



## REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à la simple question Pauline Tafelmacher et consort - Les petites haltes CFF de Lavaux (et ailleurs) sont-elles menacées ?

#### **Rappel de la simple question**

*Dans leur prise de position du 7.11.2017 sur le projet « Etape d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire 2030/35 », les CFF évoquent (p. 4) un possible abandon des petites haltes CFF entre Lausanne et Vevey. Concrètement, il s'agirait des haltes de Villette, Epesses et St. Saphorin (Lavaux).*

*Des habitants s'en inquiètent et leurs craintes ont été thématiques à plusieurs reprises dans les Conseils communaux de la région. Supprimer ces dessertes serait en effet très dommageable à l'offre en matière de transports publics dans la région, à plus forte raison à l'aube d'un développement bienvenu et attendu de cette offre avec, notamment, la cadence au quart d'heure entre Cully et Cossonay-Penthalaz.*

*Même si elles ne desservent que des petits villages, ces haltes n'en sont pas moins appréciées des habitants ... et des personnes qui viennent passer leurs loisirs en Lavaux. Par ailleurs, il n'est pas exclu que les CFF aient des intentions similaires concernant d'autres petites haltes ailleurs dans le canton.*

*Soucieuses de défendre un large accès aux transports en commun, nous posons au Conseil d'Etat les questions suivantes :*

- 1. A-t-il perçu une réelle intention des CFF de supprimer ou de restreindre la desserte des petites haltes, en particuliers entre Lausanne et Vevey ?*
- 2. Compte-t-il s'engager pour maintenir, voire développer, la desserte ferroviaire dans tout le canton, y compris pour des villages peu peuplés et excentrés ?*

*(Signé) Pauline Tafelmacher  
et 1 cosignataire*

## Réponse du Conseil d'Etat

### 1. Préambule

Depuis sa mise en place il y a une quinzaine d'années, le réseau express régional vaudois (RER Vaud) a connu un développement rapide. Les trains régionaux circulant sur ce réseau assurent une desserte fine du territoire cantonal. Stratégique pour tisser des liens solides entre les différentes régions et garantir la mobilité des Vaudois, le RER Vaud est devenu l'ossature principale des transports publics vaudois, et dès lors, son développement et son renforcement continus sont une priorité pour le Conseil d'Etat.

A ce titre, le développement s'articule en deux temps. D'abord, il faut garantir que toutes les haltes ferroviaires existantes sur le réseau des Chemins de fer fédéraux (CFF) soient maintenues, puis leur assurer une desserte d'un train toutes les 30 minutes à terme.

Pour assurer un développement coordonné de son RER, les actions du Conseil d'Etat se déclinent selon trois axes : les planifications stratégiques globales (par le Plan sectoriel des transports et le Plan directeur cantonal), le programme de législation et le programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES) issu du nouveau système de financement de l'infrastructure ferroviaire (Fonds FIF).

En parallèle, la loi sur l'égalité pour les personnes à mobilité réduite (LHand, RS 151.3) dispose que les transports publics doivent être accessibles à tous et sans assistance au plus tard à la fin 2023. Dans les transports publics, la mise en œuvre de cette loi a déjà permis de grands progrès, notamment en ce qui concerne le matériel roulant et l'information des clients. En matière d'accès au chemin de fer, la loi s'adresse aux divisions Infrastructure des entreprises ferroviaires. En 2016, un recensement de l'Office fédéral des transports (OFT) a relevé que 35% des gares fréquentées par 64% de tous les voyageurs étaient déjà adaptées et utilisables sans obstacles. Ce recensement a aussi démontré que la Confédération se devait de prendre des mesures afin d'éviter que plusieurs entreprises ferroviaires manquent l'objectif d'adapter les gares d'ici à fin 2023.

Pour aider les entreprises ferroviaires, l'OFT a promulgué une instruction de planification qui les engage à appliquer « une aide à la planification pour la pesée des intérêts LHand » de l'Union des transports publics, en vue de l'assainissement de leurs gares. Cet outil permet de déterminer si une transformation est économiquement proportionnelle ou si des mesures de compensation doivent être proposées sous forme d'aide du personnel ou – dans des cas particuliers – des liaisons alternatives. La prise en compte de la proportionnalité est explicitement prévue dans la LHand. Cette réflexion se base entre autres sur le nombre de passagers qui empruntent le point d'arrêt ou la gare et sur le devis de la transformation. La proximité d'une institution pour personnes handicapées ou d'une maison de retraite joue également un rôle.

La Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) est en charge du suivi de la mise en conformité des installations ferroviaires, qui incombe aux entreprises ferroviaires. Lors des phases de planification, la DGMR a constaté une certaine confusion sur les mesures retenues par les entreprises ferroviaires dans leur programme de mise en conformité. En effet, l'abandon d'une mise en conformité en raison de coûts disproportionnés ne signifie pas pour autant une fermeture des installations ferroviaires. D'autres mesures de compensation sont envisageables, telles que le report de la personne à mobilité réduite sur un autre point d'arrêt conforme (par exemple en taxi) ou encore un embarquement / débarquement par du personnel dépêché sur place nécessitant une annonce préalable.

Par ailleurs, la DGMR a demandé un point de situation à toutes les entreprises vaudoises sur l'avancement des travaux de mise en conformité des installations. Aucune fermeture de halte n'est prévue sur le réseau CFF vaudois, mais en raison de la disproportion d'une mise en conformité pour certaines d'entre elles, des mesures de compensation, dont la nature précise est en cours de clarification avec l'entreprise de transport, sont envisagées.

Avant de répondre aux questions de Madame la Députée, les thèmes suivants sont exposés plus en détail :

1. les planifications stratégiques globales
2. le programme de législation
3. le programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire
4. la mise en conformité des installations ferroviaires

## 1.1 Les planifications stratégiques globales

Le Conseil d'Etat veille en permanence à assurer une conformité avec les planifications stratégiques supérieures telles que le Plan sectoriel des transports, partie Infrastructure rail (SIS) ou encore le Plan directeur cantonal (PDCn).

Plan sectoriel des transports, partie Infrastructure rail (SIS) : Projet d'offre du transport des voyageurs et des marchandises (p.17) :

« [...] La Confédération souhaite conserver et améliorer l'attrait de la Suisse en tant que place économique. Elle entend développer durablement l'aménagement du territoire, de l'économie et du tourisme. Pour ce faire, la Confédération a développé une stratégie à long terme pour le rail, subdivisée en deux stratégies partielles, l'une pour le transport des voyageurs et l'autre pour celui des marchandises. Celle du transport des voyageurs vise à proposer une offre de prestations intéressante grâce à des liaisons plus fréquentes et des temps de parcours plus rapides :

- Garantir le raccordement aux espaces métropolitains européens [...] ;
- Améliorer les liaisons entre les espaces métropolitains en Suisse et avec la Région de la ville fédérale [...] ;
- Améliorer la desserte au sein des espaces métropolitains: les transports publics représentent un moyen de transport attrayant dans les espaces métropolitains et la Région de la ville fédérale. Les temps de parcours sont brefs. La cadence au quart d'heure est offerte dans les corridors à forte demande entre les centres des grandes agglomérations (par ex. Genève – Lausanne – Montreux, Zurich – Lucerne, Zurich – Winterthur). Dans les centres urbains des agglomérations, les RER circulent tous les quarts d'heure. Sur les autres lignes des trafics longues distances et régional, la cadence semi-horaire est la règle générale. De nouvelles liaisons tangentielles sont envisagées autour du centre des agglomérations ;
- Assurer le raccordement des réseaux de villes [...] ;
- Aménager le trafic régional et d'agglomération: en dehors des espaces métropolitains et de la Région de la ville fédérale, les lignes RER et du trafic régional circulent à la cadence semi-horaire. Si nécessaire, la cadence au quart d'heure peut être offerte aux heures de pointe ;
- Améliorer la desserte des régions de montagne et des régions touristiques [...]. »

**L'objectif poursuivi par le Conseil d'Etat, à savoir offrir à terme une desserte de toutes les haltes existantes desservies par le RER Vaud à une cadence à la demi-heure, est en parfaite ligne avec les objectifs de la Confédération.**

Plan directeur cantonal (PDCn) – Mesure A21 : Infrastructures de transports publics :

« De concert avec la Confédération, le Canton établit la planification des investissements ferroviaires nécessaires sur l'ensemble du réseau afin d'améliorer progressivement la qualité de la desserte d'ici 2030 et son financement durable. La priorité est donnée au développement du RER. Les investissements sont coordonnés avec le renforcement des liaisons avec les cantons voisins et les réseaux d'agglomération.

Le Canton se donne les objectifs suivants :

- les cadences sont augmentées à 15 minutes sur les lignes situées à l'intérieur des agglomérations Lausanne – Morges et Grand Genève et à 30 minutes sur les autres axes principaux ;
- le rabattement des voyageurs par transports publics est renforcé sur les gares bénéficiant d'une bonne desserte ferroviaire ».

Par ailleurs, à la page 65 du PDCn, la carte illustrant la qualité de desserte ferroviaire visée à l'horizon 2020 par le Conseil d'Etat, prévoit une desserte toutes les 30 minutes de toutes les haltes entre Lausanne et Montreux notamment, voire toutes les 15 minutes pour Pully, Lutry et Cully. La mise en œuvre de cette offre sera progressivement réalisée d'ici 2025, horizon de fin des travaux de modernisation du nœud ferroviaire de Lausanne.

**Le Plan directeur cantonal prévoit un développement du RER Vaud en accord avec les planifications supérieures de la Confédération.**

Toutefois, lors de la mise en service de la première étape de Rail 2000 en décembre 2004, les CFF ont proposé de supprimer les haltes de Perroy, Gilly-Bursinel, Prangins, Crans, Céligny et Founex par manque de capacité de la ligne Lausanne – Genève afin de permettre l’augmentation de l’offre prévue pour le trafic « grandes lignes » à 5 trains par heure et par sens entre Lausanne et Genève contre 3 auparavant. Le concept de desserte retenu prévoyait de reporter les voyageurs des haltes fermées sur les gares desservies par les trains RegioExpress (Coppet, Nyon, Gland, Rolle et Allaman) par un réseau de bus restructuré avec des dessertes capillaires. Cela permettait de diminuer les temps de trajets vers les centres (trains RegioExpress plus rapides que trains régionaux) et permettait une desserte fine du territoire par les lignes de bus.

Puis en décembre 2011, toujours par manque de capacité de la ligne ferroviaire Lausanne – Genève, le Canton de Vaud a encore été contraint de fermer la halte de Tolochenaz (faible fréquentation) pour permettre la desserte régionale à la demi-heure entre Allaman et Morges (Etoy et St-Prex) par les trains du RER Vaud. Le développement du réseau de bus morgiens a permis de pallier cette suppression de desserte.

Pourtant, la fermeture de haltes n’est pas en adéquation avec le développement harmonieux du canton de Vaud. En effet, le réseau actuel du RER Vaud dessert de manière efficiente l’ensemble du canton en assurant une bonne accessibilité du territoire. Dès lors, le développement du RER Vaud s’ancre également par le maintien des points de desserte actuels. Le programme de développement stratégique de l’infrastructure ferroviaire (PRODES), prévoit même la création d’une nouvelle halte dans le Nord vaudois avec la construction d’une halte à Y-Parc (parc scientifique), voir étape d’aménagement 2035 ci-après.

**Pour les prochaines étapes de développement du RER Vaud, le Conseil d’Etat n’admettra plus aucune proposition des CFF envisageant la fermeture de haltes CFF sur le sol vaudois.**

## ***1.2 Le programme de législation***

Le Conseil d’Etat a intégré le développement du RER Vaud au programme de législation actuel (2017 à 2022) :

Mesure 2.8 : Poursuivre une politique active en faveur d’une mobilité sûre et de qualité :

*« [...] Améliorer substantiellement l’offre des transports publics en augmentant les cadences des lignes régionales de transport public, tant sur le RER Vaud que sur les lignes de bus ou celles des chemins de fer privés, ainsi qu’en réalisant les axes forts de transport public urbain (tram, métro m3, développement du métro m2, bus à haut niveau de service) de l’agglomération Lausanne-Morges. »*

**Cette mesure générale, visant une amélioration globale de l’offre de transport public, se traduit notamment par une volonté cantonale de desservir à terme et à une cadence à la demi-heure, toutes les haltes existantes du réseau ferroviaire CFF vaudois. Cette volonté cantonale d’assurer une desserte de qualité de son territoire est une des fonctions principales à laquelle doit répondre le développement de l’infrastructure ferroviaire.**

## ***1.3 Le programme de développement stratégique de l’infrastructure ferroviaire***

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).

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<sup>er</sup> 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).

La première étape d’aménagement PRODES :

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.

**Dans l'image directrice 2025, approuvée par l'Office fédéral des transports en novembre 2018, concernant la section Lausanne – Montreux, la desserte de toutes les haltes est planifiée avec une cadence à 30 minutes, voire à 15 minutes pour Pully, Lutry et Cully, conformément au Plan directeur cantonal.**

#### Les prochaines étapes d'aménagement PRODES :

Pour rappel, la démarche PRODES est liée au nouveau système de financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF), plébiscité en 2014 par votation populaire (62% de oui). La démarche PRODES a comme objectif de dresser une liste de mesures à entreprendre sur le réseau ferroviaire pour la prochaine étape d'aménagement à l'horizon 2035 (étape suivant la première planifiée pour 2025).

En 2014, 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. Par ailleurs, une croissance de la demande de 60% (passagers et marchandises) entre 2014 et 2030 avait été projetée par la Confédération. En 2015, 17 mesures vaudoises ont été retenues par la Confédération et ont alors fait l'objet d'études d'approfondissement.

Au cours des années 2016 et 2017, des conceptions globales, réunissant toutes les mesures au niveau national ont été élaborées, la première pour un montant de 7 milliards de francs pour des aménagements à réaliser d'ici à l'horizon 2030, la seconde pour 12 milliards à l'horizon 2035. Après un long processus de planification, le Conseil fédéral a transmis fin 2018, un message aux Chambres concernant l'étape d'aménagement 2035 avec un montant de 11,9 milliards de francs.

Fin mars 2019, le Conseil des Etats a traité cet objet et proposé des amendements dont celui d'augmenter l'enveloppe à 12,86 milliards de francs pour repêcher certains projets. Le Conseil national doit traiter cet objet lors des prochaines sessions. Une approbation du message par les Chambres fédérales est attendue en 2019. Puis, la réalisation des mesures s'échelonnera entre 2025 et 2035, alors que les moyens financiers devraient être libérés à partir de l'année 2020 pour les phases d'études des projets retenus.

**Dans l'ébauche d'offre 2035, publiée par l'Office fédéral des transports en novembre 2018, concernant la section Lausanne - Montreux, la desserte de toutes les haltes est garantie à 30 minutes, à l'exception des gares entre Cully et Vevey. Une seule de ces haltes bénéficierait d'une cadence 30' et les deux autres de 60' en raison de la capacité de la ligne. Aucune fermeture n'est planifiée et la DGMR a demandé une optimisation de la desserte à l'OFT pour rétablir ce qui est offert selon l'image de référence 2025, à savoir une desserte à 30' pour toutes les haltes entre Lausanne et Montreux. La cadence à 15 minutes pour Pully, Lutry et Cully, n'est pas remise en question à l'horizon 2035.**

#### *1.4 Mise en conformité LHand*

Pour financer les adaptations en vue de l'égalité pour les personnes handicapées et en faveur de la sécurité et de la capacité, l'OFT va allouer des ressources supplémentaires d'environ deux milliards de francs dans les prochaines conventions sur les prestations ainsi que 0,6 à 1,8 milliard de francs dans l'étape d'aménagement 2030/35. Avec les ressources qui ont déjà été réservées dans des programmes précédents pour les mesures liées à la LHand, la Confédération met à disposition, en fonction des besoins, 2,5 à 3 milliards de francs pour l'adaptation de gares en faveur des personnes à mobilité réduite.

L'OFT estime que grâce à ces mesures, en 2024, environ 75% des gares où circulent plus de 85% des voyageurs seront adaptées et que les personnes handicapées pourront les utiliser de manière autonome. Dans les gares où les adaptations ne peuvent pas avoir lieu avant fin 2023, l'OFT vise des mises en exploitation partielles anticipées.

Dans les 25% des gares restants – il s’agit de petites gares accueillant 15% des voyageurs – la LHand devrait pouvoir être appliquée au moyen de l’aide du personnel ou de liaisons alternatives (accès par d’autres gares, avec trajet en taxi).

Pour le canton de Vaud, la DGMR a demandé un point de situation à toutes les entreprises ferroviaires sur l’avancement des travaux de mise en conformité des installations. En particulier, comme évoqué précédemment, aucune fermeture de halte n’est prévue sur le réseau CFF vaudois en rapport à des travaux de mise en conformité (LHand). En revanche, pour certaines haltes dont la mise en conformité serait trop onéreuse au regard de la fréquentation du point d’arrêt, des mesures de compensation sont en cours de définition par CFF-Voyageurs.

Ainsi, le 4 février 2019, la Cheffe du Département des infrastructures et des ressources humaines (DIRH) a demandé aux CFF ainsi qu’à l’Office fédéral des transports, des informations complémentaires concernant les points d’arrêt pour lesquels aucune mise en conformité n’était planifiée, même après 2023. Pour les gares dans lesquelles des mesures de compensation étaient prévues, des clarifications ont été demandées quant à la nature des mesures prévues, et si la fermeture de la ou des gares concernées était admise à ce titre.

Par courrier du 21 février 2019, la direction de la Division Infrastructure des CFF a répondu à la Cheffe du DIRH de la manière suivante : « *La question de la fermeture de gares est étroitement liée au développement du réseau ferroviaire, en fonction de l’évolution de l’offre voyageurs. Elle ne fait pas partie du programme de mise en conformité LHand des gares* ». Cela signifie que ce n’est pas la Division Infrastructure qui proposera des fermetures de gares sous l’égide du programme de mise en conformité LHand. Concernant les mesures de compensation en cas d’abandon d’une mise en conformité disproportionnée, la direction de l’Infrastructure des CFF informe le Canton de Vaud que des renseignements complémentaires lui parviendront fin 2019.

En date du 25 février 2019, une réponse de l’OFT est parvenue à la Cheffe du DIRH. L’Office affirme notamment : « *qu’aucune gare ni aucun arrêt sur le réseau ferroviaire suisse ne seront fermés pour des raisons financières du fait de la mise en conformité avec la LHand* » ainsi que « *comme le prescrit la LHand, dans les cas où la mise en conformité ne serait pas proportionnelle, les gestionnaires d’infrastructure doivent prévoir des mesures de compensation* ».

**Aucune gare ou point d’arrêt n’est donc menacé. Il convient de noter que c’est le gestionnaire d’infrastructure qui est responsable de proposer des mesures de compensation : avec l’aide du personnel ou par des liaisons alternatives (accès par d’autres gares, avec trajet en taxi) dans le cas où la mise en conformité LHand est disproportionnée. Le Conseil d’Etat analysera avec attention les projets de mise en conformité proposés par les entreprises de transport et s’assurera que les voyageurs disposent de conditions de transport acceptables.**

## **2. Réponse aux questions**

### ***2.1 Le Conseil d'Etat a-t-il perçu une réelle intention des CFF de supprimer ou de restreindre la desserte des petites haltes, en particulier entre Lausanne et Vevey ?***

Dans le cadre du processus de planification de l'offre ferroviaire (PRODES) évoqué dans le préambule, certaines variantes d'horaire imaginées par les CFF envisageaient la fermeture de haltes pour éviter de devoir réaliser des travaux sur l'infrastructure. Ces propositions ont été combattues par la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) qui a suivi tout le processus de planification.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat met tout en œuvre pour qu'aucune nouvelle proposition de desserte du territoire vaudois par le RER, émanant soit des CFF, soit de l'OFT, ne prévoie la fermeture d'une halte du réseau ferroviaire vaudois. Souvent, par manque de capacité de la ligne, les CFF proposent la fermeture d'un point d'arrêt pour offrir une cadence semi-horaire aux gares voisines.

D'autre part, le Conseil d'Etat n'admettra aucune fermeture de points d'arrêt sous le seul argument d'une mise en conformité disproportionnée des installations en respect à la loi pour l'égalité des personnes à mobilité réduite (LHand). En revanche, il veillera à ce que des mesures de compensations adaptées et acceptables soient déployées en étroite collaboration avec les CFF.

Au final, le Conseil d'Etat favorise la réalisation d'infrastructures adaptées pour offrir à terme une cadence semi-horaire à un plus grand nombre de points d'arrêt, conformément à la volonté d'un développement harmonieux de la desserte en transport public de tout le canton.

### ***2.2 Le Conseil d'Etat compte-t-il s'engager pour maintenir, voire développer, la desserte ferroviaire dans tout le canton, y compris pour des villages peu peuplés et excentrés ?***

Comme indiqué dans le préambule, le Conseil d'Etat met tout en œuvre pour maintenir et développer l'ossature principale de son système de transport public, le RER Vaud. L'objectif de maintenir toutes les haltes ferroviaires et de leur offrir à toutes une cadence à 30 minutes est poursuivi. La Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) est en charge du suivi de tout le processus de planification de l'offre ferroviaire. A ce titre, elle fournit tous les éléments techniques demandés par la Confédération et s'assure que les propositions des CFF qui ne vont pas dans le sens de la planification cantonale soient écartées.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 mai 2019.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*