



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal  
1014 Lausanne

Monsieur le Conseiller fédéral  
Albert Rösti  
Chef du Département fédéral de  
l'environnement, des transports, de  
l'énergie et de la communication  
3003 Berne

[finanzierung@bav.admin.ch](mailto:finanzierung@bav.admin.ch)

Réf. : 23\_COU\_5799

Lausanne, le 4 octobre 2023

**Réponse à la consultation fédérale sur le financement de l'exploitation et de la maintenance de l'infrastructure ferroviaire ainsi que des tâches systémiques dans ce domaine et contributions d'investissement en faveur des installations privées de transport de marchandises pour les années 2025 à 2028**

---

Monsieur le Conseiller fédéral,

Nous vous remercions de nous avoir consulté sur l'objet susmentionné et vous faisons part de notre prise de position ci-dessous.

**Maintenance de l'infrastructure et conventions de prestations**

Le financement de l'exploitation et de la maintenance de l'infrastructure ferroviaire est de la compétence du Conseil fédéral depuis l'acceptation en 2014 du message FAIF par le peuple et les Cantons. Il appartient donc à la Confédération d'allouer les ressources financières nécessaires au maintien et à la bonne exploitation des infrastructures ferroviaires du pays. Nous constatons que de ce point de vue les moyens alloués dans votre projet ne permettront pas d'atteindre ce but pour la période 2025 à 2028, au moment même où la Suisse occidentale subira un horaire de crise pour surmonter le retard pris dans l'entretien de son réseau.

La consultation relative au financement pour les années 2025 à 2028 intervient, en effet, après la mise en évidence de manquements dans le renouvellement des installations et de retards importants dans la mise à niveau des infrastructures dans le pays. Corollaire, en Suisse occidentale, la population devra composer avec un horaire dégradé dès 2025, pour permettre aux CFF d'effectuer les nombreux travaux sur leur réseau et améliorer la ponctualité.

Dans ce contexte, la Confédération soumet à consultation une enveloppe financière qui n'est pas consolidée, fixée provisoirement à 15,1 milliards de francs. Ce montant est

inférieur à la période précédente ainsi qu'à l'estimation faite par les gestionnaires d'infrastructure qui estimaient en février 2023 les moyens nécessaires à stabiliser l'état de l'infrastructure ferroviaire à 19,7 milliards de francs. Les CFF notamment identifient avec ce cadre budgétaire un risque supplémentaire de retard et une détérioration de l'état des infrastructures qui n'est pas envisageable dans le contexte actuel, notamment en Suisse occidentale où les travaux d'entretien ne doivent en aucun cas prendre de retard supplémentaire. Ils devraient même pouvoir être accélérés, pour améliorer l'horaire et les dessertes ces prochaines années au fur et à mesure de la réalisation des infrastructures.

Les échanges que le Conseil d'Etat a eus avec les gestionnaires d'infrastructure vaudois confirment une insuffisance de moyens financiers mis à disposition. Certaines entreprises indiquant même être dans l'incapacité de tenir les cibles budgétaires individuelles imposées si elles entendent maintenir un niveau de sécurité adéquat, adapter leurs infrastructures pour mettre en circulation du nouveau matériel roulant et encore répondre aux exigences de la LHand. L'insuffisance de moyens financiers présente des risques importants de report de projets, ce qui n'est pas acceptable pour le Conseil d'Etat compte tenu des enjeux en présence. Il demande donc au Conseil fédéral d'ajuster le cadre budgétaire au niveau estimé début 2023, soit à minima 19,7 milliards de francs.

Plus généralement, comme il l'a déjà fait savoir à plusieurs reprises, le Conseil d'Etat estime que les coupes budgétaires prévues par la Confédération dans le financement du trafic régional et la contribution au FIF, ainsi que l'abaissement du prix du sillon pour le trafic grandes lignes pour assainir les CFF, sont des mesures qui vont à l'encontre de la volonté politique aussi bien cantonale que fédérale d'offrir à la population des transports publics attractifs au travers d'une offre de qualité, condition indispensable pour inciter au report modal et permettre de réduire les émissions de gaz à effet de serre de la mobilité.

### **Crédit d'engagement pour les installations privées de transport de marchandises**

Le soutien de la Confédération au fret ferroviaire à travers des contributions d'investissement en faveur des installations privées de transbordement conformément aux dispositions de la loi fédérale sur le transport de marchandises (LTM, RS 743.41) est essentiel au développement de cette activité. Le Canton de Vaud approuve les grandes lignes du projet qui vont pleinement dans le sens des orientations de sa stratégie cantonale du transport de marchandises, qui vise à favoriser une utilisation accrue du rail dans ce domaine.

Le Conseil d'Etat constate cependant que les montants proposés sont inférieurs de près de 40% à ceux de la période précédente. C'est en contradiction avec la volonté politique aussi bien fédérale que cantonale de développer le fret ferroviaire et d'optimiser la logistique urbaine pour réduire l'impact du transport de marchandises sur le climat. De plus, les CFF ont également souligné leur volonté de développer le fret ferroviaire de manière conséquente dans le cadre de leur stratégie d'entreprise « Suisse Cargo Logistics ». Enfin, dans le Canton de Vaud, plusieurs projets d'installations ferroviaires privées pour le transport de marchandises sont prévus pour les années à venir.

C'est pourquoi, le Conseil d'Etat estime que compte tenu des enjeux en matière de transport de marchandises par le rail et d'optimisation de la logistique urbaine liée au rail, les investissements correspondants devraient au contraire gagner en importance dans les

années à venir. Si la baisse de l'engagement de la Confédération pour les installations privées de transport de marchandises devait être confirmée, elle doit être expliquée et démontrée avec précision et elle ne doit en aucun cas avoir une incidence sur les projets vaudois.

En conclusion, le Conseil d'Etat, s'il est favorable aux projets soumis à consultation, estime que les montants alloués ne répondent pas aux besoins des propriétaires d'infrastructures ni aux enjeux de report modal, aussi bien concernant la mise à niveau indispensable des infrastructures ferroviaires pour maintenir une offre et une desserte de qualité, que concernant le soutien aux installations ferroviaires privées pour soutenir la décarbonation du transport des marchandises.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre meilleure considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER a.i.



François Vodoz

**Annexe**

- Questionnaire de la consultation

**Copies**

- Office des affaires extérieures
- Direction générale de la mobilité et des routes

# **Financement de l'exploitation et de la maintenance de l'infrastructure ferroviaire, des tâches systémiques dans ce domaine et contributions d'investissement en faveur des installations privées de transport de marchandises pour les années 2025 à 2028**

## **Questionnaire en vue de la consultation**

### **A) Maintenance de l'infrastructure, tâches systémiques et conventions de prestations**

1. Soutenez-vous dans les grandes lignes le projet mis en consultation ?

*OUI, le message présenté s'inscrit dans la continuité du projet de réforme du financement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF) adopté par le peuple et les cantons en 2014. Le financement de ces dépenses est de la compétence de la Confédération, les Cantons versent une contribution annuelle sous forme forfaitaire au Fonds d'infrastructure ferroviaires (FIF). Toutefois, le montant de CHF 15.1 milliards fixé provisoirement est insuffisant et doit être ajusté à minima à CHF 19.7 milliards pour stabiliser l'état de l'infrastructure.*

*Ce qui apparaît comme une mesure d'économie n'est pas admissible pour le Canton de Vaud. L'intention du Conseil fédéral de présenter un plafond réduit des dépenses pour assurer le financement de l'exploitation et de la maintenance des infrastructures ferroviaires pour la période 2025-2028 s'établissent dans un contexte de modification générale des horaires en Suisse romande dès 2025. L'offre ferroviaire sera dégradée pendant plusieurs années avec pour certaines relations des allongements de temps de parcours pour permettre la tenue de travaux infrastructurels de rattrapage et offrir à terme un réseau de qualité autorisant des améliorations en termes de ponctualité. Il n'est pas admissible de réduire les moyens financiers mis à disposition pour l'infrastructure à l'horizon 2025-2028 alors que les voyageuses et voyageurs romands seront pénalisés par un horaire de crise sensé justement augmenter le nombre de chantiers pour rattraper le retard pris dans la mise à niveau et l'entretien des infrastructures en Suisse occidentale.*

*Nous souhaitons également mentionner que le Canton de Vaud n'a pas accès aux projets de conventions de prestations (CP) et plans d'investissement des gestionnaires de l'infrastructure (GI), ni pour les CFF ni pour les GI vaudois. Il n'est donc pas évident, sur la base des rares informations figurant notamment au chapitre 1.6.4 du rapport explicatif, de se positionner sur l'adéquation entre les moyens financiers proposés par la Confédération, les besoins des entreprises pour maintenir la substance et la qualité de l'infrastructure ferroviaire, et l'état des différents réseaux des entreprises. Le rapport explicatif gagnerait en intérêt en intégrant des informations individuelles pour chaque GI sans se restreindre aux plus vastes réseaux comme c'est actuellement le cas.*

*Il est aussi à préciser que les intentions du Conseil fédéral de présenter un plafond des dépenses pour assurer le financement de l'exploitation et de la maintenance des*

infrastructures ferroviaires pour la période 2025-2028 s'établissent dans un contexte de modification générale des horaires en Suisse romande dès 2025. Les horaires dès 2025 seront dégradés pour certaines relations avec des détetes de l'horaire et des allongements de temps de parcours pour permettre la tenue de travaux infrastructurels de rattrapage et offrir à terme un réseau de qualité autorisant des améliorations en termes de ponctualité. Nous sommes d'avis qu'il est inopportun de réduire les moyens financiers mis à disposition pour l'infrastructure à l'horizon 2025-2028 alors que des adaptations d'horaire coûteuses sur plusieurs lignes et réseaux, et contraignantes pour certains utilisateurs, ont été prévues pour absorber lesdits travaux infrastructurels de rattrapage.

2. Le montant prévu pour la maintenance et les tâches systémiques est-il approprié ?

**NON.**

Si les moyens financiers prévus pour la maintenance de l'infrastructure ferroviaire et les tâches systémiques sont plus élevés que pour la période précédente à hauteur de CHF +0.7 milliard (CHF 14.4 milliards en 2021-2024 contre CHF 15.1 milliards en 2025-2028), il apparaît qu'en tenant compte du renchérissement, de l'augmentation du prix de l'électricité et la baisse des recettes du prix du sillon du trafic Grandes lignes, les moyens réservés sont plus faibles que ceux prévus sur la période 2021-2024 (voir préambule du texte explicatif).

#### Gestionnaires d'infrastructure vaudois

Pour pallier le déficit d'informations mentionné à la réponse 1 ci-dessus, le Canton de Vaud s'est enquis des situations individuelles des gestionnaires de l'infrastructure opérant dans le canton de Vaud. Nous ne souhaitons pas recenser ici tous les projets d'investissement et problématiques des gestionnaires, nous avons toutefois relevé plusieurs points communs dans leurs besoins.

Les ressources dédiées aux indemnités d'exploitation s'avèrent insuffisantes, plusieurs gestionnaires d'infrastructure entendent solliciter un niveau d'indemnités d'exploitation supérieur à ce qui est actuellement prévu dans le cadre des CP 2025-2028. Certains ont même enregistré des pertes financières sur les derniers exercices, des adaptations s'avèrent donc nécessaires. Les GI les plus concernés sont souvent ceux qui voient circuler sur leur réseau du fret ferroviaire, du matériel roulant soit ancien, soit lourd, soit avec des écartements variables, soit nécessitant des accélérations et freinages pour tenir des horaires tendus et dont leur réseau est en milieu montagneux. La plupart des entreprises vaudoises ont une ou plusieurs de ces caractéristiques.

Bien que les augmentations de moyens financiers prévues en 2025-2028 pour les GI soient supérieures à la moyenne nationale et autorisent un certain niveau de rattrapage, il s'avère que les moyens demeurent insatisfaisants pour mener les travaux infrastructurels ambitionnés de rattrapage en vue d'une mise à niveau de l'infrastructure. Une large majorité des gestionnaires déplore une insuffisance de moyens financiers mis à disposition, certains indiquant être dans l'incapacité de tenir les cibles budgétaires individuelles imposées (voir chapitre 1.6.4 du rapport explicatif)

*s'ils entendent maintenir un niveau de sécurité adéquat et répondre à ce qu'il leur est imposé au niveau légal (notamment LHand).*

*Les moyens mis à disposition pour les conventions de prestation 2025 - 2028 doivent permettre de garantir que l'état de l'infrastructure ferroviaire ne se dégrade pas davantage et que l'exploitation ferroviaire soit maintenue sur l'ensemble du réseau suisse. Or, certains gestionnaires de l'infrastructure ont des notes de l'état du réseau en deçà de la moyenne nationale, il s'agit donc de tenir compte de rattrapages sur leur réseau, qui imposent des pics d'investissement, en vue d'améliorer la qualité.*

### *Compensation des détériorations de l'horaire 2025*

*De manière générale, il n'est pas imaginable que des projets d'investissement soient reportés alors que le Canton de Vaud, au même titre que les autres Cantons de Suisse romande, a dû accepter un horaire de chantier dès 2025 pour absorber des travaux de rattrapage et de mise en conformité des installations ferroviaires. Nous sommes d'avis qu'il n'incombe pas uniquement au trafic régional de voyageurs d'assumer les charges supplémentaires pour les modifications des horaires, la suppression de desserte de gares régionales et la rupture de certaines correspondances du fait des horaires adaptés. Des moyens supplémentaires pour couvrir ces dépenses doivent être intégrés dans le présent crédit pour compenser financièrement ces détériorations.*

3. Le Conseil fédéral attend des gestionnaires d'infrastructure qu'ils atteignent les objectifs qu'il a fixé.

Pensez-vous que les objectifs sont correctement définis dans les points suivants :

- Sécurité ?
- Disponibilité, résilience et qualité du réseau ?
- Utilisation optimale et non discriminatoire des capacités disponibles ?
- Conservation de la valeur à long terme de l'infrastructure ?
- Efficience et durabilité ?

**OUI.** *Il demeure toutefois un risque que les gestionnaires d'infrastructure, dont les moyens financiers sont insuffisants, priorisent les projets de nature à assurer la sécurité du réseau et abandonnent de facto les autres objectifs. Nous nous inquiétons du fait que, sans augmentation des moyens financiers, tous les objectifs ne puissent être atteints par les différents gestionnaires.*

4. Pensez-vous que d'autres objectifs devraient être inclus dans les conventions de prestations ?

**OUI.** *La ponctualité, les temps de parcours et les capacités minimales sont des objectifs à intégrer.*

*La ponctualité dans l'arc lémanique et plus spécifiquement dans le canton de Vaud est en dessous des attentes, les résultats QMS 2022 publiés par l'OFT en date du 28 août 2023 le démontrent. Une partie des retards incombe au secteur infrastructure (système de sécurité, conservateurs avec impact sur les vitesses et distancement ; courbes et longueurs de quai pénalisant les temps de parcours). Pour améliorer la situation, des efforts spécifiques de rattrapage doivent être consentis en prévoyant des investissements significatifs dans l'infrastructure de transport, autant pour les axes*

*structurant que pour certaines lignes ferroviaires secondaires. Les pertes de temps, notamment celles issues de l'horaire 2025, doivent être supprimées par l'amélioration de certaines installations, l'amélioration ponctuelle de la géométrie ferroviaire et par de nouvelles approches réglementaires (systèmes de sécurité des trains par exemple).*

5. Avez-vous des remarques sur l'état du réseau ?

*Les rapports sur l'état du réseau sont un outil nécessaire de pilotage qu'il convient de maintenir et d'améliorer. Ces rapports n'ont notamment pas permis de mettre en évidence des manquements et retards dans l'entretien de l'infrastructure dans le Canton de Vaud et plus généralement en Suisse romande.*

*Selon notre appréciation, la Confédération devrait considérer les rapports d'état du réseau comme outil d'aide à la décision pour piloter l'attribution des fonds d'investissement aux différents gestionnaires de l'infrastructure. Ceci permettrait d'assurer une certaine uniformité de la qualité de l'infrastructure à l'échelle nationale.*

## **B) Crédit d'engagement pour les installations privées de transport de marchandises**

6. Soutenez-vous dans les grandes lignes le projet mis en consultation ?

**OUI.** *Le soutien de la Confédération au fret ferroviaire à travers des contributions d'investissement en faveur des installations privées de transbordement conformément aux dispositions de la loi fédérale sur le transport de marchandises (LTM, RS 743.41) est essentiel au développement de cette activité. Le Canton de Vaud défend ce principe de soutien étant donné que le report du transport de marchandises de la route au rail est inscrit aux mesures du Programme de législature 2022-2027, ainsi qu'à celles du Plan climat vaudois. Par ailleurs, le soutien à une utilisation accrue du rail est une orientation de la stratégie cantonale en matière de transport de marchandises. Enfin, il y a lieu de rappeler les besoins de capacité pour le trafic marchandises sur l'axe Est-Ouest, notamment le Pied-du-Jura, la Broye et la région lémanique. La mise en place de l'horaire 2025 a mis en évidence la difficile cohabitation entre trafic marchandises et trafic voyageurs sur un réseau saturé.*

7. Le montant prévu pour le financement des installations privées de transport de marchandises est-il approprié ?

**NON.** *Les montants proposés sont largement inférieurs à ceux prévus pour la période précédente (2021-2024) qui s'élevaient à CHF 300 millions. Cette réduction de près de 40% interpelle alors que le Conseil fédéral a souligné son intérêt à voir le fret ferroviaire se développer à travers le rapport de mars 2022 donnant suite au postulat 21.3597 de la CTT-E : « Future orientation du transport ferroviaire de marchandises sur l'ensemble du territoire ». De plus, les CFF ont également souligné leur volonté de développer le fret ferroviaire de manière conséquente dans le cadre de leur stratégie d'entreprise « Suisse Cargo Logistics ». L'intégration complète du capital de l'entreprise CFF Cargo par CFF SA s'inscrit dans cette stratégie. Dans le Canton de Vaud, plusieurs projets d'installations ferroviaires privées pour le transport de marchandises sont prévus pour les années à venir. Le message devrait démonter avec*

*précision les raisons de cette baisse qui ne peut trouver racine dans les projets vaudois.*

**C) Autres remarques**

8. Y a-t-il d'autres sujets avec un besoin de réexamen ou de réforme ?

*Pour assurer un financement durable des CFF, son propriétaire, la Confédération, entrevoit de réduire le prix du sillon du trafic Grandes lignes pour un montant total d'environ CHF 1.7 milliards sur la période 2023 à 2029. Ces moyens financiers feraient défaut pour l'entretien de la substance des infrastructures. Nous attendons que la compensation de ces pertes de recettes soit intégralement portée par le budget de la Confédération, qu'elle ne soit pas financée par le versement des Cantons au FIF, et qu'elle ne se fasse pas au détriment des autres gestionnaires d'infrastructure.*

9. Avez-vous d'autres remarques ?

*NON.*