

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant octroi d'un crédit
d'investissement de 6.600.000 francs pour la réalisation des
études d'avant-projet d'un nouveau tronçon de voie ferrée
entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds (projet TransRUN)**

(Du 13 mai 2009)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

En 2007, le Grand Conseil a adopté le rapport du Conseil d'Etat intitulé "Un canton, une vision". Ce faisant, il a confirmé les orientations prises dans le dossier du TransRUN et demandé au Conseil d'Etat de concentrer son travail sur la liaison la plus directe possible entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds. Le présent rapport présente l'état du projet et appuie une demande de crédit destinée à la poursuite des travaux de planification.

Ces derniers 18 mois, le projet TransRUN a gagné en crédibilité à tous les niveaux. Suite au dépôt par le canton du projet d'agglomération RUN à fin 2007, il est aujourd'hui reconnu par la Confédération comme relevant du trafic d'agglomération et pouvant bénéficier d'une aide financière du fonds d'infrastructure.

Début 2008, le Conseil d'Etat a nommé trois de ses membres au sein d'un comité de pilotage incluant également la Confédération. Sous l'égide de cet organe stratégique, diverses études importantes ont été conduites.

Dans le domaine de l'infrastructure, les nouvelles normes de sécurité imposent que les tunnels sous Chaumont et la Vue-des-Alpes soient doublés d'un tunnel de fuite. Dès lors, le devis estimatif a été remis à jour. Par ailleurs, divers compléments ont encore été étudiés.

Des études économiques ont montré que l'ampleur de l'investissement lié au TransRUN se relativise si l'on prend en compte le fait que la ligne actuelle devra également être assainie et si l'on tient compte de recettes d'exploitation nettement supérieures dans le cas du TransRUN. A l'addition de l'ensemble des facteurs et considérant une durée de 50 années, le TransRUN représente un surcoût pour la communauté par rapport à la ligne actuelle d'environ 50%, à mettre en relation avec une augmentation du nombre de voyageurs estimée à 400% vu l'amélioration massive de l'offre de transport.

Les réflexions sur le financement et le portage du projet ont été poussées et une réalisation en partenariat public-privé a été examinée. Le Conseil d'Etat privilégie pour l'heure un partenariat avec les CFF pour le développement du TransRUN, qui pourrait être combiné avec un PPP pour la réalisation et la maintenance. Ce PPP peut se décliner

selon différents modèles, impliquant des structures différentes. Une cellule d'étude commune-canton-CFF a été mise en place, avec mission de consolider les études et de définir la structure adéquate pour la poursuite du projet. A fin 2009, il sera décidé si ce partenariat prometteur se poursuit pour la phase de constitution du dossier d'approbation. La construction du TransRUN est envisagée entre 2013 et 2018.

Avec les CFF, le canton dispose d'un partenaire puissant. Pour garder la maîtrise du dossier et la propriété des études de tiers, le canton doit se donner au plus vite les moyens de tenir son rôle de leader dans la suite du projet. Pour cette raison, le Conseil d'Etat sollicite également un nouveau crédit du Grand Conseil, de 6.6 millions de francs.

1. INTRODUCTION

Le Grand Conseil a déjà pris à trois reprises des décisions importantes concernant le projet TransRUN. En 2003, un premier crédit de 550.000 francs était accepté, pour une étude de faisabilité générale, réalisée en 2004. En 2005, le Grand Conseil a approuvé une demande de crédit de 1.300.000 francs pour l'approfondissement des études. Cette demande de crédit se basait alors sur les résultats positifs de l'étude de faisabilité. En 2007 intervenait la décision sur le tracé préférentiel, dans le cadre de la discussion du rapport 07.049 "Un canton, une vision". A cette occasion, nous avons informé le Grand Conseil de manière exhaustive sur la situation du projet TransRUN. Ce rapport comportait un rappel de la genèse du projet et des résultats des études réalisées jusqu'alors. Nous nous permettons de vous y renvoyer pour plus de détails à ce sujet.

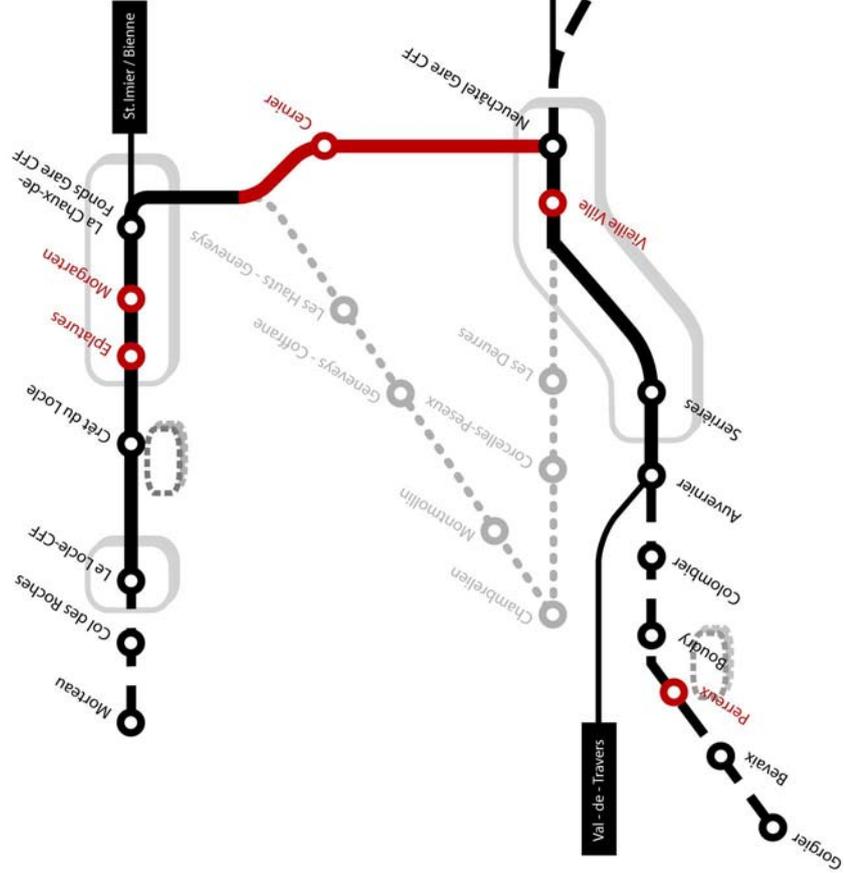
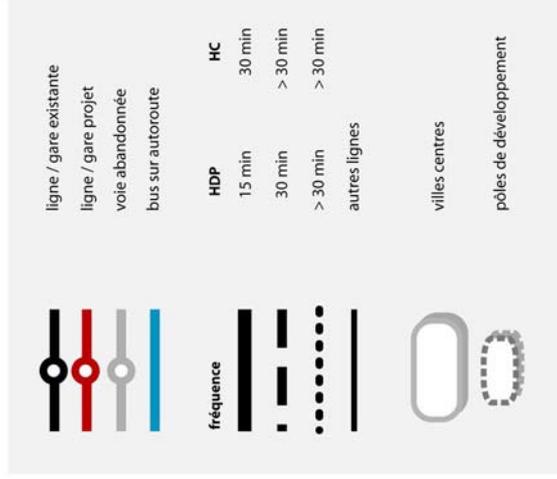
Le rapport 07.049 répondait à la demande du Grand Conseil d'une étude comparative des variantes "Cernier" (nouveau tronçon direct de voie ferrée entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, avec gare à Cernier) et "Corcelles" (suppression du rebroussement de Chambrelieu par un tunnel en courbe entre Corcelles et Les Hauts-Geneveys). 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 utilité/coût nettement meilleur que la variante "Corcelles".

Le projet TransRUN implique dorénavant nécessairement la réalisation d'un nouveau tronçon de voie ferrée directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, principalement en tunnel, avec une gare intermédiaire et un point de croisement à Cernier, chef-lieu du Val-de-Ruz. Rappelons ici qu'en plus d'un nouveau tronçon de ligne, le TransRUN est un concept d'offre de transport, qu'on peut qualifier de réseau RER pour le RUN, qui dessert les communes des agglomérations des Montagnes et du Littoral, les centres des villes et les pôles de développement. Pour cela, de nouvelles haltes sont prévues (Cernier, Neuchâtel-Vieille ville, Marin-Cité Martini, La Chaux-de-Fonds-Morgarten 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). La figure ci-dessous illustre ce concept de desserte:



République et Canton de
Neuchâtel

TransRUN
Variante Cernier



Le TransRUN se caractérise par une cadence au ¼ d'heure entre les trois villes du canton et un temps de parcours entre La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel de 12 minutes à l'horizon 2018, au lieu de 29 aujourd'hui dans le meilleur des cas. Sur les lignes régionales empruntant la ligne du pied du Jura, il est prévu une cadence à la ½ heure. En effet, des travaux de grande ampleur y seraient nécessaires pour adapter la capacité de l'infrastructure (tronçons de 3ème voie), avec des coûts très élevés.

A raison d'une décision importante tous les deux ans environ, votre autorité a donc validé les résultats des travaux menés par le Conseil d'Etat et nous a donné les moyens de les poursuivre. Durant la législature qui s'achève, le Conseil d'Etat a ainsi pu mener plusieurs travaux importants dans ce dossier, aux plans technique, socio-économique, organisationnel et financier.

Le projet TransRUN repose maintenant sur des bases solides. Depuis 2007, le projet a gagné en crédibilité à l'extérieur de notre canton et bénéficie actuellement de soutiens importants au plan national, tant de la part de la Confédération que des CFF.

L'objectif du présent rapport est d'une part de vous présenter les résultats des travaux effectués entre fin 2007 et début 2009, et d'autre part d'étayer une demande de crédit d'investissement pour la poursuite du projet. Le TransRUN se concrétise et une nouvelle étape doit maintenant être franchie, en vue d'une réalisation aussi rapide que possible de ce projet capital pour l'avenir de notre canton.

2. LE TRANSRUN DANS LE PROJET D'AGGLOMERATION RUN

Le Conseil d'Etat a remis en décembre 2007 le projet d'agglomération du RUN à la Confédération. Cet instrument de planification a pour but de permettre de résoudre les problèmes liés au trafic d'agglomération grâce à une approche coordonnée des différents modes de transport et du développement territorial. Il constitue une réponse à l'offre de la Confédération de soutenir financièrement le développement des infrastructures de transport d'agglomération, par le biais du fonds d'infrastructure. La mise en forme du projet d'agglomération, ainsi que la coordination entre les différentes instances chargées de la mise en œuvre des mesures qui le composent, est confiée au Bureau des agglomérations et des régions (BAR), organe opérationnel de l'association RUN. Les communes incluses dans le périmètre du projet d'agglomération sont Auvèrrier, Bevaix, Bôle, Boudry, Colombier, Corcelles-Cormondrèche, Cortaillod, Hauterive, La Chaux-de-Fonds, La Tène, Le Locle, Neuchâtel, Peseux et St-Blaise.

Le projet d'agglomération intègre de nombreuses mesures, notamment dans les domaines d'action suivants:

- stratégie et mise en œuvre des pôles de développement économiques d'importance cantonale;
- revalorisation du corridor Le Locle-Morteau;
- amélioration de la desserte en transports publics;
- gestion du stationnement et création de P+R;
- promotion de la mobilité douce et modération du trafic en zone urbaine;
- aménagements d'espaces publics dans les trois villes;
- liaisons ferroviaires et routières au niveau interrégional et international.

Le projet TransRUN constitue de loin la plus importante des quelque 130 mesures soumises à la Confédération. Il est l'élément autour duquel s'articule l'ensemble de la desserte des régions par trains et par bus. Il oriente par ailleurs les réflexions dans le

cadre d'autres politiques liées à des infrastructures spécifiques, telles que l'enseignement et la santé.

En décembre 2008, le Conseil fédéral a mis en consultation un projet d'arrêté fédéral portant sur la libération d'une première tranche de 1.5 milliards de francs du fonds d'infrastructure pour le financement des mesures prioritaires dans les agglomérations entre 2011 et 2014.

Dans le projet de message du Conseil fédéral, les différents projets d'agglomération sont jugés sur leur rapport coût/utilité global. Les mesures sont classées en catégorie A (réalisable entre 2011 et 2014) et B (réalisables entre 2015 et 2018). Pour pouvoir juger de la qualité des projets d'agglomération remis par environ 30 agglomérations en Suisse, l'Office fédéral du développement territorial a défini des exigences de base et des critères d'efficacité.

Les exigences de base concernent notamment la planification et l'organisation du projet d'agglomération. Le projet du RUN a satisfait à ces exigences, du fait notamment des structures développées dans le canton pour la collaboration intercommunale et les relations entre communes et Etat. Nous relevons ici la reconnaissance par la Confédération du RUN comme une véritable agglomération. Nous considérons cette reconnaissance fédérale comme un soutien à la stratégie de développement poursuivie par les autorités neuchâteloises depuis une décennie.

Les critères d'efficacité étaient les suivants:

- amélioration de la qualité des systèmes de transport (accessibilité, attractivité, intermodalité);
- encouragement à la densification urbaine (concentration des activités sur des pôles, amélioration de la qualité de vie en ville);
- augmentation de la sécurité du trafic;
- réduction des atteintes à l'environnement et de la consommation des ressources énergétiques.

Le projet d'agglomération du RUN a obtenu 2 points sur 3 possibles pour chacun de ces quatre critères, soit au total 8 points sur un total possible de 12. Ce résultat place notre projet d'agglomération parmi les 10 meilleurs de Suisse. Compte tenu de ce bon résultat d'une part, et du coût relativement élevé du projet (au regard de la population concernée) d'autre part, les mesures d'infrastructure du projet d'agglomération RUN devraient bénéficier d'un taux de participation fédérale de 35%. Dans la mesure où ce taux est proche du maximum de 40% obtenu par quelques agglomérations, il peut être considéré comme relativement satisfaisant. Cependant, le Conseil d'Etat attend un soutien fédéral plus important. La suite des discussions entre le canton et la Confédération pourrait donc s'articuler autour d'un complément de la part de la Confédération au titre du financement du réseau national des CFF, le nouveau tronçon du TransRUN servant tant au trafic local qu'aux liaisons des Montagnes neuchâteloises avec le réseau des villes suisses.

Ce taux s'applique également au nouveau tronçon de ligne ferroviaire directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, mais seulement après déduction du montant que les CFF devraient consacrer à l'assainissement des tunnels de la ligne actuelle, et qui pourrait théoriquement être reporté sur le nouveau tronçon.

L'adoption du message du Conseil fédéral aura lieu en 2009. Les chambres traiteront le sujet en 2010, l'entrée en vigueur de la loi devant intervenir au 1er janvier 2011.

A fin 2010, l'ARE signera avec chaque agglomération une **convention de prestations** comprenant toutes les mesures "A" utiles à l'efficacité du PA, y compris celles non financées par la Confédération. A ce stade, les mesures se trouveront à des degrés de

maturité très différents. Avant le lancement des travaux pour chaque mesure, l'ARE et les agglomérations signeront des **conventions de financement** pour chaque mesure.

La décision des chambres (arrêté fédéral sur le programme de développement du trafic d'agglomération etc...) fixera le contenu du programme 2011-2014 (paquet A). Les mesures préselectionnées pour figurer dans le paquet B (2015-2018) figureront dans le message à titre d'information, mais ne feront en principe pas partie de l'arrêté fédéral. Rien n'est donc acquis en ce qui concerne cette catégorie de mesures, incluant le TransRUN, qui devra faire l'objet d'une nouvelle décision des Chambres fédérales en 2014.

Le classement du projet TransRUN dans la catégorie B ne correspond pas aux besoins de notre région et ne satisfait pas le Conseil d'Etat. Vu l'absolue priorité que nous lui attribuons, nous devons impérativement pouvoir débiter la réalisation de ce projet avant 2015, ce que prévoit notre calendrier. Nous sollicitons de la part de la Confédération une reconnaissance du caractère particulier du TransRUN du fait de son double rôle dans le trafic d'agglomération d'une part et au sein du réseau de base national d'autre part. Son financement en fait également un cas à part: un montage de type partenariat public-privé (PPP) est actuellement à l'étude (voir plus loin), en rupture avec les modes traditionnels de financement des infrastructures ferroviaires du réseau national. A ce titre, le TransRUN constitue véritablement un projet porteur de solutions pour les infrastructures dans notre pays. Nous demandons dès lors à la Confédération de le considérer comme un projet pilote et d'imaginer une réglementation ad hoc. Celle-ci, envisagée dans la perspective d'une réalisation anticipée du TransRUN, devrait permettre le démarrage des travaux durant la période 2011-2014 moyennant le financement de la première phase des travaux par le canton ou des tiers ainsi que des garanties pour la prise en charge par la Confédération de la phase suivante des travaux dans la période prévue.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat et les communes concernées demandent au Conseil fédéral de faire passer d'autres mesures liées au TransRUN de la liste B à la liste A, Il s'agit en particulier de la réalisation d'une voie de croisement à la gare du Crêt-du-Loche et de la réalisation d'une nouvelle gare à Boudry-Perreux.

La réalisation d'une voie de croisement à la gare du Col-des-Roches, les P+R Col-des-Roches et Col-de-France, et l'électrification de la ligne ferroviaire Le Locle-Morteau doivent quant à elles pouvoir être réalisées dès 2015, de même que la route de contournement Est de La Chaux-de-Fonds.

3. STRUCTURE DU PROJET ET ETUDES REALISEES EN 2008 ET 2009

Après la réalisation en 2006 du plan directeur cantonal des transports et l'épuisement du premier crédit d'étude de 550.000 francs, le crédit de 1.300.000 francs mentionné plus haut a servi à réaliser les études suivantes:

- Boss & Partenaires SA: Caractéristiques d'une liaison bus directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds (octobre 2007)
- Franz Kissling: Actualisation et visualisation du concept d'offre TransRUN (juillet 2007)
- Metron SA – Ecoplan SA: TransRUN: Etude d'opportunité (décembre 2007)
- Verkehrsconsulting Fröhlich: Nachfragemodellierung für ZMB TransRUN (décembre 2007)
- Metron: Effets de la variante Cernier sur le territoire du RUN (mars 2008)
- AJS Ingénieurs civils SA: Compléments à l'étude d'avant-projet sommaire de 2005 (juin 2008)
- TBF SA: TransRUN: Studie zur Projektorganisation (juin 2008)

- CCMP+ / Patrick Vallat: Etude pour la mise en place des concours d'idées et en PPP (juillet 2008)
- Cie B. de Rothschild: Projet TransRUN, présentation au comité de pilotage (juillet 2008)
- Ernst Basler & Partner SA: Comparaison des futurs coûts et recettes de l'infrastructure de la ligne ferroviaire Neuchâtel - La Chaux-de-Fonds pour la ligne actuelle et le nouveau tronçon TransRUN (décembre 2008)
- Ernst Basler & Partner SA: Comparaison des coûts de l'exploitation pour deux variantes (mai 2009)

Le solde de ce crédit de 1.300.000 francs permet de financer les études en cours avec les CFF jusqu'à la fin de cette année. Ce sera la fin de la phase d'étude préliminaire du projet.

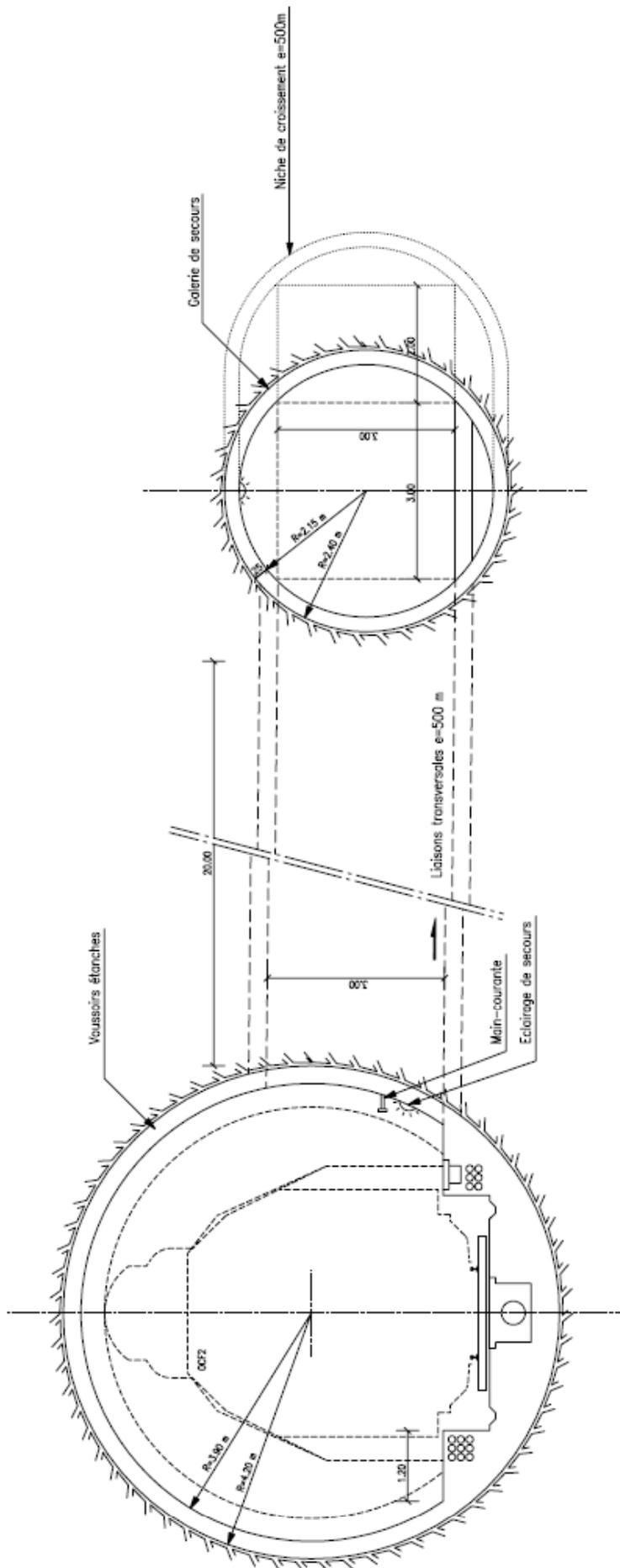
3.1. Structure

Immédiatement après la remise à la Confédération du projet d'agglomération, et pour matérialiser les liens étroits du projet TransRUN avec le développement économique, le RUN, et les finances cantonales, le Conseil d'Etat a mis en place un comité de pilotage constitué des chefs de Départements de la gestion du territoire, de l'économie et des finances. La Confédération délègue dans ce comité de pilotage le vice-directeur de l'Office fédéral des transports (OFT) ainsi qu'un représentant de l'Administration fédérale des finances (AFF), démontrant ainsi son grand intérêt pour les réflexions menées par le canton en relation avec un montage et un financement alternatif du projet. Le volet opérationnel est du ressort de l'office des transports, représenté au comité de pilotage par son chef.

3.2. Projet technique

En 2004-2005, une étude préliminaire (appelée aussi avant projet sommaire), a été conduite par le bureau AJS. Elle concluait à un coût total du projet d'un peu plus de 400 millions de francs (hors électrification du tronçon Le Col-des-Roches-Morteau et station de croisement au Col-des-Roches). Ce devis se basait sur des coûts unitaires de tunnels tirés d'expériences comparables. Il n'incluait pas de tunnel de fuite. Aujourd'hui, la nouvelle norme SIA 197/1, intitulée "Projets de tunnels / tunnels ferroviaires", prescrit une sortie de secours tous les 500m avec accès à l'air libre. Nous avons donc fait réactualiser l'avant-projet sommaire par son auteur. Dans la configuration des tunnels prévus pour le TransRUN, le respect de la norme SIA 197/1 n'est possible que moyennant le percement sur toute la longueur des tunnels ferroviaires d'une galerie de fuite, selon le profil en travers ci-dessous:

Profil type 1:50



Coupe-type tunnels (AJS, 2008)

L'ajout de ce tunnel de fuite renchérit le projet de quelques 130 millions de francs. Par ailleurs, diverses adaptations, comme le prolongement du tronçon de double-voie en aval de la gare de Cernier et l'ajout de l'assainissement du tunnel des Combes, ainsi que des mises à jour de coûts des nouvelles gares prévues, renchérissement le projet de 20 millions de francs supplémentaires. Le devis pour la réalisation de la nouvelle ligne Neuchâtel-La Chaux-de-Fonds, les gares de croisement à Cernier et au Crêt-du-Loche, et les haltes supplémentaires de Perreux, Neuchâtel-Vieille-Ville, Marin-Cité-Martini, et La Chaux-de-Fonds-Morgarten et Eplatures se monte désormais à environ **550 millions de francs** (précision de plus ou moins 30%, base de prix juin 2008). Il s'agit de bien prendre garde au fait que ce chiffre **n'inclut pas** les coûts suivants :

- les travaux de raccordement de la nouvelle ligne aux gares de Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds;
- l'adaptation du système informatisé des CFF pour la gestion du trafic sur le nouveau tronçon (télécommande des installations);
- les coûts liés à l'alimentation électrique du nouveau tronçon;
- les coûts de déséquipement de la ligne actuelle.

En cas de réalisation du TransRUN, l'avenir de la ligne actuelle fera l'objet d'un débat incluant les communes concernées. Le Conseil d'Etat note toutefois que les économies réalisables en cas de suppression du tracé actuel constituent un élément important de la rentabilité socio-économique du projet, et donc un argument essentiel de la défense du projet auprès des autorités fédérales. Pour rappel, l'assainissement indispensable des tunnels de la ligne actuelle, prévu pour être réalisé entre 2012 et 2020 en cas de renoncement au TransRUN, est devisé à quelques 120 millions de francs.

3.3. Analyse économique et financière

Le Conseil d'Etat a voulu éclaircir la question de l'impact du TransRUN sur les finances du futur gestionnaire de l'infrastructure et de l'exploitant du transport ferroviaire, en comparaison avec la ligne actuelle.

Dans le cas de cette dernière, la gestion de l'infrastructure est assurée par les CFF (division infrastructure, ci-après CFF-I). CFF-I est responsable du fonctionnement, de l'entretien et du renouvellement de la ligne. CFF-I assure la gestion du trafic, la télécommande des installations et le règlement de perturbations. CFF-I perçoit pour ces prestations des péages de la part de l'exploitant du service de transport, en l'occurrence la division "Voyageurs" des CFF (ci-après CFF-P). La comptabilité des CFF fait état de ces flux financiers entre leurs divisions. A noter que dans d'autres pays, transport et infrastructure ont été complètement séparés, comme par exemple en France, où la société Réseau ferré de France (RFF) gère l'infrastructure tandis que la SNCF assure les services de transport. Comme ces péages ne suffisent pas à couvrir les charges de CFF-I, la Confédération prend à sa charge le manque à gagner, par le biais d'une convention de prestations signée tous les quatre ans et qui fixe les montants publics mis à disposition de CFF-I au plan national.

Le service de transport sur la ligne actuelle est confié à CFF-P, par le biais d'une concession de transport. CFF-P fait circuler les trains selon l'horaire convenu avec le canton de Neuchâtel et la Confédération. CFF-P possède donc les trains et emploie le personnel de conduite et d'accompagnement. CFF-P encaisse également les recettes du trafic (billets et abonnements). Comme ces dernières sont insuffisantes pour couvrir les charges d'exploitation, les commanditaires des prestations (canton et Confédération) paient une indemnité à l'exploitant.

Ainsi, les coûts non couverts par les recettes, tant dans le domaine de l'infrastructure que dans celui du transport, sont pris en charge par les pouvoirs publics. La construction du TransRUN modifiera fondamentalement ces deux comptabilités et il importe pour le canton, avant le lancement de la phase suivante du projet, de savoir dans quelle mesure. Deux mandats ont donc été confiés à cet effet au bureau Ernst Basler & Partner (EBP), de Zurich, spécialiste de ce type d'études, dont les résultats sont brièvement présentés ci-dessous.

3.3.1. Infrastructure

En cas de maintien de la ligne actuelle, des montants importants devront y être investis: environ 120 millions de francs dans l'assainissement des tunnels, mais également près de 90 millions de francs dans la superstructure et les installations électriques sur les 50 prochaines années, soit environ 210 millions de francs. A cela s'ajoutent les coûts d'entretien et de gestion du trafic, ainsi que les recettes des péages. Globalement, entre 2009 et 2059, le déficit cumulé est de 200 millions de francs environ. En valeur actuelle, il est de 166 millions de francs. (Pour comparer des investissements s'étalant sur de longues périodes, avec des pics de dépenses intervenant à des moments différents selon le type d'infrastructure, on utilise la notion de valeur actuelle, qui représente la valeur globale de l'investissement au jour actuel, compte tenu d'un taux d'intérêt. Elle est ainsi inférieure au total des investissements à consentir sur l'entier de la période considérée, en particulier si une part importante des dépenses a lieu en fin de période.)

Le même calcul pour le nouveau tronçon du TransRUN donne un résultat de plus de 600 millions de francs. En valeur actuelle nette, il est de 535 millions de francs.

3.3.2. Exploitation

La même réflexion est menée concernant l'exploitation du service de transport. En cas de maintien du service actuel, les coûts d'exploitation des lignes Neuchâtel-Le Locle et Neuchâtel-St-Aubin se monteront à environ 19.3 millions de francs par an à l'horizon 2020, pour des recettes de 6.4 millions de francs environ. Les coûts non couverts se montent à 12.9 millions de francs par an, à la charge des pouvoirs publics, soit 355 millions de francs en valeur actuelle nette sur 50 ans.

Le TransRUN engendrera des coûts d'exploitation de 22.9 millions de francs, incluant des coûts d'exploitation de lignes de bus supplémentaires de 1.9 millions par an et la prise en compte des besoins en trains supplémentaires. Dans l'hypothèse du maintien des tarifs au niveau actuel, les recettes se monteraient à 14.6 millions de francs, et donc les coûts non couverts à 8.3 millions de francs (247 millions de francs en valeur actuelle, en considérant une période de 50 ans), soit une économie de moyens publics de 4.6 millions de francs par an (108 millions de francs en valeur actuelle).

3.3.3. Conclusion

En valeur actuelle, à l'addition des comptes d'infrastructure et de transport, le maintien de la ligne et du service actuels exige 521 millions de francs d'apport public sur les 50 prochaines années.

De la même manière, la construction et l'exploitation du TransRUN exigent 782 millions de francs d'apport public sur les 50 prochaines années, soit une différence de 261 millions de francs, ou 50%. Cette différence de niveau de coût pour la communauté est à mettre en regard de la différence de niveau de prestations offert par le TransRUN.

En d'autres termes, l'économie générée par le TransRUN au niveau de l'exploitation permet de compenser un tiers des coûts d'investissement supplémentaires qu'il implique.

4. GESTION ET FINANCEMENT DU PROJET

Contrairement à ce qui est le cas dans les projets routiers, les pouvoirs publics ne sont pas les maîtres d'œuvre (MO) des projets ferroviaires. Le droit de construire une infrastructure ferroviaire fait l'objet d'une concession délivrée par la Confédération à une entreprise de transport, qui sera le MO de la construction et le propriétaire de la ligne après son achèvement. Par ailleurs, un projet de l'envergure du TransRUN nécessite une structure de gestion performante, que l'administration cantonale ne peut fournir seule, vu ses ressources limitées. Une bonne gestion du projet inclut donc nécessairement une entreprise de transport disposant d'expérience dans la construction de grandes infrastructures et le management de projets complexes, et qui sera également titulaire de la concession d'infrastructure.

Cependant, le canton étant le moteur du projet, nous souhaitons impérativement en garder la maîtrise pour assurer le contrôle de ses coûts et de ses délais de réalisation. Ces impératifs orientent le modèle de gestion vers une structure de type partenariale, où le canton collabore étroitement avec une entreprise ferroviaire, et, suivant le modèle retenu, avec des partenaires privés dans le futur.

En effet, les financements fédéraux envisageables à ce jour ne permettent pas la réalisation du nouveau tronçon de ligne directe: le TransRUN figure comme mesure principale du projet d'agglomération du RUN. A ce titre, on peut attendre un soutien fédéral de l'ordre de 100 millions de francs du fonds d'infrastructure, selon le projet de message du Conseil fédéral mis en consultation en décembre 2008. De plus, on peut raisonnablement envisager le report sur le projet TransRUN des quelque 120 millions de francs qui seraient nécessaires à l'assainissement des tunnels de la ligne actuelle entre 2015 et 2020 et qui seraient attribués aux CFF par la Confédération en vertu de la convention de prestations liant ces partenaires.

Selon les études d'avant-projet sommaire, une réalisation rapide du TransRUN passe donc par la mise à disposition par le canton ou des tiers des quelques 350 millions de francs non couverts par les deux instruments mentionnés ci-dessus.

Compte tenu des considérations préalables ci-dessus concernant la gestion du projet et son financement, le COPIL a travaillé sur trois axes en 2008, appuyé par des mandataires spécialisés:

- une réalisation selon le modèle classique;
- une réalisation en partenariat public-privé (PPP) intégral;
- une combinaison des deux.

Les chapitres suivants vous donnent une synthèse de ces réflexions et de leur résultat.

4.1. Réalisation "classique"

4.1.1. Portage

Dans un schéma classique, la construction d'un nouveau tronçon de ligne ou le remplacement d'un tronçon existant sur le réseau des CFF est gérée par eux-mêmes,

titulaires de la concession d'infrastructure. Ils planifient, construisent et entretiennent l'infrastructure en question. Ils gèrent en outre la circulation des trains. Actionnaire unique des CFF, la Confédération dispose des moyens nécessaires pour contrôler l'exécution des travaux qu'elle finance (voir ci-dessous).

Les cantons sont consultés, mais leur influence est faible. Ils n'ont guère la possibilité de peser sur le coût du projet ou son calendrier, n'étant pas impliqués dans son financement. La Confédération décide des projets à réaliser en fonction des priorités qu'elle fixe au plan national.

Avec cette manière de procéder, le canton n'aurait que très peu d'influence sur une hypothétique réalisation d'un nouveau tronçon de ligne ferroviaire entre le Littoral et les Montagnes neuchâteloises, qui ne fait pas partie du réseau grandes lignes et des priorités de la Confédération.

4.1.2. Financement

Le financement de nouvelles infrastructures ferroviaires sur des tronçons CFF, ce qui est le cas de la ligne Neuchâtel-La Chaux-de-Fonds-Le Locle, est du ressort de la Confédération. L'instrument principal dont dispose la Confédération à cet effet est le fonds FTP, qui a permis de mettre en œuvre la première étape de Rail2000 en 2004 et le tunnel de base du Lötschberg en 2007, par exemple. Le fonds FTP est aujourd'hui consacré principalement à la construction du tunnel de base du Gothard. Vu les ressources du fonds FTP, ce dernier ne permettrait pas un éventuel financement du TransRUN avant un horizon 2025-2030.

4.1.3. Conclusion

Les travaux menés ont ainsi démontré qu'une réalisation "classique" du projet avait pour effet d'exclure une mise en œuvre rapide et d'en enlever la maîtrise au canton, alors qu'il en est l'initiateur et le principal promoteur. Ceci ne représente donc pas une solution optimale.

4.2. Réalisation en PPP

4.2.1. Généralités

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat a décidé d'explorer les solutions envisageables en matière de partenariat public-privé (PPP). Le rapport 07.049 présentait les caractéristiques générales du PPP, dont nous reprenons ici les principales, sous une forme résumée:

Rôle des pouvoirs publics

Dans le cadre traditionnel, le secteur public exécute lui-même la mission qui lui est confiée, en ce sens qu'il planifie, finance, exploite et est propriétaire de l'infrastructure. Dans une approche PPP, les pouvoirs publics confient une mission au partenaire privé et fixent les objectifs à atteindre, en particulier les exigences concernant la prestation qui doit être fournie de même que les conditions-cadre et les normes de qualité à respecter. La contrepartie fournie par le partenaire public peut, selon les circonstances, prendre la forme d'une rémunération par l'Etat ou de recettes provenant des utilisateurs des secteurs public ou privé. Le partenaire privé peut être une société existante ou un consortium d'entreprises créé à cet effet.

Vision de l'ensemble du cycle de vie de l'infrastructure

Un mandat classique d'entreprise générale ne concerne normalement que la phase de construction. Le PPP intègre la planification, la réalisation, l'exploitation et le démantèlement ou le transfert ultérieur de la propriété au secteur public. La propriété peut être octroyée au partenaire privé, une rétrocession au secteur public étant généralement prévue à l'échéance du contrat. L'avantage de cette approche est que tous les coûts (planification, construction, exploitation, transfert de propriété) sont pris en compte dès le début et négociés entre les partenaires. Elle crée de fortes synergies entre construction et exploitation et favorise l'optimisation des coûts de la construction dans la perspective de l'exploitation future.

Répartition des risques

Les risques liés au projet doivent être identifiés et attribués à l'un ou l'autre des partenaires en fonction de ceux qu'il est le plus apte à gérer. Les risques liés aux conditions-cadre du projet, dans le cas du TransRUN par exemple ceux liés à la politique future en matière de transports, sont assumés par les pouvoirs publics. Par contre, les risques de planification, de financement, de dépassement du budget de construction ou des délais, de dépassement du budget d'entretien ou d'exploitation sont assumés par le partenaire privé. Cette répartition des risques bien réfléchie est aussi un garant d'efficacité dans la réalisation et l'exploitation du projet.

Pour les pouvoirs publics, l'approche PPP est donc intéressante à divers titres, dont voici les principaux:

- l'approche PPP peut permettre la réalisation plus rapide de projets importants que les pouvoirs publics ne pourraient pas réaliser seuls, du moins pas dans le délai souhaité;*
- l'association avec le secteur privé et l'accès au savoir-faire des entreprises, de même que la répartition des risques et la gestion du projet d'infrastructure sur l'ensemble du cycle de vie contribuent à la réalisation de projets dans des conditions favorables d'efficacité et d'efficacité;*
- le secteur public peut alléger ses tâches opérationnelles et se concentrer sur ses missions de base tout en restant en mesure de déterminer et de contrôler les prestations orientées vers les besoins du service public;*
- l'intervention d'un investisseur privé peut pallier la pénurie de moyens financiers et décharger les budgets publics, notamment dans la phase de l'investissement initial.*

Ces quelques considérations illustrent les caractéristiques essentielles du PPP, tel qu'il s'est développé dans plusieurs pays de l'UE. Il n'y a cependant pas un modèle unique de PPP. Celui-ci vise avant tout à trouver des solutions favorables à la réalisation de projets complexes, en mettant en œuvre une nouvelle approche des pouvoirs publics et de nouvelles formes de collaboration avec le secteur privé. Ce qui importe en définitive, c'est que la collaboration entre secteurs public et privé permette de réaliser le projet dans des conditions optimales pour les deux partenaires qui sont liés dans une « communauté de responsabilité » à long terme.

Par cette approche, le PPP se distingue clairement d'une privatisation. L'Etat ne renonce pas à une tâche publique pour la transférer au secteur privé. Il n'abandonne pas à la concurrence privée la fourniture des prestations qui y sont liées. Il ne perd donc pas la maîtrise dans la détermination des prestations qui doivent être fournies, du prix de ces prestations et des normes de qualité à respecter. Afin que le partenariat avec le secteur privé serve au mieux les intérêts publics concernés, ces éléments clés doivent faire l'objet de conventions précises dès le début.

Dans le courant de l'automne 2007, les représentants de l'administration cantonale ont mené, avec l'appui de la société PWC, une série de 12 entretiens avec des banques, des entreprises de génie-civil et des sociétés de transport en vue de sonder leur intérêt pour une démarche en PPP. Ces entretiens montrent un réel intérêt de la part de ces différentes organisations.

4.2.2. Portage

Comme indiqué plus haut, dans un PPP, la gestion du projet est déléguée par les pouvoirs publics à une société privée, généralement composée d'un consortium d'entreprises et sélectionnée après une procédure d'attribution respectant la législation sur les marchés publics. Il peut par exemple s'agir d'un concours ouvert au niveau international vu le volume de l'investissement.

Dans ce cas, le canton n'est pas impliqué directement dans la gestion du projet, mais le contrat PPP passé avec le partenaire privé assure que ses exigences sont respectées. Des pénalités en cas de non respect peuvent être prévues.

Dès début 2008, le COPIL a fait réaliser par M. P Vallat, expert romand des PPP et des marchés publics, un rapport détaillé sur les démarches à effectuer en vue de mettre au concours la réalisation du TransRUN en PPP. Le coût des prestations externes pour cette procédure complexe se monterait à plus de 2 millions de francs, qui pourraient être remboursés ultérieurement par le partenaire privé retenu. En outre, l'investissement en ressources de personnel de l'administration est considérable jusqu'à la signature du contrat PPP.

4.2.3. Financement

Dans un PPP, le partenaire privé retenu planifie et construit à ses frais l'infrastructure mais il en est ensuite propriétaire et peut l'exploiter pendant une durée fixée dans le contrat avec les pouvoirs publics, en général plusieurs dizaines d'années, en encaissant les recettes d'exploitation. Ce faisant, il doit réaliser un bénéfice afin de lui permettre d'amortir son investissement et rémunérer ses actionnaires et prêteurs. Dans le cas d'une exploitation nécessitant une indemnisation des coûts non couverts, comme ce serait le cas du TransRUN, le contrat PPP prévoit le versement d'une redevance par les pouvoirs publics. Le montant de la redevance demandée aux pouvoirs publics par le partenaire privé constitue un des critères prépondérants pour l'attribution du marché en PPP.

4.2.4. Conclusion

Un examen détaillé du dossier par la Cie B. de Rothschild, société de consulting basée à Genève et très active dans le domaine du PPP avec une grande expérience dans le domaine du financement d'infrastructures ferroviaires, a été effectué. Cet examen met en évidence que le TransRUN présente les caractéristiques des projets intéressant le secteur privé, de par son volume d'investissement, la nature des travaux à effectuer et sa dimension géographique.

Les auteurs de l'étude rendent toutefois attentifs au rôle des CFF dans un tel cas. En effet, le lauréat d'un concours en PPP pourrait être un consortium international, incluant par exemple un gestionnaire d'infrastructure et une société de transport étrangers. Ce cas de figure pourrait poser un problème juridique, dans la mesure où les CFF se voient conférer par la législation fédérale un statut particulier, qui exclut de fait la concurrence dans la construction d'infrastructures nouvelles au sein du réseau CFF existant. Même sans considérer cela, le choix d'une entreprise concurrente des CFF lui imposerait en

tous les cas une étroite collaboration avec les CFF pour la gestion du trafic aux deux extrémités du nouveau tronçon. Or, l'expérience montre que ce type d'interface génère souvent des complications, même entre entreprises suisses. Le projet pourrait ainsi s'en trouver ralenti.

Par ailleurs, les navettes qui emprunteront le nouveau tronçon ne rebrousseront ni à La Chaux-de-Fonds, ni à Neuchâtel: l'objectif est au contraire d'offrir des liaisons directes du Locle à La Béroche, par exemple, en traversant les villes de La Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel et en desservant également les lignes existantes, aujourd'hui concessionnées aux CFF (p. ex. St-Aubin-Neuchâtel). Les interfaces entre CFF et une éventuelle nouvelle société privée ne se situent donc pas aux mêmes endroits dans le domaine de l'infrastructure que dans celui de l'exploitation.

Une série d'obstacles juridiques et pratiques devraient donc être contournés en vue d'une réalisation en PPP intégral, compliquée mais possible.

4.3. Réalisation de type PPP en partenariat avec les CFF

Compte tenu des conclusions exposées ci-dessus, la réflexion du Conseil d'Etat s'est concentrée autour de la question suivante: Comment exploiter les avantages du PPP sans risquer d'être bloqué par les spécificités du système de gestion des transports publics en Suisse?

Nous avons élaboré, avec nos mandataires mentionnés plus haut, des modèles spécifiques allant dans ce sens. Les éléments-clé en sont les suivants:

- dissocier la construction (et mise à disposition) de l'infrastructure et l'exploitation de la ligne;
- intégrer les CFF dans la gestion du projet aux cotés des pouvoirs publics comme partenaire privilégié;
- laisser aux CFF la maîtrise de la gestion du trafic et de l'entretien de la voie, de la ligne de contact et des installations de sécurité.

Les modèles élaborés sont au nombre de trois et obéissent tous aux principes ci-dessus. Ils se différencient l'un de l'autre par le rôle conféré aux CFF. Ci-dessous, nous vous présentons ces trois types de collaboration possible avec les CFF. Ce faisant, nous en restons à un niveau de détail relativement bas, préférant bien faire comprendre les principes.

4.3.1. Portage

Cas no. 1

Dans le premier cas examiné, les CFF ne sont pas impliqués directement dans le PPP, qui a lieu entre les pouvoirs publics et un consortium privé, mais ils sont mandatés pour assurer des tâches spécifiques notamment tout ce qui est en lien avec la sécurité et la gestion des interfaces, de même que la supervision de la construction.

Schéma cas no. 1

Les pouvoirs publics passent un contrat de type PPP avec un consortium privé pour le financement, la planification, la construction de l'ensemble l'infrastructure ferroviaire, y compris l'entretien des ouvrages de génie civil. En parallèle, les pouvoirs publics passent un contrat avec les CFF pour l'entretien des ouvrages de génie ferroviaire (voie, ligne de

contact, installations de sécurité), ainsi que la gestion de la circulation des trains, moyennant une indemnisation.

Le PPP concerne la mise à disposition de l'infrastructure. Les risques de construction sont donc imputés au privé.

Dans la phase d'établissement du projet, CFF-Infrastructure peut participer à la définition du cahier des charges, et superviser les études (compatibilité avec les normes CFF, le réseau avoisinant, etc.).

Reste à déterminer juridiquement à qui sont délivrés formellement le permis de construire et la concession.

L'exploitation du trafic sur la ligne est exclue du PPP. Elle est mise au concours 5 ans avant la mise en service de la ligne, afin que le matériel roulant spécifique puisse être construit.

Cas no. 2

Dans le deuxième cas, les CFF se trouvent du côté "public" du PPP, au sein d'une société de projet créée avec le canton.

Schéma cas no. 2

Le canton et les CFF créent conjointement une société où le canton peut prendre la majorité, de manière à conserver sa maîtrise du projet. Cette société reçoit un mandat clair des pouvoirs publics. Elle passe ensuite un contrat de type PPP avec un consortium privé pour la construction et la maintenance de l'ensemble de l'infrastructure ferroviaire. Le consortium s'engage à déléguer à CFF-I l'entretien des ouvrages de génie ferroviaire (voie, ligne de contact, installations de sécurité). La société de projet délègue à CFF-I la gestion du trafic.

Le PPP concerne la mise à disposition de l'infrastructure et la maintenance. Les risques de construction sont donc imputés au privé.

Le canton et les CFF sont partenaires et pilotent conjointement toutes les étapes de réalisation du projet.

Reste à déterminer juridiquement à qui sont délivrés formellement le permis de construire et la concession.

L'exploitation du trafic sur la ligne est exclue du PPP. Elle est mise au concours 5 ans avant la mise en service de la ligne, afin que le matériel roulant spécifique puisse être construit.

Cas no. 3

Dans le troisième cas, les CFF se trouvent du côté "privé" du PPP, et prennent en charge l'entier du projet, y compris son financement.

Schéma cas no. 3

Dans ce cas, les CFF contrôlent l'entier du projet et l'ensemble des ses phases. Le contrôle "au quotidien" du projet par le canton n'est plus possible. Le contrat de type PPP doit donc prévoir tous les cas de figure. Les CFF passent des contrats de construction avec des entreprises.

4.3.2 Financement

Cas no. 1

Le consortium industriel se finance par emprunt sur le marché des capitaux, Ce faisant, il ne bénéficie pas de taux d'intérêt aussi intéressants que les pouvoirs publics. Les fonds propres sont en principe mis à disposition par les industriels concernés.

Avec ce contrat PPP, les pouvoirs publics versent à la société spéciale "TransRUN" une redevance définie sur une longue durée, qui équivaut à une location de l'infrastructure. A la fin du contrat PPP, la ligne peut être reprise par les CFF.

Cas no. 2

La société conjointement formée par le canton et les CFF est responsable du financement du projet. Elle se finance sur le marché des capitaux et paie au fur et à mesure les travaux réalisés par le consortium. Elle reçoit une indemnité régulière des pouvoirs publics pour lui permettre d'assurer son fonctionnement et le paiement des intérêts des emprunts. Les actionnaires se contentent d'un rendement bas sur les fonds propres investis. Les CFF et le canton ont en tout temps une vision claire des coûts du projet.

Cas no. 3

Les CFF financent le projet par emprunt sur le marché des capitaux. Ils bénéficient de conditions favorables du fait que la Confédération est leur seul actionnaire. Les pouvoirs publics versent aux CFF une redevance régulière fixée dans le contrat de type PPP.

4.3.3 Conclusion

Les trois modèles proposés remplissent théoriquement les objectifs du canton. Ils évitent les écueils liés à un PPP "intégral", en réservant aux CFF en tous les cas le rôle bien précis de contrôleur du trafic et en traitant séparément l'attribution la concession de transport. Ils s'intègrent ainsi dans la législation en vigueur. Toutefois, les éléments faisant l'intérêt du PPP, notamment l'approche globale du cycle de vie du projet et l'allocation des risques de construction et de disponibilité au partenaire privé, sont préservés.

Le cas no. 1 est surtout à prévoir si les CFF renoncent à s'engager plus dans le projet. Le cas no. 2 promet une meilleure maîtrise du projet au canton mais nécessite un engagement important du canton dans sa gestion. Le cas no. 3 nécessite un contrat très solide qui prévoit tous les cas de figure afin que le canton assure le respect de ses objectifs.

Sur la base de ces analyses, le Conseil d'Etat a décidé de poursuivre en priorité la voie d'une réalisation de type PPP en partenariat avec les CFF. La suite des travaux devra montrer lequel des 3 modèles exposés est le plus adéquat.

5. COLLABORATION AVEC LES CFF

Une fois les études de montage de projet en PPP réalisées, le Conseil d'Etat a sollicité une rencontre avec la direction générale des CFF pour lui exposer ses vues. Cette rencontre a eu lieu au Château de Neuchâtel le 20 mars 2009. Elle a été précédée de plusieurs rencontres exploratoires puis préparatoires entre les représentants de l'administration cantonale et les cadres des CFF.

La rencontre du 20 mars 2009 a réuni le Conseil d'Etat et la direction générale des CFF. Cette importante réunion a permis aux deux partenaires de constater la convergence de leurs objectifs principaux vers une réalisation aussi rapide que possible d'un nouveau tronçon de ligne entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, rattaché au réseau existant dans les gares des deux villes. Les CFF sont prêts à libérer rapidement les ressources en personnel nécessaires pour examiner dans le cadre d'une cellule d'étude commune le meilleur modèle de collaboration pour la réalisation du TransRUN et approfondir les études y relatives.

Les principes principaux régissant à cette collaboration sont les suivants:

- Le canton et les CFF sont convaincus de l'intérêt du TransRUN et entendent mettre en commun leurs moyens pour promouvoir ce projet.
- Ils conviennent de créer immédiatement une cellule d'étude commune chargée de rechercher le meilleur montage partenarial dans le but d'une réalisation rapide. A ce titre, des structures alternatives sont envisageables.
- Ils ont pour but que la structure de gestion du projet soit opérationnelle et dotée de moyens suffisants à fin 2009, afin que la production du dossier d'avant-projet puisse démarrer dès le début de l'année 2010.

En entrant dans cette phase de collaboration avec les CFF, le Conseil d'Etat entend conserver la maîtrise du dossier. A cet égard, les principes défendus par le Conseil d'Etat sont les suivants:

- Le TransRUN est un projet primordial pour le canton.
- Le canton entend travailler à la réalisation de ce projet en parfaite coordination et avec le soutien de la Confédération, le projet s'inscrivant dans le réseau national des chemins de fer.
- Le canton a pris l'initiative de lancer ce projet et entend en conserver le contrôle, la coordination et la gestion aux plans technique et financier.
- Le canton souhaite réaliser au plus vite le projet, considéré comme urgent.
- Le canton tient à la transparence quant aux coûts du projet et à l'utilisation des fonds.
- Les coûts de financement doivent être optimisés. Cas échéant, les emprunts doivent être contractés par des entités publiques ou garanties par des pouvoirs publics.

La communication concernant le projet est du ressort du canton de Neuchâtel et de la Confédération.

En première étape, la préoccupation du Conseil d'Etat porte sur la recherche d'un partenaire pour la construction d'un nouveau tronçon de voie ferrée entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds. Les questions liées à l'exploitation de la (des) ligne(s) qui emprunteront ce nouveau tracé seront traitées dans un deuxième temps. Nous sommes toutefois ouverts à une discussion le moment venu avec les CFF à ce sujet. Il est probable qu'une solution gagnant – gagnant puisse être trouvée et c'est notre objectif.

5.1 Cellule d'étude canton-CFF

En 2009, la cellule d'étude aura les tâches principales suivantes :

- consolider et compléter les diverses études réalisées par les mandataires du canton; une analyse des risques et opportunités par rapport aux coûts du projet devra notamment être réalisée;
- proposer la forme de collaboration adéquate entre le canton et les CFF pour la réalisation de la nouvelle ligne entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds (organisation de la structure ou société, financement, plan d'affaires, ...);
- établir le planning du projet jusqu'à sa mise en service de cette nouvelle ligne.

L'organisation de projet commun pour cette phase est la suivante:

Organigramme Cellule d'étude canton-CFF

Le Comité directeur (CODIR) de l'étude CFF-canton est composé de représentants du canton et des CFF. Il traite les aspects politiques et stratégiques liés au projet, approuve les modifications de projet avec impact sensible sur les coûts, les délais et la qualité. Il est présidé par un représentant du Conseil d'Etat de Neuchâtel.

Le Comité de projet est formé d'un représentant des CFF et du directeur de projet du canton. D'autres personnes peuvent être invitées en fonction des thèmes traités, dont des représentants de l'OFT. Il se réunit régulièrement (toutes les 2 à 3 semaines en principe). Il est le garant des objectifs fixés dans la présente convention. Ses tâches sont les suivantes :

- contrôler l'avancement du projet;
- mettre à disposition les moyens nécessaires;
- fixer les orientations des études;
- assurer d'éventuels arbitrages.

La Direction de projet est assurée par le canton. Elle assume la responsabilité opérationnelle de mener à bien les études nécessaires pour atteindre les objectifs fixés dans la présente convention. A ce titre, elle conduit et coordonne les activités de projets et prépare les bases de décisions, reporting pour le COPIL et le Comité de projet.

Les responsables des projets partiels (PP) coordonnent les études du projet partiel et conduisent les études particulières confiées, selon un cahier des charges établi par la Direction de projet. L'OFT est intégré dans les projets partiels 2 et 4.

Une convention signée entre le canton et les CFF règle les modalités de cette collaboration.

5.2. Programme 2009

Dans un premier temps, les études réalisées par les mandataires du canton seront expertisées, voire complétées par les spécialistes des CFF. En parallèle, l'étude du raccordement de la nouvelle ligne aux nœuds de La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel ainsi que le déséquipement de la ligne actuelle seront réalisées par les CFF.

Cette première phase d'activités pourrait conduire à la prise de décisions sur le cahier des charges du projet TransRUN. Un CODIR se réunira à cet effet à la fin juin.

L'été et le début de l'automne seront consacrés aux diverses études à mener pour consolider l'avant-projet sommaire, les aspects offre, horaire, matériel roulant, financement et PPP. C'est dans cette phase que la proposition de collaboration future sera élaborée.

Une deuxième séance du CODIR sera ainsi prévue à mi-octobre pour valider ces études. Sur ces bases, la convention pour la suite de la collaboration sera établie, pour être signée par les partenaires avant la fin de l'année, et pour autant qu'il y ait toujours convergence d'intérêts. Dans cette même période, les appels d'offre pour les prestations d'étude d'avant-projet seront préparés.

C'est donc à la fin 2009 qu'il sera décidé de poursuivre ou non la collaboration avec les CFF.

Pour le cas où cette collaboration ne pouvait continuer, le canton étudiera en parallèle d'autres formes de PPP, afin de ne pas retarder la réalisation du TransRUN.

Pour ces diverses études, l'organisation de projet sera soutenue par les mandataires du canton.

6. CALENDRIER GENERAL

Pour la collaboration avec les CFF en 2009, le canton envisage le calendrier suivant:

Tâche	Début	Fin
Préparation de la composition et de la mission de la cellule d'étude	23.03.09	15.04.09
Convention de partenariat pour la cellule d'étude	30.04.09	30.04.09
Etudes techniques complémentaires	15.04.09	30.11.09
Etudes économiques et financières complémentaires	15.04.09	30.11.09
Etudes structurelles complémentaires	15.04.09	30.11.09
Demande de crédit du CE au GC pour études avant-projet	23.06.09	23.06.09
Préparation des bases pour la suite de la collaboration	15.10.09	30.11.09
Convention pour la réalisation du TransRUN (décision "go / no go")	30.11.09	30.11.09

En cas d'accord pour une poursuite de la collaboration avec les CFF, celle-ci se matérialisera vraisemblablement par la constitution de la société TransRUN SA. Le calendrier de la suite du projet pourrait être le suivant:

Etablissement des soumissions pour les études d'avant-projet	28.10.09	07.12.09
Appel d'offres études d'avant-projet	08.12.09	15.01.10
Constitution société TransRUN SA	01.2010	01.2010
Montage du financement	01.2010	05.2011
Adjudication de l'avant-projet	01.2010	02.2010
Etudes d'avant-projet	02.2010	02.2011
Consultation publique	03.2011	05.2011
Préparation du dossier pour la procédure d'approbation des plans (PAP)	03.2011	11.2011
Concours PPP	05.2011	11.2011
Remise du dossier PAP à l'OFT	11.2011	11.2011
Traitement par l'OFT	11.2011	06.2013
Négociation Contrat PPP	11.2011	06.2012
Etablissement du projet d'exécution	07.2012	08.2013
Construction (si oppositions levées)	09.2013	11.2018

Le calendrier présenté ci-dessus est ambitieux et implique un investissement important de tous les partenaires. Notons toutefois que si nous mettions en place un concours en PPP sans partenariat particulier avec les CFF, nous exigerions du secteur privé un travail important d'analyse et de propositions dans un délai très bref. Pour ne pas souffrir de la

comparaison sur ce point, un partenariat avec les CFF devrait s'appuyer sur des délais comparables.

7. COUTS A CHARGE DU CANTON

Les CFF entrent dans le partenariat avec le canton, en y mettant des moyens importants, notamment en personnel. Pour garder la maîtrise du dossier et la propriété des études de tiers, le canton doit affirmer son leadership et montrer sa volonté d'aller de l'avant en se donnant au plus vite les moyens de tenir son rôle dans la suite du projet.

Le solde du crédit de 1.300.000 francs octroyé en 2005 sera utilisé dans le courant de cette année pour financer les mandats de tiers oeuvrant pour le compte de la cellule d'étude canton-CFF.

Selon les décisions qui seront prises à fin 2009 sur la poursuite du partenariat avec les CFF et sur la structure de portage et de financement du projet, les montants à charge de l'Etat dans la phase suivante peuvent varier sensiblement:

- En cas de poursuite du partenariat avec les CFF, il s'agira de réaliser l'avant-projet et donc de prévoir les montants nécessaires à son établissement. Cas échéant, l'entrée dans le contrat PPP se ferait ultérieurement, pour la phase du projet de détail et de la construction.
- En cas de cessation du partenariat avec les CFF, il s'agira de lancer dès début 2010 un concours en PPP pour la planification, la construction et la maintenance du nouveau tronçon. Dans ce cas, seuls les frais d'organisation du concours sont à prendre en compte, les coûts de planification sont inclus dans le contrat PPP.

Il nous apparaît plus judicieux de solliciter un crédit correspondant au cas de poursuite du partenariat avec les CFF, et donc à l'établissement de l'avant-projet. En effet, le coût de ce dernier est supérieur aux frais d'organisation du concours PPP. Cette approche permet donc de faire face aux deux cas.

Il est ici utile de préciser que l'avant-projet qui fait suite à l'étude préliminaire consiste à approfondir le projet technique du point de vue du génie civil et du génie ferroviaire, en vue de la production du dossier de mise à l'enquête. Pour rappel le crédit de 1.300.000 francs libéré en 2005 a notamment permis de financer les études de l'avant-projet sommaire, appelé plus communément « étude préliminaire », qui sera terminée à la fin de cette année. Cette étude préliminaire constitue la première phase de l'étude d'un projet. Elle permet d'avoir des esquisses du projet, une estimation sommaire des coûts à $\pm 30\%$, de comparer diverses variantes et faire un premier choix.

La phase d'avant-projet va beaucoup plus en détail dans l'étude de l'ouvrage, avec notamment les résultats suivants:

- plans et rapport techniques
- devis du projet sur la base d'un avant-métré (précision $\pm 20\%$)
- comparaison plus poussée des éventuelles variantes restantes et proposition de choix
- programme général du projet et des travaux
- proposition d'investigations spéciales (par exemple sondages géologiques, non compris dans les 6.600.000 francs)

Le montant de 6.600.000 francs servira essentiellement à couvrir les prestations des mandataires techniques. »

Vu la nécessité de crédibiliser le projet TransRUN auprès des CFF et de la Confédération, le Conseil d'Etat a mis au cours de ces derniers mois l'accent sur les études socio-économiques et l'analyse des possibilités de financement. Au niveau du génie civil et ferroviaire, les études en sont aujourd'hui au niveau d'une étude préliminaire, ou d'un avant-projet sommaire. Cet état était jusqu'ici suffisant pour étayer la démarche du canton de Neuchâtel auprès des instances nationales. C'est en partenariat avec le gestionnaire expérimenté de grands projets ferroviaires que sont les CFF, qu'il s'agit maintenant de développer les aspects techniques du nouveau tronçon de ligne. A cet égard, comme dans tout grand projet, la prochaine phase est celle de l'avant-projet, en vue de la constitution du dossier de mise à l'enquête.

Il apparaît que pour garder la propriété des études de tiers et la maîtrise du projet même en cas de rupture du partenariat avec les CFF en cours de planification, le canton doit se donner les moyens d'assumer financièrement seul la production de l'avant-projet. Il nous paraît pertinent de solliciter du Grand Conseil un crédit correspondant à la prise en charge totale des coûts de cette phase.

Les CFF prennent en charge leurs coûts internes. Si les négociations futures mènent à une répartition des coûts du projet entre canton et CFF, la part des CFF viendra en déduction de la part du canton. Cette négociation ne peut cependant pas avoir lieu avant la fin de l'année 2009.

Une étude du bureau TBF de Zurich nous indique notamment les besoins financiers pour la phase correspondant à l'avant-projet. Ce bureau estime que les honoraires totaux du projet se monteront à environ 20% des coûts d'investissements, soit à 110 millions de francs. Les normes SIA 102 et suivantes concernant les honoraires stipulent que, en moyenne, 6% des honoraires sont consacrés à l'avant-projet.

Selon ces indications, les besoins pour l'établissement de l'avant-projet se montent donc à 6.6 millions de francs.

Mentionnons ici que dans le cadre du PPP, il peut être convenu avec le partenaire privé que celui-ci rembourse aux pouvoirs publics les frais consentis depuis le lancement du projet jusqu'à l'établissement du contrat. Le partenaire privé doit alors inclure ces coûts dans ses prévisions financières.

8. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le crédit sollicité, portant sur une dépense nouvelle unique supérieure à 5 millions, est soumis à un vote à la majorité qualifiée des 3/5 (art. 57, al. 3 Cst. NE; art. 4, al. 2, let. a de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980). Le décret qui en découle est soumis au référendum facultatif.

9. CONCLUSION

L'année 2009 est une année cruciale pour le projet TransRUN.

Après la démonstration de sa faisabilité technique et de son intérêt socio-économique, nous avons pu établir que des solutions crédibles existent pour son financement, même si celui-ci doit s'écarter quelque peu des modes traditionnels.

Grâce à ces travaux, nous avons pu rendre le projet crédible et attractif auprès de deux acteurs essentiels pour la réussite du projet TransRUN, à savoir la Confédération et les CFF. Aujourd'hui, nous entrons dans une phase d'études intensives avec les CFF, qui aboutira à la fin de l'année 2009 sur une décision stratégique importante, à savoir soit le lancement des études d'avant-projet avec les CFF, soit l'ouverture d'un concours PPP pour la planification, la réalisation et l'entretien d'une liaison rapide entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds.

Le crédit voté par le Grand Conseil en 2005 sera épuisé dans les prochains mois. Nous devons aujourd'hui nous donner les moyens d'entrer dans une nouvelle phase du projet, telle que présentée par le présent rapport.

Nous saisissons ici l'occasion de remercier ceux qui s'engagent en faveur de ce projet. Il s'agit notamment de nos parlementaires fédéraux qui ne ménagent pas leurs efforts pour faire reconnaître le TransRUN au plan national, des quotidiens L'Express et L'Impartial, qui ont pris parti pour ce projet, et du groupe LiEN, dont nous apprécions le travail de communication et les propositions constructives.

Considérant les explications qui précèdent et au vu des enjeux représentés par le projet TransRUN pour le canton de Neuchâtel, nous vous demandons d'approuver le décret ci-joint.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 13 mai 2009

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
R. DEBÉLY

Le chancelier,
J.-M. REBER

**Décret
portant octroi d'un crédit d'investissement de 6.600.000 francs pour
la réalisation des études d'avant-projet d'un nouveau tronçon
de voie ferrée entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds (projet
TransRUN)**

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 57 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel
(Cst. NE), du 24 septembre 2000;
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 13 mai 2009,

décète:

Article premier Un crédit de 6.600.000 francs est accordé au Conseil d'Etat pour financer l'établissement de l'avant-projet d'un nouveau tronçon de voie ferrée entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds.

Art. 2¹Le 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. 3 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. 4 ¹Le présent décret est soumis à référendum facultatif.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente,

Les secrétaires,