



REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jean-Daniel Carrard et consort – Liaison ferroviaire Yverdon-les-Bains - Morges : bientôt 15 minutes supplémentaires ?

Rappel de l'interpellation

Depuis plusieurs années, les concepts d'offres ferroviaires élaborés par l'Office fédéral des transports prévoient la possibilité de relier Yverdon-les-Bains à Morges sans passer par la gare de Lausanne (bypass de Bussigny). L'éventualité de supprimer ce bypass en obligeant les voyageurs à transiter par Lausanne pénaliserait des milliers de voyageurs sur l'axe du Pied du Jura en provenance ou à destination de Genève, Nyon et Morges.

Ces derniers se verraient donc infliger un rallongement du temps de parcours d'environ 20 à 25 minutes, avec en prime, s'agissant de certains scénarios, l'obligation de changer de train à Lausanne.

Dans le courant du mois de mars, nous avons appris que l'Office fédéral des transports, confirmait son objectif de supprimer le bypass de Bussigny dans le cadre du prochain programme de développement de l'infrastructure ferroviaire PRODES 2030/2035.

Dès lors, en date du 20 avril 2018 les villes d'Yverdon-les-Bains et de Morges, avec le soutien des maires de plusieurs villes concernées sur l'axe de cette ligne IC51, ont donc adressés une demande à l'OFT pour qu'ils renoncent à ces mesures.

Dans la poursuite de cet objectif, nous adressons donc ce jour les demandes suivantes au Gouvernement :

- *peut-il confirmer la menace qui pèse sur ce bypass de Bussigny ?*
- *est-il prêt à s'engager pour éviter une dégradation qui pénaliserait non seulement les voyageurs mais également l'attractivité des villes directement concernées, ainsi que les bonnes dessertes intercantionales, et les aéroports internationaux ?*

*(Signé) Jean-Daniel Carrard
et l'cosignataire*

Réponse du Conseil d'Etat

1. Préambule

1.1. Situation initiale

A l'époque de la mise en service de la première étape de Rail 2000 en décembre 2004, les CFF offraient des liaisons ferroviaires directes, chaque heure, entre Yverdon-les-Bains et Morges. Les trains empruntaient le bypass de Bussigny (contournement de Lausanne par Bussigny). Il était alors possible de relier ces deux villes vaudoises en 21 à 22 minutes de temps de parcours.

Puis en décembre 2012, les CFF ont mis en place l'horaire Romandie 2013 afin de pouvoir offrir plus de capacité entre Lausanne et Genève (six trains par heure) en y engageant, en plus, des rames modernes à deux niveaux (*Regio Duplex*) sur les liaisons *RegioExpress*. Cette situation a eu comme conséquence la nécessité d'accélérer les trains en provenance du Pied-du-Jura vers Genève en supprimant les arrêts à Morges et Nyon sur les liaisons ICN (trains à inclinaison). Le temps de parcours en journée était alors de 37 à 38 minutes entre les villes d'Yverdon-les-Bains et de Morges, avec un passage obligé par Lausanne et un changement de train (6 minutes de correspondance).

Suite aux très fortes réactions des différents milieux concernés, la Cheffe du Département des infrastructures et des ressources humaines, la Conseillère d'Etat Nuria Gorrite, avait obtenu des CFF, qu'ils maintiennent les arrêts des trains ICN en début et en fin de journée à Morges et à Nyon. Elle avait aussi réussi à obtenir quelques trains navettes supplémentaires entre Yverdon-les-Bains et Morges, qui ont finalement peu été utilisées. Ces mesures ont permis de rapporter à 22-24 minutes le trajet direct (sans changement) entre Yverdon-les-Bains et Morges pour ces liaisons spécifiques.

Puis, la mise en service de l'horaire 2016 (en décembre 2015) a suivi. Les CFF proposaient alors une liaison directe entre Yverdon-les-Bains, Morges, Genève et Genève-Aéroport avec des trains ICN provenant de la gare principale de Zurich. Décalée de 30 minutes, une seconde liaison par heure circulait entre St-Gall et Lausanne avec notamment la desserte d'Yverdon-les-Bains.

Concrètement, concernant les liaisons ferroviaires entre Yverdon-les-Bains et Morges, l'offre CFF actuelle (horaire 2019) prévoit une liaison par heure d'Yverdon-les-Bains vers Morges (départs d'Yverdon-les-Bains de 5h53 à 20h53, tous les jours, et aussi 21h53 les vendredis et samedis). Le temps de parcours est de 23 minutes sans changement de train. Dans le sens inverse, chaque heure, un train quitte Morges pour Yverdon-les-Bains (départs de Morges de 6h42 à 21h42) avec aussi 23 minutes de temps de parcours, sans changement.

1.2. Les nouvelles règles du financement de l'infrastructure et de l'organisation de la planification

Les nouvelles règles du financement de l'infrastructure :

Le nouveau Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) a été accepté par le peuple suisse en votation le 9 février 2014. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Le FIF simplifie le financement de l'infrastructure ferroviaire et en améliore la vue d'ensemble. Il garantit à long terme la maintenance du réseau, ainsi que la réalisation de nouveaux aménagements de l'infrastructure ferroviaire qui sont issus du programme de développement stratégique (PRODES).

Le Conseil d'Etat participe activement au développement de l'infrastructure ferroviaire à travers le programme de développement stratégique (PRODES), issu du nouveau système de financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (programme FAIF).

1.3. La première étape d'aménagement PRODES 2025

Le développement du réseau ferré prévoit des étapes de réalisation tous les 5 à 10 ans. La première étape d'aménagement 2025 dispose déjà d'un montant de 6.4 milliards de francs, qui a été validé par le Parlement suisse, puis le peuple en lien avec la votation fédérale de février 2014. Ceci constitue la base de la planification de l'offre ferroviaire des horizons futurs. Les différents aménagements prévus par la Confédération permettront la mise en place d'une offre de référence, aussi appelée image directrice 2025.

Concernant les liaisons entre Yverdon-les-Bains et Morges voire Nyon, l'image de référence (version de novembre 2018 pour l'étape d'aménagement 2025)¹ ne prévoit effectivement pas de liaisons directes entre ces villes. En effet, les deux trains à inclinaison du Pied-du-Jura avec une cadence 30' stricte circulent de Bienne à Lausanne (arrêts à Neuchâtel et Yverdon-les-Bains), puis après un rebroussement à Lausanne, poursuivent sans arrêt jusqu'à Genève et Genève-Aéroport. Ce schéma de desserte, entériné par l'Office fédéral des transports, devrait être mis en service dès la fin des travaux de la gare de Lausanne. Ce schéma est un consensus admis par les Cantons desservis par la ligne du Pied-du-Jura (Jura, Berne, Neuchâtel, Vaud et Genève) après de longues discussions âprement conduites entre 2013 et 2016 par l'Office fédéral des transports.

Concrètement à l'horizon 2025, les voyageurs désirant se rendre d'Yverdon-les-Bains à Morges disposeraient chaque 30 minutes d'un train circulant vers Lausanne (en 21 minutes) et devraient changer de train à Lausanne (8 minutes de correspondance) puis utiliser le *RegioExpress* jusqu'à Morges (11 minutes). Au final, une liaison deux fois plus fréquente (cadence 30 minutes), mais avec un temps de parcours allongé à 40 minutes. Dans le sens inverse, de manière analogue, une liaison possible toutes les 30 minutes entre Morges et Yverdon-les-Bains en 40 minutes, avec changement à Lausanne.

1.4. Etape d'aménagement 2035 de l'infrastructure ferroviaire

La démarche PRODES a comme objectif de dresser une liste de mesures infrastructurelles à entreprendre sur le réseau ferroviaire pour la prochaine étape d'aménagement à l'horizon 2035 (prochaine étape de planification qui suivra celle prévue pour 2025). La réalisation de ces aménagements est nécessaire à la mise en place des offres prévues, dans le but de réduire les surcharges identifiées à l'horizon 2030.

Planification des conceptions :

Les Cantons devaient remettre pour fin novembre 2014, à l'Office fédéral des transports (OFT) leurs conceptions dans le cadre des régions de planification. Ces conceptions décrivent l'offre de transport de voyageurs que visent les régions de planification à l'horizon 2030-35, afin d'assurer une capacité de transport suffisante à cet horizon. Les offres de transport ont alors été priorisées par les régions de planification. Notre région de planification est la Conférence des transports de Suisse occidentale (CTSO), composée des Cantons de Genève, Fribourg, Valais, Berne, Neuchâtel, Jura et Vaud.

Au final, 18 mesures de développement de l'offre ont été identifiées pour le seul canton de Vaud, dont 16 visant à faire face aux surcharges du réseau, car pour la Confédération, l'augmentation de capacité était un objectif prioritaire. En effet, une croissance de la demande de 60% (passagers et marchandises) entre 2014 et 2030 avait été projetée par la Confédération.

Dans la vision 2035, les Cantons de la CTSO ont soutenu le maintien de la cadence semi-horaire entre Bienne et Genève-Aéroport via Lausanne, introduite à l'horizon 2025 (avec arrêts à Neuchâtel, Yverdon-les-Bains, Lausanne et Genève). De plus, les Cantons se sont accordés pour demander, en plus, l'introduction d'un 3^{ème} train par heure sur la ligne du Pied-du-Jura entre Bâle, Delémont et Genève-Aéroport par le bypass de Bussigny (sans passage par Lausanne). Cette liaison desservant notamment les gares de Bienne, Neuchâtel, Yverdon-les-Bains, Morges, Nyon et Genève serait très intéressante pour le canton de Vaud en termes de liaisons entre les centres cantonaux. Le temps de parcours entre Yverdon-les-Bains et Morges d'environ 25 minutes (40 minutes pour Yverdon-les-Bains – Nyon) permettrait de proposer une liaison attractive par les transports publics.

Evaluation et optimisation des conceptions des Cantons et conceptions globales :

Fin 2015, 17 mesures vaudoises ont été retenues par la Confédération et ont alors fait l'objet d'études d'approfondissement. Ensuite, toutes les mesures retenues par la Confédération ont été évaluées. A la clôture du processus d'évaluation, l'OFT a élaboré une première conception globale pour un montant de 7 milliards de francs (aménagements prévus à un horizon 2030), ainsi qu'une seconde conception globale pour un montant de 12 milliards de francs (horizon 2035).

¹ Ebauche d'horaire 2025 (version du 14 novembre 2018), disponible sur <https://www.bav.admin.ch/bav/fr/home/modes-de-transport/chemins-de-fer/programmes-d-amenagement-de-l-infrastructure-ferroviaire/prodes-etape-d-amenagement-2025.html>

C'est finalement en mai 2017 que les CFF ont présenté aux Cantons, sur mandat de l'OFT, les deux conceptions globales à 7 milliards et 12 milliards. Dans la conception globale à 7 milliards, l'OFT a maintenu le concept de base de l'image de référence de 2025, ne prévoyant pas de réintroduire de liaisons directes entre Yverdon-les-Bains et Morges/Nyon. En effet, il a été identifié qu'il fallait investir massivement dans de nouvelles infrastructures pour permettre la réintroduction des arrêts intermédiaires de Morges et Nyon sur les trains circulant entre Yverdon-les-Bains et Genève par le bypass de Bussigny.

En revanche, dans la conception globale à 12 milliards, les CFF ont dévoilé un plan de desserte ferroviaire complètement différent. Si la liaison horaire directe du Pied-du-Jura (Bienne – Neuchâtel – Yverdon-les-Bains) vers Morges, Nyon, Genève et Genève-Aéroport était conservée, elle engendrait des modifications significatives sur d'autres liaisons. En effet, l'offre de base semi-horaire Bienne – Lausanne – Genève-Aéroport serait alors limitée à Lausanne (Bienne – Lausanne), la desserte de Renens serait réduite à un seul train *InterRegio* par heure (réduction massive des liaisons rapides vers l'Aéroport de Genève ainsi que vers le Valais), décalage de 15' des trains venant du Plateau et limitation des trains *InterRegio* Genève-Aéroport – Lausanne – Brigue à la gare de Lausanne (exploitation en îlot Genève-Aéroport – Lausanne). **Le Canton de Vaud ne pouvait dès lors pas soutenir cette conception globale dans l'état de planification de mai 2017.**

L'OFT a poursuivi son travail d'optimisation des conceptions globales sur la base des réactions des Cantons, et a élaboré un premier projet de message aux Chambres fédérales puis l'a mis en consultation le 29 septembre 2017, avec comme recommandation du Conseil fédéral de privilégier la conception globale à 12 milliards. Les Cantons ont pris position dans le cadre de cette consultation jusqu'à la fin de l'année 2017.

Dans le cadre de la consultation, les Cantons de la CTSO ont rappelé les objectifs de desserte visés, qu'ils avaient par ailleurs déjà communiqués à l'OFT en 2014. Il a notamment été rappelé que les Cantons attendaient toujours des propositions des CFF pour l'introduction d'un 3^{ème} produit (par le bypass de Bussigny) pour la ligne du Pied du Jura. Malgré cela, l'OFT a renoncé à prendre en compte la demande des Cantons et en janvier 2018, il a publié une ébauche d'offre 2035 sans 3^{ème} train sur la ligne du Pied-du-Jura utilisant le bypass de Bussigny pour contourner Lausanne.

Par courrier du 20 avril 2018, la municipalité d'Yverdon-les-Bains, soutenue par les autres villes de la ligne ferroviaire du Pied-du-Jura à savoir : Genève, Nyon, Morges, Neuchâtel, Bienne, Moutier, Delémont, Granges (SO) et Laufen, a réagi à la publication de cet état de planification. Dans leur courrier, les Communes faisaient part à l'OFT d'une prise de position commune regrettant l'abandon de liaisons ferroviaires directes, donc performantes, ne circulant pas par Lausanne. En d'autres termes, les Communes souhaitaient faire part à l'Office de leurs préoccupations concernant la ligne du Pied-du-Jura, et notamment la non prise en compte, dans les planifications, de liaisons directes Bâle – Delémont – Moutier – Bienne – Neuchâtel – Yverdon-les-Bains – Morges – Nyon – Genève – Genève-Aéroport.

Dans sa réponse du 27 avril 2018, l'Office fédéral des transports a informé lesdites Communes qu'aucune décision à ce propos n'avait encore été prise. L'Office a confirmé être conscient que les concepts de planification dans leur version de mars 2018 ne proposaient pas de solution attractive pour la liaison Arc Lémanique – Pied-du-Jura – Bâle. Dès lors, l'Office a rappelé travailler étroitement avec les CFF, à une recherche d'amélioration de ces concepts. Il a été rappelé que les études en cours poursuivaient les objectifs suivants. Premièrement, permettre la continuité des liaisons Genève – Pied du Jura et deuxièmement, réaliser la liaison sans changement entre Genève et Bâle.

Préparation du message aux Chambres fédérales :

Dès le printemps 2018, l'Office fédéral des transports a poursuivi son travail de consolidation et de planification dans le cadre de la préparation du message aux Chambres pour le financement de l'étape d'aménagement 2035 de l'infrastructure ferroviaire (PRODES 2035).

Finalement, le Conseil fédéral a transmis un message aux Chambres le 31 octobre 2018. Il prévoit une enveloppe financière de 11.9 milliards de francs, pour des travaux sur l'infrastructure ferroviaire à réaliser de 2025 jusque vers 2035. Le message s'accompagne d'une nouvelle version de l'ébauche d'offre ferroviaire à l'horizon 2035.

Dans son état d'octobre 2018², cette ébauche prévoit une offre de base toutes les 30 minutes de trains entre Bienne et Genève-Aéroport avec rebroussement à Lausanne (desserte des gares de Neuchâtel, Yverdon-les-Bains, Lausanne et Genève) ainsi que l'engagement d'un train sur la ligne du Pied-du-Jura évitant Lausanne par le bypass de Bussigny (3^{ème} produit). En revanche, pour les mêmes raisons que celles évoquées en 2017 (investissement d'infrastructures trop important, de l'ordre d'environ 1,3 milliard de francs sur le périmètre Yverdon-les-Bains – Genève), ce train circulerait sans arrêt entre Yverdon-les-Bains et Genève.

Délibérations parlementaires et entrée en force du message :

L'année 2019 est celle du processus parlementaire et des délibérations sous la Coupole fédérale. Fin mars 2019, le Conseil des Etats a traité le Message du 31 octobre 2018 relatif à l'étape d'aménagement 2035 du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire³. Le Conseil des Etats a proposé des amendements, dont celui d'augmenter l'enveloppe à 12,86 milliards de francs pour repêcher certains projets. En juin 2019, le Conseil national a suivi le Conseil des Etats. Ainsi, le message a été adopté par les Chambres fédérales le 21 juin 2019 avec une entrée en vigueur vers le début de l'année 2020. Puis, la réalisation des mesures s'échelonne entre 2025 et 2035, alors que les moyens financiers devraient être libérés à partir de 2020 pour les phases d'études des projets retenus.

L'Office fédéral des transports et les Cantons effectuent encore un travail d'optimisation en collaboration étroite avec les CFF. Dans le cadre de cette planification, le Canton de Vaud revendique toujours l'introduction de liaison interrégionales du type de celle demandée par l'interpellant (Yverdon-les-Bains – Morges/Nyon) mais doit veiller à ce qu'une éventuelle mise en place d'une telle liaison ne vienne pas mettre en péril d'autres améliorations d'offre prévues dans l'étape d'aménagement 2035. Par exemple, la cadence à 15 minutes des trains *RegioExpress* et des *InterCity* entre Lausanne et Genève ou l'amélioration de la desserte de la gare de Renens (garantie de liaisons rapides vers l'aéroport de Genève), qui est la 2^{ème} gare vaudoise après Lausanne en termes de fréquentation.

² Ebauche d'horaire 2035 (version d'octobre 2018), disponible sur <https://www.bav.admin.ch/bav/fr/home/modes-de-transport/chemins-de-fer/programmes-d-amenagement-de-l-infrastructure-ferroviaire/prodes-etape-d-amenagement-2035.html>

³ Message du 31 octobre 2018 relatif à l'étape d'aménagement 2035 du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20180078>

2. Réponses aux questions

- *Le Conseil d'Etat peut-il confirmer la menace qui pèse sur ce bypass de Bussigny ?*

Comme évoqué dans le préambule, dans la dernière ébauche d'offre ferroviaire à l'horizon 2035 (version d'octobre 2018), l'OFT a retenu la mise en place de liaisons ferroviaires horaires entre Bâle et Genève-Aéroport, en empruntant le bypass de Bussigny. L'utilisation de cette infrastructure est donc garantie dans le temps. Toutefois, la desserte des gares de Morges et Nyon par ces trains n'est pas encore acquise dans la planification de l'étape d'aménagement 2035. En effet, ces trains desserviraient les gares intermédiaires de Laufén, Delémont, Moutier, Granges-Nord, Bienne, Neuchâtel, Yverdon-les-Bains et Genève.

Le Conseil d'Etat met tout en œuvre pour constamment développer des prestations de transport ferroviaire dans l'ensemble du canton. Dans le cas présent, l'introduction d'arrêts à Morges et à Nyon serait possible soit en investissant massivement dans l'infrastructure, soit en modifiant des politiques d'arrêt sur d'autres trains. Le développement de l'infrastructure a été analysé par l'OFT et les CFF, mais s'avère trop onéreux, de l'ordre d'environ 1,3 milliard de francs sur le périmètre Yverdon-les-Bains – Genève, pour être conservé dans l'étape d'aménagement 2035. L'OFT l'a toutefois inscrit comme mesure de première priorité pour une étape ultérieure du programme PRODES. Les autres pistes évoquées par l'OFT et les CFF pour ajouter les arrêts de Morges et Nyon à ces trains se traduisent dans l'adaptation d'autres offres. Pour permettre ces arrêts, il faudrait supprimer la desserte de Renens sur les trains *InterRegio* Genève-Aéroport – Lausanne – Brigue. Cela signifie la disparition des liaisons rapides de Renens vers l'aéroport de Genève ainsi que vers le Valais. Le Conseil d'Etat ne veut pas entrer dans le jeu d'opposer la desserte ferroviaire de Renens par les trains Genève-Aéroport – Brigue (IR9) à celle de Morges et Nyon par les trains Bâle – Bienne – Genève-Aéroport (IC51). Par conséquent, il a encore été demandé aux CFF d'approfondir leurs analyses pour chercher des solutions à la desserte de Morges et Nyon par les trains du Pied-du-Jura sans péjorer la desserte de la gare de Renens.

- *Le Conseil d'Etat est-il prêt à s'engager pour éviter une dégradation qui pénaliserait non seulement les voyageurs mais également l'attractivité des villes directement concernées, ainsi que les bonnes dessertes intercantionales, et les aéroports internationaux ?*

Le Conseil d'Etat s'engage à défendre les intérêts de la population vaudoise en développant l'offre ferroviaire. Son renforcement revêt dès lors un caractère stratégique pour connecter les régions entre elles et avec les territoires voisins. D'ailleurs, l'amélioration constante des prestations de transport public dans l'ensemble du canton fait partie des priorités du Conseil d'Etat qui l'a exprimé dans son programme de législation.

Comme expliqué de manière détaillée dans le préambule, selon l'état actuel de la planification (octobre 2018), la liaison horaire entre Yverdon-les-Bains et Genève ou Genève-Aéroport est retenue par l'OFT dans son ébauche d'offre 2035. Cette liaison rapide, circulant par le bypass de Bussigny, permettra d'atteindre Genève en 52 minutes depuis Yverdon-les-Bains, respectivement 63 pour l'aéroport. A noter que la liaison vers Bienne et Bâle, sans changer de train est aussi retenue par l'OFT.

En ce qui concerne la desserte de Morges et Nyon depuis Yverdon-les-Bains avec les trains Bienne – Genève – Aéroport, c'est-à-dire sans changement de train et sans passer par Lausanne, le Conseil d'Etat a demandé à l'OFT et aux CFF d'approfondir encore leurs réflexions. Mais le Conseil d'Etat n'acceptera pas de solutions dégradant d'autres améliorations obtenues de haute lutte, telles que la cadence à 15 minutes des trains *RegioExpress* et *InterCity* entre Lausanne et Genève ou encore l'amélioration de la desserte de la gare de Renens, qui est la 2^{ème} gare vaudoise après Lausanne en termes de fréquentation, en y arrêtant les trains *InterRegio* circulant entre Genève-Aéroport et Brigue. En effet, ces liaisons permettraient aussi des liaisons interrégionales déjà très demandées aujourd'hui comme Montreux – Renens ou Aigle – Renens.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 2 octobre 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean