



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Madame la Conseillère fédérale
Simonetta Sommaruga
Cheffe du Département fédéral de
l'environnement, des transports, de
l'énergie et de la communication DETEC

*Envoi par courrier électronique :
konsultationen@bav.admin.ch*

Réf. 22_COU_5705

Lausanne, le 5 octobre 2022

Consultation relative au rapport sur l'état des programmes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire avec les modifications des arrêtés fédéraux et sur la perspective RAIL 2050

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat vous remercie de l'avoir consulté sur le projet de message relatif à l'état d'avancement des programmes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire et la perspective Rail 2050. Le développement d'une offre ferroviaire attractive est une condition indispensable pour permettre à la Suisse et au Canton de Vaud d'atteindre leurs engagements climatiques en matière de mobilité. A la lecture de ce document, le gouvernement vaudois estime que la Confédération doit avoir plus d'ambitions pour mettre rapidement à niveau le réseau ferroviaire romand, en particulier sur l'axe Genève-Lausanne et Berne. La vision Rail 2050 devrait être accompagnée d'objectifs de reports modaux significatifs, ainsi qu'un plan du développement du trafic international comme alternative aux vols court-courriers. Outre notre prise de position générale, vous trouverez en annexe à ce courrier d'accompagnement les réponses aux questions précises formulées par le DETEC dans le cadre cette consultation.

Etat des programmes d'aménagements

Le gouvernement vaudois suit avec une attention particulière le développement des étapes d'aménagement ferroviaire et apprécie que certaines évolutions demandées par la Conférence des transports de Suisse occidentale (CTSO) figurent dans ce message. Si nous sommes satisfaits que la Confédération propose l'adaptation du projet de gare souterraine de Genève pour garantir son fonctionnement et celui du réseau romand, nous regrettons que cette logique ne l'emporte pas pour l'ensemble des engagements prévus sur l'axe Berne-Lausanne-Genève.

Le Conseil d'Etat regrette en particulier que pour l'étape d'aménagement 2035, le Conseil fédéral ne tire pas les leçons des difficultés de construire des extensions de capacité au bord d'une ligne saturée et sans redondance en ne choisissant pas de construire un nouveau tronçon séparé à double voie entre Morges et Allaman. Avec le soutien de la CTSO, le Canton de Vaud réclame une modification de projet pour la construction d'un nouveau tronçon à double voie entre Morges et Perroy (variante dite tunnel long) en lieu et place de la construction d'une 3e voie entre Morges et Allaman le long du tracé historique actuel. Non seulement ce dernier scénario ne permettrait pas d'améliorer la robustesse de l'horaire, mais en plus il impliquerait une diminution de la capacité de la ligne Lausanne-Genève durant une dizaine d'années pour permettre sa réalisation, ce qui n'est pas acceptable pour l'un des axes ferroviaires les plus fréquentés et saturés de Suisse.

Le Conseil d'Etat regrette et s'étonne du manque de coordination entre la Confédération et les CFF. Ces derniers ont annoncé l'abandon récent de la technologie de compensation de roulis (WAKO) seulement une semaine après la mise en consultation du message. Ce dernier ne tient pas compte de ce choix qui biffe la diminution du temps de parcours entre Berne et Lausanne prévu pour l'étape d'aménagement 2025. Ce renoncement à WAKO, prévisible depuis plusieurs années, remet pourtant en cause toute la structure horaire approuvée par les Chambres fédérales en 2016 et en 2019. Le fonctionnement du nœud de correspondances de Lausanne, et donc d'une grande partie du réseau ferroviaire romand, est menacé par cette nouvelle promesse non tenue entre Lausanne et Berne. Le Conseil d'Etat demande au Conseil fédéral de réaliser le plus rapidement possible des mesures infrastructurelles urgentes compensant l'abandon de WAKO et garantissant le fonctionnement du nœud de correspondances Lausanne en lien avec son homologue de Berne.

De manière général, le Conseil d'Etat s'inquiète du retard pris par de nombreux grands projets pourtant essentiels pour garantir à court terme la capacité du réseau ferroviaire. Il souhaiterait que le DETEC fasse des propositions pour raccourcir les délais, en particulier en matière d'examen des autorisations et de levée des charges qui, au moment de l'envoi de ce courrier, bloquent toujours le démarrage des chantiers ferroviaires de modernisation de la gare de Lausanne.

Perspective Rail 2050

Le Conseil d'Etat salue l'esquisse d'une vision à long terme des développements ferroviaires. Il regrette cependant que le message ne prenne pas en compte un objectif plus important et chiffré de report modal. Si le Canton partage les grands principes de Rail 2050 avec notamment le développement d'offres supplémentaires et de liaisons diamétrales ou tangentiellles, il constate que ceux-ci restent très généraux et demandent des clarifications. En l'état, le Canton de Vaud s'oppose en particulier à celui qui prévoit de prioriser l'aménagement ferroviaire sur les courtes et moyennes distances. Si ce postulat semble pertinent dans les régions suisses bénéficiant déjà d'un système « grandes lignes » performant, ce n'est pas le cas en Suisse occidentale où les promesses de Rail 2000 ne sont toujours pas tenues, en particulier sur l'axe Genève-Lausanne-Berne. Cette situation implique des partages de capacité qui péjorent l'offre sur les courtes et moyennes distances du RER vaudois dont les cadences ne sont toujours pas conformes aux objectifs de dessertes arrêtés lors de l'étape 2025.

Sur la question plus spécifique de la volonté du DETEC de ne plus investir dans des projets permettant de diminuer la vitesse, nous avons pris note des déclarations dans la presse expliquant que la ligne Lausanne-Berne serait une des exceptions à ce principe. Le Conseil d'Etat demande au Conseil fédéral d'indiquer cette exception dans la perspective Rail 2050 et de préciser sa vision pour permettre aux trains de relier en moins d'une heure les nœuds de correspondances de Berne et Lausanne, et ainsi enfin achever le programme Rail 2000.

Trafic international et financement du FIF

Le Conseil d'Etat s'étonne du peu de place accordée au trafic international dans le message mis en consultation. Cela est particulièrement inquiétant au moment où les pays voisins prévoient la réintroduction de grands express européens (TEE 2.0) qui vont dans leur majorité contourner la Suisse. Il manque à notre sens toute la vision à l'échelle du continent européen et la connexion de la Suisse occidentale avec le réseau européen à grande vitesse. Pour le Canton, seul un développement important et performant du trafic international, de jour comme de nuit, permettrait d'offrir une alternative attractive aux vols courts et moyens courriers. Cela implique d'avoir des liaisons plus fréquentes et sans changement au départ des principales gares de Suisse occidentale pour rejoindre les grands hubs de correspondances ferroviaires, comme Paris, Milan et Lyon. La problématique des RER dans les zones frontalières de l'Arc lémanique manque également dans l'orientation et les objectifs.

Le Canton de Vaud regrette aussi que la perspective Rail 2050 n'évoque pas les pistes pour garantir l'alimentation du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) à long terme. Les sources financières risquent de devenir insuffisantes à l'horizon 2040 pour permettre le lancement de projets importants et assurer en même temps l'entretien du réseau. Le Conseil d'Etat attend du Conseil fédéral une réflexion sur le financement à long terme des développements ferroviaires.

Nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre meilleure considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER



Aurélien Buffat

Annexe

- Réponses au questionnaire du DETEC relative au projet de consultation

Copies

- OAE
- DGMR
- SG-DCIRH

Votre réf. : BAV-214-3/1/2/2/1/2

N réf. :

Lausanne, le 5 octobre 2022

Réponses au projet de consultation relatif au rapport sur l'état des programmes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire avec les modifications des arrêtés fédéraux et sur la perspective RAIL 2050

1) Etat des programmes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire avec modifications des arrêtés fédéraux

L'abandon récent de la technologie à compensation de roulis (WAKO) remet en cause toute la structure horaire des étapes d'aménagements 2025 et 2035 approuvées par les Chambres fédérales en 2016 et 2019. La Suisse romande, et notamment le nœud de Lausanne, est fortement péjorée par cette décision.

Désormais, il y a lieu de finaliser le développement de l'axe est-ouest tel qu'initié dans le programme RAIL 2000 adopté en 1987, puis repris par le programme ZEB adopté en 2009 et révisé en 2016 avec l'entrée en vigueur du fonds FIF et du programme PRODES (EA25 et EA35). Il est temps d'achever la vision de Rail 2000 de politique des nœuds, et ainsi assurer la cohésion du réseau national cadencé dans l'optique d'une consolidation du projet d'offre 2035 pour le prochain message du Conseil fédéral en 2026.

Dès lors, le Canton de Vaud demande de poursuivre sans délais les études des mesures d'aménagement, en lien avec les études prospectives de la nouvelle ligne Lausanne – Berne, permettant de réduire le temps de parcours du tronçon Lausanne – Fribourg – Berne à moins de 60', et prérequis la consolidation du projet d'offre 2035. Ainsi, il sera possible, dans le prochain message de 2026, de demander dans le cadre des programmes ZEB et PRODES, la mise à disposition des moyens financiers pour la mise en œuvre de ces nouvelles infrastructures.

a) PRODES EA 2035 : soutenez-vous les adaptations de l'étape d'aménagement 2035 avec les modifications de l'arrêté fédéral sur l'étape d'aménagement 2035 de l'infrastructure ferroviaire qui y sont liées et l'augmentation de 980 millions de francs du crédit d'engagement relatif à l'étape d'aménagement 2035 de l'infrastructure ferroviaire ?

Oui, le Canton de Vaud soutient les adaptations de l'étape d'aménagement 2035 proposées et l'augmentation du crédit relatif à l'étape d'aménagement 2035 qui permettra notamment la réalisation complète et en une seule étape du tunnel de base du Lötschberg.

Cependant, le Canton demande l'adaptation de ce crédit dans le message du Conseil fédéral de 2023 pour la réalisation de 2 voies supplémentaires entre Morges et Perroy (variante tunnel long) en lieu et place de la construction d'une 3^e voie entre Morges et Allaman le long du tracé actuel. Les études en cours permettront de définir le montant nécessaire d'ici au mois d'octobre 2022. Cette modification de projet a pour avantage d'être compatible avec la vision d'une nouvelle ligne entre Lausanne et Genève et en constituerait la 1^{ère} étape. Elle permettra de réaliser des travaux en majeure partie hors exploitation sur un axe d'importance nationale et fortement sollicité, et ainsi de réduire les impacts sur l'exploitation, le bâti et les riverains vivant le long de la ligne actuelle. Par ailleurs, un récent rapport des CFF démontre que le trafic fret à destination ou en provenance des sites de Gland, Allaman et Saint-Prex est menacé par l'absence de nouvelles infrastructures conséquentes,

Réponses au projet de consultation relatif au rapport sur l'état des programmes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire avec les modifications des arrêts fédéraux et sur la perspective RAIL 2050

autrement dit en l'absence d'une nouvelle ligne. La construction de ce tronçon entre Morges et Perroy sera une première réponse à ces problèmes d'accessibilité notamment pour Allaman.

b) Avez-vous d'autres remarques concernant l'état et les adaptations de PRODES EA 2035 ?

Au surplus, le Canton juge nécessaire que la Confédération informe le Parlement **d'une demande d'augmentation plus conséquente du crédit**, dans le cadre du prochain message du Conseil fédéral de 2026, pour le financement des études et des aménagements qui seront inévitables afin de stabiliser le projet d'offre 2035 sans adaptation à la baisse des horaires et des cadences prévus, d'éliminer les goulets d'étranglement, et de poursuivre l'amélioration de l'axe Genève – Lausanne – Fribourg – Berne.

Afin d'identifier les conséquences financières, le Canton demande de démarrer, respectivement poursuivre en collaboration avec la région de planification sans tarder les études de projet requises à la mise en œuvre des aménagements nécessaires à l'objectif de consolidation du projet d'offre 2035.

En raison des surcoûts déjà identifiés d'un ordre de grandeur de 410 MCHF, la Confédération a mandaté les gestionnaires d'infrastructure de rechercher des économies et d'évaluer les conséquences sur l'offre en cas de renonciation à certaines fonctionnalités. L'aspect comptable de cette approche nous apparaît comme trop restrictive et contraire à un objectif de consolidation du projet d'offre 2035. Il n'est envisageable, tant pour les projets de la ligne du Simplon que sur la ligne Lausanne – Genève, de se passer de fonctionnalités au détriment de la stabilité de l'exploitation et d'une compatibilité ascendante avec de futurs développements. Ces axes sont actuellement fortement sollicités et nécessitent d'importants investissements. Le Canton demande la garantie que les projets des gares d'Aigle, Vevey, Morges et Nyon soient réalisés sans restriction des fonctionnalités attendues, sans péjorer les offres et un développement futur.

c) PRODES EA 2025 : soutenez-vous les adaptations de l'étape d'aménagement 2025 avec la modification de l'arrêté fédéral sur l'étape d'aménagement 2025 qui en découle et l'augmentation de 330 millions de francs du crédit d'engagement relatif à l'étape d'aménagement 2025 de l'infrastructure ferroviaire?

Oui, le Canton de Vaud est favorable à l'augmentation du crédit de l'étape d'aménagement 2025 permettant de financer les mesures de consolidation dans le nœud de Genève nécessaire au bon fonctionnement du réseau national.

d) Avez-vous d'autres remarques concernant l'état et les adaptations de PRODES EA 2025 ?

Le Canton de Vaud rappelle que le projet d'offre EA 2025 prévoyait déjà la cadence 30' systématique du RER dans toutes les gares et haltes du canton telle que planifiée par le projet d'offre EA 2025, dès lors des moyens doivent être alloués pour mettre en œuvre les mesures infrastructurelles nécessaires.

Réponses au projet de consultation relatif au rapport sur l'état des programmes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire avec les modifications des arrêts fédéraux et sur la perspective RAIL 2050

- e) ZEB : Soutenez-vous l'adaptation du crédit d'ensemble pour le développement de l'infrastructure ferroviaire avec la réduction de 590 millions de francs ?

Non, le Canton de Vaud refuse toute réduction du crédit d'ensemble ZEB.

Notre position est motivée par les difficultés rencontrées par le projet de la Gare de Lausanne (retard, surcoûts) avec un chantier actuellement à l'arrêt. En revanche, il est favorable à une réallocation des moyens financiers du fond ZEB **à la condition d'avoir les garanties nécessaires** au financement du projet de la gare de Lausanne avec l'ensemble des fonctionnalités prévues. Celles-ci ne doivent pas être visées par des recherches d'économie pour compenser les surcoûts engendrés par les multiples reports de mise en service et arrêts de chantiers.

- f) Avez-vous d'autres remarques sur l'état et les adaptations de ZEB ?

Le Canton de Vaud est d'avis que le Conseil fédéral doit proposer au Parlement d'utiliser ultérieurement le solde du fond ZEB pour financer des mesures permettant d'atteindre les buts fixés et non atteints du programme, comme la réduction du temps de parcours entre Lausanne et Berne, respectivement la consolidation du nœud de Lausanne.

- g) Avez-vous des remarques à formuler sur les autres programmes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire ?

Non, le Canton de Vaud n'a pas d'autre remarque à formuler.

2) Perspective RAIL 2050

- a) Êtes-vous d'accord pour que, sur la base des prévisions nationales et des stratégies fédérales, la perspective RAIL 2050 se concentre sur le transfert du trafic vers le rail ?

Oui, le Canton de Vaud soutient le principe du transfert de la route au rail tant pour le trafic marchandise que voyageurs. Le Canton considère dans son plan climat le report modal massif vers les transports publics comme une mesure majeure pour répondre aux enjeux de mobilité et climatiques, et ainsi atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, il regrette que le programme RAIL 2050 ne prenne pas en compte un objectif de report modal plus ambitieux tel qu'initialement annoncé avec un doublement de la part modale du ferroviaire.

- b) Êtes-vous d'accord avec la vision et les objectifs de la Perspective RAIL 2050 ?

Oui, le Canton de Vaud partage la vision et les principes de la perspective RAIL 2050 avec notamment le développement d'offres supplémentaires et de liaisons diamétrales ou tangentielles. Le Canton note toutefois que ces objectifs restent très généraux et peu ambitieux compte-tenu des parts modales actuelles en Suisse Romande. A ce stade, l'application de ces principes au sein des corridors et des territoires d'action reste à concrétiser.

Réponses au projet de consultation relatif au rapport sur l'état des programmes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire avec les modifications des arrêtés fédéraux et sur la perspective RAIL 2050

- c) Êtes-vous d'accord avec l'orientation choisie « Développement du rail sur les courtes et moyennes distances » ? Sinon, que proposez-vous ?

Non, le Canton de Vaud soutiendra l'orientation choisie de favoriser le développement des courtes et moyennes distances, à la condition d'achever au préalable le réseau national cadencé, ce qui présuppose un fonctionnement du nœud de correspondances de Lausanne en même temps que ceux de Berne, Bienne et Zurich. Il s'agit de finaliser la vision, initiée il y a 35 ans déjà avec l'adoption de RAIL 2000, pour assurer la cohésion nationale du réseau en évitant le « décrochage » des régions orientales et occidentales de la Suisse.

La consolidation et le renforcement de l'axe est-ouest, Genève – Lausanne – Fribourg – Berne, favorisera également la mise en place de produit de courtes et moyennes distances de types RER et RegioExpress par la mise à disposition de capacité supplémentaire en ligne et dans les gares.

- d) Avez-vous d'autres remarques à formuler sur la perspective RAIL 2050 ?

Le Canton de Vaud estime que le développement du trafic international, seule alternative aux courts et moyens courriers européens, devrait être une priorité identifiée de la perspective 2050 et regrette que ce point ne soit pas traité de manière plus approfondie.

3) Procédure pour les prochaines étapes d'aménagement

- a) Comment jugez-vous le procédé pour la prochaine étape d'aménagement (message en 2026), qui consiste à vérifier, actualiser et perfectionner ponctuellement le projet d'offre 2035 au moyen d'une procédure raccourcie ?

L'expérience de ces derniers mois démontre que le principe de consolidation du projet d'offre 2035 s'avère nécessaire. Le Canton de Vaud est en accord avec ce premier point, il est important de planifier la prochaine étape d'aménagement sur des bases solides. D'autre part les montants du message 2026 doivent être alloués en premier lieu pour consolider l'image du projet d'offre 2035.

- b) Que pensez-vous de la possibilité de compléter la prochaine étape d'aménagement (message en 2026) par des premières étapes de mesures selon l'arrêté fédéral sur l'étape d'aménagement 2035 (art. 1, al. 3), et de considérer déjà la perspective RAIL 2050 pour leur évaluation ?

Le Canton de Vaud refuse la limitation des mesures de développements envisagées aux seules mesures des lettres a. à e. de l'art.1 al.3 de l'arrêté fédéral EA 2035 qu'il juge trop restrictive. Cette démarche de consolidation semble une réelle opportunité de revoir la portée de certains projets étudiés (développés en 2014), ainsi que d'intégrer des mesures permettant de supprimer les goulets d'étranglement du réseau ferroviaire identifiés de longue date avec notamment la ligne du Simplon (Riviera), la ligne du Pied du Jura (bypass) inclus le tronçon Renens – Morges.

Si la Confédération entend se limiter aux lettres a. à e. de l'art.1 al.3 de l'arrêté fédéral sur l'étape d'aménagement 2035, cela diminuerait les possibilités d'atteindre l'objectif de consolidation.

Le Canton de Vaud soutient la procédure proposée **à la condition de la prise en compte de l'intégralité des mesures définies à l'art.1 al.3 lettres a. à f. de l'arrêté fédéral**. Le fonctionnement à pleine capacité de la gare de Lausanne, la réalisation du RER Vaud de base avec des cadences systématiques à 30' dans toutes les gares/haltes du réseau et une véritable cadence au ¼ heure au cœur de réseau tel que planifié par les étapes d'aménagement 2025 et 2035 doivent être également réalisés, au même titre que l'amélioration de l'axe Genève – Lausanne – Fribourg – Berne.

Réponses au projet de consultation relatif au rapport sur l'état des programmes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire avec les modifications des arrêts fédéraux et sur la perspective RAIL 2050

- c) Comment jugez-vous, pour l'élaboration de l'étape d'aménagement suivante (message en 2030), la démarche consistant à suivre le processus de planification complet selon l'art. 16 OCPF tout en l'axant sur la perspective RAIL 2050 ?

Le Canton de Vaud soutient la proposition de présenter la planification de la prochaine étape d'aménagement aux conditions d'une consolidation et une remise à niveau appropriée du projet d'offre 2035 tel qu'exposé dans les précédents paragraphes.

Examiner l'étape d'aménagement du message de 2030 sous l'angle des perspectives RAIL 2050 fait sens puisqu'il s'agit de la stratégie ferroviaire souveraine, toutefois il est difficile de se prononcer sur des axes stratégiques qui restent très généralistes et sans savoir quels seront les critères d'appréciation permettant d'évaluer les modules d'offre.

- d) Avez-vous d'autres remarques concernant la procédure à suivre pour les prochaines étapes d'aménagement ?

Bien que le message 2026 porterait sur la consolidation du projet d'offre 2035, celui-ci devra contenir des moyens financiers suffisants pour rétablir le réseau de la Suisse Romande à niveau « acceptable » avant d'entamer la planification de la prochaine étape d'aménagement. Le Canton réitère sa demande d'informer le Parlement dans ce sens dans le cadre du message du Conseil fédéral de 2023.

4) Autres remarques

- a) Avez-vous d'autres remarques sur le projet mis en consultation ?

Dans son rapport, la Confédération indique que le financement du fonds FIF est assuré jusqu'en 2040. Le Canton de Vaud regrette qu'aucune recommandation ne soit faite en regard des investissements à consentir tant pour renforcer l'axe est-ouest pour les trafics voyageur et marchandise, que pour faire face aux enjeux climatiques en assurant un report modal important vers les transports publics dont le rail constitue la colonne vertébrale. Le principe de financement du programme PRODES ne permet actuellement pas de financer des infrastructures majeures.

Le Canton s'interroge si le fonds FIF doit être doté de moyens conséquents supplémentaires ou si un programme spécifique alimenté par un fonds dédié, à l'image de ce qui a été fait pour les traversées alpines, doit être mis en œuvre par la Confédération sous l'égide du plan climat par exemple.