

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant modification de la loi sur les
transports publics (LTP), du 1^{er} octobre 1996
(Du 26 août 2015)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Suite à la votation fédérale du 9 février 2014 et à l'adoption par le peuple suisse du projet FAIF (financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire), le financement de l'infrastructure ferroviaire sera soumis à des changements importants. Les coûts d'exploitation, d'entretien, et d'extension des infrastructures ferroviaires seront couverts à l'avenir par un fonds unique, le FIF (Fonds d'Infrastructure Ferroviaire). L'entrée en vigueur du FIF est prévue pour le 1^{er} janvier 2016.

La participation financière des cantons se montera à 500 millions de francs par an. Dès 2016, le canton de Neuchâtel devra verser un montant annuel de 10,67 millions de francs au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Il s'agit d'une dépense à caractère obligatoire. En contrepartie les cantons ont pu déposer leurs besoins en offre de transport en novembre 2014 auprès de l'Office fédéral des transports. Pour notre canton, il s'agit du projet de RER neuchâtelois. Il est important de rappeler ici que les projets qui seront retenus par la Confédération seront financés en totalité par le fonds FIF.

Le concept de RER neuchâtelois est composé de projets qui sont les rouages d'un même mouvement. Tous ces projets vont dynamiser la desserte fine en transports publics, à l'échelle locale, intercommunale et régionale. Concrètement, il s'agit du prolongement du Littorail, de la liaison Corcelles-Bôle, de l'augmentation de l'offre à la Béroche, de cinq nouvelles haltes TransN et CFF sur le territoire et naturellement de la ligne directe Neuchâtel - La Chaux-de-Fonds. Dès lors, il paraît cohérent d'associer les communes à l'effort commun, comme c'est déjà le cas de façon générale pour la facture "transports".

Le Conseil d'Etat souhaite ainsi mettre à jour la loi sur les transports publics (LTP), du 1^{er} octobre 1996, en tenant compte de ce nouveau cadre fédéral.

En premier lieu, il est désormais proposé une uniformisation de la clé de répartition du financement entre canton et communes concernant le trafic régional (TRV) et local (TU). Au vu de l'amélioration de la desserte par le biais de la cadence à la demi-heure introduite par l'horaire 2016, la différence entre TRV et TU s'amenuise toujours plus. De plus, cette uniformisation s'inscrit dans l'esprit de la vision "un canton, un espace" du Conseil d'Etat. Cette nouvelle clé, imputant 60% des coûts pour le canton et 40% pour les communes, n'induit aucun report de charge, puisque les effets de la modification de la répartition canton/commune pour le trafic régional (TRV) sont compensés par ceux issus du financement du trafic urbain (TU). Ce nouveau système a le mérite de permettre

l'utilisation d'un ratio connu dans d'autres domaines et de simplifier la compréhension des mécanismes financiers liés à l'indemnisation des transports publics.

Le deuxième point de cette révision de la LTP consiste à proposer un financement pour la participation forfaitaire du canton au fonds FIF. L'utilisation du "pot commun" canton-communes est proposée, soit une participation du canton à hauteur de 60% et celle des communes à hauteur de 40%. Le financement de la contribution au FIF sera donc porté à la hauteur de 6,40 millions pour le canton et 4,27 millions pour les communes. Le fonds FIF financera les futures extensions ferroviaires comme la ligne directe par exemple.

Deux autres aspects sont également abordés à travers cette révision: les lignes de bus à l'essai ainsi que la validation préalable de l'acquisition des moyens de production par les entreprises de transports.

Pour les lignes à l'essai, la modification qui vous est soumise prévoit de les distinguer en deux catégories: celles desservant des pôles économiques cantonaux ou régionaux et celles desservant des intérêts communaux. Concernant les lignes qui desserviront les pôles de développement d'intérêt cantonal et les pôles spécifiques d'intérêt cantonal ou régional (définis dans le plan directeur cantonal), le Conseil d'Etat souhaite maintenir un cofinancement de l'Etat à hauteur de 50%. Pour les autres lignes à l'essai desservant des intérêts communaux, la participation de l'Etat sera réduite à 25%, contre 50% actuellement. Cette nouvelle répartition doit inciter les communes à une prise en considération plus marquée des impacts financiers avant de les faire supporter au "pot commun" partagé entre toutes les communes. De plus, la notion de critères de performance minimaux est également introduite, afin qu'une uniformisation des pratiques actuelles puisse avoir lieu.

Enfin, afin de mieux maîtriser les indemnités versées aux entreprises de transports publics, le Conseil d'Etat souhaite introduire une disposition portant sur l'approbation par l'Etat de toute acquisition de matériel roulant pour le trafic local (TU) dépassant le montant de 3.000.000 de francs (montant analogue à celui fixé pour le TRV dans la législation fédérale)

1. NOUVELLE LÉGISLATION FÉDÉRALE: FINANCEMENT ET AMENAGEMENT DE L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE (FAIF)

1.1. Nouveau concept

Les scénarios de développement présentés par la Confédération concernant les prévisions de trafic montrent une croissance du transport ferroviaire des voyageurs de 60% d'ici à 2030. Le projet de financement de l'extension de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) vise à adapter la planification et à mettre à disposition les capacités nécessaires par des aménagements échelonnés dans le temps afin de pouvoir mieux assumer cette croissance et réagir aux changements.

Le futur Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) donnera à l'exploitation, l'entretien et les extensions de l'infrastructure ferroviaire les ressources financières nécessaires à long terme. Il est ainsi possible de planifier des extensions par étapes tout en les approuvant dans leur ensemble. La stabilité de la planification est par conséquent fortement renforcée. Les coûts subséquents des extensions seront également financés par le fonds FIF, ce qui permettra un développement pérenne.

Le peuple suisse a accepté le projet de financement de l'extension de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) en date du 9 février 2014, avec une majorité de 62%. Les cantons ont

approuvé le projet à une majorité de 22 contre 1. Dans le canton de Neuchâtel, le peuple a dit oui au projet FAIF avec une large majorité de 68,70%. Au niveau des communes neuchâteloises, l'acceptation a été quasi unanime, une seule ayant refusé.

1.2. Acteurs et compétences

Avec FAIF, le déroulement des planifications et les compétences respectives de la Confédération, des cantons et des entreprises ferroviaires en matière de planification des futurs aménagements vont changer. Dans ce qui suit, les compétences des acteurs sont exposées:

- les entreprises de transport, en tant que gestionnaire d'infrastructure, déposent leur convention sur les prestations pour une période de quatre ans. Elles ont déposé, en octobre dernier, leurs besoins pour l'exploitation et l'entretien 2017-2020. Il n'y a ainsi plus de différence entre les CFF et les chemins de fer privés comme TransN, BLS ou les CJ.
- les cantons définissent leurs besoins en offres régionales et déposent leur demande d'offre auprès de la Confédération. Ce qui a été fait en novembre dernier dans le cadre de la Conférence des transports de Suisse occidentale (CTSO). Des espaces de planifications ont été formés. Le service cantonal des transports (SCTR) conduit celui de l'Arc jurassien.
- la Confédération, représentée par l'Office fédéral des transports (OFT), évalue les demandes des cantons et sélectionne les meilleurs projets pour la première priorité de l'étape d'extension Prodes 2030.

1.3. Principaux changements intervenus

Jusqu'à présent, le financement des infrastructures des transports publics au niveau fédéral se faisait au travers de trois sources de financement:

- le budget fédéral ordinaire pour les indemnités d'exploitation et les contributions d'investissement aux conventions sur les prestations;
- le fonds de financement des grands projets ferroviaires (fonds FTP);
- le fonds d'infrastructure pour - entre autres - les investissements dans les agglomérations.

Avec le FAIF, les coûts d'exploitation, d'entretien et de l'extension des infrastructures ferroviaires seront couverts à partir de l'année 2016 par un fonds unique, le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Le fonds est de durée indéterminée, ancré dans la Constitution. Il est à noter que la vue d'ensemble ainsi que l'équité entre les partenaires seront améliorées. Les cantons ne financeront plus les conventions sur les prestations mais directement le FIF avec une participation annuelle stable.

Il faut souligner que les aménagements ferroviaires en agglomération ne pourront plus être financés par le fonds d'infrastructure à partir des projets d'agglomération de 3^{ème} génération et devront par conséquent être financés par le FIF. Un financement comme celui qui était proposé dans le cadre du TransRUN n'est par conséquent plus possible.

1.4. Programme de développement stratégique (PRODES)

Les cantons ont soumis à la Confédération, à la fin novembre 2014, leurs besoins en développement de l'offre ferroviaire pour l'horizon 2030. Les projets déposés auprès de la Confédération dans le cadre du programme de développement stratégique PRODES doivent répondre aux quatre critères suivants:

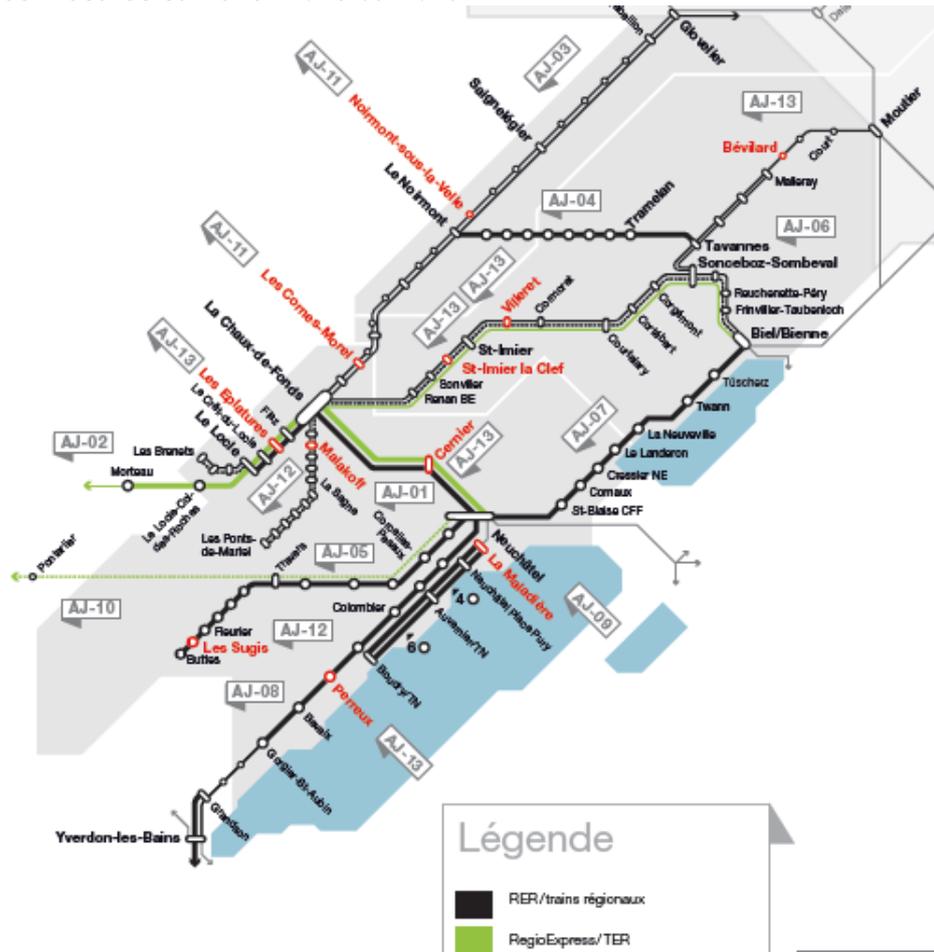
- suppression d'une surcharge de trafic;
- compatibilité avec l'aménagement du territoire;
- cohérence avec la vision de la Confédération du développement du réseau ferroviaire;
- évaluation socio-économique.

Les mesures retenues par la Confédération seront financées en totalité par le fonds FIF. La décision finale concernant Prodes 2030 sera prise par les Chambres fédérales en 2019. En 2015 et 2016, l'OFT analysera les besoins d'offre déposés par les cantons. Le Conseil fédéral adressera le message aux Chambres fédérales dans le courant de 2018.

Les cantons de Suisse occidentale (Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud), réunis au sein de la Conférence des transports de Suisse occidentale (CTSO), ont déposé leur projet à réaliser pour faire face à l'augmentation prévisible de la demande d'ici 2030 en trafic régional. Le canton de Neuchâtel a déposé son projet de RER neuchâtelois, dont la ligne directe Neuchâtel - La Chaux-de-Fonds. Cette dernière fait partie de la liste des projets-clés de la région de planification Ouest.

La figure ci-dessous illustre les mesures prévues sur le territoire cantonal et dans les espaces voisins.

Figure 1: Les mesures sur le territoire cantonal



(Source: Rapport de la région de planification Ouest/CTSO)

Les mesures déposées sont énumérées dans la liste suivante. Il s'agit des mesures de l'espace de planification de l'Arc jurassien, dans ce qui suit abrégé par AJ:

Liste 1: mesures déposées

- AJ-01: cadence 15 minutes des trains régionaux entre Le Locle, La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel. Il s'agit de la ligne directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds
- AJ-02: cadence 30 minutes des trains transfrontaliers entre Morteau et La Chaux-de Fonds. Il s'agit de l'électrification en 15 KVolts de la ligne sur le tronçon suisse
- AJ-03: deux trains par heure entre La Chaux-de-Fonds – Glovelier
- AJ-04: cadence 30 minutes Le Noirmont – Tavannes
- AJ-05: augmentation de l'offre des trains du Val-de-Travers. Il s'agit de de la liaison Corcelles - Bôle permettant de continuer à desservir les gares de Corcelles-Peseux et des Deurres ainsi que le prolongement des quais à 150 m
- AJ-06: deux relations directes par heure Vallée de Tavannes – Bienne
- AJ-07: augmentation de la capacité des trains entre Bienne et Neuchâtel
- AJ-08: augmentation de l'offre des trains de la Béroche. Il s'agit du rallongement des quais à 150 m pour répondre à la demande

- **AJ-09: amélioration de l'accessibilité centre-ville – gare de Neuchâtel: il s'agit du prolongement du Littorail jusqu'à la Maladière**
- AJ-10: accessibilité au réseau à grande vitesse français et garantir une offre transfrontalière: il s'agit en fait d'une simple mesure conservatoire pour pérenniser cet axe international
- AJ-11: nouvelles haltes sur le réseau des Chemins de fer du Jura. Il s'agit de la construction de la halte Les Cornes-Morel
- AJ-12: nouvelles haltes sur le réseau de TransN. Il s'agit de la construction des haltes Malakoff et Les Sugits
- AJ-13: nouvelles haltes sur le réseau CFF. Il s'agit de la construction des haltes Eplatures et Perreux.

-
(Source: Rapport de la région de planification Ouest/CTSO)

Ces mesures sont développées dans le rapport "Mobilité Neuchâtel 2030"; elles sont évoquées dans ce rapport pour illustrer ce que le fonds FIF pourrait financer pour notre canton.

La CTSO a également estimé les surcharges de trafic à l'horizon 2030 pour la Suisse romande. Pour le canton de Neuchâtel, une forte surcharge de trafic entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds a été estimée. La figure ci-dessous démontre les surcharges à l'heure de pointe en 2030.

Figure 2: Surcharges à l'heure de pointe en 2030



(Source: Rapport de la région de planification Ouest/CTSO)

1.5. Fonds pour les infrastructures ferroviaires (FIF) Clé de contribution des cantons

L'entrée en vigueur du fonds FIF est prévue pour le 1^{er} janvier 2016. Il sera alimenté par les sources financières actuelles ainsi que par des sources additionnelles.

Sources actuelles:

- budget ordinaire de la Confédération;
- redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP);
- recettes de la TVA;
- impôt sur les huiles minérales.

Sources nouvelles:

- pour-mille additionnel temporaire de la TVA;
- contribution des cantons, plafonnée à 500 millions par an;
- plafonds pour la défalcation au niveau de l'impôt fédéral direct (IFD) des trajets pendulaires;
- indirectement par l'augmentation du prix du sillon ferroviaire de 100 millions de francs dès 2017.

La participation financière des cantons, fixée à 500 millions de francs par an, sera répartie selon la nouvelle ordonnance fédérale (mise en consultation au printemps 2015). Elle sera calculée selon une clé par voyageurs-kilomètres (Vkm) et trains-kilomètres (Tkm). Les Vkm et les Tkm sont recensés régulièrement dans le cadre de la procédure de commande par ligne du transport régional des voyageurs (TRV).

- Les voyageurs-kilomètres représentent le nombre de kilomètres parcourus en train par tous les voyageurs;
- les trains-kilomètres correspondent à la distance parcourue par les trains, indépendamment du taux de fréquentation.

Selon les dernières estimations, le canton de Neuchâtel devra verser annuellement 10,67 millions de francs. Il s'agit d'une dépense liée à une affectation obligatoire. Cette participation sera intégrée au budget cantonal 2016 selon la clé de répartition du "pot commun".

Chaque année, la clé de répartition fédérale sera actualisée et les montants communiqués aux cantons au mois de février. Ceci permettra aux cantons d'intégrer la participation financière requise dans leurs budgets.

Le tableau ci-dessous expose la clé de participation par canton basée sur les valeurs de 2014 (Vkm et Tkm conformément aux offres du TRV pour l'année d'horaire 2014).

Tableau 1: clé de participation par canton

Kanton Canton Cantone	Pkm Vkm Pkm [km]	Zkm Tkm Trenokm [km]	Schlüssel Clé Chiave [%]	Einlage Versement Versamento [Mio. CHF]
ZH	2'103'525'245	21'565'073	23.16%	115.777
BE	1'114'396'764	21'958'673	16.40%	81.995
LU	281'000'011	5'657'851	4.18%	20.912
UR	15'153'519	370'897	0.25%	1.257
SZ	225'470'527	3'433'003	2.92%	14.609
OW	51'058'749	1'008'060	0.75%	3.761
NW	30'239'338	680'710	0.48%	2.391
GL	71'461'383	987'808	0.89%	4.434
ZG	78'486'994	1'431'002	1.11%	5.548
FR	167'638'700	4'216'445	2.83%	14.125
SO	113'685'904	2'858'883	1.92%	9.578
BS	36'875'561	807'860	0.57%	2.873
BL	237'354'779	5'002'891	3.62%	18.103
SH	59'574'106	1'435'316	0.98%	4.896
AR	44'036'098	1'319'247	0.83%	4.126
AI	11'232'897	432'183	0.25%	1.240
SG	460'573'059	8'801'374	6.67%	33.351
GR	373'200'908	7'532'756	5.56%	27.810
AG	508'637'145	9'207'006	7.17%	35.825
TG	191'118'014	5'293'551	3.41%	17.058
TI	185'168'299	3'820'635	2.79%	13.962
VD	369'657'666	8'468'098	5.90%	29.521
VS	199'791'591	5'296'662	3.47%	17.367
NE	125'821'503	3'201'167	2.13%	10.673
GE	34'746'716	659'976	0.50%	2.508
JU	66'501'737	2'027'141	1.26%	6.299
TOTAL	7'156'407'214	127'474'266	100.00%	500.000

(Source: Lettre du 2 février 2015 de l'OFT concernant la consultation sur les adaptations d'ordonnances dans le cadre de la réforme du financement et de l'aménagement de l'infrastructure FAIF)

1.6. Différences par rapport au système actuel

Comparativement au système actuellement en vigueur, la participation financière des cantons pour le financement de l'infrastructure ferroviaire passera de 300 à 500 millions de francs. La future part du canton sera donc plus élevée. A ce jour la Confédération contribue aux charges de l'infrastructure ferroviaire à hauteur de 50%, le canton contribuant pour les 50% restant. Sur la base des conventions sur les prestations 2013-2016 passées avec les entreprises de transport concessionnées, l'Etat et les communes participent actuellement à hauteur de 6,45 millions de francs en moyenne annuelle (indemnités d'exploitation, indemnités d'amortissement et prêts versés aux entreprises de transport). Le financement se répartit entre les indemnités et les crédits d'investissement.

Pour les années 2009 à 2012, la moyenne annuelle des prêts versés par l'Etat s'élevait à 1,55 million de francs, contre 3,28 millions sur les années 2013 à 2016 selon conventions.

Dès 2016, le canton devra verser 10,67 millions par an. Avec le nouveau régime, le canton ne versera plus d'indemnités et de prêts aux gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire mais alimentera directement le fonds. Les conventions sur les prestations entre le canton et les entreprises de transport concessionnées seront donc caduques dès le 1^{er} janvier 2016. La Confédération en reprendra intégralement le financement.

2. NOUVEAU SYSTÈME DE FINANCEMENT

2.1. Financement du trafic régional et local

Le système actuel de répartition du financement entre canton et communes diffère qu'il s'agisse du trafic régional (TRV) ou du trafic local (TU). Il est proposé dans le cadre de l'amendement de la LTP de clarifier et simplifier cette répartition avec une clé unique et valable aussi bien pour le TRV que le TU.

Selon le système actuel, le canton prend d'abord à sa charge 46% du TRV, puis le solde est réparti paritairement entre le canton et les communes. Cela signifie que le canton prend en charge 73% des coûts et les communes 27% (article 29 al. 1 LTP).

La reprise par le canton des 46% correspond historiquement à la baisse du cofinancement de la Confédération lors de la mise en place des instruments de péréquation financière (RPT). Pour le TU, la répartition est paritaire entre le canton et les communes, soit 50% chacun (article 29 al. 2 LTP).

Au vu de l'amélioration de la desserte par le biais de la cadence à la demi-heure introduite par l'horaire 2016, la différence entre TRV et TU s'amenuise toujours plus. De plus, dans l'esprit de la vision "un canton, un espace" du Conseil d'Etat, il est dorénavant proposé d'utiliser une clé de répartition globale entre canton et communes, analogue à celle utilisée dans d'autres domaines. Le canton prendra en charge le besoin en indemnités à 60%, tant pour le TRV que le TU. Les communes prendront à leur charge le solde, soit 40%. Cette clé constitue le nouveau système de répartition du "pot commun".

Les différents taux de financement entre TRV et TU seront ainsi supprimés, ce qui entraînera une importante simplification et clarification du système. Cette nouvelle clé unique n'entraîne pas de report de charge du canton sur les communes, par équilibre des taux. La simulation financière ci-dessous illustre cette neutralité: (tableau 2).

Tableau 2: modalités de financement du trafic régional voyageurs et du trafic urbain

	Système actuel		Nouveau système	
	Canton	Communes	Canton (60%)	Communes (40%)
Indemnités du trafic régional voyageur (TRV)	(1) 15,81 mio*	5,85 mio*	(1) 13 mio	8,66 mio
Indemnités du trafic urbain (TU)	(1) 14,36 mio (50%)	14,36 mio (50%)	(1) 17,23 mio	11,49 mio
Indemnités des autres secteurs (touristique, trains transfrontaliers, etc.)	(1) 1,22 mio (50%)	1,22 mio (50%)	(1) 1,46 mio	0,98 mio
TOTAL	31,39 mio	21,43 mio	31,69	21,13 mio
TOTAL (canton + communes)	52,82 millions de francs		52,82 millions de francs	

(1): financé par le budget de fonctionnement.

*Répartition canton-commune définie à l'article 29. al.1 de la LTP.

(Source: SCTR)

Les indemnités dans le tableau ci-dessus sont basées sur les valeurs des comptes 2014. L'Etat paie donc actuellement plus de 31 millions de francs à sa charge exclusive pour les indemnités de l'offre de transports alors que les communes paient un peu plus de 21 millions de francs.

2.2. Participation des communes au fonds FIF

L'utilisation du "pot commun" canton - communes est proposée, soit une participation du canton à hauteur de 60% et celles des communes à hauteur de 40%. Un article de loi spécifique pour la prise en charge de la participation au fonds FIF doit être créé. Il en découlera une rubrique budgétaire indépendante. Le financement de la contribution au FIF sera donc porté à la hauteur de 6,40 millions pour le canton et 4,27 millions pour les communes.

Ainsi, les modifications législatives proposées sont les suivantes:

Chapitre 4: Indemnité et contributions d'investissement

(nouveau) art. 21a: L'Etat contribue conjointement avec les communes à la contribution cantonale au Fonds d'infrastructure ferroviaire national (FIF).

Chapitre 5: Répartition financière

(nouveau) art. 29 al.1: L'Etat prend en charge 60% de la part cantonale de la subvention (indemnité) concernant le trafic régional et local; le solde de 40% est supporté par les communes selon la répartition prévue à l'article suivant.

(nouveau) art. 29 al.2: La part cantonale au Fonds d'infrastructure ferroviaire est supportée à raison de 60% par l'Etat et 40% par les communes. La répartition entre les communes se fait selon la répartition prévue à l'article suivant.

La contribution forfaitaire au fonds FIF de 10,67 millions sera donc portée à hauteur de 6,4 millions par le canton et 4,27 millions par les communes.

A noter encore que le Conseil d'Etat examine, à l'heure actuelle, avec les conférences des directeurs communaux concernées, une modification de la clé de répartition intercommunale des charges du "pot commun", dans le cadre de la révision de la péréquation des charges. Il a dès lors renoncé à proposer une modification de cette clé dans le cadre du présent rapport.

3. LIGNES DE BUS A L'ESSAI

3.1. Modification de la participation financière du canton

Actuellement, la participation de l'Etat aux coûts non couverts d'une ligne à l'essai est fixée à 50%, et ceci pour une durée maximale de 3 ans. (art. 37, al. 2 LTP). Le solde étant versé par la ou les communes concernées par la nouvelle prestation. A la fin de cette période, soit la nouvelle ligne fait partie du réseau et est financée par le "pot commun", soit elle est abandonnée.

Il est maintenant proposé d'opérer une distinction entre les lignes à l'essai desservant un pôle de développement d'intérêt cantonal ou pôle spécifique d'intérêt cantonal ou régional et les autres. Ceci permettra de mieux tenir compte des intérêts de chaque partenaire.

Le Conseil d'Etat souhaite maintenir le niveau de cofinancement de l'Etat à hauteur de 50% pour les lignes à l'essai desservant les pôles de développement d'intérêt cantonal (Le Crêt-du-Loche, la zone Littoral Ouest, la zone Littoral Est) et les pôles spécifiques d'intérêt cantonal ou régional (Cernier, Cornaux-Cressier, Les Saignoles, Couvet-Buttes) définis selon le plan directeur cantonal (Fiche E_11). En effet, les efforts à consentir de la commune sur laquelle le pôle est situé pour offrir des prestations de transports, qui ont également des effets bénéfiques pour d'autres communes, doivent être considérés particulièrement. Il s'agit aussi de tenir compte du fait que, dans nombre de cas, la desserte sera mise en place avant que le pôle ne soit complètement exploité.

Pour les autres lignes à l'essai desservant des intérêts communaux, la participation de l'Etat sera réduite à 25%. Il s'agit par cette mesure d'inciter les communes à prendre davantage en considération le coût des prestations qu'elles mettent à charge du "pot commun" après trois ans, en leur faisant supporter une part plus grande lors de la période d'essai. Cette mesure s'inscrit dans la logique des mesures de participation des communes à l'effort d'assainissement, qui préconise de reporter sur les communes non seulement des factures, mais aussi des capacités de décision et de choix.

La part de cofinancement plus importante des communes devrait encore mieux garantir la bonne adéquation de l'offre nouvelle avec la demande. A titre d'exemple, les nouvelles prestations à l'horaire depuis 2014 dans le Littoral ouest nécessitent le versement d'indemnités annuelles pour le canton à hauteur de 539.795 francs.

Ce genre de situation doit être prévu dans la loi et ne peut être négocié au cas par cas. Aussi, des études préalables permettraient d'évaluer de manière objective la nécessité des prestations. Une modification dans ce sens est proposée à l'article 37. L'Etat cofinancera les études préalables visant à évaluer le potentiel futur à concurrence de 50% des coûts.

Ainsi, les modifications qui sont soumises à votre Autorité sont les suivantes:

Chapitre 5: Répartition financière

Section 4: Nouvelle ligne

(Amendement de l'art. 38, al. 1): *Le montant de la subvention, sous forme d'indemnité versée par le canton pendant la période d'essai, est pris en charge à hauteur de 25% par l'Etat, le solde par les communes concernées.*

(nouveau) art. 38, al. 2: *Pour les pôles de développement d'intérêt cantonal et les pôles spécifiques d'intérêt cantonal ou régional définis selon le plan directeur cantonal, la subvention versée par le canton pendant la période d'essai sera de 50%, le solde par les communes concernées.*

(continuer l'art. 37, al. 1): (...). *Il pourra, s'il le juge nécessaire, exiger au préalable l'établissement d'une étude d'opportunité.*

(à tracer) art. 37, al.2): *'Dans ce cas, (...)'*

3.2. Critères de performance minimaux des lignes à l'essai

Actuellement, les critères de performance minimaux pour les lignes à l'essai sont à négocier, à chaque fois, entre le service des transports et les commanditaires. L'expérience montre que toutes les lignes à l'essai sont finalement pérennisées et intégrées au "pot commun". Pour assurer une meilleure transparence, il est proposé de fixer des critères dans un arrêté du Conseil d'Etat et d'en faire mention dans la LTP. Les critères ne seront donc pas énoncés dans la loi mais dans un arrêté. Ils seront fixés après consultation des milieux intéressés (les communes).

Les expériences passées ont fait apparaître qu'il était très rare de mettre fin à l'exploitation d'une ligne après une période d'essai. Il arrive en effet que les critères de performance ne soient que partiellement remplis: les nouvelles prestations trouvent et satisfont une certaine clientèle sans atteindre le niveau escompté. Dans cette situation, il devient délicat de supprimer ces prestations dont les objectifs sont partiellement atteints. Il s'ensuit alors des négociations avec les communes concernées.

En 2014, le canton participe pour un total de 796.678 francs d'indemnités pour les lignes à l'essai.

Tableau 3: Lignes à l'essai en 2014 et indemnités supportées par le canton

Entreprise	Ligne	Indemnités*
TransN	Ligne Néode à l'essai (ligne 305 à La CdF)	70.833
TransN	Renforcement offre urbaine Le Locle à l'essai (yc secteur Le Verger)	147.500
TransN	Ligne Fleurier – Les Ponts-de-Martel à l'essai	38.550
TransN	Ligne secteur Littoral ouest à l'essai	539.795
Total 2014		796.678

*Hors part communes

(Source: SCTR)

Actuellement, il n'existe aucune base légale cantonale pour fixer les objectifs à atteindre sur ces lignes à l'essai. Il est donc proposé d'en faire mention dans la LTP via la notion de critères. Comme énoncé plus haut, les critères quant à eux ne seront pas donnés dans la loi mais dans un arrêté du Conseil d'Etat. Cela permet notamment une plus grande souplesse lorsque des adaptations sont nécessaires, en particulier dans un

domaine où l'évolution est relativement rapide et où la concertation avec les communes est permanente.

Par analogie au trafic régional où il existe déjà des critères de performance minimaux imposés par la Confédération (taux de couverture, fréquentation du tronçon le plus chargé, nombre de circulations maximales), il est proposé d'appliquer le même principe pour le trafic urbain. Les valeurs seront évidemment adaptées en conséquence.

Dans le cas où une ligne à l'essai ne respecte pas les critères de performance minimaux à la fin de la période d'essai, il est proposé au canton la possibilité de ne reconnaître qu'une partie des courses. Néanmoins, dans ce cas, la preuve devra être faite que cette réduction permet d'atteindre lesdits critères.

Ainsi, la modification proposée est la suivante:

Chapitre 5, section 4: Nouvelles lignes

(nouveau) art. 37 al. 4: Les critères de performance minimaux des lignes à l'essai seront fixés par le Conseil d'Etat. Pour les pôles de développement d'intérêt cantonal et les pôles spécifiques d'intérêt cantonal ou régional définis selon le plan directeur cantonal, les intérêts de développement économique seront considérés.

4. MAÎTRISE DES INDEMNITÉS VERSÉES AUX ENTREPRISES: APPROBATION PREALABLE DE L'ACQUISITION DE MATERIEL ROULANT

Pour une meilleure maîtrise des indemnités versées aux entreprises, la demande d'approbation d'acquisition de matériel roulant pour le trafic local (TU) est proposée. Il est prévu de se donner les mêmes moyens que la Confédération. Les coûts augmentent régulièrement, et l'absence d'obligation de demande d'approbation rend la planification de l'indemnité difficile. Il est prévu de laisser une marge de manœuvre à l'entreprise.

La LTP fait référence aux dispositions législatives fédérales pour l'indemnisation du trafic régional (art. 18), impliquant l'obligation de demande d'approbation pour l'acquisition de moyens d'exploitation, définie à l'art 19, al. 1 de l'Ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV, RS 645.16). Le seuil est fixé à 3 millions de francs. Cette obligation n'existe pas pour le trafic local (trafic urbain). L'absence de réglementation au niveau cantonal pour le trafic local rend la planification pluriannuelle de l'indemnité difficile.

L'absence d'une telle obligation sur le plan cantonal permet à une entreprise indemnisée pour le trafic local d'acquiescer ses moyens d'exploitation sans en demander au préalable la validation. Il peut en résulter une offre pour les indemnités avec des coûts plus élevés, en raison des amortissements supplémentaires et des coûts financiers liés aux investissements. L'Etat n'a ainsi pas les outils nécessaires au pilotage des indemnités qui découlent de la politique d'achat des entreprises.

Pour corriger cette situation, nous proposons une modification de la LTP afin que le canton se donne les moyens de planifier les indemnités futures en fonction de l'évolution de l'offre qu'il commande. Cette modification devra permettre d'appliquer la disposition de l'art. 19 OITRV par analogie au trafic local.

Dans un souci de proportionnalité, il faut mettre une limite inférieure, en dessous de laquelle l'investissement ne sera pas soumis à l'approbation. Pour des raisons de

simplification, il est proposé d'établir une limite similaire à celle fixée pour le TRV, soit 3.000.000 de francs.

Ainsi, la modification proposée est la suivante:

(nouveau) art. 19 al. 4: *Les entreprises de transports publics doivent demander l'approbation de l'Etat avant toute acquisition de moyen de production dépassant un volume d'investissement total de 3.000.000 de francs.*

5. CONSEQUENCES FINANCIERES ET SUR LE PERSONNEL

Une des modifications visées dans le cadre de la révision de la LTP est le paiement forfaitaire du canton au fonds FIF avec la participation financière conjointe des communes à ces charges. L'amendement proposé prévoit une participation des communes au financement de la part cantonale globale du FIF, analogue au "pot commun", soit en considérant la clé usuelle des répartitions canton/communes (60%/40%).

Avec les nouvelles modalités de financement prévues à partir de 2016, le montant total imputable au canton (canton et communes) revient à 10,67 millions de francs. Un financement entre canton et communes est recherché, soit 6,40 millions pour le canton et 4,27 millions pour les communes.

Le tableau ci-dessous résume la situation globale, soit avec les indemnités TRV et TU en plus de la contribution au FIF pour les cantons et les communes (la situation actuelle correspond aux comptes 2014).

Tableau 4: situation globale

[Mio CHF]	Comptabilisation	Actuellement		Dès 2016	
		Etat	Communes	Etat	Communes
TRV+TU	cpt de fct	31,39	21,43	31,69	21,13
Infrastructures indemnités	cpt de fct	2,32	0,85	-	-
Infrastructures prêts	cpt des inv	3,28	0	-	-
Infrastructures contrib. fonds FIF	cpt de fct	0	0	6,4	4,27
Total		36,99	22,28	38,09	25,4

(Source: SCTR)

5.1. Réforme de l'Etat et redressement des finances

La portée financière de cette révision fait également partie, comme nous l'avons mentionné et justifié dans ce rapport, du programme d'assainissement des finances de l'Etat, en réponse à la motion 13.168 acceptée le 26 mars 2014 par le Grand Conseil.

5.2. Conséquences pour le personnel

Le présent décret n'a pas d'incidence sur le personnel de l'Etat.

6. RESULTATS DES CONSULTATIONS

Le présent rapport a fait l'objet d'une consultation large auprès des communes, des partis politiques et des entreprises de transports.

De manière générale, l'accueil réservé au projet de modification de loi s'est révélé positif parmi les partis politiques. Parmi les communes cependant, le projet a été refusé dans la plupart des cas; des raisons financières (sentiment d'un report de charges du canton sur les communes) ont été principalement évoquées.

L'uniformisation de la clé de répartition du financement entre canton et communes concernant le trafic régional et local est appréciée du côté des partis politiques ainsi que des communes. Il est jugé qu'elle efface la distinction entre TRV et TU qui n'a plus lieu d'être compte tenu de l'évolution de la mobilité dans notre société ainsi que de la complexité du système actuel. La qualité de la desserte des espaces urbains, périurbains et ruraux plaide pour cette nouvelle clé de répartition.

Cependant La Conférence des directeurs communaux - Transports et Mobilité (CDC), la Conférence régionale des transports des montagnes neuchâteloises (CRT-MN) et la majorité des communes refusent des changements majeurs concernant l'uniformisation de la clé de financement. Les communes estiment que bien que neutre pour la situation de référence 2014, la nouvelle clé uniforme de 60% pour le canton et de 40% pour les communes engendrera à futur un report de charges du canton vers les communes.

La contribution conjointe de l'Etat et des communes à la contribution cantonale du FIF est appréciée par les partis politiques, mais refusée par la CDC – Transports et Mobilité, la CRT-MN et la plupart des communes. Il est jugé que cette nouvelle charge est inenvisageable pour les communes et qu'il s'agit là d'une pure compétence cantonale. Les communes estiment qu'il s'agit d'un report de charges sans report de compétences de la part du canton.

Concernant les lignes à l'essai, la distinction entre celles desservant des pôles de développement d'intérêt cantonal et les autres pôles d'intérêt régional n'est pas appréciée dans la majorité des prises de position. Dès lors, il a été décidé de prendre en compte les pôles de développement d'intérêt cantonal ainsi que les pôles spécifiques d'intérêt cantonal ou régional, qui bénéficieront d'un niveau de cofinancement de l'Etat de 50%. Le projet de modification de la LTP a été adapté en conséquence.

Les communes sont sceptiques quant à la nécessité d'études préalables d'opportunité à la mise en place des lignes à l'essai. Elles estiment que les coûts résultants sont à mettre à la charge du canton. Il est également demandé que les critères de performances minimaux soient directement mentionnés dans la LTP.

L'introduction d'une disposition portant sur l'approbation par l'Etat de toute acquisition de matériel roulant pour le trafic local dépassant le montant de 800.000 francs n'a pas toujours été comprise. Par simplification, il a donc été décidé de fixer la limite à 3 millions de francs, par analogie à la législation fédérale pour le TRV.

Lors de la consultation, les communes ont souhaité pouvoir disposer des montants prévisionnels qui seront à leur charge pour le court et moyen terme. Une vision globale des réformes de l'Etat et de leurs conséquences financières a été exigée. C'est ainsi qu'un courrier leur a été envoyé le 22 juin 2015 avec les montants prévisionnels pour 2016 (TRV + TU et contribution au FIF).

7. SOUMISSION AU REFERENDUM POPULAIRE

La présente loi est soumise au référendum facultatif.

8. VOTE DU GRAND CONSEIL

Ce projet de modification de la LTP n'engendre pas de nouvelles dépenses, puisqu'il vise prioritairement à adapter la législation cantonale aux obligations découlant de la législation fédérale. En outre, l'Etat contribuait déjà au financement de l'infrastructure ferroviaire. La part cantonale sera désormais d'environ 6,40 millions par an.

L'article 36 de la loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC) ne s'applique donc pas. Un vote à la majorité simple du Grand Conseil est requis.

9. CONCLUSION

Avec le développement de la desserte en transports publics via le nouvel horaire 2016 ainsi qu'avec le futur RER neuchâtelois, la différence entre le trafic régional et le trafic local s'estompe. Par ailleurs, le Conseil d'Etat veut inscrire la mobilité dans sa vision "Un canton, un espace". Dès lors, le Conseil d'Etat veut clarifier et simplifier la répartition du "pot commun" des transports publics (TRV et TU) entre canton et communes, en utilisant dorénavant le taux usuel de 60%/40%. Intrinsèquement, cette nouvelle répartition ne représente pas un report de charges sur les communes.

Par ailleurs, le financement de l'infrastructure ferroviaire sera soumis à des changements importants dès le 1^{er} janvier 2016. Les coûts d'exploitation, d'entretien, et de l'extension des infrastructures ferroviaires seront couverts à l'avenir par un fonds unique, le FIF (Fonds d'Infrastructure Ferroviaire).

La loi cantonale sur les transports publics doit être adaptée en conséquence, afin de prévoir une contribution de l'Etat à ce nouveau fonds. La révision du système fédéral fait passer la contribution du canton pour l'infrastructure ferroviaire à 10,67 millions. Il s'agit d'une dépense à caractère obligatoire.

Dans le cadre de ce nouveau système, les cantons ont pu déposer leur besoins en offre de transport en novembre dernier auprès de l'Office fédéral des transports. Il est important de rappeler ici que les projets qui seront retenus par la Confédération seront financés en totalité par le fonds FIF.

Dans la mesure où chaque projet déposé est un rouage important du futur RER neuchâtelois, le Conseil d'Etat considère comme naturel que les communes participent à l'effort commun. La desserte fine sera dynamisée, profitant à l'échelle locale et régionale.

C'est logiquement que le Conseil d'Etat choisit d'inscrire le paiement forfaitaire du canton au fonds FIF avec la participation financière conjointe des communes. Le financement entre canton (60%) et communes (40%) est proposé, soit 6,40 millions pour le canton et 4,27 millions pour les communes.

Concernant les lignes à l'essai, l'introduction de critères de performance minimaux est devenue impérative. Le nouveau système de cofinancement de l'Etat aux nouvelles lignes à l'essai doit permettre d'augmenter l'efficacité de celles-ci et de maîtriser les charges pour le canton.

Enfin, le Conseil d'Etat souhaite également pouvoir mieux maîtriser les indemnités versées aux entreprises. C'est ainsi que la demande d'approbation par le canton d'acquisition de matériel roulant pour le trafic local est proposée.

Au vu de ce qui précède, nous vous invitons à approuver les modifications de loi énumérées dans ce projet de révision de la LTP (Loi cantonale sur les Transports Publics, RS 765.1).

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

Neuchâtel, le 26 août 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,
S. DESPLAND

Projet de loi portant modification de la loi sur les transports publics (LTP), du 1^{er} octobre 1996

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles art. 87a et 196, ch. 3, al. 2 et 3 de la Constitution, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2016,
vu la loi sur le transport des voyageurs (LTV), du 20 mars 2009,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 26 août 2015,
décrète:

Article premier La loi sur les transports publics (LTP), du 1^{er} octobre 1996¹, est modifiée comme suit:

Art. 19, al. 4 (nouveau)

⁴Les entreprises de transports publics doivent demander l'approbation de l'Etat avant toute acquisition de moyen de production dépassant un volume d'investissement total de 3.000.000 de francs.

Contribution au
Fonds
d'infrastructure
ferroviaire national

Art. 21a (nouveau)

L'Etat contribue conjointement avec les communes à la contribution cantonale au Fonds d'infrastructure ferroviaire national (FIF).

Art. 29, al. 1 et 2 (nouveaux)

L'Etat prend en charge 60% de la part cantonale de la subvention (indemnité) concernant le trafic régional et local; le solde de 40% est supporté par les communes selon la répartition prévue à l'article suivant.

²La part cantonale au Fonds d'infrastructure ferroviaire est supportée à raison de 60% par l'Etat et 40% par les communes. La répartition entre les communes se fait selon la répartition prévue à l'article suivant.

Art. 37, al. 1, 2 et 4 (nouveau)

¹(*première phrase inchangée*). Il pourra, s'il le juge nécessaire, exiger au préalable l'établissement d'une étude d'opportunité.

²*Dans ce cas (abrogé), suite inchangée.*

⁴Les critères de performance minimaux des lignes à l'essai seront fixés par le Conseil d'Etat. Pour les pôles de développement d'intérêt cantonal et les pôles spécifiques d'intérêt cantonal et régional définis selon le plan directeur cantonal, les intérêts de développement économique seront considérés.

¹ RSN 765.1

Art. 38, al. 1 et 2 (nouveaux)

¹Le montant de la subvention, sous forme d'indemnité versée par le canton pendant la période d'essai, est pris en charge à hauteur de 25% par l'Etat, le solde par les communes concernées.

²Pour les pôles de développement d'intérêt cantonal et les pôles spécifiques d'intérêt cantonal ou régional définis selon le plan directeur cantonal, la subvention versée par le canton pendant la période d'essai sera à 50%, le solde par les communes concernées.

Disposition finale **Art. 2** ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Elle entre en vigueur au 1^{er} janvier 2016.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente, *La secrétaire générale,*

ANNEXE

REPARTITION PAR COMMUNE DE LA PARTICIPATION PREVISIONNELLE AU FIF ET A L'HORAIRE 2016

Communes	Participation FIF (en francs)	Participation H2016* (en francs)	Total par commune (en francs)
Neuchâtel	1'482'012	694'400	2'176'412
Hauterive	96'133	45'000	141'133
St-Blaise	114'706	53'700	168'406
La Tène	140'860	66'000	206'860
Cornaux	15'717	7'400	23'117
Cressier	18'425	8'600	27'025
Enges	1'951	900	2'851
Le Landeron	36'144	16'900	53'044
Lignières	7'293	3'400	10'693
Boudry	103'459	48'500	151'959
Cortailod	42'556	19'900	62'456
Milvignes	137'859	64'600	202'459
Peseux	91'012	42'600	133'612
Corcelles-Cormondrèche	108'548	50'900	159'448
Rochefort	17'088	8'000	25'088
Brot-Dessous	1'316	600	1'916
Bevaix	33'696	15'800	49'496
Gorgier	20'116	9'400	29'516
St-Aubin-Sauges	26'066	12'200	38'266
Fresens	1'554	700	2'254
Montalchez	1'780	800	2'580
Vaumarcus	3'026	1'400	4'426
Val-de-Travers	130'540	61'200	191'740
La Côte-aux-Fées	3'718	1'700	5'418
Les Verrières	7'620	3'600	11'220
Val-de-Ruz	184'279	86'300	270'579
Valangin	5'657	2'600	8'257
Le Locle	194'669	91'200	285'869
Les Brenets	11'689	5'500	17'189
Le Cerneux-Péquignot	2'630	1'200	3'830
La Brévine	6'346	3'000	9'346
La Chaux-du-Milieu	4'625	2'200	6'825
Les Ponts-de-Martel	15'274	7'200	22'474
Brot-Plamboz	1'972	900	2'872
La Chaux-de-Fonds	1'187'568	556'400	1'743'968
Les Planchettes	1'666	800	2'466
La Sagne	9'630	4'500	14'130
TOTAL	4'269'200	2'000'000	6'269'200

*Montant estimatif, sous réserve des négociations avec les entreprises de transport.