AMELIORATION DE LA LIGNE BERNE – NEUCHATEL 05.032

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant octroi d'un crédit urgent de 12.190.000 francs destiné à couvrir la part du canton de Neuchâtel pour la réalisation des projets de doublement de voie entre Bümpliz-Nord – Niederbottigen et Anet – Pont-de-Thielle sur la ligne ferroviaire Neuchâtel – Berne du BLS Chemin de fer du Lötschberg SA

(Du 8 septembre 2005)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Dans le cadre du doublement de la ligne ferroviaire Neuchâtel-Berne, nous sollicitons la ratification d'un crédit urgent de 12.190.000 francs, adopté par le Conseil d'Etat et approuvé par la commission de gestion et des finances.

La ligne de chemin de fer reliant Neuchâtel à Berne, exploitée par la société BLS SA, offre actuellement des performances très insuffisantes. Les nombreux neuchâtelois empruntant cette ligne, pendulaires ou voyageant pour affaires, sont pénalisés par les temps de parcours trop longs et une densité insuffisante de l'horaire. Ces problèmes sont dus à une infrastructure à voie unique sur la majeure partie du tracé, obligeant les trains à de nombreux arrêts pour croisements. Tout retard se répercute alors sur l'ensemble des convois. Les travaux présentés par ce rapport consistent à doubler la voie sur deux tronçons importants totalisant près de 9 kilomètres. Ils permettront, dès fin 2007, de diminuer le temps de parcours de 7 minutes et d'améliorer la cadence aux heures de pointe. Par ailleurs, ils contribueront à assurer l'avenir du TGV Berne – Paris via Neuchâtel en permettant à ces trains de gagner près de 10 minutes. De bonnes liaisons, tant vers la France que vers la ville fédérale, sont indispensables à l'économie neuchâteloise, tournée vers l'extérieur.

L'urgence est dictée par le fait que les mandats de planification de détail des installations de sécurité ont d'ores et déjà été attribués début août 2005 par le BLS, suite à l'accord des cantons de Berne et de Fribourg quant à leur participation financière, intervenu en juillet 2005. Ces mandats ne pouvaient pas être attribués plus tard sans reporter la date de mise en service prévue pour les nouveaux aménagements et annuler l'accord trouvé entre la Confédération et les cantons sur ce dossier (réalisation à cheval sur deux systèmes de financement). Le Canton de Neuchâtel devant passer, contrairement aux autres partenaires, par son législatif, il ne manque aujourd'hui que son feu vert pour procéder à la signature de la convention de financement multilatérale. Le BLS s'étant montré disposé à assumer le risque financier d'une annulation du projet jusqu'au 30 septembre 2005, il est impératif que le Conseil d'Etat puisse signer la convention de financement à cette date.

1. INTRODUCTION

Nous avons l'avantage de soumettre à la ratification de votre Conseil un projet de décret portant octroi d'un crédit de 12.190.000 francs destiné aux travaux urgents de doublement de voie sur la ligne Berne – Neuchâtel (dite « la BN »), réalisables d'ici à fin 2007.

Comme expliqué ci-après, ce projet de décret revêt un caractère d'urgence au sens de l'article 41 de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980. Il a dès lors été soumis à l'accord préalable de la commission de gestion et des finances qui, en date du 30 août 2005, l'a approuvé par 7 voix contre 5 et une abstention.

Les travaux se dérouleront de 2005 à 2008. Si la deuxième étape de réforme des chemins de fer entre en vigueur au plan national comme prévu au 1er janvier 2007, la part à payer par le canton de Neuchâtel pour ces travaux ne se montera qu'à 5,1 millions de francs. Cette date d'entrée en vigueur n'ayant toutefois pas été confirmée, nous nous voyons contraint de solliciter la totalité du montant correspondant à la part neuchâteloise. Des explications à ce sujet sont données au chapitre 4.

Quant à la procédure d'urgence, selon l'article 41 de la loi cantonale sur les finances, du 21 octobre 1980, elle est justifiée par des délais de réalisation très serrés. Des explications sont fournies au chapitre 5.

1.1. Contexte général

Le développement du RER de Berne et l'introduction de prestations nouvelles comme la liaison directe Neuchâtel – Fribourg (2001) ont pour conséquence une surcharge de la ligne, principalement à voie unique. La gestion du trafic ferroviaire en est rendue difficile, avec pour effet des allongements de temps de parcours et une dégradation de la stabilité de l'horaire. De fait, aujourd'hui, le parcours Neuchâtel – Berne (env. 40 km) prend presque autant de temps que le parcours Neuchâtel – Lausanne (env. 70 km) ! La réalisation des deux projets de doublement de voie dont il est question présente donc un intérêt stratégique pour notre canton en vue d'améliorer nos relations avec la Ville fédérale, mais aussi dans l'optique du maintien de relations concurrentielles par TGV Berne – Paris via Neuchâtel.

En effet, le temps de parcours et la fréquence de circulation des trains dépendent de la qualité de l'infrastructure. A cet égard, les doublements des tronçons Anet – Pont-de-Thielle et Bümpliz-Nord – Niderbottigen autoriseront, dès décembre 2007, une diminution de 7 minutes des temps de parcours (de 40 à 33 minutes !) et l'introduction aux heures de pointe de trains supplémentaires offrant un cadencement à la demi-heure.

Pour rappel, les résidents de notre canton ou les personnes qui y travaillent fréquentent assidûment cette ligne. En effet, les Neuchâtelois qui se rendent quotidiennement en direction de Berne et environs, ainsi que les personnes en provenance de Berne et environs qui travaillent ou étudient à Neuchâtel sont près de 3000 par jour. Par ailleurs l'absence de liaison autoroutière entre Neuchâtel et Chiètres rend encore plus nécessaire une ligne ferroviaire offrant une haute qualité de services.

Le rôle de la ligne Berne – Neuchâtel comme support de la liaison TGV Berne – Paris est à mettre particulièrement en évidence. De fait, aujourd'hui, le TGV perd beaucoup de temps entre Berne et Neuchâtel, puisqu'il nécessite près de 40 minutes pour effectuer le parcours en raison des croisements avec des trains régionaux, alors qu'il aura la

possibilité de le faire en 30 minutes une fois réalisés les deux doublements prévus. Ce temps de parcours amélioré, additionné à d'autres gains prévus sur la traversée du Jura (Dole – Frasne), permettrait à la ligne TGV par l'Arc jurassien de rester concurrentielle à long terme face aux liaisons futures Paris – Bâle – Berne ou Paris – Genève – Lausanne. Ces dernières, sans une amélioration de la BN, mettraient en danger le TGV Paris – Neuchâtel – Berne, avec pour conséquence la suppression de liaisons directes de notre chef-lieu vers la capitale française. Cette éventualité aurait bien entendu un impact catastrophique sur les relations économiques de notre canton avec Paris, extrêmement importantes vu les investissements français dans la région neuchâteloise et nos exportations vers la France. En effet, dans les domaines de l'horlogerie, du design, de l'automation et des microtechniques, massivement orientés vers l'économie mondiale, des liaisons directes et rapides avec la France sont déterminantes.

2. BASES LEGALES

2.1. Investissements dans les entreprises de transport

Les articles 56, 60 et 61 de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF), du 20 décembre 1957, permettent à la Confédération et aux cantons d'accorder des contributions aux entreprises de transport souhaitant aménager des installations et des équipements destinés à augmenter la sécurité de leur exploitation.

La ligne BN touche trois cantons, ceux de Berne, Fribourg et Neuchâtel, conjointement appelés à participer au financement, ainsi que la Confédération. La présente demande de crédit est fondée sur l'article 25 de la loi cantonale sur les transports publics (LTP), du 1er octobre 1996.

3. DESCRIPTIF DU PROJET

La ligne Berne – Neuchâtel, de 43 km de longueur, comprend 10.0 km de double voie entre Berne et Rosshäusern, tronçon interrompu par 1,5 km de voie simple entre Bümpliz-Nord et Niederbottigen, et donc 31,5 km à simple voie de Rosshäusern à Neuchâtel.

3.1. Projet de doublement de voie entre Bümpliz-Nord et Niederbottigen

Le développement de l'offre amorcé en 2005 dans le cadre de son projet de RER par le canton de Berne nécessite pour garantir une fréquence au ¼ d'heure de Berne à Brünnen le doublement de voie sur le dernier tronçon à voie unique de l'agglomération bernoise entre Bümpliz-Nord et Niederbottigen. Ce goulet d'étranglement freine toute possibilité d'amélioration et de développement du trafic ferroviaire sur cette ligne.

L'élaboration de ce nouveau concept de RER bernois permet de privilégier une relation directe entre Berne et Neuchâtel en supprimant les arrêts de Bümpliz-Nord et de Gümmenen qui ne seront desservis plus que par les trains du RER de Berne.

Ce projet comprend les aménagements suivants :

- doublement des voies sur 1,5 km entre Bümpliz-Nord et Niederbottigen;
- réhaussement des vitesses maximales de 140 à 160 km/h;
- adaptation des installations de sécurité.

3.2. Projet de doublement de voie entre Anet et le Pont-de-Thielle

La superposition sur ce tronçon des trains Neuchâtel - Fribourg, Neuchâtel – Berne (ligne S5 du RER de Berne) Neuchâtel – Berne (« directs » ou RE) et TGV impose la réalisation rapide de ce doublement. La possibilité de croisements dynamiques (entre deux trains en marche plutôt qu'à l'arrêt dans une gare) permet d'éviter des pertes de temps importantes.

Ce projet comprend les aménagements suivants :

- doublement des voies sur 7,2 km entre Anet et Le Pont-de-Thielle (pont non compris) ;
- double voie en gare d'Anet ;
- transformation de la gare de Gampelen (tracé aménagé pour une vitesse maximale de 160 km/h) ;
- adaptation et commande à distance des installations de sécurité.

3.3. Horaires 2008 (dès décembre 2007)

L'horaire 2005 des transports publics a marqué la mise en œuvre complète de la première étape de Rail 2000 modifiant de manière importante l'horaire sur la ligne du Pied du Jura. L'accélération d'environ ¼ d'heure des trains du trafic longues distances de/pour Zurich a modifié les heures de passage des trains à Neuchâtel et à Berne et donc les horaires des lignes du trafic régional en correspondance. Dans ce contexte, la qualité des correspondances à Neuchâtel des trains directs Neuchâtel - Berne a malheureusement été dégradée. Les projets présentés par ce rapport apportent une situation nettement plus favorable pour le canton de Neuchâtel. Dès l'horaire 2008 (décembre 2007), ils permettront :

- d'améliorer le temps de parcours des trains directs (RE) Neuchâtel – Berne : 33 minutes en 2008 par rapport à 40 minutes en 2005. Cette amélioration est possible grâce à la suppression des arrêts de Gampelen et Bümpliz-Nord, la modification des points de croisement et le réhaussement des vitesses de 140 à 160 km/h. A noter que les arrêts d'Anet et de Chiètres sont maintenus ;
- d'améliorer les temps de parcours Le Locle/La Chaux-de-Fonds – Berne grâce à l'amélioration des correspondances à Neuchâtel, qui passent de 13 minutes en 2005 à 4 minutes en 2008. En 2005, la liaison La Chaux-de-Fonds – Berne est plus rapide via Bienne que via Neuchâtel (1h16' contre 1h22') alors que dès 2008, la liaison via Neuchâtel permettra de gagner plus de 10 minutes. (1h05'). Cette amélioration permet de concurrencer les temps de parcours en voiture entre La Chaux-de-Fonds et Berne ;
- de rétablir des correspondances optimales du Val-de-Travers et de l'Entre-deux-Lacs pour Berne ;
- de rétablir des relations Yverdon-lesBains – Berne via Neuchâtel. En 2005, de par les mauvaises correspondances en gare de Neuchâtel, la liaison Yverdon-les-Bains – Berne est plus rapide via Bienne;
- d'intégrer des trains directs à la cadence à la demi-heure pour Berne aux heures de pointe;

- d'améliorer le temps de parcours TGV entre Berne et Neuchâtel (2005 : 41' ; 2008 : 31') ;
- de maintenir le niveau de prestation de la ligne S5 Neuchâtel – Berne du RER bernois.

4. FINANCEMENT ET COUTS

4.1 Mécanisme de financement

Le BLS dispose de peu de moyens d'investissement. Les montants disponibles permettent aujourd'hui d'assurer uniquement le maintien de l'état des installations et d'adapter la hauteur des quais dans les gares régionales. Il n'est donc pas possible d'envisager le financement de ce projet par des fonds propres de l'entreprise BLS. Dès lors, à la suite de longues discussions, nous avons trouvé avec la Confédération et les Cantons de Berne et de Fribourg l'accord suivant :

Le BLS sollicite un prêt conditionnellement remboursable selon l'art. 56 LCdF. Cette procédure bien connue, qui a d'ores et déjà permis la réalisation de nombreux projets ferroviaires dans le canton de Neuchâtel et sur ses liaisons avec l'extérieur, implique l'engagement conjoint des cantons concernés et de la Confédération. Elle peut être appliquée aux travaux qui se dérouleront en 2005 et 2006.

Dès le 1er janvier 2007 toutefois, la situation devrait changer. La révision de la loi sur les chemins de fer, actuellement en consultation auprès des Chambres fédérales sous la dénomination « 2ème étape de la réforme sur les chemins de fer », prévoit que les lignes importantes du réseau suisse, dont la BN, seront financées par la seule Confédération (en contrepartie, les cantons financeront à eux seuls les lignes dites secondaires). Ceci signifie que la partie des travaux échéant sur les années 2007 et 2008 ne devra pas être cofinancée par les cantons.

Les deux projets de doublement que nous vous présentons sont donc à cheval sur deux systèmes de financement. Comme présenté dans le tableau ci-dessous, si la réforme des chemins de fer entre en vigueur comme prévu, le canton de Neuchâtel verra sa participation limitée à 5,1 millions de francs, soit sa part sur les travaux échéant au 31 décembre 2006. Bien que ce cas de figure soit très probable, nous ne pouvons pas aujourd'hui dire avec certitude que le processus parlementaire fédéral aboutira dans les délais prévus. Nous nous voyons donc contraints de solliciter un crédit correspondant au cas où la réforme des chemins de fer prendrait du retard, donc comme si la totalité des travaux se faisaient sous le régime actuel de financement selon l'art. 56 LCdF.

4.2 Coûts

Le tableau ci-dessous présente les coûts des projets après déduction des parts à charge des communes bernoises (chemins de desserte locale, passages sous-voie, etc.), de la route T10 (barrières de sécurité), et autres divers. Ils sont fournis par BLS SA et seront repris dans une convention ad hoc, à signer par tous les partenaires.

Projet Bümpliz – Niederbottigen : 22,1 millions de francs

Projet Anet – Pont-de-Thielle : 54,8 millions de francs

Répartition des coûts (total des deux projets):

Prêt conditionellement remboursable (sans intérêts)		**2005/2006**	***2007/2008 ****	**Total**
	%	**Fr.**	***Fr.***	**Fr.**
Confédération	42,02%	13'520'000	*18'780'000*	32'300'000
Canton de Neuchâtel	15,86%	5'100'000	*7'090'000*	12'190'000
Canton de Fribourg	3,59%	1'170'000	*1'610'000*	2'780'000
Canton de Berne	38,53%	12'390'000	*17'220'000*	29'610'000
Total	0%	32'180'000	*44'700'000*	76'880'000

** Coûts pris en charge exclusivement par la Confédération si la réforme des chemins de fer entre en vigueur au 1er janvier 2007.*

Ces projets sont connus du Grand Conseil. Le crédit est prévu au budget 2005 sous la rubrique « crédits à solliciter ».

5. DELAIS

Les deux projets que nous vous soumettons ont d'ores et déjà démarré, le BLS assumant le risque financier jusqu'au 30 septembre 2005. le début des travaux en 2005 était nécessaire pour que le délai d'entrée ne vigueur du nouvel horaire en décembre 2007 puisse être respecté. Il existe en effet aujourd'hui une opportunité extraordinaire de lancer des travaux importants pour le canton de Neuchâtel, de les co-financer sur un an et demi (le prix à payer pour de meilleurs horaires dès fin 2007), puis de laisser leur achèvement à la responsabilité financière de la seule Confédération. Si cette opportunité n'est pas saisie, la mise en service des installations sera reportée d'une année entière (au changement d'horaire de décembre 2008), et la presque totalité du projet passerait sous le nouveau régime financier. Dès lors, la part à financer par la Confédération serait trop importante et ces travaux seraient reportés à une échéance que les cantons ne maîtriseraient plus. Pour tenir les délais exposés ci-dessus, une convention de financement signée doit être disponible à la fin du mois de septembre.

Pour que le Conseil d'Etat puisse signer cette convention, une procédure urgente est nécessaire. En effet, en procédure ordinaire, le Grand Conseil ne déciderait pas sur cet objet avant novembre 2005 au meilleur des cas. Ceci aurait pour conséquence un report d'une année du projet, ce qui doit être évité, comme expliqué plus haut.

Par ailleurs, il ne nous a pas été possible de soumettre au Grand Conseil ce crédit à fin 2004 ou début 2005, comme nous l'aurions souhaité. En effet, l'établissement de rapports complémentaires pour la procédure d'approbation des plans et des divergences de vue entre les cantons sur la répartition des coûts ont nécessité plusieurs mois supplémentaires de travail et de négociation. Aujourd'hui, un accord a été trouvé et nous sommes en mesure de vous soumettre cet objet, bien que nous soyons contraint de le faire selon la procédure d'urgence.

Nous avons également étudié un report de ces travaux, dans l'idée de les faire financer entièrement par la Confédération. Or, même en admettant la reconduction des mauvais horaires actuels durant deux années supplémentaires, ceci n'est pas possible. En effet,

dès l'entrée en vigueur de la deuxième étape de la réforme des chemins de fer, la Confédération décidera seule des projets à réaliser, selon ses priorités de politique des transports et sa situation financière. Si les deux projets de doublement en question sont en cours de réalisation au moment du changement de régime de financement, la Confédération les achèvera. Si par contre les travaux n'ont pas débuté, ils ne seront très vraisemblablement pas lancés, car d'autres projets jugés plus urgents au plan national seront réalisés en priorité. De fait, la Confédération se garde aujourd'hui de tout engagement quant à la réalisation prochaine de ces projets de doublement si les travaux n'étaient pas lancés dès cette année, selon le schéma présenté dans ce rapport.

6. CONCLUSIONS

A n'en pas douter, la ligne ferroviaire Berne – Neuchâtel en tant que support de liaisons TGV performantes pour Paris ou comme voie de liaisons directes pour Berne constitue un enjeu stratégique prépondérant pour la promotion économique et pour la population de notre canton. La réalisation des deux projets d'infrastructure Anet – Pont-de-Thielle et Bümpliz – Niederbottigen constitue une nouvelle étape d'amélioration de nos relations avec l'extérieur, dont nous dépendons fortement.

Rappelons ici, que dans le cadre de l'amélioration des liaisons internationales, les Chambres fédérales ont octroyé un crédit d'investissement de 100 millions de francs pour le doublement d'un autre tronçon de la ligne Berne – Neuchâtel, à savoir Rosshäusern – Gümmenen. Ainsi, elles ont reconnu l'importance de la ligne et sa vocation internationale. Cependant, la réalisation de ce projet ne prend toute sa signification qu'avec la réalisation antérieure des deux projets présentés dans ce rapport. Il est clair qu'un retard, ou pire, une remise en question de ces deux doublements compromettrait également le projet complexe Rosshäusern – Gümmenen (tunnel et viaduc).

En s'engageant aujourd'hui, le canton de Neuchâtel obtient la garantie d'une réalisation rapide et conforme à sa volonté de développement de l'offre ferroviaire avec la Ville fédérale. Il réaffirme son engagement au maintien de relation internationale avec Paris. Il prend une option pour influencer positivement les futures décisions d'investissements de la Confédération sur la ligne.

Devant la nécessité de s'engager très rapidement vis-à-vis des autres partenaires de ce projet, le Conseil d'Etat a retenu la procédure d'urgence. Elle lui permet de signer la convention de financement multilatérale dès que celle-ci aura été établie par la Confédération, mais au plus tard au 30 septembre. La commission de gestion et des finances a approuvé le crédit de 12.190.000 francs par 7 voix contre 5 et une abstention en date du 30 août 2005. Selon la procédure prévue à l'article 41 de la loi sur les finances, le crédit doit encore être ratifié par le Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat vous prie dès lors de prendre en considération le présent rapport et d'adopter le décret y relatif.

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

Neuchâtel, le 8 septembre 2005

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
B. SOGUEL	J.-M. REBER

Décret
portant octroi d'un crédit urgent de 12.190.000 francs destiné à couvrir la part du canton de Neuchâtel pour la réalisation des projets de doublement de voie entre Bümpliz-Nord – Niederbottigen et Anet – Pont-de-Thielle sur la ligne ferroviaire Neuchâtel – Berne du BLS Chemin de fer du Lötschberg SA

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF), du 20 décembre 1957,

vu la loi sur les transports publics (LTP), du 1er octobre 1996,

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

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 8 septembre 2005

décrète:

Article premier Un crédit de 12.190.000 francs est accordé au Conseil d'Etat pour couvrir la part du canton de Neuchâtel pour la réalisation des projets de doublement de voie entre Bümpliz-Nord – Niederbottigen et Anet – Pont-de-Thielle sur la ligne ferroviaire Neuchâtel – Berne.

Art. 2 [1]L'utilisation du crédit est liée à la condition que la Confédération verse sa contribution pour les projets financés en vertu de l'article 56 de la loi fédérale (LCdF), du 20 décembre 1957.

Art. 3 Le Conseil d'Etat est autorisé à se procurer, éventuellement par la voie de l'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution du présent décret.

Art. 4 Le crédit sera amorti conformément aux dispositions du décret concernant l'amortissement des différents postes à l'actif des bilans de l'Etat et des communes, du 23 mars 1971

Art. 5 [1]Le présent décret est soumis à référendum facultatif

[2]Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*