

Consultation fédérale relative au projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) comme contre-projet à l'initiative populaire "pour les transports publics"

Monsieur le directeur,

Nous vous remercions de votre correspondance du 31 mars 2011 par laquelle vous nous invitez à présenter notre position sur le projet cité sous rubrique. Votre courrier a retenu notre meilleure attention et nous y répondons comme suit: la première partie reflète notre prise de position globale sur le projet FAIF, la deuxième partie contient nos remarques sur le message mis en consultation, la troisième partie recense nos réponses au catalogue de questions.

I. Prise de position globale sur le projet FAIF

Position du canton

Le canton de Neuchâtel soutient la recherche de nouvelles solutions pérennes et durables pour le financement de notre système ferroviaire et la mise en place d'un système performant de transports publics à l'échelle du pays à moyen et long termes.

Nous sommes également favorables au renforcement des liens entre la stratégie à long terme de l'offre ferroviaire et les objectifs généraux relevant de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement, de la politique régionale et la nécessité d'une desserte de base appropriée.

Nous relevons que le projet mis en consultation est cohérent avec le contenu du Plan sectoriel des transports, Partie infrastructure rail – Partie conceptionnelle – Adaptations et compléments 2012, également en consultation actuellement, et à l'esprit du Projet de Territoire Suisse (PTS).

Considérations politiques

Les raisons d'opposer un contre-projet à l'initiative de l'ATE nous sont claires. Un des arguments principal est le fait que l'initiative ne résout pas le problème global du financement des infrastructures rail et routes, mais qu'il le déplace. Il nous semble utile toutefois de préciser que ce serait un signe fort de la volonté politique de report modal que d'accepter un tel transfert. A nos yeux le problème réside surtout dans le fait que si l'initiative est refusée, les possibilités de chercher du financement supplémentaire pour l'infrastructure ferroviaire seraient verrouillées pour longtemps. Il est donc capital que les Chambres fédérales et les cantons s'unissent pour soutenir un projet qui donne une chance au développement des transports publics.

Considérations financières

Nous saluons les objectifs du projet et du fonds qui sont prioritaires pour la maintenance et la garantie d'un financement durable de notre système ferroviaire. Et par là même, de la politique des transports publics.

La nécessité d'augmenter la manne financière destinée à l'exploitation et au maintien de l'appareil de production n'est pas remis en cause par le canton de Neuchâtel. Cependant nous relevons qu'une cause évoquée à ce besoin financier est le rattrapage sur le réseau CFF. Ce besoin de rattrapage montre une insuffisance de financement par le passé: donc de la part de la Confédération qui finance intégralement l'exploitation et l'entretien du réseau CFF. Dès lors, il appartient à la Confédération de participer de façon plus marquée à ce rattrapage en augmentant sa contribution pécuniaire.

En ce qui concerne les ressources supplémentaires alimentant le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), le projet prévoit la participation des utilisateurs et des bénéficiaires. C'est-à-dire des usagers, par le biais d'une augmentation des prix du sillon, et des cantons. Le projet omet toutefois de préciser que la Confédération est, elle aussi, bénéficiaire d'une infrastructure ferroviaire de qualité: cela contribue à l'atteinte de ses objectifs en terme de politique des transports — soit le report modal. En tant que bénéficiaire, elle doit aussi participer à l'augmentation des fonds à disposition; par exemple en contribuant à la même hauteur que les cantons au FIF.

Considérations en lien avec la cohésion nationale et territoriale

Le programme de développement stratégique à long terme de l'infrastructure ferroviaire (STEP) doit mieux prendre en compte la préoccupation d'un développement démographique équilibré et d'une utilisation judicieuse des infrastructures publiques. L'Office fédéral de la statistique prévoit, par exemple, une explosion démographique de l'Arc lémanique à l'horizon 2035. Cette évolution rendra nécessaires des investissements de plusieurs milliards de francs pour améliorer les infrastructures de transport (rail et route). Sans compter les problèmes liés au logement. Un canton comme Neuchâtel est, par contre, totalement à l'écart de cette croissance, alors qu'il dispose d'infrastructures encore suffisantes pour accueillir population et emplois, moyennant notamment une amélioration de son accessibilité. Notons aussi que le canton se trouve à proximité immédiate du plateau suisse et de l'Arc lémanique. Une augmentation des cadences à la demi-heure est indispensable à brève échéance pour que notre région du Pied du Jura / Arc jurassien ne soit pas marginalisée.

Le canton de Neuchâtel constitue un pôle suisse pour l'horlogerie, les micro- et nanotechnologies. Ses industries profitent de la proximité de diverses hautes écoles et centres de recherche ainsi que d'une main-d'œuvre qualifiée, en particulier autour de la ville de la Chaux-de-Fonds. En tant que troisième ville romande, La Chaux-de-Fonds s'appuie sur un bassin de population débordant sur la Franche-Comté (F), les Franches-Montagnes (JU) et le vallon de St-Imier (BE). Neuchâtel occupe par ailleurs la deuxième place du classement suisse des cantons exportateur (exprimé en volume par habitant). A ce titre, il doit être mieux raccordé aux pôles économiques du Plateau suisse, en particulier par une augmentation de la capacité en réalisant le tunnel de Gléresse.

Considération sur l'offre – réseau RER neuchâtelois

Conformément à la loi cantonale sur les transports publics, le canton de Neuchâtel a élaboré un plan directeur des transports en octobre 2007. Le programme d'action du plan directeur s'articule autour des axes définis dans la conception directrice. L'axe I — *Connecter et rapprocher les Neuchâtelois: vers le TransRUN* — traite du système de transport cantonal et d'agglomération (concept de RER neuchâtelois). L'axe III — *Un canton bien relié aux villes suisses et européennes* — fixe les priorités des liaisons extérieures au canton.

L'amélioration des relations ferroviaires entre l'Arc jurassien et les grandes agglomérations du Plateau suisse passe par la correction du tracé existant au moyen d'une liaison direct réduisant de moitié le temps de parcours entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds (projet TransRUN). L'infrastructure actuelle, vieille de 150 ans, n'est plus à même de répondre à la demande et doit être modernisée. TransRUN — colonne vertébrale du réseau RER de l'Arc jurassien — est le seul projet capable de répondre aux besoins en mobilité. D'autres variantes étudiées ont démontré l'impossibilité de développer une offre cohérente à l'horizon 2025 en raison du goulet d'étranglement à l'entrée ouest en gare de Neuchâtel, entre Vauseyon et Neuchâtel.

Pour rappel, trois lignes régionales, l'offre grandes lignes sur le Pied du Jura et le trafic marchandises doivent se partager la capacité entre Auviernier – Vauseyon et Neuchâtel. Au vu des objectifs de la Confédération d'utiliser la ligne du Pied du Jura pour développer encore le trafic marchandises, seul le projet TransRUN est à même de résoudre les problèmes de conflits détectés, le tracé entre la gare de Neuchâtel et l'entrée en tunnel aux Portes-Rouges étant indépendant des deux voies du Pied du Jura (dans les faits, il s'agit bel et bien d'une 3^{ème} voie existante entre la gare de Neuchâtel et les Portes Rouges, ce qui permet d'éviter une éventuelle 3^{ème} voie Vauseyon – Neuchâtel pour résoudre le problème du goulet d'étranglement de l'entrée ouest de la gare de Neuchâtel).

Le concept de RER définit dans le cadre du mandat de planification de l'Arc jurassien prévoit:

- La cadence au quart d'heure entre Le Locle – La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel avec 13 minutes de temps de parcours entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds; soit une diminution de plus de moitié du temps de parcours.
- Le prolongement des trains en direction de l'Arc lémanique à cadence horaire, ce qui mettrait la Chaux-de-Fonds à moins d'une heure de Lausanne.
- La liaison diamétrale Le Locle – Gorgier à la demi-heure avec 2 minutes d'attente en gare de Neuchâtel, ce qui permet de relier directement les pôles économiques cantonaux de Perreux et du Crêt du Locle.
- La cadence semi-horaire entre le Val-de-Travers et Neuchâtel dont une liaison directe en direction des Montagnes neuchâteloises.

Les projections de demande à l'horizon 2020 prévoient une fréquentation de 13'000 voyageurs jour entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, soit 3 à 4 fois plus que sur la ligne existante sur la base des chiffres 2009.

Depuis 2005, et l'introduction de la 1^{ère} étape de Rail 2000, la fréquentation moyenne lundi-vendredi (section de ligne la plus chargée) n'a cessé de croître sur la ligne 223 Le Locle – La Chaux-de-Fonds – Neuchâtel, soit 25% d'augmentation en 5 ans. La capacité des trains de l'heure de pointe est insuffisante: de nombreux clients voyagent debout durant les 30 minutes de trajet. La longueur des quais ne permet plus de prolonger les trains. A ce titre, le

canton envisage, dès 2012, de compléter l'offre par des trains supplémentaires RE entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds. Considérant le partage de capacité entre Vauseyon et Neuchâtel, il n'est pas exclu qu'à futur, certains trains de l'heure de pointe ne puissent plus être commandés en lien avec le développement de l'offre marchandise sur le Pied du Jura.

La conception globale de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire du Conseil fédéral s'oriente vers une stratégie à long terme pour le rail comprenant plusieurs étapes d'aménagement décrites dans le programme de développement stratégique STEP. Les perspectives à long terme pour le chemin de fer sont définies dans le message avec l'objectif de généraliser la cadence à la ½ heure sur le trafic longues distances et régional sur les lignes hors du périmètre des espaces métropolitains et la ½ heure sur les lignes RER avec, si nécessaire renfort au ¼ heure aux heures de pointes.

Le Conseil fédéral a établi plusieurs corridors — régions prises en considération pour l'analyse — pour lesquels des concepts d'offre sont élaborés et analysés au moyen de l'outil d'analyse NIBA. Nous constatons avec grands regrets et interrogations que la région de l'Arc jurassien n'a pas fait l'objet d'une analyse particulière. Nous pourrions donc interpréter qu'il est admis que cette région ne comportera pas de problème de capacité aux heures de pointes et que l'offre à long terme est garantie en fonction de la demande.

La Ville de la Chaux-de-Fonds est la troisième ville de Suisse romande. La population de cette agglomération de l'Arc jurassien comprend plus de 50'000 habitants qui sont actuellement totalement exclus de l'étude STEP.

Au vu de ce qui précède, nous vous demandons de prendre en compte les éléments suivants:

- Intégrer l'Arc jurassien dans un module d'analyse du programme STEP. Les Montagnes neuchâteloises et l'Arc jurassien sont également desservis par le réseau ferroviaire national CFF. Il en va de la cohésion nationale.
- Analyser les problèmes de capacité de la ligne 223 si aucun investissement n'est consenti sur cet axe et d'estimer les moyens nécessaires à la suppression du goulet d'étranglement Vauseyon – Neuchâtel si le TransRUN n'est pas réalisé.
- Intégrer le projet TransRUN dans vos estimations de la demande sur le Pied du Jura. Avec plus 13'000 voyageurs en gare de Neuchâtel, les problèmes de capacité sur la ligne du Pied du Jura sont actuellement largement sous-estimés.
- Intégrer le projet TransRUN dans le programme STEP.

Considération sur l'offre – réseau national

L'axe III du plan directeur cantonal des transports définit les objectifs suivants concernant les liaisons du canton de Neuchâtel vers les principales villes suisses:

- Lausanne: liaison cadencée à la demi-heure
- Valais: liaison directe sans rupture de charge à Lausanne
- Genève: maintien de la liaison directe cadencée à l'heure, sans arrêt à Lausanne
- Bienne – Zürich: liaison cadencée à la demi-heure

- Fribourg: introduction d'une liaison IR/RE cadencée à l'heure
- Berne: liaison cadencée à la demi-heure
- Optimisation des correspondances à Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds
- Développement des relations quotidiennes TGV vers Paris
- Développement des relations Montagnes neuchâtelaises – Besançon
- Connexion du canton de Neuchâtel au réseau LGV européen.

Notre analyse de l'offre ferroviaire repose sur les graphiques réticulaires transmis par l'office fédéral des transports au service des transports du canton de Neuchâtel le vendredi 17 juin 2011. Au vu de l'importance stratégique du message, le délai à notre disposition pour une analyse pertinente de ces documents est très court, ce que nous regrettons. En fonction de nos objectifs, vous trouverez nos demandes sous point II "Remarques sur le message mis en consultation".

II. Remarques sur le message mis en consultation

1. Grandes lignes du projet

1.1 Point de situation

Concernant le financement actuel du système des transports publics et ses faiblesses, il est incomplet de dire que les cantons ne participent pas au fonds FTP. En effet, certains projets reçoivent une participation du fonds FTP mais le solde est financé par le budget ordinaire de la Confédération avec, dans certains cas, une participation des cantons. A titre d'exemple, les aménagements d'infrastructure régionale au titre de mesures de compensation ZEB ou des projets à financement mixte comme la ligne diamétrale de Zurich (DML) ou le tunnel de Rosshäusern.

Sur ce même thème, il est mentionné que la participation des cantons dépend de leur capacité financière. En ce qui concerne les chemins de fer privés, c'est faux: la part définie par la législation fédérale dépend de la densité de la population et de la longueur de chemin de fer privé.

Au niveau des surcoûts pour l'exploitation et le maintien de l'appareil de production, le besoin de rattrapage sur le réseau CFF est évoqué. Ce besoin de rattrapage résulte d'une insuffisance de financement par le passé. Or dans le système actuel, c'est la Confédération qui finance intégralement l'exploitation et l'entretien du réseau CFF. Il appartient donc à la Confédération de participer de façon plus marquée à ce rattrapage. Dès lors, le canton demande une hausse de la contribution fédérale au FIF.

1.2. La solution proposée – le projet FAIF en un coup d'œil

Néant.

1.3. Solutions de financement proposées

L'affirmation selon laquelle le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) ne peut pas s'endetter est une affirmation incorrecte. Dans la mesure où un préfinancement cantonal de projets

ferroviaires est possible, le FIF s'endette auprès des cantons. Ce projet de préfinancement est judicieux, dans la mesure où l'urgence des mesures est définie dans le programme STEP, mais que les priorités d'un canton peuvent être différentes de celles de la Confédération. Ces avances ne sont pas rémunérées. Cette situation présente une inégalité par rapport à la Confédération. En effet, en reprenant le fonds FTP, le FIF reprend aussi les avances de la Confédération et les besoins de remboursement. Or les avances de la Confédération sont rémunérées. Nous demandons que ceci soit modifié et qu'elles ne le soient dorénavant plus. Ceci permet d'une part l'équité de traitement entre les cantons et la Confédération et d'autre part, d'affecter plus de moyens à l'entretien et au développement du réseau. Nous envisageons également que la renonciation au remboursement des avances puisse être la forme que prendrait, dans un premier temps, l'augmentation de la participation de la Confédération. Au niveau du préfinancement des cantons, la durée des avances devrait être limitée dans le temps et le calendrier du remboursement défini dans une convention. Sinon le risque est grand que le préfinancement se transforme en financement.

Concernant la clé de répartition des 300 millions entre cantons, elle devra impérativement être clarifiée avant les délibérations sur le projet. Ce manque de clarté nuit au débat politique et risque de cristalliser les inquiétudes financières des cantons.

La participation des cantons au sein d'une délégation dans le processus de planification et de préparation des conventions de prestations est à saluer. La forme n'en est toutefois pas claire et devra être précisée.

Le projet prévoit que les versements au FIF ne doivent pas augmenter d'avantage que la croissance fixée par le Conseil fédéral pour le secteur des transports. Cette mention nous paraît regrettable: les Chambres fédérales doivent avoir la possibilité de modifier cette proportion, notamment pour donner un signal clair dans l'optique de la politique de report modal.

En ce qui concerne les ressources supplémentaires du FIF, le projet demande la participation des utilisateurs et des bénéficiaires, c'est-à-dire les usagers par le biais d'une augmentation des prix du sillon et les cantons. Le projet omet toutefois de préciser que la Confédération est, elle aussi, bénéficiaire d'une infrastructure ferroviaire de qualité: cela contribue à atteindre ses objectifs de la politique des transports, soit le report modal. En tant que bénéficiaire, elle doit aussi participer à l'augmentation des fonds à disposition au FIF, par exemple dans les mêmes proportions que les cantons.

Nous considérons l'augmentation du prix du sillon comme une mesure adéquate. Toutefois, elle ne pourra probablement pas être intégralement reportée sur l'utilisateur final en trafic régional. Il en résultera donc une augmentation du besoin en indemnité. La plupart des cantons ayant atteint les limites de la quote-part, cette augmentation grèvera directement le budget des cantons. Nous demandons que la Confédération augmente aussi en conséquence les moyens à disposition pour l'indemnisation du trafic régional voyageur (TRV).

La réduction forfaitaire de la déduction des pendulaires est certainement un bon moyen simple d'engranger des recettes fiscales supplémentaires pour le FIF. D'ailleurs, la participation demandée aux cantons pourrait être compensée de la même manière. C'est aussi une mesure incitative indirecte à réduire la distance entre domicile et lieu de travail. Cette mesure a toutefois le désavantage de taxer plus les revenus moyens. Elle a un autre effet pervers: elle risque de concentrer la population vers les grands centres déjà congestionnés, au détriment de régions plus périphériques. Elle va donc à l'encontre de la cohésion territoriale recherchée et d'une utilisation optimale des infrastructures du pays. Il serait alors opportun, en vue d'une meilleure acceptation par le peuple, de prévoir des

mesures de compensation partielle ou d'envisager un "partage des sacrifices" en faisant aussi participer les entreprises aux nouvelles sources de financement. Les entreprises sont en effet totalement absentes du projet de financement. Or, elles sont, d'une part, bénéficiaires d'une bonne infrastructure et, d'autre part, génératrices de flux de déplacement plus ou moins importants, déterminés notamment par leur localisation. Dès lors, il est regrettable que la Confédération ait renoncé à évaluer cette option. Afin que tous les bénéficiaires d'une infrastructure de qualité participent au financement, il semble naturel que la Confédération évalue aussi cette alternative de manière approfondie.

Sur le plan pratique, il est mentionné "pour ne pas avoir à établir de nouvelle règle de financement, la contribution des cantons pourrait s'obtenir par une réduction des parts des cantons aux recettes fédérales, notamment à l'impôt fédéral direct" (page 40). Nous ne sommes pas opposés à la pratique, mais la clé de répartition utilisée pour réduire les parts à l'impôt fédéral direct (IFD) devra être fondée sur des critères comme la qualité de la desserte plutôt que sur les critères propres à l'IFD.

1.4. Mesures de financement rejetées

Comme évoqué ci-dessus l'option d'un versement transport pour les entreprises ne doit pas être écartée d'entrée de jeu par la Confédération. Nous sommes d'avis que la recherche de solutions de financement de l'infrastructure ferroviaire doit se faire sans tabou.

Concernant l'égalité de financement entre les infrastructures des chemins de fer privés et des CFF, nous regrettons la proposition faite de repousser la réflexion à un message ultérieur. En effet, la répartition entre canton et Confédération pour les investissements des entreprises de transport concessionnaires, devrait être intégrée dans le FIF dès sa création. Rappelons que le cofinancement actuel de l'infrastructure des chemins de fer privés concerne avant tout les régions périphériques. L'intégration de ce financement au FIF permettrait, d'une part, d'atteindre l'objectif d'égalité de traitement entre entreprises de transports concessionnaires et CFF et, d'autre part, permettrait, par le biais de la participation des cantons, de disposer d'une marge de manœuvre dans le cadre d'un rééquilibrage régional.

1.5. Options proposées pour l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire

Concernant les perspectives à long terme et les objectifs de la planification, le raccordement des régions périphériques est totalement oublié, de même que les régions touristiques ou de montagnes non alpines (Jura) ne sont pas du tout évoquées. Nous demandons que ces régions soient considérées au même titre que les régions alpines et touristiques. Dans cet esprit, nous insistons une fois encore sur la nécessité de traiter la région de l'Arc jurassien dans les corridors du projet STEP.

Au niveau du trafic marchandises le projet ne précise pas si l'encouragement du trafic de marchandises domestique comprend aussi le trafic sur voie étroite. Cet aspect devrait être précisé.

Dans le cadre du développement des chemins de fer privés, il est mentionné que plusieurs régions sont essentiellement desservies par des chemins de fer privés et un certain nombre sont évoquées. En revanche, le Jura et les Chemins de fer du Jura (CJ) ne le sont pas. Nous demandons que les CJ soient pris en considération par la Confédération.

S'agissant de la protection contre le bruit, en mars 2009, le Parlement avait décidé d'affecter les fonds résiduels, soit 500 millions, à des mesures renforcées. Malheureusement le projet mis en consultation n'en tient pas compte puisque cette somme a été réduite à 200 millions. Ce montant doit permettre, jusqu'en 2015, d'optimiser la protection contre le bruit sur le réseau ferroviaire actuel. Cette diminution d'attribution à la lutte contre le bruit est regrettable lorsque l'on sait que la loi fédérale sur la réduction du bruit émis par les chemins de fer a comme objectif de réduire le nombre de personnes exposées à des nuisances sonores supérieures à la valeur limite d'immission d'environ 67 %. Dès lors il est indispensable que le Conseil fédéral maintienne sa décision de proposer, au deuxième semestre 2011, des mesures additionnelles pour protéger les riverains particulièrement touchés. Ceci vaut en particulier pour l'axe du pied du Jura vu l'importance du trafic marchandises.

1.5.1 Principes du développement de l'infrastructure ferroviaire.

Le nouveau fond FIF — sans limite temporel contrairement au fonctionnement du précédent fond FTP — permet de développer des offres de prestation et des stratégies d'aménagement qui s'étendent au-delà de la réalisation d'un projet concret. Ce nouveau processus implique une planification roulante des besoins de l'offre de prestation par une mise à jour périodique, en fonction de l'évolution de la société et des transports. Sur cette base, il est alors tout à fait envisageable d'intégrer ultérieurement au processus STEP des projets qui aujourd'hui ne sont pas encore suffisamment avancés pour être pris en compte. Nous saluons cette proposition.

Le texte soumis à discussion porte sur une première étape d'aménagement à l'horizon 2025, au moyen d'un crédit d'engagement de 3,5 milliards de francs issus du FIF. Les projets retenus ne permettent pas de régler de nombreux problèmes en suspens qui pénalisent lourdement la clientèle. Le montant alloué à la première étape du programme de développement stratégique est insuffisant (voir point 1.6).

Les perspectives à long terme pour le chemin de fer prévoient trois étapes de développement avec une priorité au système de nœud par un horaire cadencé intégral et une augmentation de la fréquence de desserte des gares. Les objectifs du présent message sont, entre autres, d'assurer le raccordement des villes aux centres des espaces métropolitains moyennant la cadence semi-horaire. Sur les autres lignes des trafics longues distances et régional, la cadence semi-horaire est la règle générale. Dans les centres urbains des agglomérations, les RER circulent tous les quarts d'heure si la demande est suffisante. Les objectifs du plan directeur des transports du canton sont en tous points compatibles avec cette vision.

Il est cependant surprenant que les principales lignes du canton de Neuchâtel ne soient pas traitées sur cette base. En effet, la Confédération ne retient pas une cadence à la demi-heure pour le canton de Neuchâtel, mais uniquement une cadence horaire.

1.5.2 Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire.

Nos demandes ci-dessous se basent sur les 3 graphiques réticulaires transmis (STEP Ausbauschnitt 2025 trafic longue distance état au 20.03.2011, trafic longue distance et régional état au 14.04.2011 et Fern-und Regionalverkehr Region Bern Stand 04.05.2011).

Trafic longues distances

L'offre grandes lignes sur le Pied du Jura repose sur l'étude CFF en cours "Concept Romandie phase 2" qui propose d'introduire la cadence semi-horaire entre Lausanne et Bienne avec prolongement d'au minimum 1 train en direction Genève aéroport au lieu de 2 trains ICN actuellement en rafale. Nous soutenons cette proposition en insistant sur la mise en service du concept à l'horizon 2016 au plus tard. La ligne du Pied du Jura est la dernière ligne de cette importance à ne pas bénéficier de la cadence à la ½ heure. Le canton de Neuchâtel peut accepter temporairement la suppression de la liaison directe sur Genève (bypass de Bussigny) si la différence de temps de parcours Neuchâtel – Genève aéroport reste modeste. La détérioration du temps de parcours est compensée par une cadence ½ heure également en direction de Genève/Genève aéroport.

Le concept présenté envisage le rebroussement à Lausanne en direction de Genève aéroport avec 2 arrêts à Morges et Nyon (sillon IR). Le temps de parcours Neuchâtel passerait alors de 69 minutes à 83, soit 14 minutes de plus (20% d'augmentation), ce qui est inacceptable. Les dernières études à disposition ont démontré la faisabilité technique d'un rebroussement court à Lausanne permettant d'emprunter un sillon rapide sans arrêts Lausanne – Genève (IC) ramenant la différence de temps de parcours à 7 minutes. Ce concept nécessite des investissements pour gagner 2 minutes entre Lausanne et Bienne, seule solution pour que le système de nœud de correspondance voulu par STEP fonctionne à Lausanne et à Bienne.

L'accélération des trains sur le Pied du Jura entre Yverdon et Lausanne (augmentation de la vitesse maximale à 160km/h sur environ 13.5 km entre le tunnel du Mormont et Yverdon; augmentation de la vitesse maximale à 160km/h à Cossonay et entre Daillens-Eclépens pour un montant estimé à 150 millions de francs) doit faire partie de l'étape 2025 de STEP. Cet investissement répond à l'exigence de planification par le haut, car compatible avec les visions futurs (nœuds de Bienne et Lausanne 00/30). Le temps de parcours 2010 ICN entre Bienne et Lausanne est de 58 minutes. Il est prévu de le maintenir à l'horizon 2025 ce qui n'est pas envisageable.

Au final, contrairement à l'objectif de systématiser la cadence semi-horaire entre les principales villes suisses et les centres des régions métropolitaines, le canton de Neuchâtel se voit privé de liaisons de ce type en direction de Bâle et Zürich/Zürich aéroport, les correspondances à Bienne n'étant pas assurée (départ/arrivée ICN du Pied du Jura aux minutes 15/45 alors que l'IR Bienne – Zürich part/arrive en même temps). Nos propositions d'accélération ci-dessus répondent à cette exigence. En outre, nous avons constaté que la liaison ICN Genève/Lausanne – St-Gall est interrompue à Zürich gare principale à l'horizon 2025. Nous espérons qu'il s'agisse d'une erreur. Le canton de Neuchâtel refuse catégoriquement la suppression de la liaison directe Neuchâtel – Zürich aéroport.

Le maintien de la liaison directe Genève – Bienne (3^{ème} produit sur le Pied du Jura via le bypass de Bussigny) demande des investissements de l'ordre de 350 millions de francs (non compris gare d'Yverdon-les-Bains de 220 millions de francs), selon le tableau 4 du message avec un degré d'urgence 2 (à partir de 2040). Si les investissements ci-dessus sont concrétisés à l'horizon 2025, nous pouvons l'admettre. Nous insistons cependant une nouvelle fois sur la nécessité d'intégrer l'Arc jurassien dans le réseau grandes lignes. Les discussions actuelles dans le cadre du mandat de planification visent à introduire une relation directe entre l'Arc jurassien et l'Arc lémanique via la nouvelle infrastructure TransRUN.

L'investissement du tunnel à double voie Gléresse – Douanne estimé à 390 millions de francs fait partie des mesures de l'étape d'aménagement 2025 et doit le rester. Cette infrastructure permet de résoudre les conflits de sillon entre le trafic régional et le trafic marchandise qui doit se développer selon les priorités fédérales. Sans cette mesure, l'offre

régionale 2011 entre Bienne et Neuchâtel n'est plus garantie, ce qui signifie une dégradation de l'offre d'ici à 2025. De plus, elle est compatible avec un futur développement de l'offre grandes lignes comprenant 3 trains sur le Pied du Jura.

En résumé, nous vous demandons:

- d'intégrer les mesures d'accélération nécessaires sur le Pied du Jura afin de respecter les objectifs d'une généralisation à la ½ heure dans la première étape de STEP (horizon 2025);
- de corriger la rupture de charge à Zürich en direction de St-Gall et donc de l'aéroport de Zürich pour les trains Lausanne – Zürich via le Pied du Jura;
- de confirmer l'investissement de la double voie Gléresse – Douanne;
- d'intégrer l'Arc jurassien dans le trafic grandes lignes national.

Trafic régional voyageurs – région ouest

Nous relevons que le texte mis en consultation précise que la coordination entre les travaux de développement de l'offre régionale et le message STEP n'est pas garantie. Nous constatons néanmoins que l'objectif de la cadence semi-horaire n'est pas étudiée pour les principales lignes ferroviaires neuchâteloises (lignes 221 Buttes – Neuchâtel, 210 Gorgier – Yverdon, 223 Le Locle – Neuchâtel, 225 Bienne – la Chaux-de-Fonds, 236 La Chaux-de-Fonds – Glovelier).

A ce titre, nous demandons d'intégrer le réseau RER de l'Arc jurassien dans le programme STEP.

Trafic régional voyageurs – région Berne

Le groupe de travail Broye-Seeland responsable de la planification de l'offre sur le corridor Berne – Neuchâtel/Morat – Payerne, Fribourg - Yverdon et Fribourg – Neuchâtel étudie depuis plusieurs années les horaires de ces lignes. Un compromis entre les quatre cantons concernés avait pu être trouvé avec les mesures d'accélération prévue dans le projet ZEB (nœud complet de Lausanne et Bienne 00/30). Cette solution implique les investissements suivants:

- double voie Fanelwald – Marin-Epagnier (STEP, urgence 1)
- double voie Mauss – Gümmenen (STEP, urgence 1)
- îlot de double voie 5km à Müntschiem (pas retenu dans programme STEP!)
- voie de rebroussement à Brünnen (pas retenu dans programme STEP!)
- double voie entrée à Kerzers (STEP, urgence 1)
- nœud de Holligen et augmentation de capacité du nœud de Berne (STEP, étape 2025)

La décision du Conseil fédéral de traiter les mesures d'accélération en priorité 3 implique une réévaluation du concept d'offre global, la solution préconisée par le groupe de travail n'étant pas transposable dans la situation STEP 2025. A ce jour, aucune solution admise par toutes les parties n'a été trouvée.

En comparaison au précédent concept Rail 2030, nous saluons l'intégration des mesures "nœud de Holligen" et "augmentation de la capacité du nœud de Berne" dans le programme STEP.

La variante retenue par le Conseil fédéral propose un train supplémentaire Neuchâtel – Berne, selon un sillon beaucoup trop proche du régio-express actuel (12' de décalage avec un temps de parcours de 41 minutes au lieu de 32 pour le RE1). Nous estimons que l'objectif de la ½ heure n'est pas atteint et que les infrastructures supplémentaires ci-dessus doivent être intégrées au programme STEP.

Pour le canton de Neuchâtel, la ligne Berne – Neuchâtel a plusieurs fonctions. Premièrement, assurer de bonnes liaisons avec la Ville fédérale cadencée à la ½ heure avec un temps de parcours proche de 30 minutes et 2 arrêts intermédiaires au maximum (Ins et Kerzers). Deuxièmement, garantir une intégration de l'agglomération est (Marin et St-Blaise) au RER neuchâtelois avec au minimum une offre cadencée à la ½ heure avec de bonnes correspondances à Neuchâtel (c'est déjà le cas en 2011). Troisièmement, améliorer les relations avec Fribourg et son agglomération au moyen d'une liaison horaire la plus directe possible.

Excepté la troisième fonction évoquée, l'offre retenue n'atteint pas nos objectifs qui sont d'ailleurs identiques aux vôtres. Nous vous demandons:

- D'intégrer les infrastructures nécessaires à une offre ½ heure stricte entre Berne et Neuchâtel (Ilot de double voie à Müntschemier et voie de rebroussement à Brünnen) dans le programme STEP.
- De prévoir des mesures de compensation pour les effets de dégradation de l'offre liée au concept STEP (perte de la cadence ½ heure entre Marin/St-Blaise et Neuchâtel).

1.6. Variantes pour l'aménagement 2025 à 5,5 milliards de francs

Dans le cadre d'un aménagement 2025 à 5,5 milliards de francs, le projet analyse deux variantes. La première comprend le tunnel du Chestenberg, la deuxième met l'accent sur le trafic d'agglomération. Il faut ici relever que le tunnel du Chestenberg ne tient pas compte des résultats de l'analyse des besoins. En effet, cet ouvrage est essentiellement nécessaire au trafic longue distance alors que les mesures de premières priorités visent majoritairement le trafic en heure de pointe. Dès lors la variante 1 est contraire aux hypothèses et il faut privilégier la variante 2, donc le soutien au trafic d'agglomération.

1.7. Comparaison juridique et rapport avec le droit européen

Néant.

1.8. Classement d'interventions parlementaires

Néant.

2. Commentaires des articles

Modification de la loi sur les chemins de fer (LCdF)

L'effort de coordination entre politiques sectorielles est à saluer. Notamment par le biais du chapitre 5a Aménagement de l'infrastructure (nouveau), qui tient compte des espaces stratégiques et fonctionnels selon le Projet de territoire Suisse.

L'article 48e mentionne explicitement que la Confédération doit être majoritaire dans les sociétés tierces à qui l'on confie la réalisation de mesures d'infrastructures. Cette disposition

doit être adaptée afin de laisser une plus large marge de manœuvre au niveau de la gouvernance des projets. Par exemple, pour le projet TransRUN, une société anonyme a été créée. A ce jour, l'Etat de Neuchâtel est le seul propriétaire. L'article 48e tel que proposé exclurait d'entrée de jeu un cofinancement par la Confédération. Cette disposition est donc contraire à l'efficacité économique des projets en limitant le choix de la gouvernance de ceux-ci.

A l'article 49, il convient de préciser la délimitation du terme "tramways". S'agit-il d'une définition technique ou d'une délimitation financière selon la situation actuelle?

L'article 54 concerne l'application du droit fédéral des marchés publics aux gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire. Il prévoit que les "sociétés maître d'ouvrage" soient également concernées par cette disposition. Il est important que soit clarifiée la position de la Confédération s'agissant de la société TransRUN SA.

Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (LFIF)

A l'article 4, il est rappelé qu'il n'est pas nécessaire que l'Assemblée fédérale décide des intérêts des avances et des remboursements. Nous estimons qu'au contraire, cette compétence devrait échoir au parlement. Si l'Assemblée fédérale avait cette compétence, elle pourrait choisir d'exonérer les avances des intérêts; il s'agit d'une équité de traitement envers les avances des cantons qui ne portent pas intérêt.

III. Réponse au catalogue de questions

Généralités

1. Grandes lignes du projet

a. *Etes-vous d'accord avec les objectifs généraux du projet?*

Oui.

b. *Etes-vous d'accord que le FAIF fasse office de contre-projet direct à l'initiative TP?*

Oui. Il est important qu'un tel contre-projet soit présenté au peuple en même temps que l'initiative. Si l'initiative devait être rejetée sans un contre-projet, le signal politique serait que la situation actuelle est satisfaisante. Tel n'est pas le cas.

c. *Etes-vous d'accord avec la création d'un fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) pour financer l'infrastructure ferroviaire?*

Oui.

d. *Etes-vous d'accord que le FAIF comprenne aussi une première tranche de mesures de construction concrètes?*

Oui, cela est nécessaire. En l'absence de la première mesure du projet, ce sont encore les projets ZEB et Rail 2030 qui devraient être réalisés. Or le changement de paradigme (heure de pointe et trafic pendulaire) n'est pas compatible avec ces projets.

e. *Etes-vous d'accord que, par rapport à aujourd'hui, des fonds supplémentaires soient versés au FIF?*

Oui, cela est nécessaire comme l'on montré les différentes études sur l'état et les besoins du réseau ferré.

Financement

2. **Que pensez-vous du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)?**

a. *Etes-vous d'accord que ce fonds serve à financer l'exploitation, le maintien de l'appareil de production et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire?*

Oui. Toutefois, cela nécessite impérativement ces différentes étapes successives de l'aménagement afin de garantir que les objectifs puissent être réalisés et que le maintien de l'appareil de production ne se fasse pas au détriment de la capacité d'investir.

b. *Etes-vous d'accord que ce fonds soit de durée indéterminée? Si tel n'est pas le cas, quelle durée proposez-vous?*

Oui.

3. **Que pensez-vous des recettes proposées du fonds?**

a. *Etes-vous d'accord que les ressources actuellement affectées temporairement au fonds FTP soient versées dans le même cadre au FIF?*

Oui.

b. *Etes-vous d'accord que les fonds provenant jusqu'ici du budget fédéral ordinaire pour financer l'exploitation et le maintien de la capacité de l'infrastructure des CFF et des chemins de fer privés soient versés au FIF?*

Oui. En ce qui concerne les chemins de fer privés, dans la mesure où la participation future de la Confédération est aussi financée par le FIF.

c. *Etes-vous d'accord avec les nouvelles sources de financement proposées (augmentation du prix des sillons, déduction forfaitaire des frais de transport pour l'impôt fédéral direct, contribution des cantons)?*

Partiellement. L'augmentation du prix du sillon est une bonne mesure. Toutefois, elle ne pourra probablement pas être intégralement reportée sur l'utilisateur final en trafic régional. Il en résulte une augmentation du besoin d'indemnité. La plupart des cantons ayant atteint les limites de leur quote-part, cette augmentation grèvera directement le budget des cantons. Nous demandons que la Confédération augmente aussi en conséquence les moyens à disposition pour l'indemnisation du TRV. La déduction forfaitaire des frais de transport risque de générer une plus grande concentration d'habitants dans les grands centres congestionnés, au détriment des régions plus périphériques, nuisant à la cohésion nationale et à une utilisation optimale des infrastructures.

d. *Si vous avez répondu par non à une ou à plusieurs des questions précédentes, à quelles autres sources de financement donneriez-vous la préférence?*

Les sources proposées se basent sur les principes utilisateur-payeur et bénéficiaire-payeur. Toutefois, tous les bénéficiaires n'ont pas été pris en considération: la Confédération bénéficie au même titre que les cantons d'une infrastructure de qualité. Cela lui permet notamment d'atteindre ses objectifs de report modal. En ce sens, les cantons contribuant à hauteur de 300 millions de francs, la Confédération devrait augmenter elle-aussi sa participation du même montant. Les entreprises (l'économie) étant elles-aussi bénéficiaires d'infrastructures de qualité et génératrices de mobilité

par leur choix d'implantation pourraient aussi être mises à contribution dans une moindre mesure.

4. Répercussions sur les cantons

- a. *Etes-vous d'accord que le nouveau FIF serve aussi à financer l'intégralité de projets d'aménagement destinés avant tout au trafic d'agglomération, sachant que cela contribuera indirectement à soulager les finances cantonales?*

Oui. Toutefois, au vu des imbrications actuelles du financement par le fonds d'infrastructure d'une part et par les budgets ordinaires d'autre part, une telle reprise du financement de projets d'agglomération ne peut se faire que parallèlement à un désenchevêtrement du système actuel de financement des chemins de fer privés.

- b. *Etes-vous d'accord que les cantons versent une contribution de près de 300 millions de francs par année dans le FIF?*

En tant que bénéficiaire, il est juste que les cantons participent au financement du réseau ferroviaire. Toutefois, l'effort supplémentaire fournit d'un côté par les cantons devrait l'être aussi de l'autre par la Confédération.

- c. *Si tel n'est pas le cas: les cantons devraient-ils verser une contribution plus basse, plus élevée ou ne verser aucune contribution?*

L'élément le plus important dans le montant du financement est qu'il y ait un équilibre entre la contribution des cantons et celle de la Confédération. Si 300 millions suffisent, alors ce pourrait être 150 de la part des cantons et 150 de la Confédération. Toutefois, les sources supplémentaires s'avérant d'ores et déjà insuffisantes, 300 millions de la part des cantons aux s'ajouteraient 300 millions de la part de la Confédération permettraient d'atteindre plus rapidement certains objectifs de désengorgement du réseau.

- d. *Etes-vous d'accord que la contribution des cantons soit fixée en fonction d'une certaine clé de répartition?*

Oui.

- e. *A votre avis, quelle clé de répartition tiendrait le mieux compte du bénéfice retiré par les cantons?*

La clé de répartition devrait tenir compte de la qualité de la desserte et en particulier de la qualité de la desserte non indemnisée (un canton bénéficiant de bonnes relations de trafic longue distance non rémunéré devrait participer plus au financement de l'infrastructure qu'un canton avec peu de trafic longue distance qui doit au contraire indemniser plus de trafic régional), de la longueur des lignes ferroviaires et de la densité de la population.

- f. *Etes-vous d'accord que la déduction forfaitaire des frais de transport soit limitée à l'impôt fédéral direct?*

Oui. La solution consistant à laisser la possibilité aux cantons de faire de même pour dégager des recettes supplémentaires affectables de manière générale aux transports publics relève de la souveraineté fiscale des cantons.

- g. *Le financement de l'exploitation et du maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire des chemins de fer privés – à l'exception de l'infrastructure d'importance nationale – doit-il continuer d'être conjointement assuré par la Confédération et les cantons (réglementation actuelle / réglementation FAIF) ou devrait-il – avec la compensation financière correspondante des cantons – dorénavant relever entièrement du FIF?*

Les projets étant fortement liés, il faut profiter de la création du FIF pour mettre sur pied d'égalité le financement de l'infrastructure dite nationale (CFF et chemins de fer privés d'importance nationale) et des chemins de fer privés. Une compensation correspondante des cantons devrait dans ce cas s'ajouter au pot de financement du FIF. Ceci permettra aussi, le cas échéant, de disposer d'un levier afin de compenser certains effets en combinant avec la clé de répartition des 300 millions de francs. Il est toutefois important que les cantons ne perdent pas tout contact avec la planification des infrastructures, notamment en ce qui concerne des projets touchant le trafic d'agglomération et régional.

5. Que pensez-vous du préfinancement et du cofinancement des cantons?

a. *Etes-vous d'accord que les cantons puissent, à certaines conditions, préfinancer certains projets?*

Oui.

b. *Etes-vous d'accord que les cantons puissent, à certaines conditions, cofinancer certains projets?*

Oui.

c. *Etes-vous d'accord avec les conditions décrites?*

Partiellement: les avances ne sont pas rémunérées, ce qui crée une inégalité de traitement entre cantons et Confédération. En effet les avances de la confédération au fonds FTP qui sont reprises dans le FIF portent intérêts. Nous demandons que ces avances ne portent plus intérêts dans le nouveau fonds, dégageant d'une part des moyens supplémentaires et rétablissant l'équité d'autre part.

Questions relatives à l'aménagement de l'offre et de l'infrastructure ferroviaire

6. Comment évaluez-vous la perspective à long terme?

a. *Etes-vous d'accord avec le développement du réseau ferroviaire suisse en fonction des trois pôles « compléter le système des nœuds », « accroître les fréquences et les capacités » et « accroître la vitesse »?*

Oui.

b. *Etes-vous d'accord que la priorité soit accordée aux deux pôles «compléter le système des nœuds», «accroître les fréquences et les capacités» par rapport au pôle «accroître la vitesse»?*

Oui. La priorité doit être donnée aux projets qui permettent d'augmenter la capacité du réseau où cela est nécessaire. Nous regrettons cependant que les mesures d'accélération permettant de compléter le système de nœud complet soient repoussées à un horizon incertain. Elles devraient être intégrées dans le cadre de STEP.

c. *Etes-vous d'accord avec les objectifs de la perspective à long terme pour le trafic des voyageurs et le trafic longues distances? Si tel n'est pas le cas, que proposez-vous?*

Oui. Cependant, comme évoqué sous point 1.5.2, l'horizon pour atteindre ces objectifs pour certains corridors est tellement éloigné qu'il devient difficile d'admettre que cela en reste un pour la Confédération.

7. Que pensez-vous du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (STEP)?

- a. *Etes-vous d'accord avec la direction générale du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire ?*
Oui.
- b. *Etes-vous d'accord que la cadence semi-horaire soit étendue dans le trafic longues distances?*
Oui. Nous demandons que les cantons soient systématiquement intégrés à la planification de STEP, d'autant plus si ces derniers contribuent au financement du programme.
- c. *Etes-vous d'accord que, à long terme, la cadence au quart d'heure soit introduite sur les tronçons très fréquentés (RER et trafic longues distances)?*
Oui, dans la mesure où des études en démontrent la nécessité.
- d. *Etes-vous d'accord que l'on cherche aussi à réduire les temps de parcours en accroissant les capacités?*
Oui. Le système des nœuds doit rester la priorité.
- e. *Etes-vous d'accord avec les mesures visant à renforcer la compétitivité du trafic ferroviaire des marchandises et à garantir plus durablement le trafic par wagons complets isolés en Suisse?*
Oui. Ceci doit aussi prendre en considération le trafic marchandises sur voie étroite dans les régions qui sont majoritairement desservie de cette manière (Jura, Pays d'en Haut, Grisons, Haut-Valais).
- f. *Etes-vous d'accord que des mesures soient aussi prévues pour les chemins de fer privés?*
Oui, mais la question du financement et l'égalité de traitement avec les CFF doit aussi être revue.
- g. *Etes-vous d'accord que l'aménagement ne soit pas planifié et réalisé d'une seule traite, mais en plusieurs étapes d'aménagement?*
Oui. Les échéances de réévaluation doivent être clairement spécifiées et des modifications dans le cadre global doivent être possibles.

8. Que pensez-vous de l'étape d'aménagement 2025 proposée?

a. *Etes-vous d'accord avec les objectifs de l'étape d'aménagement 2025?*

Oui. Il subsiste néanmoins de gros points faibles qui ne peuvent être négligés pour certains corridors (voir point 1.5.2). Nous réitérons notre demande d'intégrer un module "Arc jurassien" dans le programme STEP

b. *Etes-vous d'accord avec les projets proposés pour l'étape d'aménagement 2025?*

Oui. Ils doivent cependant être complétés par un module Arc jurassien qui tienne compte du développement du RER neuchâtelois (avec TransRUN) et par des mesures qui permettent le bon fonctionnement des nœuds de correspondance de Lausanne et Bienne également pour la ligne du Pied du Jura et pas seulement pour le Plateau suisse.

c. *Si tel n'est pas le cas, quels projets estimez-vous plus urgents?*

d. *Etes-vous d'accord avec le montant prévu pour l'étape d'aménagement 2025 (3,5 milliards de francs)?*

Non, il reste encore trop de problèmes qui ne peuvent être négligés à cet horizon de planification.

e. *Si vous accordiez la préférence à une étape d'aménagement plus étendue, quelle serait-elle?*

Dans le cadre d'un aménagement 2025 à 5,5 milliards de francs, le projet analyse deux variantes. La variante 1 comprend le tunnel du Chestenberg, la variante 2 met l'accent sur le trafic d'agglomération. Le tunnel du Chestenberg ne tient pas compte des résultats de l'analyse des besoins puisqu'il est essentiellement nécessaire au trafic longue distance alors que les mesures de premières priorités visent majoritairement le trafic en heure de pointe. Dès lors la variante 1 est contraire aux hypothèses et il faut privilégier la variante 2.

Et par quels moyens supplémentaires serait-elle financée?

Augmentation paritaire de la participation: 300 millions de francs par an de la part de la Confédération en plus des 300 millions de francs de la part des cantons. D'autre part, l'arrêt de la rémunération des avances au fonds FTP pour mettre les avances de la Confédération sur pied d'égalité avec celles des cantons dégagera aussi des moyens supplémentaires. Finalement, une contribution de la part des entreprises devrait être envisagée et sérieusement étudiée par la Confédération.

9. Soutenez-vous les adaptations de la loi fédérale sur le développement de l'infrastructure ferroviaire (LDIF)?

Oui.

Autres remarques

10. Avez-vous d'autres remarques sur le projet de consultation?

Non.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à nos préoccupations, nous vous prions de croire, Monsieur le directeur, à l'expression de notre parfaite considération.

Neuchâtel, le 6 juillet 2011

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
G. ORY

La chancelière,
S. DESPLAND