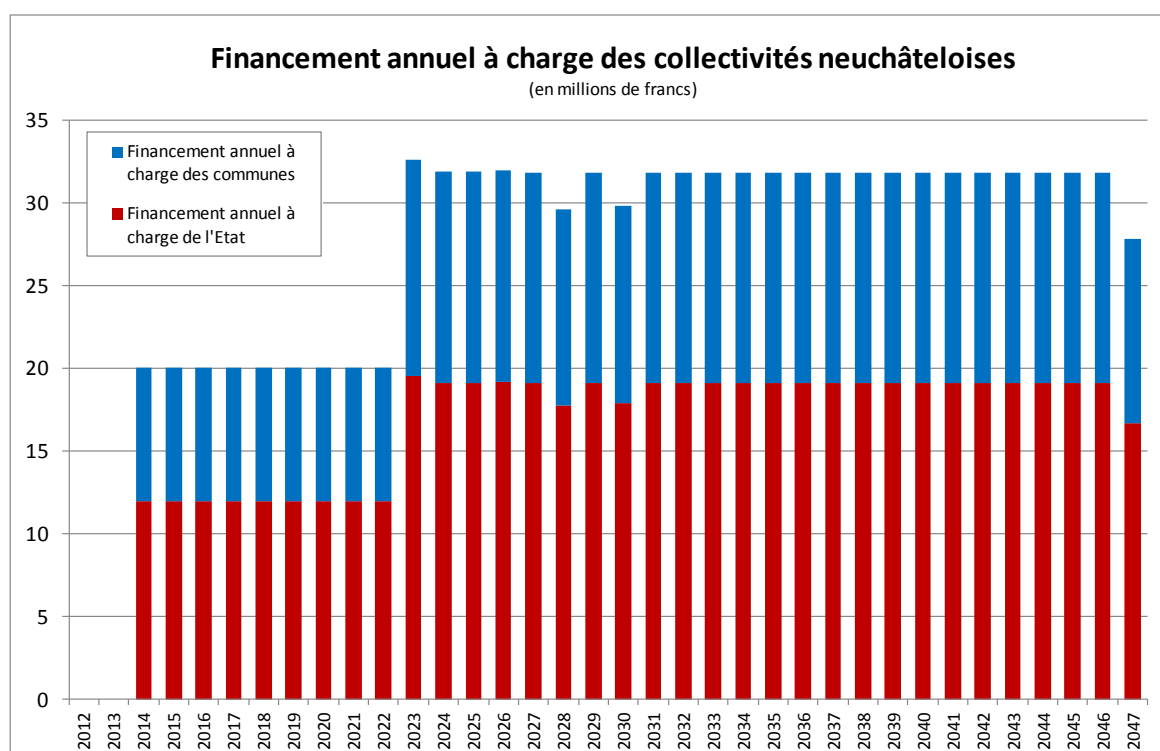
La coprésidence sera assurée par un représentant de l'Etat et un représentant des communes.

Conséquences financières du RER pour l'Etat et les communes

Durant la phase de préfinancement, l'Etat versera 12 millions de francs par année au fonds RER et les communes 8 millions de francs. Dès la mise en service du RER, et pendant 25 ans (2023 à 2047), le montant annuel versé par les collectivités neuchâteloises (remboursement des emprunts et intérêts), calculé sur le principe des annuités (hypothèse), passera de 20 millions de francs à environ 32 millions de francs en moyenne.

Ces chiffres tiennent compte de la TVA de 8%, d'un renchérissement annuel estimé à 1,5% et d'une hypothèse de taux d'intérêt de 3,5%. Le taux d'intérêt moyen retenu de 3,5%, calculé sur une longue durée, intègre implicitement les fluctuations moyennes liées à l'inflation. Il correspond par ailleurs au taux technique utilisé en matière de prévoyance.

Figure 15: *Financement annuel à charge des collectivités neuchâteloises (en millions de francs)*



Pour l'Etat s'ajouteront les charges de fonctionnement de TransRUN SA durant les années 2012 et 2013 (estimées au total à 1,7 million de francs) soit avant la mise en fonction du fonds RER, de même que les charges d'amortissement comptables des autres infrastructures du RER (investissements complémentaires), d'un total de 104,7 millions de francs (60,2 millions de francs à l'horizon 2047). Ces charges d'amortissement qui, contrairement aux remboursements des emprunts de l'Etat, s'étendent sur une durée de 40 ans, représentent une source de financement destinée à reconstituer l'investissement de départ. Faire participer les communes à ces charges ne semble pas légitime dans la mesure où l'Etat percevrait leurs contributions sans qu'il soit garanti que ces montants servent ultérieurement à renouveler les investissements ferroviaires. Les communes paieraient en quelque sorte deux fois: par le biais de leurs versements au titre du remboursement des emprunts de l'Etat, et par le biais des amortissements comptables. Les tableaux 9 et 10 simulent les conséquences financières pour l'Etat et les communes.

Au final, le RER coûtera aux collectivités publiques neuchâteloises l'équivalent d'environ 1 à 2% de l'ensemble de leurs dépenses annuelles, pendant une génération.

Tableau 9: Simulation des incidences financières pour l'Etat
(coûts en millions de francs, y. c. renchérissement, TVA et charges de financement)

Incidences financières pour l'Etat (2012-2029)	Total	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
		FIN DES ÉTUDES				PHASE DE RÉALISATION							PHASE D'EXPLOITATION						
Préfinancement Etat	108.0			12.0	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0							
Subvention à TransRUN SA années 2012-2013 + intérêts 2013	1.7	0.3	1.3																
Participation de l'Etat au aux dépenses nettes du fonds (60%) (1)	473.2												19.6	19.1	19.1	19.2	19.1	17.8	19.1
Réaffectation économies fusion TN/TRN au fonds RER	57.0				0.5	1.0	1.5	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
Rbt de la dette Etat (par le biais amort. découvert), sur 25 ans (2)	610.7												15.7	16.2	16.8	17.4	18.0	18.6	19.3
Amortissement inv. compl. RER (hors prêts TransRUN), sur 40 ans	60.2													0.6	2.0	2.6	2.6	2.6	2.6
- Economies résultant de la fusion des TN/TRN	-57.0				-0.5	-1.0	-1.5	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8
- Participation du Fds RER au remboursement des emprunts Etat (3)	-610.7												-15.7	-16.2	-16.8	-17.4	-18.0	-18.6	-19.3
Total - Exc. de chg (+) / rev (-)	643.0	0.3	1.3	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0	12.0	19.6	19.7	21.1	21.8	21.7	20.4	21.7

Incidences financières pour l'Etat (2030-2047)	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045	2046	2047
	PHASE D'EXPLOITATION (suite)																	
Préfinancement Etat																		
Subvention à TransRUN SA années 2012-2013																		
Participation de l'Etat au aux dépenses nettes du fonds (60%) (1)	17.9	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	16.7
Réaffectation économies fusion TN/TRN au fonds RER	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
Rbt de la dette Etat (par le biais amort. découvert), sur 25 ans (2)	19.9	20.6	21.4	22.1	22.9	23.7	24.5	25.4	26.3	27.2	28.1	29.1	30.1	31.2	32.3	33.4	34.6	35.8
Amortissement inv. compl. RER (hors prêts TransRUN), sur 40 ans	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6
- Economies résultant de la fusion des TN/TRN	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8	-1.8
- Participation du Fds RER au remboursement des emprunts Etat (3)	-19.9	-20.6	-21.4	-22.1	-22.9	-23.7	-24.5	-25.4	-26.3	-27.2	-28.1	-29.1	-30.1	-31.2	-32.3	-33.4	-34.6	-35.8
Total - Exc. de chg (+) / rev (-)	20.5	21.7	21.7	21.7	21.7	21.7	21.7	21.7	21.7	21.7	21.7	21.7	21.7	21.7	21.7	21.7	21.7	19.3

(1) participation de l'Etat au fonds RER (selon tableau 6)

(2) remboursement par l'Etat de la dette contractée pour réaliser le RER auprès des institutions financières

(3) remboursement de la dette du RER par le fonds

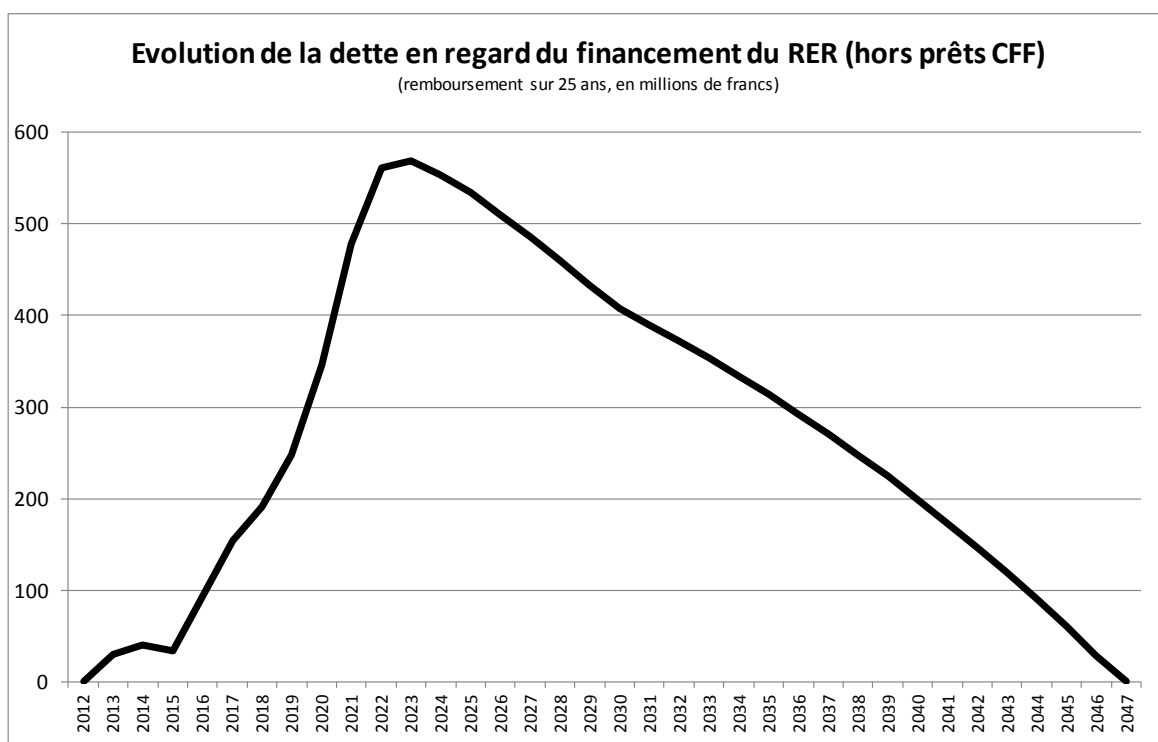
Tableau 10: *Simulation des incidences financières pour les communes
(coûts en millions de francs, y. c. renchérissement, TVA et charges de financement)*

Incidences financières pour les communes (2012-2029)	Total	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
		FIN DES ÉTUDES				PHASE DE RÉALISATION							PHASE D'EXPLOITATION						
Préfinancement Communes (40%)	72.0			8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0							
Participation au remboursement dettes Etat (40%), sur 25 ans	315.4												13.0	12.8	12.7	12.8	12.7	11.9	12.7
Total - Exc. de chg (+) / rev (-)	387.4	0.0	0.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	13.0	12.8	12.7	12.8	12.7	11.9	12.7

[illegible]

Le préfinancement prévu permet de limiter l'importance de l'endettement supplémentaire de l'Etat, qui devrait atteindre quelque 820 millions de francs, à l'horizon 2022, avant de décroître à partir de la phase de remboursement. En déduisant de ce montant la participation des CFF de 241 millions de francs (260 millions de francs en chiffres ronds après indexation au renchérissement), l'endettement supplémentaire se réduit à environ 560 millions de francs. C'est ce montant, intégré dans les annuités moyennes de 32 millions de francs versées par le canton et les communes dès la mise en exploitation du RER, qui fera l'objet d'un remboursement intégral entre 2023 et 2047. Le graphique ci-dessous donne un aperçu de la dette nette de l'Etat (hors prêts CFF). Signalons encore que la participation de l'Etat, sous forme de prêts conditionnellement remboursables aux CFF, va figurer à l'actif de son bilan pour une durée indéterminée.

Figure 16: Dette de l'Etat engendrée par le financement du RER



La part à charge du budget de fonctionnement des collectivités neuchâteloises (Etat et communes) se monte en fin de compte à 969 millions de francs (soit 180 millions de francs de préfinancement de 2014 à 2022 et 789 millions de francs d'annuités cumulées de 2023 à 2047). D'autres charges liées au projet concernent encore l'Etat uniquement, à savoir 1,7 million de francs de subventions allouées à TransRUN SA en 2012 et 2013 et des amortissements comptables découlant des investissements complémentaires liés au RER.

Par ailleurs, si le remboursement de la dette consécutive au RER en une génération paraît rapide, il faut se rappeler qu'il est rendu nécessaire par le niveau déjà très élevé de l'endettement de l'Etat et ses conséquences sur les conditions d'emprunt.

La répartition des charges entre les communes

La répartition des charges entre les communes n'est pas arrêtée. En effet, elle fera l'objet d'une loi ad hoc, élaborée par un groupe de travail. Cette répartition devrait prendre en compte l'impact favorable du RER sur les populations concernées et le retour sur investissement prévu en terme d'avantages économiques procurés par le RER.

Les critères qui pourraient être pris en compte sont, par exemple, la qualité de desserte (sur la base du "pot commun" pour l'indemnisation des coûts non couverts du trafic régional voyageurs) et l'amélioration de l'attractivité en relation avec la localisation.

Par ailleurs, le financement total ou partiel de la part communale au travers des recettes supplémentaires, dont elles devraient bénéficier grâce à la réforme de l'impôt sur les personnes morales, devrait également être étudié.

Un groupe de travail constitué de spécialistes, de représentants des communes et de l'Etat devrait être mis en place prochainement.

A titre indicatif, et comme première base de discussion pour le groupe de travail, une simulation de la répartition de l'alimentation du fonds par les communes est donnée aux annexes 5 et 6. Elle ne prend en compte que les critères du "pot commun". Ces annexes ne représentent en aucun cas le montant réel de la contribution des communes. A noter encore que l'estimation du "pot commun" 2023 est basée sur les lois actuelles et ne tient pas compte des projets fédéraux en discussion (FAIF, prix du sillon, augmentation tarifaire, réforme des chemins de fer). Le "pot commun" 2023 est basé sur une estimation des projets d'amélioration de l'offre décrits dans les mesures du projet d'agglomération (réorganisation des lignes au Val-de-Ruz, augmentation des cadences des offres urbaines, Littorail au quart d'heure, amélioration de la desserte des pôles cantonaux).

Les sources de financement encore à l'étude

La mise en place de nouvelles sources de financement pour l'infrastructure ferroviaire doit s'intégrer dans un concept global et cohérent en relation avec la politique fédérale. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat observera avec attention les orientations que prendra la Confédération qui a mis en consultation son projet FAIF. Dans son projet, le Conseil fédéral prévoit aujourd'hui trois mesures principales qui sont l'augmentation du prix du sillon (financement par l'usager), un financement par les cantons et des recettes supplémentaires (par l'impôt fédéral direct) au travers d'une réduction des déductions en matière de frais de transports pour les contribuables.

25. IMPÔT PREALABLE (TVA)

Les dispositions légales en matière de TVA prévoient notamment que:

- l'impôt préalable ne peut être récupéré que sur les investissements et les charges d'exploitation affectés à des fins imposables;
- l'impôt préalable récupérable sur les investissements, calculé au taux de 8%, doit être réduit en proportion des subventions (TVA incluse) reçues;
- l'impôt préalable récupérable sur les charges du compte de fonctionnement doit être réduit en proportion des subventions d'exploitation reçues, mesurées au chiffre d'affaires total;
- l'apport de financement par le biais de prêts remboursables ou conditionnellement remboursables n'est pas considéré comme une subvention et, par conséquent, n'est pas constitutif d'une réduction de l'impôt préalable. Ce n'est qu'en cas de transformation du prêt en contribution à fonds perdu que la part de TVA correspondante doit être rétrocédée à l'Administration fédérale des contributions (AFC);
- les prestations fournies entre entités d'une même collectivité publique ne sont pas soumises à TVA.

La société TransRUN SA demandera son assujettissement à la TVA, de manière à être en mesure de récupérer la part de l'impôt préalable à laquelle elle peut prétendre sur les investissements dont elle assurera la réalisation pour le compte de l'Etat. Une récupération — au moins partielle — de l'impôt préalable est envisageable, dans la mesure où la nouvelle ligne sera affectée à une activité imposable.

Les charges de fonctionnement de TransRUN SA durant la phase des travaux (36,3 millions de francs, HT, base de prix septembre 2011) — qui ne peuvent être imputées à ce stade à des activités imposables — ne donneront en revanche pas droit à la récupération de l'impôt préalable.

Au montant indiqué ci-dessus, il conviendra donc d'ajouter 3 millions de francs (hors renchérissement) au titre de la TVA.

Les contributions du canton à TransRUN SA durant la phase des travaux, qui peuvent être considérées comme des contre-prestations imposables, ne seront toutefois pas grevées de TVA, dans la mesure où TransRUN SA, détenue à 100% par le canton, est assimilable à une entité de l'Etat, entre lesquelles les prestations sont franches d'impôt.

Le montage financier prévoit que les dépenses de 919 millions de francs (HT, base de prix septembre 2011) effectuées par le biais de TransRUN SA, des CFF ou de tiers pour le compte du canton soient financées de manière prépondérante par des prêts conditionnellement remboursables, alloués par le canton. Ce montant de 919 millions de francs se comprend sans la déduction de la contribution des CFF ni le financement reçu de la Confédération par le biais du fonds d'infrastructure (respectivement 241 millions de francs et 111 millions de francs, HT, base de prix septembre 2011), alloué sous forme de contributions à fonds perdu. Sur un montant calculé de TVA de près de 74 millions de francs, 57 millions de francs (77%) pourront être récupérés et 17 millions de francs (23%) devront être rétrocédés à l'AFC. Ce dernier montant s'ajoute par conséquent aux 919 millions de francs mentionnés ci-dessus.

A la fin des travaux, les CFF reprendront les actifs (infrastructures) et les passifs (prêt du canton) de TransRUN SA. C'est la division CFF-Infrastructure qui assumera la gestion de la TVA et s'occupera de louer la ligne moyennant une redevance à l'entreprise exploitante calculée au prix du sillon (facturée comme c'est déjà le cas actuellement avec la TVA). Le prêt (non rémunéré) consenti par le canton figurera au passif du bilan de CFF-Infrastructures et ne sera en principe pas remboursé, ce qui évitera de devoir rétrocéder la TVA déduite au moment des travaux.

26. MECANISMES DE FREIN A L'ENDETTEMENT

Limites actuelles du frein à l'endettement

Le chapitre 19 sur les coûts d'investissement met en évidence l'importance des moyens financiers nécessaires à la réalisation du projet de RER. Des modifications légales sont impératives afin de répondre aux exigences actuelles posées par la loi sur les finances, notamment en ce qui concerne le mécanisme de frein à l'endettement.

Globalement, le caractère soutenable ou non d'une dépense ne peut pas être défini dans l'absolu. En effet, à côté de l'endettement, il dépend aussi des conditions-cadre comme la croissance future de l'économie et de la population. Une faible croissance économique et démographique exige une politique financière prudente car le surendettement doit être corrigé par une réduction de la dette plutôt que par un accroissement des recettes courantes. Si les perspectives de croissances économique et démographique du canton de Neuchâtel ne semblent pour l'instant pas très favorables — si l'on en croit les prévisions de l'OFS (figure 1 du chapitre 1) — le canton est idéalement placé pour profiter du boom économique de l'Arc lémanique. Une attention particulière doit néanmoins être portée au remboursement des dettes contractées pour la réalisation du projet. Le financement du RER n'ira ainsi pas sans une adaptation du mécanisme du frein à l'endettement, comme déjà évoqué dans le rapport 11.036 sur le redressement des finances et la réforme de l'Etat:

"Afin de permettre le financement des grands projets, le Conseil d'Etat est donc prêt à examiner un assouplissement du frein dans le domaine des investissements. Par contre, il est aussi d'avis que la limite actuelle de 2% sur le compte de fonctionnement n'est pas satisfaisante. L'endettement lié à un investissement doit engendrer un retour sur investissement. Par contre, s'endetter pour fonctionner, c'est sombrer dans la spirale de la dette comme le montre la situation de différents pays qui doivent imposer de douloureux plans d'austérité pour éviter la faillite.

La limite de 2% sur le compte de fonctionnement doit donc être revue. L'Etat de Neuchâtel doit viser au minimum l'équilibre pour se désendetter et même au-delà s'il souhaite rembourser l'inévitable augmentation de la dette qu'engendreront les grands projets.

Sans une planification financière rigoureuse, basée sur des mécanismes de frein adaptés aux circonstances, le canton de Neuchâtel ne sera pas en mesure de donner un signal positif aux marchés financiers qui seront d'importants pourvoyeurs de fonds des futurs projets. Les collectivités neuchâteloises devront démontrer qu'elles peuvent à la fois réaliser de nouveaux projets ambitieux tout en conservant la maîtrise de leurs charges et de leurs dépenses".

Pour rappel, l'objectif du frein à l'endettement, tel qu'il existe actuellement dans la loi sur les finances du 21 octobre 1980 (article 24a), est de stabiliser (voire réduire) la dette en empêchant les déficits chroniques du compte de fonctionnement et en assurant un financement minimal des investissements. Les valeurs limites suivantes doivent être cumulativement respectées dans les budgets annuels:

- L'excédent de charges prévu au budget ne peut dépasser 2% des revenus déterminants (revenus totaux déduction faite des imputations internes et des subventions à redistribuer).
- Le degré d'autofinancement des investissements doit être d'au minimum 70%. Autrement dit, les investissements ne peuvent être financés par l'emprunt que jusqu'à concurrence de 30%. Une part prépondérante des investissements doit ainsi pouvoir être financée par des ressources internes, correspondant à la marge d'autofinancement (amortissement du patrimoine administratif, auquel s'ajoute le bénéfice — ou se soustrait le déficit — du compte de fonctionnement). Le volume d'investissements autorisé dépend par conséquent à la fois du résultat du compte de fonctionnement et du montant des amortissements du patrimoine administratif. Des déficits élevés réduisent la marge d'autofinancement.

Tant et aussi longtemps que le budget ne remplit pas ces conditions, il ne peut pas être accepté par le Grand Conseil. Le frein à l'endettement fait ainsi obstacle au manque de discipline budgétaire en imposant l'obligation de proposer des économies ou d'augmenter les impôts.

Les clauses légales actuelles permettent au Grand Conseil, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, d'arrêter un budget qui n'est pas conforme aux valeurs limites fixées aux alinéas précédents, s'il adopte simultanément une augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct dû par les personnes physiques dans la mesure nécessaire pour que la prise en compte de ces revenus supplémentaires permette le respect des valeurs-limites. Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, peut également, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, déroger aux dispositions précédentes pour une durée de deux ans au plus en cas de circonstances extraordinaires. Ces dispositions ne permettent toutefois pas d'envisager le financement du RER à long terme ainsi que le remboursement des dettes. Seule une adaptation du mécanisme du frein à l'endettement, comme évoqué ci-dessus, permet d'assurer ce financement.

Afin d'évaluer au mieux la faisabilité du projet, plusieurs simulations ont été réalisées sur la base des éléments de coûts annoncés dans les chapitres 19 et 23. Il a également été tenu compte d'un renchérissement annuel probable de 1,5% ainsi que des frais induits par la TVA.

Outre les investissements complémentaires du RER, des dépenses annuelles importantes seront comptabilisées dans le compte des investissements durant la phase de réalisation (entre 2016 et 2022) au titre de prêts alloués à TransRUN SA. Le financement par le biais de prêts a été retenu en raison des implications avec la TVA (voir chapitre 25). Ces prêts de l'Etat — et donc les dépenses inscrites dans le compte des investissements — vont atteindre à terme un montant d'environ 500 millions de francs (déduction faite de la participation des CFF). Il apparaît alors comme une évidence que le respect du critère du degré d'autofinancement (70%) n'est tout simplement plus réaliste avec un compte des investissements grevé de dépenses supplémentaires pouvant atteindre la centaine de millions de francs pour une seule année. Le maintien de cette règle contraindrait l'Etat à renoncer à tous les investissements autres que le TransRUN pendant la durée des travaux, qu'il s'agisse d'équipements nouveaux ou de l'entretien du patrimoine de l'Etat. Comme souvent répété ces dernières années, le volume d'investissement actuel est déjà trop faible pour permettre un entretien et un renouvellement adéquat de l'infrastructure en place. Exiger un degré d'autofinancement de 70%, compte tenu des prêts alloués qui sont inscrits dans le compte des investissements, est donc tout simplement inimaginable.

Fort de ce constat, le Conseil d'Etat envisage de gérer les dépenses en lien avec la réalisation du RER hors du mécanisme du frein. C'est pourquoi l'adaptation constitutionnelle qui vous est

proposée, à l'article 44a alinéa 4, prévoit que ces dépenses ne sont pas prises en compte pour la détermination des limites de l'endettement. En revanche, les contributions de l'Etat au fonds RER sont soumises, comme les autres dépenses de fonctionnement ordinaires, au mécanisme du frein.

Malgré le préfinancement de l'Etat et des communes par le biais du fonds RER, le besoin de financement pour la construction de la nouvelle ligne ferroviaire va augmenter de manière significative jusqu'à sa mise en exploitation (560 millions de francs à l'horizon 2023, y compris renchérissement de 1,5% et TVA, déduction faite de la participation des CFF). Le niveau de la dette de l'Etat, qui était de 1,2 milliard de francs à la fin de l'année 2011 (sens étroit, soit uniquement reconnaissances de dettes, emprunts par obligations et emprunts privés), va également augmenter de manière importante, tout comme les intérêts passifs qui en découlent. Il s'agit là d'un signal négatif donné aux marchés financiers, qui fait courir le risque de voir les conditions des emprunts accordées à l'Etat se durcir et les taux d'intérêt augmenter.

La problématique du remboursement de la dette doit faire l'objet d'un plan spécial et rigoureux qui s'inscrive dans une durée acceptable à compter du début de la phase de mise en exploitation du TransRUN.

La durée de 25 ans qui a été retenue permet d'envisager le remboursement sur une génération, ce qui correspond à un horizon temporel assez long, mais encore raisonnable et prévisible. Aller au-delà donne un mauvais signal quant à la volonté de la collectivité neuchâteloise de rembourser le surcroît d'endettement lié au projet. L'allongement de la durée de remboursement au-delà de 25 ans alourdit considérablement la facture en termes de charges d'intérêts. Le choix de 35 ans par exemple induit potentiellement des charges supplémentaires de près de 130 millions de francs. L'allongement de la durée de remboursement mine la crédibilité du projet dans sa phase de remboursement et, vu du côté des prêteurs, augmente les risques financiers. En conséquence, les conditions d'intérêts offertes à l'Etat pourraient s'en trouver nettement pajorées.

L'amortissement financier doit se différencier de l'amortissement comptable. Ce ne sont pas les investissements réalisés qui sont amortis sur 25 ans mais bien le remboursement de la dette contractée pour réaliser ceux-ci. Les amortissements comptables liés au TransRUN concerneront uniquement les CFF (par un transfert de propriété à la fin des travaux). Pour l'Etat, seuls les investissements complémentaires au TransRUN (améliorations capacité et réorganisation des transports publics) vont donner lieu à un amortissement comptable prévu sur 40 ans.

Il paraît dès lors inévitable de revoir plus fondamentalement les règles du frein afin de ramener le plus rapidement possible l'endettement à un niveau plus acceptable. Il est dès lors impératif de pouvoir dégager des moyens financiers supplémentaires pour le remboursement de la dette consécutive au projet de RER. Ces moyens supplémentaires ne vont pas sans exiger des efforts importants au niveau du compte de fonctionnement de l'Etat. La limite du frein, qui concerne l'importance relative du résultat (le déficit doit présenter un degré de couverture des revenus déterminants d'au maximum 2%) doit par conséquent être plus exigeante.

Simulations

Sur la base des simulations effectuées, un montant moyen d'environ 32 millions de francs par année doit être remboursé durant la phase d'exploitation pour ramener le montant de la dette à zéro, 25 ans plus tard.

Il s'agit dès lors, par un calcul relativement simple, de simuler le résultat du compte de fonctionnement à atteindre pour parvenir au remboursement total de la dette entre 2023 et 2047, sur la base des hypothèses de travail suivantes:

- l'objectif pour les investissements nets ordinaires (hors RER) est de 100 millions de francs (montant jugé comme nécessaire pour assurer le renouvellement du patrimoine de l'Etat);
- les amortissements du patrimoine administratif représentent en moyenne 90% des investissements (ratio calculé sur la période 1990-2010);
- le taux de croissance annuel moyen des revenus déterminants est de 0,9% (taux se basant sur la progression constatée depuis les comptes 2008 jusqu'à la planification financière roulante 2015);

— la participation des communes, via le fonds RER, est équivalente à 40%.

Tableau 11 *Impact des dettes liées au RER neuchâtelois sur le degré de couverture des revenus déterminants*

Financement RER et remboursement des dettes : objectifs liés au frein à l'endettement (en millions de francs)	Période 2023 - 2047
Investissements nets de l'Etat (hors projet RER)	100
+ Remboursement moyen de la dette (annuités)	32
- Participations moyennes des communes (40%)	-13
= Marge d'autofinancement à dégager	119
- Amortissements du patrimoine administratif	-90
= Excédent de revenus	29
Revenus déterminants	2000 à 2460
Degré de couverture des revenus déterminants	1,2% à 1,4%

Le calcul ci-dessus part du principe que les investissements ordinaires sont entièrement autofinancés, c'est-à-dire que la "dette ordinaire" ne va ni augmenter ni diminuer durant la phase de remboursement de la "dette RER". Les investissements ordinaires ne devraient par conséquent pas déboucher sur une augmentation du niveau général de la dette.

Concrètement, la limite du degré de couverture des revenus déterminants doit être adaptée progressivement de manière à imposer un bénéfice équivalent en moyenne à 1,3% des revenus déterminants budgétés lors de la période de remboursement des dettes. Autrement dit, compte tenu des revenus escomptés, et toutes choses étant égales par ailleurs, l'Etat devra présenter chaque année, entre 2023 et 2047, un budget du compte de fonctionnement bénéficiaire à hauteur d'environ 29 millions de francs s'il entend rembourser les dettes consécutives au projet de RER sur une période de 25 ans et autofinancer complètement ses investissements ordinaires.

Rappelons encore que le préfinancement de l'Etat et les intérêts passifs découlant des emprunts impliqueront déjà des efforts soutenus au niveau du compte de fonctionnement durant la phase de réalisation du projet. Il faut donc prévoir, au cours des prochaines années, de ramener progressivement la limite du déficit autorisé à zéro, autrement dit de rendre obligatoire l'équilibre budgétaire, avant d'exiger des excédents de revenus.

La révision du mécanisme du frein à l'endettement se fera par le biais d'une révision plus générale de la loi sur les finances du 21 octobre 1980, dans le cadre de la mise en place du deuxième modèle comptable harmonisé (MCH2). Le Conseil d'Etat souhaite en effet inclure à ces travaux, devant débiter lors du deuxième semestre 2012, la problématique de la révision du frein à l'endettement, conformément à ce qui est proposé dans le cadre de la réalisation du RER. Les modifications devraient être soumises au Grand Conseil d'ici à fin 2013.

Implications

Gérer les dépenses d'investissement du RER (donc les prêts accordés par l'Etat) hors du frein et se montrer plus exigeant au niveau du résultat du compte de fonctionnement légitime le constat que l'endettement lié à un tel investissement est plus acceptable. Car il est supposé **engendrer un retour sur investissement**, au contraire d'un endettement à la seule fin de fonctionner, qui présente le risque de sombrer dans la spirale de la dette.

Afin de couvrir les charges de fonctionnement supplémentaires découlant du projet de RER, il faudra obligatoirement couper dans des dépenses bien réelles: éviter de créer de nouveaux

postes de travail, réduire les subventions, etc. Des diminutions aussi importantes nécessiteront des modifications de structures, de profondes réorganisations, l'abandon de tâches et de prestations. Ces efforts et ces nouvelles économies sont appelés à compléter le premier train de mesures pérennes annoncé dans le rapport 11.036 sur le redressement des finances. **Mais au vu de la situation financière de l'Etat, ces efforts devront se faire même si le RER n'était pas réalisé. Par contre, le RER rendra certains sacrifices plus supportables en rapprochant les différentes régions du canton.**

Toutes ces considérations montrent bien que seule une planification financière rigoureuse, basée sur des mécanismes de frein adaptés aux circonstances, doit permettre au canton de Neuchâtel de donner un signal positif aux marchés financiers qui seront d'importants pourvoyeurs de fonds pour les futurs projets. A ce titre, il faut encore remettre le projet de RER dans le contexte des autres "grands projets" ou "projets stratégiquement importants" du Conseil d'Etat comme la réforme hospitalière, le refinancement de la caisse de pension prévoyance.ne et la réforme de la fiscalité des personnes physiques. Comme expliqué précédemment, des efforts importants et des économies substantielles sont inévitables dans un proche avenir pour améliorer la situation globale du compte de fonctionnement de l'Etat et dégager les moyens financiers nécessaires qui permettent la réalisation de ces grands projets. Un degré de couverture des revenus déterminants encore plus élevé que mentionné ci-dessus doit par conséquent être envisagé dans le contexte des défis qui attendent l'Etat au cours des prochaines années.

27. ORGANISATION OPERATIONNELLE

Construction du TransRUN

Le maître d'ouvrage pour la réalisation du TransRUN est l'Etat de Neuchâtel. Il délèguera, via une convention de prestations, la mission de conduire le projet à la société TransRUN SA qu'il a fondée en 2010. Pour ce faire, il octroiera un prêt à TransRUN SA.

TransRUN SA fera à l'intention de l'Etat et des communes des rapports détaillés sur l'avancement du projet.

Pour rappel, le capital de la société est actuellement détenu à 100% par l'Etat.

Mise hors service, réaffectation et valorisation de la ligne existante

L'organisation à mettre en place fera l'objet de réflexions, notamment en collaboration avec les communes concernées.

Construction d'installations sur réseau CFF (améliorations de la capacité, nouvelles haltes)

Ces infrastructures étant réalisées sous exploitation ferroviaire, la maîtrise d'ouvrage sera assumée par les CFF qui en seront également les propriétaires. La participation financière du canton sera versée sous la forme de subventions.

La société TransRUN SA pourra être mandatée par l'Etat pour contrôler que ces infrastructures soient construites au meilleur prix et dans les délais convenus.

28. DECRET CONCERNANT LA RÉFORME DES INSTITUTIONS

Il est renvoyé au chiffre 6 pour le commentaire du décret.

29. NORME CONSTITUTIONNELLE CONCERNANT LE RER NEUCHÂTELOIS

Le Conseil d'Etat estime que la réalisation d'un véritable RER neuchâtelois est indispensable pour irriguer et structurer l'agglomération neuchâteloise polycentrique et d'améliorer de manière générale l'accessibilité du canton. Au vu de l'ampleur de ce projet ambitieux et novateur, le Conseil d'Etat entend y associer l'ensemble de la population. Pour parvenir à cette fin, il convient au préalable de requérir son adhésion au projet. Pour que celle-ci devienne effective et légitime, il y a lieu de ne pas se contenter d'un souhait qu'elle pourrait exprimer, mais bien de lui proposer une norme contraignante qui témoignerait de son attachement au projet.

Vote du peuple et modification de la Constitution

Le seul instrument juridique qui permette d'atteindre ce but est la soumission obligatoire au corps électoral du projet en question. Les cas où le vote populaire a lieu de plein droit sont mentionnés à l'article 44 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000. Cet article contient une liste exhaustive des cas où le vote populaire a lieu de plein droit, sans que les électrices et les électeurs aient à le demander. Il s'agit en bref des initiatives populaires que le Grand Conseil désapprouve, des modifications du territoire cantonal et des décrets d'approbation des traités internationaux ou intercantonaux dont le contenu équivaut à une révision de la Constitution.

Sous l'empire de l'ancienne Constitution, du 21 novembre 1858, l'article 39 était consacré au référendum obligatoire, appelé aussi référendum financier obligatoire. Ce dernier consistait en un droit, pour les citoyens de participer au vote de certaines dépenses importantes qui les touchent indirectement en tant que contribuables. Dans sa dernière teneur, l'article 39 soumettait au vote du peuple les dépenses non renouvelables supérieures à 1,5 pour cent du montant total des revenus destinés à couvrir les charges de fonctionnement de l'Etat, selon les comptes du dernier exercice, ou les dépenses renouvelables supérieures à 1,5 pour mille de ce même montant.

La Constitution du 24 septembre 2000 a abandonné le référendum financier obligatoire lorsque certains seuils sont dépassés. Les raisons invoquées furent que ces dépenses, souvent incontestées, n'attirent aux urnes qu'un nombre dérisoire d'électeurs lorsque le vote ne coïncide pas avec un autre scrutin. Il en avait donc été conclu que la démocratie n'y gagnait rien (BGC cit p. 2657, 2658). La nouvelle Constitution prévoit donc désormais que tous les décrets qui entraînent des dépenses seront exposés au référendum facultatif uniquement.

L'article 44 réserve cependant expressément à son alinéa 2 les dispositions sur la révision de la Constitution. Cette réserve montre bien qu'il n'y a pas d'autres cas de référendum obligatoire, au niveau cantonal, que ceux qui sont expressément prévus par l'article 44 et par le titre VII. La création de nouveaux cas suppose une révision de la Constitution, une loi ordinaire n'y suffirait pas (Alain Bauer, Constitution annotée de la République et canton de Neuchâtel, pp 115, 116 et BGC 165/III, p. 2660).

Selon l'article 100 de la Constitution, qui vient précisément en tête du titre VII, cette dernière peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement (alinéa 1). La révision partielle doit respecter le principe de l'unité de la matière. Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de buts différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globale, alors qu'il ne pourrait être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises (ATF 130 I 195).

C'est l'article 102, alinéa 1 qui traite de la révision partielle de la Constitution. C'est ainsi que celle-ci peut être proposée par le Grand Conseil ou par la voie de l'initiative populaire. C'est en conséquence la première de ces deux possibilités qui est ici mise en œuvre.

Il convient de rappeler que l'article 5 de notre Constitution, à sa lettre m, prévoit que dans les limites de leurs compétences et en complément de l'initiative et de la responsabilité des autres collectivités et des particuliers, l'Etat et les communes assument les tâches que la loi leur confie, notamment en matière de politique des transports et des communications, en particulier l'encouragement des transports publics. L'énumération figurant à l'article 5 n'est pas exhaustive certes, mais inversement, la mention d'une tâche ne signifie pas que l'Etat ou les communes doivent toujours l'exercer. Celle figurant à la lettre m fait partie de celles relatives à l'insertion des individus dans leur environnement, naturel et construit, et à la protection de cet environnement (BGC 165/III p. 2620).

Il découle de ce qui précède, d'une part, que seule une modification constitutionnelle permet une consultation populaire obligatoire sur le sujet en question et, d'autre part, que ce dernier constitue bien une tâche étatique.

La nouvelle disposition constitutionnelle que nous proposons, si elle est acceptée, ne sera que temporaire puisqu'elle sera abrogée dès l'achèvement des travaux de construction du RER. Sa place dans la Constitution n'est dès lors pas d'une importance significative. Nous avons cependant estimé qu'elle s'intégrait mieux dans le titre II consacré au peuple, et plus précisément au référendum populaire obligatoire que dans le titre VII traitant de la révision de la Constitution, raison pour laquelle le numéro de l'article qui a été attribué est l'article 44a.

Bref commentaire du nouvel article 44a Cst.

Alinéas 1 et 2

Il convient de préciser que le TransRUN (ligne Neuchâtel – Cernier – La Chaux-de-Fonds) constitue le maillon fort du réseau et qu'il sera complété par d'autres projets routiers et ferroviaires, permettant de rendre le réseau RER cohérent et performant.

L'inscription dans la Constitution de ces mesures a forme de mandat pour le Conseil d'Etat de les mettre toutes en œuvre. C'est donc une certaine garantie que le RER ne se résume pas uniquement au TransRUN. En effet, si le Conseil d'Etat en venait à vouloir supprimer une mesure, il devrait au moins avoir l'accord du Grand Conseil, voire celui du peuple.

Alinéa 3

Les coûts relatifs à la réalisation du projet sont mentionnés dans le tableau 6 du chapitre 23. Quant aux collectivités publiques et les tiers concernés, il s'agit de la Confédération, du canton, des communes et des CFF. La part de la Confédération et des CFF comprend notamment le montant économisé sur la rénovation de la ligne existante.

Alinéa 4

Afin de permettre au montant investi de ne pas être soumis à la TVA, l'Etat doit consentir à TransRUN SA un prêt conditionnel. Cet investissement figurera au bilan et devrait de ce fait être soumis au mécanisme de la limite de l'endettement. L'importance de ce projet et son ampleur financière ne permettent pas de le financer dans les limites restrictives du frein à l'endettement. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat propose que les montants nécessaires au projet soient exclus du périmètre des montants déterminants pour le calcul des limites du frein à l'endettement.

Alinéa 5

Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

Alinéa 6

Le mode d'administration de ce fonds est identique à celui de tous les autres fonds de l'Etat existants à ce jour. Une comptabilité propre permet d'assurer une transparence des flux financiers en lien avec la réalisation du RER.

Alinéa 7

Le Conseil d'Etat est compétent pour décider d'éventuels crédits complémentaires rendus nécessaires par la TVA, les intérêts intercalaires ou le renchérissement, même si les montants dépassent la limite de 400.000 francs (art. 45, al. 2, let. a de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980).

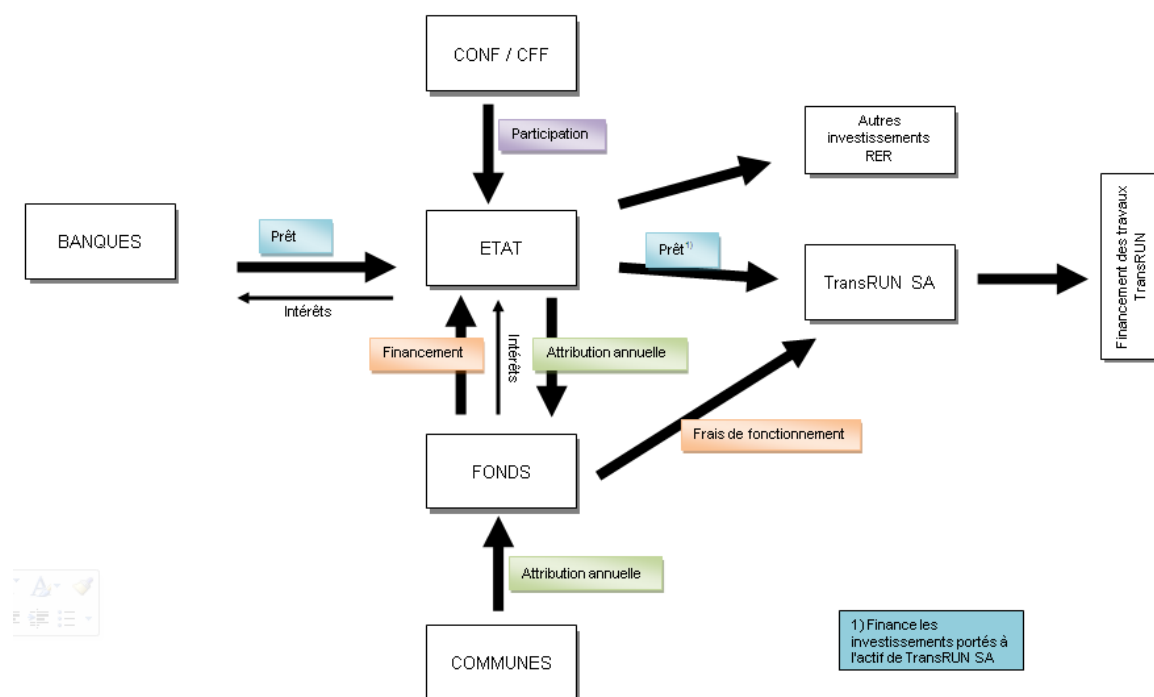
Les éventuels autres crédits complémentaires, qui résulteraient par exemple de modifications du projet ou de difficultés géologiques, sont soumis au processus ordinaire, tel qu'il est prévu par la loi sur les finances et par l'arrêté concernant l'engagement des dépenses et les demandes de crédits supplémentaires et de crédits complémentaires, du 29 mai 2007. Ceci est également valable pour l'ajout de nouvelles mesures.

Alinéas 8 et 9

La nouvelle disposition n'est pas destinée à perdurer au-delà de sa mise en œuvre puisqu'elle tend avant tout à permettre une consultation de la population, ce qu'expriment les alinéas 8 et 9.

30. LOI SUR LE FONDS RER: COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Figure 17: Schéma des flux financiers du fonds



Art. 1

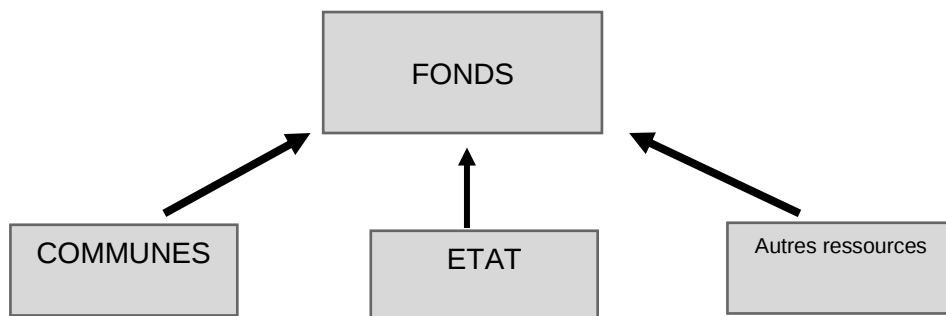
Le nouveau réseau de transports publics (RER) comprend divers projets ferroviaires et quelques infrastructures routières liées à la réorganisation des transports publics générée par la mise hors

service de la ligne existante. Les projets sont énumérés à l'article 44a alinéa 2 Cst. NE. Le TransRUN constitue toutefois le maillon fort du RER.

Le fonds RER est conçu comme un fonds sans personnalité juridique mais doté d'une comptabilité propre.

Art. 2

Figure 18: Alimentation du fonds



Les contributions de l'Etat sont versées par le biais de son compte de fonctionnement. Les montants relatifs à la participation de la Confédération et des CFF ne transitent pas par le fonds.

Art. 3

La loi pose le principe du financement du fonds à raison de trois cinquièmes (60%) par l'Etat d'une part et de deux cinquièmes (40%) par l'ensemble des communes d'autre part. La répartition de la part des communes entre elles ainsi que les critères à prendre en considération pour cette répartition feront l'objet d'une loi spéciale.

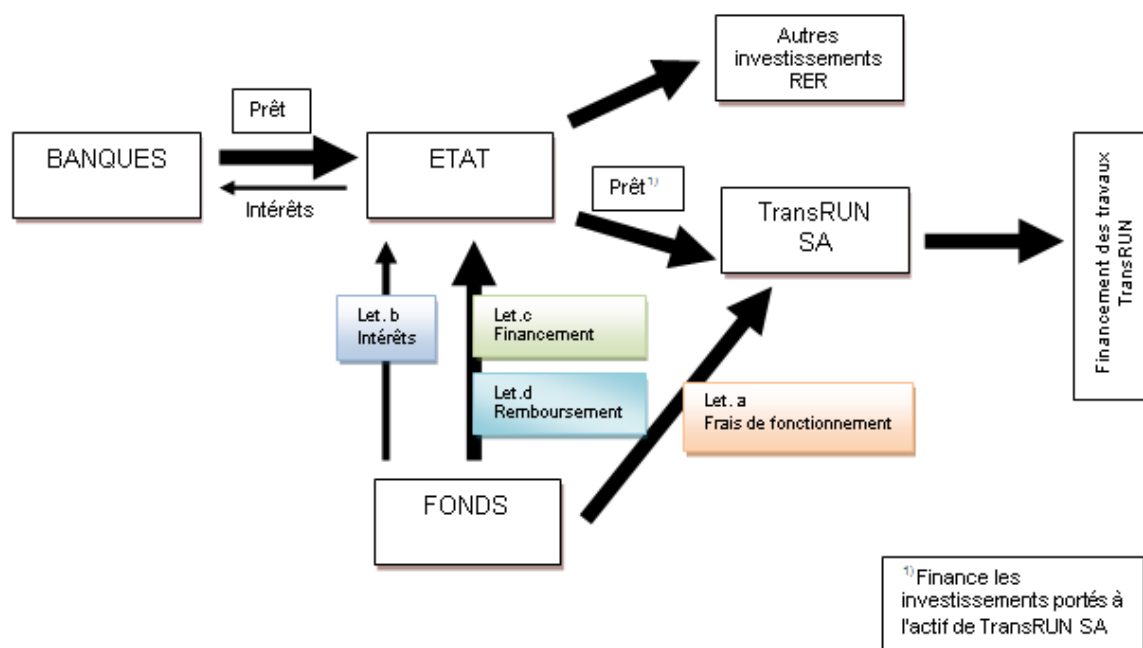
Art. 4

Le premier versement de 20 millions de francs intervient en 2014.

Dès la mise en exploitation, le Grand Conseil détermine le montant versé annuellement par l'Etat et les communes dans le cadre de la procédure budgétaire. Le fonds ne peut pas présenter de découvert.

Art. 5

Figure 19: Frais pris en charge par le fonds RER



La société chargée de la mise en exploitation du TransRUN est à ce jour la société TransRUN SA. Les autres infrastructures ferroviaires du RER seront réalisées par les CFF, et le solde des infrastructures par des tiers.

Par frais de fonctionnement de TransRUN SA, il faut comprendre les dépenses de travaux non activables qui ne peuvent, selon les normes comptables en vigueur dans les transports publics, être considérés comme des investissements. En revanche, les dépenses administratives de la société TransRUN SA devraient pouvoir être imputées aux investissements en tant qu'honoraires.

Les versements au sens de la lettre c permettent de diminuer le montant à emprunter par l'Etat auprès des établissements bancaires pour préfinancer les infrastructures du RER.

Les frais d'amortissements comptables (hors TransRUN) sont pris en charge par le compte de fonctionnement de l'Etat. Pour rappel, l'amortissement comptable du TransRUN est à charge des CFF.

Art. 6

Cette disposition n'appelle pas de commentaire.

Art. 7 à 9

Ce comité permet une participation active des communes et assure la transparence des opérations effectuées par le fonds.

Le comité est chargé de faire chaque année au Conseil d'Etat une proposition concernant l'utilisation du fonds (art. 5) et, de surcroît, dès la mise en exploitation du TransRUN, concernant le remboursement de la dette générée par la réalisation du RER (art. 6).

En cas de désaccord entre la proposition faite par le comité et le budget proposé par le Conseil d'Etat, il incombera au Grand Conseil de trancher. Cette manière de traiter les divergences offre au comité un poids important puisque s'il n'est pas suivi par le gouvernement, il en revient au Grand Conseil de décider (art. 9).

Art. 10

La planification financière et l'approbation des comptes suivent la procédure ordinaire applicable aux fonds spéciaux au sens de l'article 9 de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980.

Le budget et les comptes du fonds sont soumis ainsi à l'approbation du Grand Conseil dans le cadre de la procédure budgétaire et de la présentation des comptes de l'Etat.

Art. 11

Les versements sont effectués par le département désigné par le Conseil d'Etat alors que la gestion des dépenses est assurée par le service de tutelle désigné par le Conseil d'Etat.

Art. 12

Le service chargé de la gestion financière des fonds est en principe le service financier. Le résumé des comptes du fonds est publié, chaque année, dans le cadre du compte général de l'Etat.

Art. 13

Le fonds RER sera dissout lors du remboursement intégral de la dette de l'Etat auprès des établissements bancaires, son maintien n'étant plus justifié.

Art. 14

Cette disposition n'appelle pas de commentaire.

5^e PARTIE: Considérations finales
--

31. INCIDENCES DU PROJET SUR LE REDRESSEMENT DES FINANCES, SUR LA RÉFORME DE L'ETAT, SUR LE PERSONNEL, SUR LES COMMUNES ET SUR LE VOTE DU GRAND CONSEIL

Incidence sur le redressement des finances

Ce projet rend que plus nécessaire un redressement des finances de l'Etat qui devront pouvoir dégager, dans un proche avenir, un bénéfice de plus de 1% des revenus déterminants jusqu'à ce que le degré d'endettement soit ramené à 50%.

Incidences sur le personnel et sur la réforme de l'Etat

Le projet de RER, malgré un surcroît de travail ponctuel dans certains services cantonaux (service des transports, service financier, service juridique, etc.) n'aura pas d'incidence sur l'effectif du personnel de l'Etat.

Par ailleurs, le projet de RER, grâce au gain de mobilité qu'il assure, est un support important qui doit faciliter de la réforme de l'Etat.

Incidence sur les communes

Les incidences sur les communes ont été largement évoquées dans le rapport. Celles-ci sont de deux ordres:

- un gain en accessibilité — et donc en potentiel de développement — comme présenté au chapitre 13;
- une contribution financière au RER neuchâtelois par le biais du fonds RER (chapitre 24), mais sans augmentation des coûts d'exploitation (chapitre 20).

S'agissant de l'incidence sur les communes de la réforme des institutions, elle est décrite au chapitre 6.

Vote du Grand Conseil

Les exigences auxquelles sont soumises les modifications de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) sont réglées expressément aux articles 100 et suivants Cst. NE. Aux termes de ces dispositions, toute révision partielle fait l'objet de deux délibérations suivies chacune d'un vote du Grand Conseil, puis d'un référendum obligatoire.

Ainsi, à l'issue de chacune des délibérations du Grand Conseil, la disposition constitutionnelle fait l'objet d'un vote à la majorité simple des votants.

La loi sur le fonds RER n'entraîne pas de dépenses nouvelles au sens de l'article 57, alinéa 3 Cst. NE. En effet, les dépenses prévues par cette loi sont des dépenses liées qui interviennent dans le cadre du crédit contenu dans la norme constitutionnelle RER.

Ainsi, l'acceptation de la loi sur le fonds est soumise à la majorité simple des votants.

32. CALENDRIER POLITIQUE

Pour des motifs liés à la planification des travaux d'assainissement et d'entretien sur la ligne actuelle, l'approbation du peuple neuchâtelois et la décision formelle de réaliser le TransRUN doivent nécessairement intervenir au cours de l'année 2012. A défaut, la contribution fédérale au titre de transfert des montants économisés pour le maintien et l'assainissement de la ligne existante ne seront plus disponibles pour le TransRUN.

Par ailleurs, pour montrer à la Confédération que les Neuchâtelois tiennent à leur projet d'agglomération et qu'ils sont prêts à le cofinancer et ainsi augmenter les chances de bénéficier de contributions fédérales via le fonds d'infrastructure, il est important que la votation populaire ait lieu avant que le parlement et ses commissions se saisissent de l'examen des projets d'agglomération.

Au vu de cet agenda, le Conseil d'Etat a mis en consultation son projet de rapport en date du 18 janvier 2012. Cette large consultation s'est étendue jusqu'au 9 mars et nombre de communes, partis politiques et autres milieux intéressés ont saisi l'opportunité de faire part de leur point de vue sur ce projet de société. Les prises de positions reçues demandaient ponctuellement des précisions, qui ont été apportées dans le présent rapport, et demandaient un certain nombre de modifications par rapport au projet initial du Conseil d'Etat. Le gouvernement a analysé avec attention ces demandes et adapté le présent rapport en fonction des décisions prises. Une liste des modifications apportées depuis la version mise en consultation figure à l'annexe 7.

Rappelons encore que le calendrier s'articule autour de la date fixée pour la votation du projet de RER le 23 septembre 2012. Ainsi, les deux lectures du rapport au Grand Conseil sont prévues avant les vacances d'été; une session spéciale a ainsi été fixée au 22 mai 2012 afin de respecter le délai inscrit dans la Constitution cantonale; la deuxième lecture est prévue à la session de juin.

Le Conseil d'Etat, conscient que ces délais sont courts pour expliquer à la population neuchâteloise les enjeux de ce dossier, s'engagera dans la communication de proximité et mettra à disposition des communes et autres organes des supports pour la communication.

33. PROPOSITION DE CLASSEMENT DE DEUX MOTIONS ET DE DEUX POSTULATS

Le Conseil d'Etat sollicite le classement des deux motions et des deux postulats en suspens reproduits ci-dessous. Les objectifs visés par le présent rapport constituent une réponse cohérente aux soucis légitimes exprimés par le Grand Conseil dans lesdites interventions.

08.171

4 novembre 2009

Motion Laurent Debrot

Pour la création d'un fonds TransRUN

Comme la plupart des cantons, Neuchâtel n'a pas l'habitude de préfinancer des investissements futurs, quand bien même, ceux-ci sont, dans les grandes lignes, connus et souhaités par une large majorité.

Le canton cherche donc des partenaires, privés ou publics, pour financer un projet rassembleur, novateur, cohérent et responsable connu sous le nom de TransRUN.

Toutefois, à part un soutien massif du Grand Conseil, une pétition populaire et un dossier bien établi, le Conseil d'Etat n'a pas beaucoup "d'arguments" sonnants et réverbérants pour s'approcher des partenaires potentiels.

Afin de montrer l'engagement tangible du canton pour le développement de ses infrastructures de transports publics, le Conseil d'Etat est prié d'envisager la création d'un nouveau fonds TransRUN.

La politique zurichoise pour le développement de ses infrastructures de transports publics menée depuis plus de 40 ans et ayant montrée toute son efficacité, pourrait être un modèle pour le Conseil d'Etat.

Cosignataires: P. Bonhôte, S. Vuilleumier, P.-A. Thiébaud, P. Herrmann, A. Laurent, R. Clottu, J.-P. Donzé, S. Rosselet, P. Hainard, H.-B. Chantraine, B. Wenger, K.-F. Marti, P.-A. Storrer, R. Tschanz, E. L'Eplattenier, D. Haldimann, J.-L. Gyger, R. Comte, D. de la Reussille, M. Zurita, A. Bringolf, J.-P. Veya, M. Perez, D. Angst, J.-C. Pedrolì, M.-F. Monnier Douard, J.-D. Blant, V. Pantillon et Ch. Häsler.

07.195 ad 07.049

6 novembre 2007

Postulat de députés de Corcelles-Cormondrèche, Peseux et Rochefort

Pour un TransRUN qui profite à tous!

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier les possibilités de maintenir une offre de transports publics de qualité entre la Ville de Neuchâtel (et notamment sa gare) d'une part et les communes de Peseux, Corcelles-Cormondrèche et Rochefort d'autre part.

Commentaire

Le projet TransRUN, avec le choix de la variante Cernier, est sans aucun doute dans l'intérêt de la majorité de la population neuchâteloise. Les députés de Corcelles-Cormondrèche, Peseux et Rochefort peuvent parfaitement l'admettre et soutenir sans réserve le TransRUN tel que le Conseil d'Etat l'a défini.

Toutefois, le choix de la variante Cernier en lieu et place de la variante Corcelles fait courir un risque important de diminution de l'offre en matière de transports publics pour les

communes situées sur l'actuelle ligne CFF qui sera désaffectée, tout particulièrement de la gare de Neuchâtel à celle de Chambrelieu. L'offre de bus actuelle (ligne 10) est insuffisante et les transports publics existants (ligne 1 et car postal) sont bloqués dans l'important trafic des heures de pointe sur l'axe Vauseyon-Corcelles: le train ne saurait donc être purement et simplement supprimé sans compensation.

A un moment où chacun se vante de vouloir développer les transports publics, l'affaiblissement de ces derniers dans une zone regroupant plus de 10.000 habitants serait un signal politique contestable et contradictoire.

Aussi, les députés soussignés demandent au Conseil d'Etat d'étudier les moyens permettant de maintenir une offre de transports publics de qualité dans les communes de Corcelles-Cormondrèche, Peseux et Rochefort, en examinant notamment les points suivants:

- liaison de qualité entre les communes susmentionnées et la "colonne vertébrale" du TransRUN;*
- maintien de la ligne de chemin de fer entre la gare de Neuchâtel et celle de Chambrelieu, cas échéant avec un système de tram-train. Des haltes supplémentaires, par exemple aux Nods à Corcelles, et la création de parkings d'échanges devrait être étudiée;*
- renforcement de l'offre de bus sur les lignes 1 et 10 des TN;*
- prolongation de la ligne 10 en direction de Colombier et (ré)instauration d'un service durant les week-ends;*
- toute autre solution innovante permettant de valoriser les transports publics dans cette région de manière rationnelle et à un coût raisonnable.*

Cosignataires: R. Comte, B. Nussbaumer, Ch. Imhof, L.-M. Boulianne, L. Debrot, L. Renzo, C. Bertschi, P.-L. Denis, D. Humbert-Droz, T. Perrin et B. Matthey.

07.191 ad 07.049

6 novembre 2007

Postulat du groupe socialiste

Pour un TransRUN qui respecte le service public!

Dans le cadre des études qui seront effectuées concernant le financement du projet, nous demandons au Conseil d'Etat d'être particulièrement vigilant au respect du service public dans les versions envisagées en PPP (Partenariat Public Privé).

Les Partenariats Public Privé ont le vent en poupe, les grands argentiers des collectivités publiques cherchent par tous les moyens des solutions leur permettant des investissements sans augmentation de l'endettement. La Confédération se montre de plus en plus intéressée par la réalisation d'un projet pilote de Partenariat Public Privé dans le domaine des transports d'agglomération, le TransRUN, colonne vertébrale du concept RUN, présentant l'avantage d'un projet de dimension raisonnable.

Dans un contexte où le frein à l'endettement plombe sérieusement l'esprit d'entreprise de l'Etat, on peut considérer que l'investissement privé faciliterait la réalisation et surtout le démarrage rapide des travaux de cet axe stratégique. Tout pousse donc à ce type de financement.

Cependant le partage de prise de risque signifie également perte de pouvoir de l'Etat, évaluation des prestations sur la base de critères de rentabilité et risque de mise de côté de la notion même du service public.

Ainsi le groupe socialiste demande-t-il au Conseil d'Etat de veiller particulièrement à la prise en compte de cet aspect dans le choix du système de financement.

Signataire: D. Reinhard.

04.157

26 août 2004 04.157

Motion populaire du parti socialiste du Littoral neuchâtelois

Ligne CFF Gorgier-Neuchâtel: Non à la dégradation des prestations

Le projet d'horaire 2005 mis en consultation relève une détérioration considérable de l'offre de transport public pour les habitants du Littoral ouest du canton de Neuchâtel.

Les temps d'attente aux gares de Neuchâtel et Gorgier seront de 31 à 49 minutes pour les voyageurs empruntant la ligne régionale Gorgier-Neuchâtel qui doivent changer de train/bus.

Les voyageurs des autres lignes régionales aboutissant en gare de Neuchâtel ont tous des correspondances avec des attentes limitées à quelques minutes, au maximum à 32 minutes.

A l'exception des trains de la ligne Gorgier-Neuchâtel, tous arrivent dans une fourchette de 20 minutes (entre xx h 15 et xx h 35) et repartent dans une fourchette de 15 minutes (entre xx h 27 et xx h 42).

L'importance du décalage des horaires de la ligne Gorgier-Neuchâtel, qui pénalise les transferts aux deux extrémités de la ligne, ne peut pas être complètement justifiée par "la limite de capacité à l'entrée ouest de la gare de Neuchâtel" comme le prétend le commentaire de l'office cantonal des transports sur le projet d'horaire 2005.

Les signataires de la présente motion demandent au Conseil d'Etat:

- de tenter par tous les moyens de faire modifier le projet d'horaire 2005 pour permettre de meilleures correspondances en gares de Neuchâtel et de Gorgier;*
- de prendre les mesures nécessaires pour assurer à l'avenir à tous les usagers des transports publics du canton des prestations qui ne pénalisent pas toute une région.*

De plus, nous prions le Conseil d'Etat d'étudier la manière de renforcer la collaboration entre les cantons de Vaud et de Neuchâtel en matière de transports publics afin d'améliorer les liaisons ferroviaires du trafic régional entre Yverdon et Neuchâtel et d'introduire la cadence à la demi-heure en trafic grande ligne sur la ligne du pied du Jura.

Nous demandons également au Conseil d'Etat de considérer l'offre des transports publics dans son ensemble pour desservir cette région décentrée, en élargissant son étude aux Transports publics du Littoral neuchâtelois (TN) et pas uniquement au rail dont nous ne pouvons dominer tous les tenants et aboutissants vu que le canton de Neuchâtel dépend de la politique des CFF.

*Premier signataire: Marc Treboux, chemin des Jonchères 14, 2022 Bevaix
Motion populaire munie de 446 signatures.*

34. CONCLUSIONS

Notre canton est à la croisée des chemins. D'une part, il dispose de solides atouts pour relancer son développement socio-économique et prendre une place forte dans la région de Suisse occidentale. D'autre part, il ne peut compter que sur sa capacité à se projeter dans l'avenir pour réaliser son potentiel. Autrement dit, il ne pourra faire face aux défis de demain, tout en améliorant la qualité de vie de sa population, qu'en engageant de profondes réformes et en se dotant d'infrastructures permettant son renouveau.

La constitution d'une agglomération autour des villes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle, desservie de manière efficace et reliée à toutes les régions du canton, est au cœur des mutations que le canton doit conduire. La naissance de ce véritable archipel urbain appelle des adaptations institutionnelles, ainsi que la création d'un système de transports publics performants.

Au plan institutionnel, le canton doit viser une organisation plus efficiente. Ainsi, dans la foulée du rapport "Un canton, une vision", le Conseil d'Etat fixe comme priorité la construction d'un nouveau canton, apte à affronter les défis du 21^e siècle, doté d'infrastructures performantes et d'institutions clairement définies quant à leur assiette territoriale, leur statut, leur rôle et leur pouvoir. En d'autres termes, le Conseil d'Etat entend lancer l'ambitieux projet de la réforme des institutions

En matière d'infrastructures, l'enjeu central porte sur l'amélioration globale des transports publics, condition impérative pour l'émergence de la nouvelle agglomération. Relevant ce défi, le Conseil d'Etat entend développer un système de RER sur l'ensemble du réseau ferroviaire cantonal. Or, l'élément clé de ce RER est la construction du TransRUN, qui supprimera les deux points faibles du réseau ferroviaire neuchâtelois: le rebroussement de Chambrélien qui met à une demi-heure deux centres distants de seulement 14 km à vol d'oiseau, ainsi que le goulet de Vauseyon, qui empêche tout développement de l'offre et péjore les correspondances dans le nœud de Neuchâtel.

Signalons que plusieurs bureaux techniques et entreprises ont travaillé sur le projet de TransRUN et de RER neuchâtelois. La qualité du travail fourni a été relevée par de nombreux spécialistes. Divers experts ont également collaboré à ces travaux, provenant en particulier de l'EPFL, des Universités de Neuchâtel et Genève ou encore du bureau de Consulting TCE, des CFF. M. Max Friedli, ancien directeur de l'OFT, a également apporté ses précieux conseils. D'une manière générale, nous tenons à remercier toutes les personnes ayant œuvré à l'élaboration de cet important dossier.

Face à l'importance et au caractère décisif de ce RER pour le développement du canton, le Conseil d'Etat souhaite que le peuple se prononce dans le cadre d'une votation.

Il convient de mentionner que ce vote vise à décider du principe et des modalités de la création d'un RER neuchâtelois via son inscription dans la Constitution neuchâteloise. Tous les autres aspects tels que par exemple le tracé du TransRUN ou les horaires feront l'objet d'autres procédures d'approbation.

L'opportunité de réaliser le TransRUN est à saisir maintenant, car la Confédération — via les CFF — s'engage à transférer les importants montants qu'elle avait prévu d'investir sur la ligne existante pour l'assainir (241 millions de francs en base de prix de 2011) pour autant que la décision de réaliser le TransRUN soit prise en 2012. Si le peuple devait refuser le TransRUN, la ligne serait assainie, sans que l'offre de transports ne puisse être améliorée et ces montants seraient perdus pour la réalisation d'une ligne directe.

De plus, un vote positif des Neuchâtelois augmenterait les chances d'obtenir de nouvelles contributions fédérales (111 millions de francs) par le biais du fonds d'infrastructure, dans le cadre des projets d'agglomération. Ainsi, plus du tiers du RER neuchâtelois pourrait être financé par la Confédération.

Le Conseil d'Etat est persuadé que les charges liées au RER sont supportables. Il en a par ailleurs tenu compte dans sa planification roulante (voir rapport 11.036).

Le TransRUN est le maillon fort du RER qui permettra un développement harmonieux et fécond de l'archipel urbain neuchâtelois, atout majeur d'un canton revitalisé, accessible, présent sur la scène suisse et européenne. Certes, sa réalisation réclame des visions ambitieuses, des volontés fermes et un effort collectif, susceptibles de s'allier dans une action de portée singulière. Mais l'examen du projet au regard des défis et des espoirs qui animent nos sociétés fait apparaître davantage d'opportunités que d'obstacles.

Faciliter les déplacements, rapprocher les habitants, protéger l'environnement, développer les emplois, revitaliser le tissu urbain des villes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle, mieux connecter l'Arc jurassien à l'Arc lémanique, servir les grands équilibres de la Suisse occidentale, offrir un cadre de vie accessible et de qualité aux citoyens et aux entrepreneurs suisses et européens, le RER neuchâtelois propose une succession de dynamiques porteuses de solutions et d'espoirs. Rarement, un projet aura mis en coïncidence autant d'effets bénéfiques à long terme. Visionnaire et pourtant concret, complexe mais enthousiasmant, ce grand défi appelle l'engagement de tous au profit du bien commun. Il est l'illustration exemplaire de ce que peut réussir une société qui croit en ses forces novatrices et sait saisir les chances de l'histoire. En fait,

il constitue un acte de foi dans l'avenir, basé sur une conscience des enjeux qui trouve sa source dans les expériences du passé.

L'analyse du projet de RER ne serait pas complète sans un bref examen des conséquences qu'entraînerait son retrait des infrastructures projetées par le Conseil d'Etat. Au plan du développement économique, de la cohésion sociale et surtout des transports publics, le renoncement au RER produirait des effets importants. En limitant l'inventaire des difficultés au seul domaine des transports, il est possible de décrire les conséquences comme suit.

En matière d'offre et d'infrastructures ferroviaires, refuser le RER neuchâtelois et le TransRUN reviendrait à maintenir le statu quo probablement pour de très longues années, car les Neuchâtelois ne pourraient pas payer seuls les 830 millions de francs du TransRUN. Dès lors, le scénario le plus probable est le suivant:

- Les CFF investiront massivement d'ici à 2022 pour l'assainissement de la ligne existante. Ils demanderont probablement des dérogations pour cet assainissement afin d'éviter d'investir 241 millions de francs sur une ligne peu concurrentielle par rapport à la voiture, alors qu'ils ont à résoudre des problèmes de capacité importants en différents points de leur réseau.
- L'infrastructure actuelle ne permet plus d'envisager des trains supplémentaires aux heures de pointe par rapport à l'offre 2012. Seuls trois trains supplémentaires sont envisageables jusqu'en 2050, sous réserve de conflits avec les trains marchandises ou TGV/RE (un train au départ de Neuchâtel à 6h05, et deux trains au départ de La Chaux-de-Fonds à, respectivement, 16h21 et 18h21).
- Au vu de l'évolution de la fréquentation de la ligne Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds – Le Locle, la capacité des trains ne sera plus suffisante pour assurer le déplacement des personnes d'ici 2017, malgré les trains supplémentaires introduits en 2012 (de plus en plus de voyageurs circuleront debout, par la suite, on ne peut exclure un report modal en faveur de la route).
- Pour améliorer la situation, il appartiendra au canton de financer vraisemblablement à 100% l'amélioration des infrastructures ferroviaires, que ce soit le prolongement des quais pour avoir des trains plus longs et ainsi plus de places assises ou la réalisation de la troisième voie entre Neuchâtel et Vauseyon afin d'introduire une cadence intégrale à la demi-heure (300 millions de francs). En effet, les programmes de la Confédération (FAIF/ PRODES) et le budget des CFF ne prévoient aucun moyen pour ces investissements.

Il ne faut par ailleurs pas perdre de vue qu'aucune variante d'amélioration de la ligne existante entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds (rebroussement court ou tunnel long) n'est financièrement opportune au niveau du rapport coûts-utilités.

Au vu des montants évoqués, la non réalisation du TransRUN et du RER neuchâtelois impliquera probablement pour les prochaines décennies une offre rail-bus entre les trois villes qui peut se résumer comme suit:

- le temps de parcours ferroviaire entre La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel est maintenu à 28-29 minutes pour les trains RegioExpress et la cadence actuelle n'est pas augmentée;
- des bus compléteront l'offre; la durée du trajet dépendra de la fluidité du trafic et les correspondances ne pourront pas être garanties aux nœuds ferroviaires.

Au terme de ce rapport, il convient encore de souligner combien la consultation de sa première version fut féconde. Les Neuchâteloises et les Neuchâtelois ont fait valoir nombre de réactions circonstanciées, manifestant ainsi un vif intérêt pour une démarche de portée sociétale. Le Conseil d'Etat a analysé en profondeur l'ensemble des points soulevés et intégré autant que faire se peut les suggestions transmises. Le présent projet se trouve donc fortement bonifié, porteur d'une nouvelle dynamique collective.

Face aux difficultés, notre canton a souvent su faire preuve d'audace, construisant ses succès par la qualité de ses réponses. Aujourd'hui, il est face à son destin. Le Conseil d'Etat est persuadé que des décisions positives sur les objets présentés dans ce rapport permettront au canton d'entrer dans une nouvelle ère de prospérité. Le gouvernement espère que l'esprit de pionniers

dont les Neuchâteloises et les Neuchâtelois ont su faire preuve tout au long de leur histoire se manifestera à nouveau.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous propose:

- l'adoption du projet de décret approuvant le projet de réforme des institutions proposé par le Conseil d'Etat;
- l'adoption du projet de décret portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) (RER);
- l'adoption du projet de loi sur le fonds RER;
- le classement de la motion Laurent Debrot 08.171, du 4 novembre 2009, "Pour la création d'un fonds TransRUN";
- le classement du postulat de députés de Corcelles-Cormondrèche, Peseux et Rochefort 07.195, du 6 novembre 2007, "Pour un TransRUN qui profite à tous!";
- le classement du postulat du groupe socialiste 07.191, du 6 novembre 2007, "Pour un TransRUN qui respecte le service public!";
- 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".

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

Neuchâtel, le 26 mars 2012

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
G. ORY

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret approuvant le projet de réforme des institutions proposé par le Conseil d'Etat

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 mars 2012,

décète:

Article premier ¹Le Grand Conseil approuve le projet de réforme des institutions élaboré 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;
- b) un calendrier prévisionnel de mise en œuvre de la réforme des institutions;
- c) une évaluation des moyens financiers à mettre en œuvre pour aboutir à la réforme des institutions;
- d) 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;
- e) les grandes lignes définissant la participation de la société civile aux travaux de réforme des institutions.

Art. 2 Pour initier les travaux de 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 voté 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 1^{er} janvier 2023, date de la mise en service prévue du TransRUN.

Art. 4 Le présent décret n'est pas soumis au référendum facultatif.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

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

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 102 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000;

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 mars 2012,

décète:

Article premier La Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000, est modifiée comme suit:

Art. 44a (nouveau)

Disposition
temporaire pour la
réalisation du RER

¹L'Etat réalise un réseau de transports publics rapide (Réseau Express Régional; RER).

²La réalisation du réseau implique les mesures suivantes:

- a) construction d'une liaison directe entre la gare de Neuchâtel et la gare de La Chaux-de-Fonds, avec une halte à Cernier (TransRUN), remplaçant la ligne ferroviaire existante via Chambrelieu;
- b) amélioration de la capacité de la ligne La Chaux-de-Fonds – Le Locle;
- c) amélioration de la capacité de la ligne du Val-de-Travers;
- d) mesures d'infrastructures pour la réorganisation des transports publics rendues nécessaires par la suppression de la ligne ferroviaire Neuchâtel – Chambrelieu – La Chaux-de-Fonds.

³Un crédit d'engagement global de 919 millions de francs (base de prix septembre 2011, hors TVA, intérêts intercalaires et renchérissement) est accordé au Conseil d'Etat pour réaliser les infrastructures du RER. Les subventions des collectivités publiques et les participations de tiers sont déduites de ce montant.

⁴Ce montant n'est pas pris en compte pour la détermination des limites de l'endettement (degré d'autofinancement des investissements de 70% au minimum) au sens de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980.

⁵Pour financer la réalisation du réseau RER, le Conseil d'Etat peut se procurer, éventuellement par la voie de l'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution de la présente disposition temporaire.

⁶Dans ce cadre, l'Etat peut créer un fonds juridiquement dépendant du canton et doté d'une comptabilité propre. Le Grand Conseil édicte le règlement du fonds sous la forme d'une loi.

⁷Les éventuels crédits complémentaires rendus nécessaires par la TVA, les intérêts intercalaires ou le renchérissement sont de la compétence du Conseil d'Etat. Les éventuels crédits complémentaires rendus nécessaires pour d'autres raisons sont votés par le Grand Conseil et soumis au référendum facultatif.

⁸La présente disposition temporaire est applicable jusqu'à l'achèvement du RER.

⁹Le Grand Conseil constate l'avènement de ce moment par décret, dont la promulgation entraîne l'abrogation de la présente disposition temporaire.

Art. 2 Le présent décret est soumis au vote du peuple.

Art. 3 Le présent décret entre en vigueur le jour de son acceptation par le peuple.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Loi sur le fonds RER

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 44a de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000

vu la loi sur les finances (LFin), du 21 octobre 1980

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 mars 2012,

décrète:

Constitution	Article premier ¹Dans le cadre de la réalisation du réseau de transports publics rapide (Réseau Express Régional: RER), il est constitué un fonds (ci-après: le fonds). ²Le fonds est juridiquement dépendant de l'Etat et doté d'une comptabilité propre.
Ressources	Art. 2 Le fonds est alimenté par les ressources suivantes: a) des contributions de l'Etat; b) des contributions des communes; c) toutes autres ressources.
Répartition	Art. 3 ¹Le canton participe à raison de trois cinquièmes et les communes à raison de deux cinquièmes au financement du fonds. ²La répartition de la part communale entre les communes et la fixation des critères pour ce faire font l'objet d'une loi spéciale.
Contributions	Art. 4 ¹Dès 2014 et jusqu'à la mise en exploitation du TransRUN, le montant versé annuellement par l'Etat et les communes s'élève au total à 20 millions de francs. ²Dès la mise en exploitation du TransRUN et jusqu'à l'amortissement de la dette générée par la réalisation du RER, le montant versé annuellement par l'Etat et les communes est déterminé par le Grand Conseil, dans le cadre de la procédure budgétaire.
Affectation	Art. 5 Le fonds prend en charge: a) les frais de fonctionnement de la société TransRUN SA; b) les charges d'intérêts liées aux emprunts contractés par l'Etat en relation avec la réalisation du RER; c) jusqu'à la mise en exploitation du TransRUN, le versement à l'Etat de sommes permettant de réduire les emprunts liés à la réalisation du RER; d) dès la mise en exploitation du TransRUN, le versement à l'Etat des sommes nécessaires à l'amortissement de la dette générée par la réalisation du RER.
Remboursement	Art. 6 ¹Le remboursement de la dette contractée par l'Etat pour la réalisation du RER est reparti sur 25 ans dès la mise en exploitation du TransRUN. ²La durée de la période de 25 ans peut être prolongée, en cas de surcoût, pour 5 ans au maximum. Le Grand Conseil se prononce par voie de décret.

Comité mixte	Art. 7 ¹ Il est constitué un comité mixte composé de dix membres nommés, pour une durée de cinq ans, par le Conseil d'Etat.
1. Composition et organisation	² Il comprend: a) cinq représentants de l'Etat; b) un représentant de la Ville de La Chaux-de-Fonds, sur proposition de son Conseil communal; c) un représentant de la Ville de Neuchâtel, sur proposition de son Conseil communal; d) trois représentants d'autres communes neuchâteloises, sur proposition de l'Association des communes neuchâteloises. ³ La coprésidence est assurée par un représentant de l'Etat et un représentant des communes.
2. Compétences	Art. 8 Dans le cadre de l'élaboration du budget, le comité mixte a les compétences suivantes: a) faire une proposition au Conseil d'Etat relative à l'affectation des montants du fonds; b) faire une proposition au Conseil d'Etat relative au remboursement de la dette générée par la réalisation du RER et à l'éventuelle prolongation de la période de remboursement.
3. Décision	Art. 9 Si le Conseil d'Etat ne fait pas sienne la proposition du comité mixte, cette dernière est soumise au Grand Conseil en même temps que le projet de budget.
Planification et approbation des comptes	Art. 10 ¹ Après consultation du comité mixte, le Conseil d'Etat établit une planification financière et la soumet au Grand Conseil dans le cadre de la procédure budgétaire. ² Il soumet chaque année les comptes du fonds à l'approbation du Grand Conseil dans le cadre de la présentation des comptes de l'Etat.
Versements	Art. 11 Les versements sont effectués par le département désigné par le Conseil d'Etat.
Gestion financière du fonds	Art. 12 La fortune du fonds est gérée par le service désigné par le Conseil d'Etat.
Dissolution	Art. 13 Le fonds est dissous lorsque la dette contractée par l'Etat en vue de la réalisation du RER ainsi que les intérêts y relatifs ont été remboursés intégralement et que le Grand Conseil en a accepté les comptes.
Référendum et entrée en vigueur	Art. 14 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif. ² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. ³ La présente loi entre en vigueur le 1 ^{er} janvier 2013.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

DÉFINITION D'UNE AGGLOMÉRATION PAR L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE***Définition des espaces urbains et des agglomérations***

Les agglomérations sont définies par l'Office fédéral de la statistique (OFS) pour toute la Suisse en fonction de critères statistiques, afin de permettre la comparaison entre des espaces urbains inégalement délimités sur le plan institutionnel.

Font partie de ces critères: le nombre d'habitants et l'évolution de la population, le lien de continuité de la zone bâtie, le rapport entre la population active occupée et la population résidente, la structure économique et les relations avec la zone centrale de l'agglomération via les pendulaires. Un des critères les plus importants pour attribuer une commune à une agglomération est la part de pendulaires sortant en direction d'une zone centrale d'agglomération.

Les agglomérations et les villes isolées (communes non rattachées à une agglomération et comptant au moins 10.000 habitants) forment l'espace urbain, les territoires restants l'espace rural.

La définition des agglomérations est conçue de manière dynamique et actualisée tous les dix ans sur la base des résultats du dernier recensement fédéral de la population (dernière mise à jour: 2000). La délimitation des agglomérations par l'Office fédéral de la statistique n'a pas de portée juridique.

Une agglomération remplit les conditions suivantes:

- a) former un ensemble d'au minimum 20.000 habitants, grâce à la réunion des territoires de plusieurs communes adjacentes.
- b) posséder une zone centrale formée d'une commune-centre et, suivant le cas, d'autres communes offrant chacune 2000 emplois au minimum ainsi que 85 emplois (personnes occupées dans la commune) sur 100 personnes actives occupées domiciliées dans la commune. En outre, ces communes doivent soit former une zone bâtie continue avec la commune-centre ou avoir une frontière commune avec elle, soit y envoyer travailler au minimum 1/6 de leur population active occupée.
- c) une commune n'appartenant pas à la zone centrale sera rattachée à l'agglomération
 - si au minimum 1/6 de sa population active occupée résidente travaille dans la zone centrale définie précédemment et
 - si au minimum trois des cinq conditions figurant ci-dessous sont remplies:
 1. lien de continuité de la zone bâtie avec la commune-centre de l'agglomération. Les zones non bâties (terres agricoles ou forêts) ne doivent pas dépasser deux cents mètres.
 2. la densité combinée habitants/emplois par hectare de surface urbanisée et agricole (sans les alpages) doit être supérieure à 10.
 3. la croissance démographique au cours de la décennie écoulée doit être supérieure de plus de dix points par rapport à la moyenne nationale. (Ce critère n'est valable que pour les communes qui ne font pas encore partie d'une agglomération; pour les autres, il sera considéré comme acquis indépendamment du taux atteint).

4. au minimum 1/3 de la population active occupée résidente doit travailler dans la zone centrale. Les communes jouxtant deux agglomérations remplissent également ce critère si 40% au moins de leur population active occupée résidente travaille dans les deux zones centrales, dont au minimum 1/6 dans chacune des deux.
5. la proportion de personnes résidentes travaillant dans le secteur primaire ne doit pas dépasser le double de la moyenne nationale.

Cette définition est tirée de: Schuler Martin, Joye Dominique, Dessemontet Pierre ; *Recensement fédéral de la population 2000. Les niveaux géographiques de la Suisse*, OFS, Neuchâtel 2005.

Actuellement, l'OFS identifie cinquante agglomérations et cinq villes isolées, qui regroupent en tout 1000 communes et représentent 73% de la population suisse.

La nouvelle définition des agglomérations selon l'OFS à partir de 2010

L'OFS a lancé le projet Agglosuisse dans le but d'évaluer la définition actuelle de l'agglomération, puis d'en élaborer une nouvelle qui soit adaptée aux besoins présents et futurs des utilisateurs. Cette définition doit aussi tenir compte des données disponibles et des changements qu'entraînent à ce niveau les projets de modernisation de l'OFS (en premier lieu le passage du recensement de la population à un relevé fondé sur les registres). Le projet Agglosuisse a débuté en 2006 et en est au stade de la réalisation. Les travaux ont consisté à procéder à un inventaire détaillé des besoins, puis à développer deux variantes dont la faisabilité est assurée. L'une de ces variantes est en train d'être affinée.

Source: Office fédéral de la statistique

EXTRAIT DU RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL, DU 26 SEPTEMBRE 2007, "UN CANTON, UNE VISION" (07.049)

6. LES INSTITUTIONS

La politique des agglomérations et la nouvelle politique régionale au niveau fédéral stimulent de nouveaux projets de développement, mais aussi de nouveaux mode de fonctionnement de la part des collectivités publiques cantonales, appelées à les élaborer et les conduire. Ces politiques accélèrent la remise en question de l'organisation institutionnelle du canton initiée depuis plusieurs années.

Hérité du XIX^e siècle, le découpage territorial de notre pays, des cantons et des communes ne s'avère plus optimal pour la réalisation de nombre de tâches autrefois clairement attribuées à l'une de ces collectivités. Cette évolution n'est pas propre aux institutions. Une économie en constante mutation et une population de plus en plus mobile y participent largement. Afin d'assumer leurs rôles et leurs missions de manière efficace et rationnelle, les collectivités multiplient les collaborations et partenariats, redistribuent les compétences et élaborent des réflexions politiques qui portent sur de nouveaux horizons. Pour chaque tâche qu'elles assument, chaque projet qu'elles élaborent, chaque vision politique qu'elles portent, nos collectivités sont amenées à s'interroger sur le champ d'action le mieux adapté et les collaborations les plus pertinentes à mettre en place, entre collectivités ou avec des partenaires privés.

La question des institutions préoccupe et interpelle à tous les niveaux. Sont-elles encore adaptées aux tâches actuelles et leur découpage est-il pertinent en regard des compétences qui leur sont attribuées? La multiplication des collaborations à géométrie variable est-elle une solution satisfaisante en termes de contrôle démocratique, de suivi politique et de travail administratif? Ces collaborations ne vident-elles pas certaines institutions de leur substance, de leur pouvoir d'action, voire de leur sens même?

6.1. Une situation de moins en moins satisfaisante

Dans notre système démocratique, la population élit ses autorités aux plans communal, cantonal et fédéral. Dans le premier cas, la commune forme une circonscription unique, tandis qu'aux plans cantonal et fédéral, une représentativité régionale au sein des législatifs est assurée par des circonscriptions électorales.

Niveau institutionnel	Autorité élue	Circonscription électorale
Commune	Conseil général Conseil communal	Commune <i>Commune (si l'élection se fait par le peuple)</i>
Canton	Grand Conseil Conseil d'Etat	Districts Canton
Confédération	Conseil national Conseil des Etats	Canton Canton

Circonscriptions électorales des autorités élues par le peuple neuchâtelois.

D'autres cantons connaissent des systèmes différents, le plus souvent en ce qui concerne l'élection du Grand Conseil.

Principalement, le rôle des autorités élues pour diriger nos collectivités (communes, cantons, Confédération) est de définir une politique qui influence ou détermine la manière dont ces collectivités remplissent trois types de tâches:

- définir à chaque niveau un droit (lois, règlements, etc.) conforme au droit supérieur et appliquer ce droit;

- fournir des prestations;
- prévoir, promouvoir et accompagner le développement.

Dans nombre de cas, une seule collectivité est désignée comme compétente pour assumer une tâche. C'est une situation optimale en termes de contrôle démocratique, de suivi politique et de gestion administrative, un acteur ayant en main les instruments nécessaires pour assumer la responsabilité d'exécuter la tâche.

Il arrive toutefois que plusieurs collectivités assument des tâches en commun (compétences partagées Etat-communes, syndicats intercommunaux, etc.). Cette situation peut avoir pour origine plusieurs raisons, par exemple:

- la volonté politique d'assumer une tâche ensemble ou de répondre ensemble à des besoins communs;
- le souci de rationalité si le champ d'action de la collectivité chargée d'assumer la tâche s'avère trop restreint pour le faire de manière efficiente;
- l'impossibilité matérielle pour une collectivité d'assumer seule une tâche qui lui est confiée, par manque de moyens ou en raison de sa trop petite taille.

Certaines collaborations entre collectivités ont existé de tout temps et ont souvent donné satisfaction. Cependant, chaque collaboration implique soit un abandon de compétence pour certains partenaires, soit un partage des compétences entre tous les partenaires au travers de structures de contrôle. Comparativement aux tâches assumées par une seule collectivité, la direction, la gestion et le suivi de ces partenariats sont souvent plus lourds.

De trop nombreuses collaborations peuvent engendrer de réels problèmes en termes de contrôle démocratique. En outre, le caractère souvent sectoriel des collaborations freine fortement les réflexions et les recherches de synergies à caractère transversal. Finalement, la multiplication des niveaux d'action issus de collaborations à géométrie variable s'avère, par nature, peu propice à une véritable cohérence dans l'action politique.

Durant ces dernières décennies, ces collaborations se sont multipliées. Plusieurs facteurs incitent, ou même obligent, à développer de nouveaux partenariats: redéfinition des espaces de vie en lien avec une mobilité facilitée; besoin accru de vision globale en termes de développement économique et territorial; exigences croissantes en termes de qualité des prestations; nécessité de répondre à des normes de plus en plus en pointues; professionnalisation de tâches autrefois bénévoles; évolutions en termes de répartition des compétences, des charges et des richesses.

Cette problématique concerne tous les niveaux institutionnels; des réflexions liées à ces évolutions commencent à être menées partout en Europe, en Suisse, dans les autres cantons et à Neuchâtel.

Pour ce qui concerne les collaborations à l'intérieur du canton de Neuchâtel, les réflexions ont principalement porté sur les structures (syndicats intercommunaux et syndicats régionaux à buts multiples, commissions régionales, sociétés possédées par plusieurs collectivités, associations LIM et autres, mandats de prestations), sur la répartition des compétences et des richesses (désenchevêtrement, péréquation) et sur les fusions de communes (projets issus des communes, instruments de soutien cantonaux, projets déposés au Grand Conseil).

A un tableau déjà complexe, sont venues s'ajouter les politiques fédérales des agglomérations et régionale, parallèlement à la démarche RUN menée en partenariat entre l'Etat et divers groupements de communes.

Collectivité(s) concernée(s)	Compétences législatives	Prestations fournies	Anticipation, promotion
Communes	Règlements, compétences financières, ...	Prestations de proximité, routes, équipement des terrains, voirie, police des habitants, ...	Zonages, projets de développement locaux, ...
Syndicats intercommunaux	Compétence partagée des entités partenaires	Gestion d'infrastructures et de prestations régionales, eau, épuration, sapeurs-pompiers, ...	
Etat et une commune	Compétences réparties, contrats de prestation, ...	Ecole primaire, examen des permis de construire, police de proximité...	
Etat et commission ou syndicat intercommunal	Compétences réparties et/ou partagées entre les entités partenaires	Guichets sociaux régionaux, conférence des transports, ...	
Etat et groupe de communes (y compris externes)	Contrats de collaboration sans force de loi	Projets de région ou d'agglomération,...	
District		Prestations judiciaires de proximité	
Canton	Lois cantonales, règlements, compétences financières, ...	Santé publique, enseignement secondaire supérieur, police, routes, prestations judiciaires cantonales, ...	Promotion touristique, économique, sanitaire, ...
Plusieurs cantons	Compétence partagée ou répartie des entités partenaires	Hautes écoles, collaborations sectorielles et ponctuelles, ...	Promotion économique, plateformes sectorielles, ...

Exemples de tâches et collectivité(s) qui les assument.

Petit canton frontalier, Neuchâtel entend développer une agglomération et des régions au-delà des frontières cantonales et nationales. Il doit par conséquent se doter rapidement de structures institutionnelles fortes, à même d'initier et de mener des collaborations en interne, mais aussi au-delà des limites territoriales du canton.

Il est indispensable d'engager rapidement une réflexion pour limiter le nombre de niveaux de collaboration afin de renforcer la cohérence des politiques menées à chaque niveau et de redonner à chaque collectivité un réel pouvoir d'action. Dans cette optique, il devient par exemple urgent de coordonner les réflexions relatives aux fusions de communes et aux structures de collaboration intercommunales avec celles qui portent sur la réalisation partenariale de projets au sein du RUN.

6.2. Des axes forts pour structurer et coordonner les réflexions

Notre canton doit structurer et coordonner les nombreuses réflexions qui touchent aux institutions afin de déterminer quelle structure institutionnelle répond le mieux aux besoins et aux objectifs que nous jugeons prioritaires. Les points suivants doivent faire l'objet d'une attention particulière:

- la Confédération a introduit les notions de région et d'agglomération dans les lois fédérales, reprises dans la démarche RUN, et qui doivent être formalisées;
- le nombre et les niveaux de collaboration entre collectivités doivent rester raisonnables afin d'assurer un bon contrôle démocratique et une efficacité de leur fonctionnement;
- les communes doivent rester ou, pour certaines d'entre elles, redevenir des entités fortes, à même d'assumer leurs multiples tâches de proximité;

- le canton a la responsabilité, dans le cadre de l'ensemble de ces réflexions, d'assurer la cohérence de la politique menée au plan territorial et économique.

Pour mener ces réflexions, le Conseil d'Etat entend travailler en partenariat avec les acteurs concernés, selon trois axes qui sont fortement interdépendants.

6.2.1. Axe 1: Poursuite de la démarche RUN et intégration des notions de région et d'agglomération dans la politique cantonale

Les projets de régions et d'agglomérations développés dans le cadre du RUN s'appuient sur la volonté des partenaires, principalement les communes, qui ont décidé de grouper leurs forces pour élaborer de nouvelles stratégies de développement selon les principes de complémentarité et de subsidiarité.

Les groupements de communes qui se sont constitués à cet effet répondent bien à l'esprit du nouveau cadre législatif fédéral. Idéalement, afin de limiter le nombre de niveaux institutionnels, il faudrait progressivement substituer les notions de région et d'agglomération à celles, existantes, de districts, syndicats intercommunaux, collaborations Etat-communes, etc.

A mesure que les projets se concrétiseront, plusieurs problèmes ne manqueront toutefois pas de surgir. Ils se posent d'ailleurs déjà:

- la mise en œuvre des principes de complémentarité et de subsidiarité, intégrés par le RUN, doit se traduire par une politique de l'Etat équitable, mais différenciée par région ou agglomération, de sorte qu'il sera probablement indispensable d'inscrire les notions d'agglomération et de région dans la loi, voire dans la Constitution;
- certaines communes sont parties prenantes de plusieurs projets différents de région et/ou d'agglomération, de sorte que la carte des régions et agglomérations ne correspond pas à une partition du territoire;
- certains partenaires au contrat ne peuvent pas être régis par des lois cantonales, notamment les communes partenaires situées hors du canton ou, par exemple, les entreprises signataires de certains contrats.

Il conviendra donc de donner une définition plus précise de la région et de l'agglomération en vue d'une intégration de ces notions dans la législation. Doté d'instruments de soutien spécifique, l'Etat pourra ensuite mener avec les communes une politique différenciée et complémentaire d'une région à l'autre. Afin de réfléchir aux critères pertinents pour fonder une région ou une agglomération, un mandat universitaire a d'ores et déjà été confié.

Il faudra aussi réfléchir à la mise en place de structures décisionnelles au sein des groupements de communes constituant les régions et les agglomérations, afin d'éviter de possibles blocages des projets en cas de désaccord d'une faible minorité des partenaires au contrat.

Enfin, compte tenu des nouvelles structures décisionnelles à créer et des autres difficultés évoquées, il faudra évaluer s'il est pertinent ou non pertinent de supprimer des niveaux institutionnels ou de collaboration actuellement situés entre le niveau communal et le niveau cantonal.

6.2.2. Axe 2: Renforcer le pouvoir d'action des communes

Le renforcement du pouvoir d'action des communes passe par des regroupements qu'il convient d'encourager.

Pour l'instant, ces projets de fusion ont été bâtis à l'initiative des communes elles-mêmes, avec un encouragement et un appui de l'Etat, notamment en termes d'aides financières à la fusion. Plusieurs projets sont en passe d'aboutir dans le canton.

En parallèle, une réflexion est lancée concernant une grande refonte à l'échelle cantonale du découpage de nos communes au travers de fusions "imposées par le haut". Le nombre de

communes serait très fortement réduit. Cette proposition fait l'objet d'un projet de loi qui a été déposé au Grand Conseil et qui doit être débattu par la commission législative. Si une telle refonte se réalise, elle ne manquera d'exercer une forte influence sur les projets de région et d'agglomération en cours, ainsi que sur les collaborations intercommunales et l'avenir des districts.

Les institutions évoluent à l'intérieur du canton, mais aussi chez ses voisins. Ainsi, les collaborations intercantionales se multiplient, les cantons s'associent pour effectuer toutes sortes de tâches. Cela nécessite attention et engagement de la part du Conseil d'Etat. Dans ce contexte, un regain d'autonomie des communes permettrait de libérer le Conseil d'Etat de certaines tâches de proximité pour lui permettre de se consacrer davantage aux collaborations intercantionales.

Il apparaît donc nécessaire de coordonner les réflexions liées à ce projet de loi avec celles qui sont en cours quant aux notions de région et d'agglomération.

6.2.3 *Axe 3: Unir développement territorial et économique*

La nouvelle politique fédérale et sa déclinaison cantonale à travers la démarche RUN mettent en évidence l'importance de lier le développement économique et l'aménagement du territoire. Trop souvent opposées, ces deux notions sont en réalité indissociables.

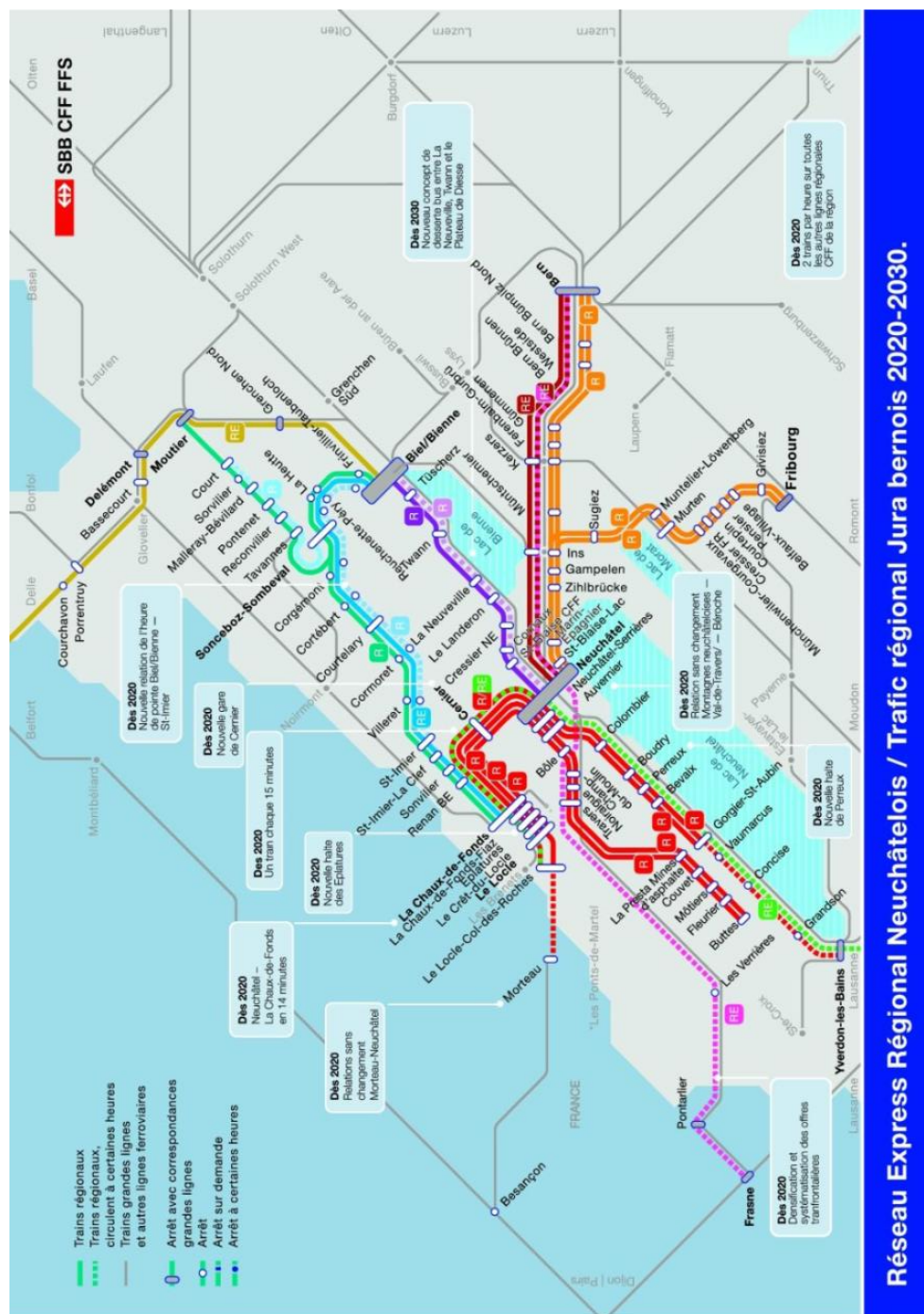
A l'heure où le canton vit une remise en question de ses institutions sans précédent depuis sa fondation, le moment est propice pour restructurer aussi le cadre législatif en regard des défis d'aujourd'hui et de demain. C'est dans cette optique que le Conseil d'Etat entend mener une réflexion quant à l'opportunité de fusionner la loi sur la promotion de l'économie et la loi sur l'aménagement du territoire. Il s'agit d'harmoniser ces deux volets fortement liés et essentiels dans la perspective du développement futur de notre canton.

6.3. *Un débat ouvert*

Par ces quelques considérations prospectives, le Conseil d'Etat souhaite ouvrir un large débat sur l'avenir de nos institutions. Les travaux en cours sont encore loin de leur terme et il nous paraît essentiel que le Grand Conseil s'exprime sur ces sujets de la plus haute importance. Dans un premier temps, il est prévu d'associer la commission législative aux travaux préparatoires.

Etat actuel des planifications; sous réserve des décisions prises par les autorités compétentes.

Etat actuel des planifications; sous réserve des décisions prises par les autorités compétentes.



Source: Chemins de fers fédéraux (CFF)

COMPARAISON DES VARIANTES DE LIAISON ENTRE NEUCHÂTEL ET LA CHAUX-DE-FONDS

Préambule

En 2007, une étude d'opportunité confiée aux bureaux Metron et Ecoplan concluait que toutes les variantes de liaison entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds soumises à examen apportaient une valeur nette positive, sauf celle consistant à supprimer la ligne ferroviaire entre ces deux villes et à mettre le trafic sur des bus en réalisant un 2^e tunnel routier sous La Vue-des-Alpes. La nouvelle ligne directe Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds en tunnel avec arrêt à Cernier — dite variante "Cernier" — ressortait du lot comme celle qui apportait le plus de valeur à la collectivité une fois déduits les coûts de construction et d'exploitation.

Sur ces bases, dans le cadre de la discussion du rapport "Un canton, une vision" (07.049), votre Autorité a demandé au Conseil d'Etat de n'étudier plus que la variante "Cernier".

L'étude menée en 2007 sous-estimait largement les coûts de construction de la nouvelle ligne. Aujourd'hui on ne parle plus de 425 millions de francs mais de 830 millions de francs. Il en va de même pour les investissements complémentaires sur le RER estimés en 2007 à 25 millions de francs contre 80 millions de francs actuellement. Mais cette sous-estimation concerne également le coût d'assainissement de la ligne existante: 210 millions de francs à l'époque contre 263 millions de francs aujourd'hui (dont 241 millions de francs pour le tronçon remplacé par le TransRUN). Ce montant comprend l'assainissement du tunnel de la Combe à La Chaux-de-Fonds (22 millions de francs), maintenu et assaini quelle que soit la variante ferroviaire. De plus, la nécessité d'une 3^e voie entre Neuchâtel et Vauseyon, pour passer à la fréquence à la demi-heure ou au quart d'heure pour certaines variantes n'était pas encore apparue. Or, l'investissement dans une 3^e voie se monte à quelque 300 millions de francs. Enfin, les conditions-cadres sur lesquelles se fondent les prévisions de trafic ont changé depuis 2007.

Mandat a ainsi été donné à l'Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel (Irene) de réaliser une nouvelle évaluation économique de l'ensemble du RER neuchâtelois, basée sur l'état des études d'offre et d'horaires du printemps 2011.

Entre temps, les travaux du mandat de planification de l'Arc jurassien piloté par les CFF ont évolué, de même que les études du TransRUN. Les hypothèses prises en compte dans l'étude de l'Irene ont donc subi des modifications sensibles et cette étude a ainsi été actualisée et complétée.

Les questions auxquelles l'étude de l'Irene doit répondre sont les suivantes:

- le projet TransRUN est-il bon, c'est à dire apporte-t-il un bénéfice à la collectivité ?
- quel est le meilleur projet du point de vue socio-économique ?

Variantes évaluées

Les caractéristiques des variantes décrites ci-dessous sont basées sur un certain nombre d'études et ont notamment fait l'objet d'une analyse avec les CFF en avril 2011 (pour les coûts d'investissement, d'assainissement et l'offre). En particulier, les études du tunnel court d'évitement de Chambrélien élaborées en 1990 par le bureau d'ingénieurs Bonnard & Gardel, en collaboration avec l'EPFL ont été reprises.

Statu quo +

La variante "Statu quo +" conserve intégralement le tracé existant avec le rebroussement de Chambrélien. Ainsi la distance entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds demeure inchangée (29,5 km), de même que les temps de parcours (28 minutes pour le RegioExpress (RE) et 37 minutes pour le régional (R)). La ligne actuelle est assainie entre 2015 et 2020. L'introduction d'un RE supplémentaire par heure permet de passer d'une fréquence horaire à une fréquence proche de la demi-heure entre Neuchâtel et Le Locle. Par contre, cette amélioration de l'offre ne sera pas

possible à l'horizon 2020 sans la construction d'une 3^e voie entre Neuchâtel et Vauseyon, en raison d'un conflit avec un train marchandises.

Cette variante apporte un faible report modal de la route vers le rail.

Le coût d'investissement de cette variante est estimé à 571 millions de francs (dont 263 millions de francs pour l'assainissement de la ligne existante, y compris le tunnel de la Combe à La Chaux-de-Fonds, 300 million pour la 3^e voie et 8 millions de francs pour l'amélioration des croisements dans le Val-de-Travers). De ce montant, on peut estimer que le canton supportera entièrement, ou en tous les cas en grande partie, le coût de la 3^e voie et de l'amélioration des croisements dans le Val-de-Travers, qui constituent des investissements nécessaires pour le trafic régional. Or le financement des infrastructures de trafic régional est à la charge des cantons. Par ailleurs, aucune contribution fédérale par le fonds d'infrastructure n'est à attendre, cette variante ne se justifiant pas d'un point de vue socio-économique (voir résultats ci-dessous).

Evitement de Chambrelieu

La ligne existante est conservée avec les arrêts actuels. Un nouveau tronçon de 3050 m, comportant un tunnel à voie unique de 1290 m et un viaduc de 300 m, est construit afin d'éviter le rebroussement de Chambrelieu. Ce tronçon permet une réduction modeste de 2 minutes sur le trajet Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds et la distance est légèrement raccourcie (2 km de moins). Cette faible diminution du temps de parcours est notamment due au rayon de ce tronçon, qui impose une faible vitesse (35 km/h). Pour avoir une vitesse plus élevée, il faudrait allonger le nouveau tronçon et le tunnel (voir variante "Corcelles").

Cette variante n'apporte pas de report modal de la route vers le rail.

La fréquence est identique à l'état actuel (fréquence horaire, 2 trains par heure en rafales). Une nouvelle gare à Chambrelieu ainsi que des adaptations des gares pour améliorer la capacité et des aménagements dus à l'augmentation de la longueur des trains (150 m) doivent être réalisés. La ligne doit être assainie en grande partie (il y a seulement deux petits tunnels de moins à assainir). Le coût d'investissement de cette variante est estimé à 366 millions de francs (dont 243 millions de francs pour l'assainissement de la ligne et 123 millions de francs pour l'évitement de la gare de Chambrelieu et les autres investissements sur la ligne). Le montant à charge du canton devrait être de 103 millions de francs, contribution fédérale du fonds d'infrastructure, car pas justifiée du point de vue socio-économique.

Evitement de Chambrelieu+

Cette variante prévoit le même nouveau tronçon que la variante "évitement de Chambrelieu", mais avec un tunnel à double voie. Toutefois, l'introduction d'une fréquence à la demi-heure (2 RE et 2 R en rafales aux heures de pointe) exige des infrastructures supplémentaires: une 3^e voie à Vauseyon ainsi qu'une double voie à Grenier (ou en amont des Hauts-Geneveys). Les arrêts de Montmolin et de Chambrelieu sont supprimés et le temps de parcours Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds est réduit à 23 minutes pour les trains RE.

Cette variante apporte un report modal modéré de la route vers le rail.

Le coût d'investissement de cette variante est estimé à 734 millions de francs (dont 300 millions de francs à ajouter à la variante précédente pour la 3^e voie à Vauseyon, 25 millions de francs pour le doublement de la voie dans le tunnel d'évitement de Chambrelieu, 40 millions de francs pour la double voie à Grenier, 5 millions de francs à déduire pour la non construction de la halte de Chambrelieu et 8 millions de francs à ajouter pour l'amélioration des croisements dans le Val-de-Travers). Un montant de 421 à 471 millions de francs serait à la charge du canton. Aucune contribution fédérale via le fonds d'infrastructure n'est à attendre, car pas justifiée du point de vue socio-économique.

Corcelles

La variante "Corcelles" prévoit un nouveau tunnel à voie simple de 8 km entre Corcelles et Les Hauts-Geneveys. Le tracé actuel est maintenu sur le reste de la ligne et doit être assaini. Le rebroussement de Chambrelieu est évité et les arrêts de Chambrelieu, Montmollin et Les Geneveys-sur-Coffrane sont supprimés. Ces aménagements permettent une diminution du temps de parcours entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds (21 minutes) et de la distance (22,6 km). Une offre au quart d'heure est prévue entre les villes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle aux heures de pointe et un véritable RER est mis en place. La construction d'une 3^e voie à Vauseyon et d'une voie de croisement au Crêt-du-Locle sont nécessaires.

Cette variante apporte un report modal substantiel de la route vers le rail.

Le coût d'investissement de cette variante est estimé à 893 millions de francs (dont 243 millions de francs pour l'assainissement de la ligne, 320 millions de francs pour le nouveau tronçon, 300 millions de francs pour la 3^e voie à Vauseyon, 22 millions de francs pour l'amélioration de la capacité entre La Chaux-de-Fonds et Le Locle et 8 millions de francs pour l'amélioration des croisements dans le Val-de-Travers). La participation du canton serait probablement comprise entre 588 et 638 millions de francs (pas de contribution fédérale par le fonds d'infrastructure, car pas justifiée du point de vue socio-économique).

Cernier

La variante "Cernier" est celle qui fait l'objet de la présente étude d'avant-projet. Elle consiste à mettre hors service la ligne existante et à construire une nouvelle ligne à simple voie (15 km), essentiellement en tunnel (12 km), entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds avec une nouvelle gare et une voie de croisement à Cernier. Cette nouvelle infrastructure permet une réduction du temps de parcours entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds (14 minutes) et de la distance (16,7 km) ainsi qu'une fréquence au quart d'heure, prévue aux heures de pointe dans un premier temps. L'assainissement du tracé actuel n'est donc plus nécessaire (en dehors du tunnel de la Combe). La ligne du Val-de-Travers doit être adaptée ponctuellement pour permettre une cadence à la demi-heure et de bonnes correspondances à Neuchâtel (où les temps de correspondance ne sont pas optimaux en direction du Val-de-Travers), et une voie de croisement doit être construite au Crêt-du-Locle pour la cadence au quart d'heure. Cette variante permet également la constitution d'un véritable RER.

Par ailleurs, seule cette variante permet l'introduction d'un train sans changement entre Le Locle et l'Arc lémanique.

Cette variante est celle qui apporte le plus grand report modal de la route vers le rail.

Le coût d'investissement de cette variante est estimé à 919 millions de francs pour les infrastructures liées au RER (voir tableau 1), moins 8 millions de francs de recettes de valorisations foncières sur le tracé existant et plus 22 millions de francs pour le tunnel de la Combe, soit un total de 933 millions de francs. Le montant à charge du canton est de 559 millions de francs, tenant compte de la contribution fédérale du fonds d'infrastructure (111 millions de francs).

Bus directs sans 2^e tube routier

La variante "bus sans 2^e tube routier" prévoit la mise hors service de la ligne existante et l'introduction d'une ligne de bus directe (aucun arrêt) entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds par le tunnel routier sous La Vue-des-Alpes. Les coûts liés à l'assainissement de la ligne ferroviaire sont économisés. Une fréquence au quart d'heure est proposée aux heures de pointe. Le temps de parcours est estimé à 24 minutes aux heures creuses et à 28 minutes aux heures de pointe.

Cette variante n'apporte pas de report modal.

L'aménagement des voiries et des arrêts à réaliser exige un modeste investissement. Le coût d'investissement de cette variante était estimé à 10 millions de francs, totalement à charge du canton.

Bus direct avec 2^e tube routier

La variante "bus avec 2^e tube routier" se différencie de celle sans 2^e tube uniquement par le coût de réalisation du tunnel routier sous la Vue-des-Alpes.

Cette variante n'apporte pas de report modal.

Le coût d'investissement de cette variante était estimé à 410 millions de francs, dont 400 millions de francs pour le tunnel, entièrement à charge du canton.

Evaluation socio-économique des variantes

L'évaluation se fait par une analyse coûts-bénéfices qui consiste en un examen systématique de tous les effets attendus du projet pour la collectivité dans le domaine des déplacements. Les bénéfices sont constitués des gains de temps pour les usagers du rail et de la route, des effets sur les accidents et des impacts sur l'environnement (pollution, bruit, climat). Les coûts sont ceux liés à la construction et l'exploitation du système de transport. Afin d'être comparés, ces éléments sont monétarisés et ramenés en valeur actualisée nette de 2020.

La durée d'utilisation de l'infrastructure prise en compte est de 40 ans (ce qui est faible en relation avec leur durée d'utilisation réelle et désavantage les variantes avec des infrastructures conséquentes).

Le résultat de l'analyse permet de savoir si le projet est globalement positif pour la collectivité, donc s'il contribue à accroître le bien-être général ou si, au contraire, il vaudrait mieux y renoncer.

Relevons que les prévisions de trafic ferroviaire tiennent compte de la réalisation des contournements routiers du Locle et de La Chaux-de-Fonds (H20 et H18) dont l'impact est faible entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds (90 voyageurs par jour), mais plus important entre les deux villes du Haut (185 voyageurs par jour). Ces chiffres restent cependant modestes.

Dans les tableaux ci-dessous (tableaux A, B et C), l'évaluation se fait en comparant chaque variante au statu quo. Il faut préciser ici que le statu quo nécessite des gros investissements pour l'assainissement de la ligne Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds, estimés à 250 millions de francs pour l'étude de l'Université de Neuchâtel et réévalués à 263 millions de francs. Les montants figurant dans le tableau A résultent donc de la différence entre les coûts de la variante et les coûts liés au statu quo. La valeur négative pour la variante "bus sans 2^e tube" indique que les coûts liés à cette variante sont inférieurs aux coûts engendrés par le statu quo.

Tableau A: Evaluation des coûts (en millions de francs, HT)

Variante	Construction	Valeur 2020	Exploitation (rail et bus)	Total
		A	B	A+B
Statu quo+	308	342	56	398
Corcelles	630	699	466	1165
Cernier	670	748	98	846
Bus sans 2 ^e tube	-253	-282	24	-258
Evitement de Chambrelien	103	114	0	114
Evitement de Chambrelien+	471	523	459	981
Bus avec 2 ^e tube	153	163	24	187

Source: Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel, TransRUN SA et Service cantonal des transports

A noter que les coûts des infrastructures complémentaires qui sont réalisées pour le statu quo, et quelle que soit la variante, ne sont pas pris en compte dans cette étude (puisque leur valeur sont identiques pour toutes les variantes).

Le tableau ci-après indique les bénéfices tels que calculés dans l'étude de l'Irene pour les quatre premières variantes et estimés sur la base de cette étude pour les trois dernières variantes. La colonne "Autres" comprend les bénéfices liés à la sécurité et à l'environnement.

Tableau B: Evaluation des bénéfices (en millions de francs)

Variante	Gain de temps rail	Gain de temps route	Autres	Total
Statu quo+	125	20	5	150
Corcelles	682	86	70	838
Cernier	848	113	98	1059
Bus sans 2 ^e tube	43	0	13	56
Évitement de Chambrelieu	40	0	0	40
Évitement de Chambrelieu+	545	69	56	670
Bus avec 2 ^e tube	43	208	13	264

Source: Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel, TransRUN SA et Service cantonal des transports

Relevons que cette étude ne tient pas compte de la problématique de l'engorgement routier à l'entrée des villes.

Le tableau C donne les résultats actualisés pour chaque variante.

Tableau C: Résultats actualisés de l'analyse coûts-bénéfices (en millions de francs)

Variante	Coûts	Bénéfices	Total
Statu quo+	398	150	-248
Corcelles	1165	838	-327
Cernier	846	1059	213
Bus sans 2 ^e tube	-258	56	314
Évitement de Chambrelieu	114	40	-74
Évitement de Chambrelieu+	981	670	-311
Bus avec 2 ^e tube	187	264	77

Source: Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel, TransRUN SA et Service cantonal des transports

L'écart par rapport à la variante "Cernier" est le suivant:

- statu quo+: -461 millions de francs
- Corcelles: -540 millions de francs
- bus sans 2^e tube: 101 millions de francs
- évitement de Chambrelieu: -287 millions de francs
- évitement de Chambrelieu+: -524 millions de francs
- bus avec 2^e tube: -137 millions de francs

La variante développée par le parti libéral-radical de Rochefort ("TransRUN light") prévoit le maintien de la ligne existante entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, avec une double voie entre Vauseyon et Corcelles, un tunnel d'évitement de Chambrelieu et une nouvelle liaison entre Chambrelieu et Champ-du-Moulin sur la ligne du Val-de-Travers, remplaçant le tronçon entre Auvernier et Champ-du-Moulin. Du point de vue des coûts, leurs auteurs les estiment à 300 millions de francs, ce qui paraît réaliste en première approche. Mais à ces coûts, il faut encore ajouter l'assainissement de la ligne Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds (263 millions de francs), voire une 3^e voie entre Neuchâtel et Vauseyon afin d'avoir une cadence à la demi-heure. Son coût total est donc de l'ordre de 560 millions de francs (cadence horaire) voire 860 millions de francs pour une cadence semi-horaire. Du point de vue des bénéfices, elle sera située entre les deux variantes "évitement de Chambrelieu". Elle est ainsi largement moins favorable que la variante "Cernier".

SIMULATION FINANCIÈRE DE LA CONTRIBUTION DES COMMUNES AU FONDS RER NEUCHÂTELOIS DANS L'HYPOTHÈSE DE L'UTILISATION DES CRITÈRES DU "POT COMMUN"

PHASE DE PRÉFINANCEMENT DU RER (2014-2022)

Ce tableau a pour seul objectif de simuler approximativement — avec une règle arithmétique — la participation des communes aux fonds RER. L'hypothèse retenue pour cette simulation est que le Grand Conseil retienne une clé de répartition entre les communes basée sur les critères du "pot commun". A défaut de meilleure solution, la même clé de répartition entre les communes (basée sur les points qualité) a été utilisée pour chaque colonne, c'est à dire que la répartition du budget 2012 entre les communes est identique à celle de base utilisée pour 2023.

La consultation du projet de rapport du Conseil d'Etat de janvier 2012 tend à démontrer que les critères du "pot commun" ne donnent pas satisfaction aux communes. Dès lors, les chiffres présentés ont une valeur purement indicative.

Du point de vue de l'exploitation du trafic régional voyageurs (TRV), les coûts à charge du "pot commun" pour la période de préfinancement seront compris entre les budgets TRV 2012 et 2023, sous réserve d'adaptation de la législation actuelle. En effet, l'estimation du "pot commun" 2023 ne tient pas compte des projets fédéraux en discussion (FAIF, prix du sillon, augmentation tarifaire, réforme des chemins de fer).

Le "pot commun" 2023 est par ailleurs basé sur une estimation des projets d'amélioration de l'offre décrits dans les mesures du projet d'agglomération (réorganisation des lignes au Val-de-Ruz, augmentation des cadences des offres urbaines, Littorail au quart d'heure, amélioration de la desserte des pôles cantonaux).

Tableau D: Simulation de la participation des communes aux fonds RER durant la phase de préfinancement (2014-2022), selon les critères du "pot commun" — ces chiffres sont donnés à titre indicatif

Communes	Participation au Fonds Fr.	Budget TRV 2012 Fr.	Budget TRV 2023 Fr.
Neuchâtel	2'749'333	8'385'467	8'883'784
Hauterive	176'764	539'130	571'169
St-Blaise	209'485	638'930	676'899
La Tène	251'045	765'687	811'189
Cornaux	27'428	83'657	88'628
Cressier	31'754	96'848	102'604
Enges	3'772	11'504	12'187
Le Landeron	64'087	195'464	207'080
Lignièrès	13'983	42'648	45'182
Boudry	200'794	612'422	648'816
Cortailod	84'196	256'797	272'057
Milvignes	247'658	755'356	800'244
Peseux	155'059	472'930	501'035
Corcelles-Cormondrèche	193'818	591'146	626'276
Rocheftort	19'538	59'592	63'134
Brot-Dessous	2'866	8'742	9'262
Bevaix	69'809	212'917	225'570
Gorgier	40'365	123'112	130'428
St-Aubin-Sauges	50'808	154'963	164'172
Fresens	2'872	8'760	9'281
Montalchez	3'365	10'263	10'872
Vaumarcus	5'316	16'215	17'178
Val-de-Travers	263'038	802'267	849'943
La Côte-aux-Fées	6'757	20'609	21'834
Les Verrières	13'716	41'833	44'319
Val-de-Ruz	390'733	1'191'735	1'262'555
Valangin	4'767	14'539	15'403
Le Locle	376'044	1'146'933	1'215'091
Les Brenets	19'616	59'828	63'383
Le Cerneux-Péquignot	5'506	16'792	17'790
La Brévine	12'459	37'999	40'257
La Chaux-du-Milieu	9'990	30'468	32'279
Les Ponts-de-Martel	30'231	92'203	97'683
Brot-Plamboz	4'319	13'173	13'956
La Chaux-de-Fonds	2'237'068	6'823'057	7'228'526
Les Planchettes	3'190	9'731	10'309
La Sagne	18'453	56'283	59'628
Totaux	8'000'000	24'400'000	25'850'000

SIMULATION FINANCIÈRE DE LA CONTRIBUTION DES COMMUNES AU FONDS RER NEUCHÂTELOIS DANS L'HYPOTHÈSE DE L'UTILISATION DES CRITÈRES DU "POT COMMUN"

PHASE D'EXPLOITATION DU RER (2023-2047)

Ce tableau a pour seul objectif de simuler approximativement — avec une règle arithmétique — la participation des communes aux fonds RER. L'hypothèse retenue pour cette simulation est que le Grand Conseil retienne une clé de répartition entre les communes basée sur les critères du "pot commun". A défaut de meilleure solution, la même clé de répartition entre les communes (basée sur les points qualité) a été utilisée pour chaque colonne, c'est à dire que la répartition du budget 2012 entre les communes est identique à celle de base utilisée pour 2023.

La consultation du projet de rapport du Conseil d'Etat de janvier 2012 tend à démontrer que les critères du "pot commun" ne donnent pas satisfaction aux communes. Dès lors, les chiffres présentés ont une valeur purement indicative.

L'estimation du "pot commun" 2023 est basée sur les lois actuelles et ne tient pas compte des projets fédéraux en discussion (FAIF, prix du sillon, augmentation tarifaire, réforme des chemins de fer). Le "pot commun" 2023 est basé sur une estimation des projets d'amélioration de l'offre décrits dans les mesures du projet d'agglomération (réorganisation des lignes au Val-de-Ruz, augmentation des cadences des offres urbaines, Littorail au quart d'heure, amélioration de la desserte des pôles cantonaux).

La dernière colonne du tableau E donne, à titre de comparaison, la répartition des coûts non couverts du trafic régional voyageurs (TRV) selon l'estimation faite pour le budget 2012 et sur la base des horaires 2012.

Tableau E: Simulation de la participation des communes aux fonds RER durant la phase (2023-2047), selon les critères du "pot commun" — ces chiffres sont donnés à titre indicatif

Communes	Participation au Fonds A Fr.	Budget TRV 2023 avec RER B Fr.	Charge totale 2023 A+B Fr.	Budget TRV 2023 sans RER Fr.	Budget TRV 2012 Fr.
Neuchâtel	4'398'934	8'883'784	13'282'717	9'127'787	8'385'467
Hauterive	282'822	571'169	853'991	586'857	539'130
St-Blaise	335'176	676'899	1'012'076	695'491	638'930
La Tène	401'672	811'189	1'212'861	833'470	765'687
Cornaux	43'886	88'628	132'514	91'062	83'657
Cressier	50'806	102'604	153'409	105'422	96'848
Enges	6'035	12'187	18'222	12'522	11'504
Le Landeron	102'539	207'080	309'618	212'768	195'464
Lignières	22'372	45'182	67'554	46'423	42'648
Boudry	321'271	648'816	970'086	666'636	612'422
Cortailod	134'713	272'057	406'770	279'530	256'797
Milvignes	396'252	800'244	1'196'497	822'224	755'356
Peseux	248'095	501'035	749'129	514'796	472'930
Corcelles-Cormondrèche	310'109	626'276	936'385	643'477	591'146
Rochefort	31'261	63'134	94'395	64'868	59'592
Brot-Dessous	4'586	9'262	13'848	9'516	8'742
Bevaix	111'694	225'570	337'264	231'765	212'917
Gorgier	64'583	130'428	195'011	134'010	123'112
St-Aubin-Sauges	81'292	164'172	245'464	168'681	154'963
Fresens	4'596	9'281	13'877	9'536	8'760
Montalchez	5'384	10'872	16'256	11'171	10'263
Vaumarcus	8'506	17'178	25'685	17'650	16'215
Val-de-Travers	420'861	849'943	1'270'804	873'287	802'267
La Côte-aux-Fées	10'811	21'834	32'645	22'433	20'609
Les Verrières	21'945	44'319	66'264	45'536	41'833
Val-de-Ruz	625'172	1'262'555	1'887'727	1'297'232	1'191'735
Valangin	7'627	15'403	23'030	15'826	14'539
Le Locle	601'670	1'215'091	1'816'761	1'248'465	1'146'933
Les Brenets	31'385	63'383	94'768	65'124	59'828
Le Cerneux-Péquignot	8'809	17'790	26'599	18'279	16'792
La Brévine	19'934	40'257	60'190	41'362	37'999
La Chaux-du-Milieu	15'983	32'279	48'262	33'165	30'468
Les Ponts-de-Martel	48'369	97'683	146'052	100'366	92'203
Brot-Plamboz	6'911	13'956	20'867	14'340	13'173
La Chaux-de-Fonds	3'579'309	7'228'526	10'807'834	7'427'065	6'823'057
Les Planchettes	5'105	10'309	15'414	10'592	9'731
La Sagne	29'526	59'628	89'153	61'266	56'283
Totaux	12'800'000	25'850'000	38'650'000	26'560'000	24'400'000
Pot commun : Amélioration coûts d'exploit- ation RER*		64'900'000 -1'800'000		66'700'000 0	60'200'000 0

* pour plus de détails concernant les coûts d'exploitation du RER, voir chapitre 20

PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES AU RAPPORT "AGGLOMÉRATION ET RER NEUCHÂTELOIS" SUITE LA CONSULTATION

Éléments modifiés	Principaux chapitres concernés
Le texte sur l'agglomération est complété par une définition et précise le rôle joué par les communes "hors agglomération", la volonté du Conseil d'Etat de renforcer l'alliance des villes et des régions est rappelée.	Ch. 4, 5
Le Conseil d'Etat maintient sa volonté d'introduire l'agglomération dans la Constitution, mais il renonce à la norme proposée pour s'inscrire dans une démarche plus large de réforme des institutions. Dans le rapport, les conséquences sont: — le retrait de la norme AGGLO (mais le maintien du texte décrivant la vision politique et institutionnelle de l'agglomération); — l'introduction d'un nouveau projet de décret approuvant le projet de réforme des institutions proposé par le Conseil d'Etat.	Ch. 6 (nouveau), décret (nouveau)
Il est expliqué pourquoi l'intégration des lignes vers Pontarlier ou Morteau dans le RER neuchâtelois n'est pas possible aujourd'hui. Il est également rappelé que cette intégration est encore possible à futur.	Ch. 9
Le tableau 3 est complété avec les temps de parcours de certaines communes qui sont sur la ligne actuelle et qui ne seront plus sur le tracé du TransRUN (la volonté étant de donner une vision objective de la situation).	Ch. 9
Les possibilités offertes par le TransRUN concernant les trains directs Le Locle – Lausanne sont précisées.	Ch. 10
La desserte régionale à l'horizon 2022 et les incidences du RER sur les régions du canton sont brièvement exposées. Un sous-chapitre est créé par conférence régionale des transports (CRT): — CRT Val-de-Ruz, — CRT COMUL, — CRT La Béroche, — CRT Val-de-Travers, — CRT Entre-deux-Lacs, — CRT Montagnes.	Ch. 12 (nouveau)
Le Conseil d'Etat renonce à prendre une décision formelle immédiatement concernant le démantèlement de la ligne existante, cette décision sera fonction des études pour la desserte de substitution; les termes de "mise hors service" sont systématiquement utilisés.	Ch. 12, norme RER
Analyse socio-économique: clarifier la méthodologie et le résultat obtenu; actualiser l'étude en fonction des dernières informations sur les coûts du RER; exprimer les bénéfices d'agglomération en retour sur investissement (combien rapporte chaque franc investi).	Ch. 14
Les possibilités d'utilisation de la ligne du TransRUN pour le trafic marchandises sont précisées (y compris le transport des déchets).	Ch. 15
Il est expliqué que seules les mesures d'infrastructures pour les réorganisations de desserte du Val-de-Ruz et de Corcelles-Cormondrèche/Peseux sont comptabilisées dans le fonds RER car elles constituent des mesures de compensation à la mise hors service de la ligne ferroviaire actuelle.	Ch. 15, 19
Les coûts d'exploitation du RER et leur calcul sont détaillés.	Ch. 20
Il est expliqué pourquoi la convention signée avec la Confédération et le CFF est un succès pour le canton; le lien est fait avec d'autres investissements ferroviaires récents.	Ch. 22, 23
Les économies réalisées par l'Etat dans le cadre de la fusion des entreprises de transport TRN et TN alimenteront le fonds RER; ce montant est estimé, à terme, à 1,8 millions de francs par an.	Ch. 24
La différence entre l'amortissement financier et l'amortissement comptable est expliquée.	Ch. 24, 26

Le poids des communes dans le comité mixte est clarifié, en particulier le fonctionnement en cas de divergence entre le comité mixte et le gouvernement.	Ch. 24, 30
Prise en charge de la part cantonale des investissements liés au RER: l'Etat prend à sa charge 60% de la part cantonale, les communes 40%.	Ch. 24-26, loi
Le calendrier et les principes retenus par le gouvernement pour la modification des mécanismes du frein à l'endettement dans le cadre de la révision de la loi sur les finances sont indiqués.	Ch. 26
La situation en termes de transports publics si le projet de RER n'est pas retenu par le Parlement cantonal ou par le peuple est brièvement exposée.	Conclusion
Simulations financières: répartition de la part communale: adaptation des montants en lien avec la participation des communes diminuée à 40% des coûts d'investissement du RER; ajout d'une colonne "budget TRV 2023 sans RER" est ajoutée pour faciliter la lecture du tableau E.	Annexes 5/ 6

RESUME.....	1
<i>Une vision ambitieuse pour Neuchâtel.....</i>	<i>1</i>
<i>Infrastructures d'agglomération: le RER comme projet central</i>	<i>2</i>
<i>Coûts et financements fédéraux.....</i>	<i>3</i>
<i>Financement par le canton et les communes</i>	<i>4</i>
<i>Un défi riche en opportunités</i>	<i>5</i>

1^e PARTIE:	L'agglomération neuchâteloise, une vision politique et institutionnelle
------------------------------	--

1. UNE EVOLUTION INDISPENSABLE	6
2. LA VISION POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE.....	7
Une agglomération polycentrique forte, dans le cadre de la réforme des institutions	7
L'agglomération: une forme de collaboration intercommunale particulière.....	8
3. LES GRANDES TENDANCES DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL AU PLAN NATIONAL.....	10
4. LES PRINCIPAUX DEFIS POSES AU CANTON EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....	10
5. L'AGGLOMERATION NEUCHATELOISE	11
Qu'est-ce qu'une agglomération?.....	11
Vers une nouvelle définition de l'agglomération pour la Suisse.....	12
La politique fédérale des agglomérations	13
Pourquoi l'agglomération permet-elle de mieux relever les défis territoriaux?	13
Projet d'agglomération RUN: vision d'ensemble et concept global.....	14
Lien entre politique d'agglomération et politique régionale	15
6. PROJET DE RÉFORME DES INSTITUTIONS.....	16
Rappel préliminaire.....	16
Propositions.....	16
7. HISTORIQUE DU PROJET D'AGGLOMERATION ET DU TRANSRUN	17

2^e PARTIE:	L'accessibilité comme facteur clé et la constitution du RER neuchâtelois
------------------------------	---

8. AMELIORER LES PERFORMANCES DU RESEAU FERROVIAIRE	20
Un peuple audacieux.....	20
Un besoin constant d'amélioration de l'accessibilité	21
Sur les traces des pionniers	21
9. LE RER NEUCHATELOIS	23
10. LIAISONS GRANDES LIGNES.....	26
11. ACCES AUX GARES DU RER ET DESSERTE PAR BUS	26
12. IMPLICATIONS DU RER SUR L'OFFRE DE TRANSPORTS PUBLICS DANS LES REGIONS DU CANTON	27
CRT Communauté urbaine du Littoral neuchâtelois (COMUL).....	27

CRT Entre-deux-Lacs.....	31
CRT Béroche.....	32
CRT Val-de-Travers	32
CRT Val-de-Ruz	32
CRT Montagnes neuchâteloises	35
13. UN PROJET POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'ENSEMBLE DU CANTON	35
Gains en temps de trajet entre 2010 et 2030.....	35
Gains en opportunités de développement	36
14. UN PROJET RENTABLE DU POINT DE VUE SOCIO-ECONOMIQUE	37
Analyse coûts-bénéfices (étude d'opportunité)	37
Bénéfices d'agglomération ou de productivité.....	38
15. INFRASTRUCTURES DU RER	39
Tracé et infrastructures du TransRUN	39
Autres infrastructures du RER.....	41
Opportunités générées par les tunnels	43
16. ALTERNATIVES AU TRANSRUN	43
Variantes évaluées	43
Bénéfices d'agglomération	49
17. MISE HORS SERVICE DE LA LIGNE EXISTANTE	49
Des raisons économiques	49
Affectation future	49
18. COMPLEMENTARITE AVEC LA H20.....	50
19. COÛTS D'INVESTISSEMENT	51
TransRUN.....	51
Mise hors service de la ligne existante.....	51
Autres infrastructures du RER.....	52
Nouvelles haltes (hors Cernier)	52
20. COÛTS D'EXPLOITATION	52
Infrastructures ferroviaires du RER	52
Nouvelles haltes du RER	53
Autres infrastructures du RER.....	53
Exploitation du trafic des voyageurs.....	53
21. PLANIFICATION	54
TransRUN.....	54
Autres infrastructures du RER.....	54
Nouvelles haltes	55

3 ^e PARTIE: Financement du RER neuchâtelois
--

22. FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES: OUTILS DE LA CONFÉDÉRATION ET DES CANTONS.....	55
Convention de prestations Confédération-CFF.....	55
Fonds pour les transports publics	55
Fonds d'infrastructure	55

Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire	56
Cantons	56
Financement des infrastructures des chemins de fer concessionnaires	56
23. MONTAGE FINANCIER	57
24. FONDS RER	59
Un effort commun	59
Le fonds RER, un outil financier transparent au service l'Etat et des communes	59
Le fonds RER, un outil politique fort.....	59
Contenu du fonds: principes.....	60
Fonctionnement du fonds.....	60
Instances décisionnelles	63
Conséquences financières du RER pour l'Etat et les communes.....	63
La répartition des charges entre les communes	67
Les sources de financement encore à l'étude.....	68
25. IMPOT PREALABLE (TVA).....	68
26. MECANISMES DE FREIN A L'ENDETTEMENT	69
Limites actuelles du frein à l'endettement	69
Simulations	71
Implications.....	72
27. ORGANISATION OPERATIONNELLE	73
Construction du TransRUN	73
Mise hors service, réaffectation et valorisation de la ligne existante	73
Construction d'installations sur réseau CFF (améliorations de la capacité, nouvelles haltes) 73	

4 ^e PARTIE: Cadre légal
--

28. DECRET CONCERNANT LA REFORME DES INSTITUTIONS	74
29. NORME CONSTITUTIONNELLE CONCERNANT LE RER NEUCHÂTELOIS.....	74
Vote du peuple et modification de la Constitution	74
Bref commentaire du nouvel article 44a Cst.	75
30. LOI SUR LE FONDS RER: COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE	76

5 ^e PARTIE: Considérations finales

31. INCIDENCES DU PROJET SUR LE REDRESSEMENT DES FINANCES, SUR LA RÉFORME DE L'ETAT, SUR LE PERSONNEL, SUR LES COMMUNES ET SUR LE VOTE DU GRAND CONSEIL	79
Incidence sur le redressement des finances	79
Incidences sur le personnel et sur la réforme de l'Etat	79
Incidence sur les communes.....	80
Vote du Grand Conseil	80
32. CALENDRIER POLITIQUE	80
33. PROPOSITION DE CLASSEMENT DE DEUX MOTIONS ET DE DEUX POSTULATS.....	81
34. CONCLUSIONS	83

Décret approuvant le projet de réforme des institutions proposé par le Conseil d'Etat.....	87
Décret portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE) (RER)	88
Loi sur le fonds RER	90
ANNEXES	92
Annexe 1: Définition d'une agglomération par l'Office fédéral de la statistique	92
Annexe 2: Extrait du rapport "Un canton, une vision" (07.049).....	94
Annexe 3: Réseau express régional neuchâtelois et trafic régional Jura bernois (2020-2030)	99
Annexe 4: Comparaison des variantes de liaison entre Neuchâtel et La Chaux-de- Fonds	100
Annexe 5: Simulation financière de la contribution des communes au fonds RER neuchâtelois dans l'hypothèse de l'utilisation des critères du "pot commun", phase de préfinancement du RER (2014-2022)	105
Annexe 6: Simulation financière de la contribution des communes au fonds RER neuchâtelois dans l'hypothèse de l'utilisation des critères du "pot commun", phase d'exploitation (2023-2047).....	107
Annexe 7: Principales modifications apportées au rapport suite à la consultation	109