

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

**à l'interpellation Arnaud Bouverat et consorts –Travaux sur la ligne Genève-Lausanne-Berne : Les CFF nous berneront-ils encore longtemps ?
(18_INT_190)**

Rappel de l'interpellation

Durant les mois de juillet et août 2018, des travaux importants sur le tronçon entre Lausanne et Palézieux vont imposer une interruption du trafic ferroviaire. Au niveau du trafic régional, des bus remplaceront les trains ; pour le trafic grandes lignes, les voyageurs sont invités à transiter par Neuchâtel et Bienne. Dans les deux cas, des temps de parcours seront prolongés de 25 minutes. Les pendulaires réguliers recevront une indemnisation sous forme de bons de réduction à condition d'avoir pu être géolocalisés et que la régularité de leurs déplacements soit attestée au moyen de l'application des CFF.

Dans le cadre du projet d'horaire 2019 qui vient d'être mis en consultation, différentes modifications apportent des péjorations importantes pour les usagers vaudois, en particulier sur l'axe Genève-Lausanne-Berne, avec des liaisons directes supprimées aux heures tardives ou des rallongements de temps de parcours. Le projet tel que publié fait par exemple état du passage à une cadence horaire du trafic grandes lignes sur l'axe Lausanne-Berne à partir de 21 heures et un temps de parcours prolongé dans certains cas de 8 minutes entre Lausanne et Genève. Dans son document apportant des informations complémentaires, la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) fait état que le canton de Vaud travaille activement avec les CFF afin de réduire encore le nombre de trains supprimés ou modifiés. A la suite de la communication du Conseil d'Etat, les CFF prétendent avoir déjà trouvé des solutions, sans toutefois préciser les horaires de manière exhaustive.

Compte tenu de ce qui précède, nous avons l'honneur d'adresser au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. S'agissant des travaux de l'été 2018 :

- a) Le recours à la fermeture de la ligne Lausanne-Palézieux est-il réellement proportionné et indispensable, et ce alors que peu de lignes de cette importance ont été interrompues jusqu'alors ?*
- b) Des dispositions ont-elles été prises pour assurer davantage de capacité aux trains circulant sur les lignes de transit alternatives (ligne du pied du Jura notamment) ?*
- c) Quelle est l'appréciation du Conseil d'Etat sur les compensations prévues par les CFF aux seuls usagers géolocalisés ? Des remises de contremarques seraient-elles à même de garantir une mesure équivalente pour les usagers non géolocalisés ?*

2. S'agissant du projet d'horaire 2019 :

- a) Quelle est l'appréciation du Conseil d'Etat sur les premières réponses données par les CFF sur la communication du canton relative à l'ouverture de la consultation ?*
- b) Comment se fait-il que le projet soumis à la consultation ne soit, aux dires des CFF, pas la version la plus récente ?*
- c) Le recours à des fermetures de grandes lignes ou à des réductions significatives de la qualité des prestations pour des travaux d'entretien ou de renouvellement est-il une nouvelle méthode spécifiquement appliquée à la Suisse romande ? Les motivations sont-elles d'ordre technique, sécuritaire ou purement financières ?*
- d) L'importance des travaux est-elle liée à un manque d'entretien ou à des retards dans le renouvellement des infrastructures ferroviaires dans notre canton ?*
- e) Eu égard aux besoins et à l'usure accélérée des infrastructures ferroviaires, de nouvelles surprises sont-elles prévisibles pour les horaires 2020 et suivants ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Déposée le 5 juin 2018, l'interpellation faisait suite à l'annonce d'importants travaux entre Lausanne et Palézieux durant l'été 2018, impliquant une interruption du trafic ferroviaire de sept semaines et un allongement des temps de parcours.

Elle interrogeait également le Conseil d'Etat sur plusieurs péjorations prévues dans le projet d'horaire 2019, notamment sur l'axe Genève–Lausanne–Berne, et plus largement sur les conséquences des travaux d'entretien et de renouvellement du réseau ferroviaire pour les usagers et usagers vaudois.

Le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées :

1. S'agissant des travaux de l'été 2018

a) Le recours à la fermeture de la ligne Lausanne–Palézieux était-il réellement proportionné et indispensable ?

Les travaux conduits durant l'été 2018 relevaient de la compétence des CFF en tant que gestionnaire de l'infrastructure. Leur réalisation nécessitait, selon les analyses techniques conduites à l'époque, une interruption complète du trafic sur certains tronçons afin de permettre l'exécution simultanée de plusieurs interventions dans des conditions garantissant la sécurité du chantier et du trafic.

Le Conseil d'Etat relève que le recours à des fermetures temporaires de lignes pour réaliser des travaux s'est depuis développé sur le réseau suisse. La concentration de travaux durant des périodes déterminées peut, dans certaines situations, permettre de réduire leur durée globale et d'éviter une succession de ralentissements ou d'interruptions partielles sur une période beaucoup plus longue.

Une telle stratégie pour la réalisation de travaux sur l'infrastructure ferroviaire ne peut cependant pas être considérée indépendamment de ses conséquences pour les voyageurs. Le Conseil d'Etat attend des gestionnaires d'infrastructure qu'ils recherchent systématiquement le meilleur équilibre entre efficacité des travaux, maintien de l'offre et qualité des solutions de substitution. La DGMR en charge de la commande de l'offre de transport régional intervient auprès des CFF, à chaque fois que des longues périodes de travaux sont prévues, afin de s'assurer que la stratégie retenue est bien celle faisant le moins de dégradations de l'offre de transport dans la mesure de ce qui est possible.

b) Des dispositions ont-elles été prises pour assurer davantage de capacité aux trains circulant sur les lignes de transit alternatives ?

Durant les travaux de l'été 2018, les CFF avaient mis en place un concept de remplacement combinant des bus pour le trafic régional et des itinéraires ferroviaires alternatifs pour le trafic grandes lignes, notamment par le Pied-du-Jura.

La capacité disponible sur ces itinéraires était toutefois elle-même contrainte par les caractéristiques de l'infrastructure et par les autres circulations prévues.

Cette situation illustre déjà l'une des faiblesses structurelles du réseau ferroviaire de Suisse occidentale : lorsque l'un de ses principaux axes est interrompu, les possibilités de report sur un itinéraire alternatif sont très limitées.

Les événements intervenus depuis lors ont confirmé cette vulnérabilité. Le Conseil d'Etat considère par conséquent que la résilience du réseau doit désormais constituer un critère à part entière de la planification des infrastructures ferroviaires, au même titre que la capacité et le développement de l'offre sur les axes Est-Ouest.

c) Quelle est l'appréciation du Conseil d'Etat sur les compensations prévues par les CFF ?

Les modalités commerciales de compensation relevaient des CFF et des entreprises de transport concernées.

Le Conseil d'Etat considère de manière générale que lorsqu'une perturbation planifiée entraîne durant une période significative une dégradation importante des prestations offertes aux voyageurs, les

entreprises de transport doivent rechercher des solutions équitables, simples et accessibles à l'ensemble de la clientèle concernée.

Il relève toutefois que les modalités commerciales et les systèmes de distribution ont considérablement évolué depuis 2018. Il n'apparaît dès lors plus pertinent de se prononcer aujourd'hui sur le dispositif technique de géolocalisation ou sur la remise de contremarques envisagée à l'époque.

2. S'agissant du projet d'horaire 2019

a) Quelle est l'appréciation du Conseil d'État sur les premières réponses données par les CFF ?

Le projet d'horaire 2019 avait suscité une réaction critique du Canton en raison des péjorations annoncées pour plusieurs relations concernant le territoire vaudois. Le Canton avait alors poursuivi les discussions avec les CFF afin de limiter autant que possible les suppressions de trains, les ruptures de charge et les allongements de temps de parcours. Plusieurs adaptations avaient pu être apportées avant l'entrée en vigueur définitive de l'horaire. Avec le recul, le Conseil d'État constate toutefois que les difficultés apparues à cette époque annonçaient un problème plus fondamental : l'écart croissant entre le développement souhaité de l'offre ferroviaire et les capacités réellement disponibles sur l'infrastructure.

b) Comment se fait-il que le projet soumis à consultation n'ait pas été, aux dires des CFF, la version la plus récente ?

La procédure de consultation de l'horaire intervient en mai, sur la base d'un horaire arrêté en avril pour être saisi dans les systèmes de consultation, alors que le travail de construction de l'horaire définitif se poursuit jusqu'à la mi-août, date fixée par l'Office fédéral des transports (OFT) pour la commande des sillons. Des adaptations peuvent donc intervenir entre la publication du projet pour la consultation et la finalisation de l'horaire, notamment à la suite des observations des cantons, des entreprises de transport ou des contraintes identifiées lors de la planification détaillée.

Le Conseil d'État considère néanmoins qu'une consultation ne remplit pleinement sa fonction que si les informations mises à disposition du public reflètent aussi fidèlement que possible l'état de la planification. La qualité et la transparence des informations fournies sont indispensables pour permettre aux cantons, aux communes et à la population de se déterminer en connaissance de cause.

c) Le recours à des fermetures de grandes lignes ou à des réductions significatives de la qualité des prestations pour des travaux est-il une méthode spécifiquement appliquée à la Suisse romande ?

Non. Le recours à des interruptions temporaires ou à des restrictions d'exploitation lors de travaux importants n'est pas propre à la Suisse romande. Par exemple, pour rendre possible la cadence semi-horaire en trafic grandes lignes sur le tronçon Biel/Bienne–Delémont–Laufen–Basel, les CFF ont aménagé la ligne entre Grellingen et Duggingen, dans le Laufonnais, pour en faire une double voie. Pour ce faire, une interruption totale de cinq mois a été nécessaire en 2025 pour réaliser les travaux. Un concept global de service de remplacement a été mis en place pour les voyageuses et voyageurs.

Le Conseil d'État constate néanmoins que les conséquences de telles interruptions peuvent être particulièrement importantes sur le réseau de Suisse occidentale en raison de la faiblesse des itinéraires alternatifs et de la saturation de plusieurs tronçons.

C'est précisément pourquoi le Canton défend aujourd'hui une approche qui ne se limite plus à l'entretien ou à l'optimisation de l'infrastructure existante. La robustesse du réseau nécessite également la création de capacités nouvelles.

d) L'importance des travaux était-elle liée à un manque d'entretien ou à des retards dans le renouvellement des infrastructures ferroviaires dans notre canton ?

Le Conseil d'État ne dispose pas d'éléments permettant d'affirmer que les travaux de l'été 2018 résultaient d'un défaut d'entretien spécifique du réseau ferroviaire vaudois.

Il relève cependant que l'augmentation continue de la fréquentation et du nombre de trains sollicite fortement les infrastructures existantes. Elle réduit parallèlement les plages disponibles pour réaliser leur entretien et leur renouvellement sans affecter l'exploitation.

Cette situation crée une tension croissante entre trois impératifs : maintenir l'infrastructure existante, réaliser les travaux nécessaires à son renouvellement et développer l'offre ferroviaire.

Les difficultés rencontrées depuis 2018 ont montré que l'optimisation de l'infrastructure existante atteint progressivement ses limites. Pour le Conseil d'État, cette réalité renforce la nécessité d'investir dans des capacités nouvelles.

e) Eu égard aux besoins et à l'usure accélérée des infrastructures ferroviaires, de nouvelles surprises étaient-elles prévisibles pour les horaires 2020 et suivants ?

Les années écoulées depuis le dépôt de l'interpellation ont malheureusement confirmé que le réseau ferroviaire vaudois et romand resterait confronté à d'importantes contraintes.

Celles-ci tiennent à la fois à l'intensification des travaux d'entretien et de renouvellement, aux grands projets d'aménagement, à la saturation de plusieurs tronçons et à la nécessité de garantir la stabilité de l'horaire.

Le Conseil d'État considère toutefois que ces difficultés ne doivent pas conduire à accepter durablement une dégradation de l'offre. Elles doivent au contraire accélérer la réalisation des infrastructures permettant d'augmenter la capacité et la robustesse du réseau.

Les difficultés évoquées en 2018 ne peuvent plus être considérées uniquement comme les conséquences ponctuelles d'un chantier ou de la construction d'un horaire annuel. Elles révèlent une problématique plus générale : le réseau ferroviaire vaudois doit simultanément absorber une demande croissante, permettre le développement de l'offre et accueillir des travaux de renouvellement et d'extension de plus en plus importants.

Les événements survenus depuis ont également montré la vulnérabilité de certains axes stratégiques. Ils ont renforcé la conviction du Conseil d'État que le développement du réseau ne peut reposer uniquement sur l'optimisation des infrastructures existantes.

C'est dans cette perspective que le Canton a élaboré sa stratégie ferroviaire – Vision 2050. Celle-ci identifie les infrastructures nécessaires pour permettre un changement d'échelle de l'offre ferroviaire vaudoise et renforcer la robustesse du réseau.

Sur l'axe Lausanne–Berne, directement concerné par la présente interpellation, le Conseil d'État défend la réalisation à long terme d'un nouveau tracé entre Lausanne et Romont. Celui-ci doit permettre à la fois d'augmenter substantiellement la capacité et de ramener le temps de parcours entre Lausanne et Berne en dessous d'une heure, avec pour objectif à terme un temps de parcours proche de 45 minutes. A moyen terme, une diminution de parcours est indispensable pour garantir le fonctionnement de l'axe Est-Ouest et le nœuds de correspondances de Lausanne-Renens.

Conclusion

Le Conseil d'État tient à rappeler, au terme de cette réponse, son engagement résolu en faveur d'une diminution significative du temps de parcours entre Berne et Lausanne. Cet objectif ne relève pas d'une préoccupation nouvelle ou conjoncturelle : il s'inscrit dans la continuité de la stratégie ferroviaire cantonale – Vision 2050, qui fait de la liaison Lausanne–Berne en 45 minutes l'un des objectifs structurants du développement de l'offre à longue distance.

Cet engagement doit se lire à la lumière de l'importance stratégique de l'axe Est-Ouest, qui irrigue près de 80% de la population suisse en reliant Saint-Gall et Bâle à Genève. La qualité des correspondances au nœud de Lausanne-Renens, la robustesse de l'ensemble du réseau de Suisse occidentale et, plus largement, la cohésion nationale dépendent directement de la capacité à fiabiliser cet axe. Le Conseil d'État souligne, à cet égard, que les difficultés rencontrées lors des travaux de l'été 2018 n'étaient malheureusement que les prémices de tensions structurelles appelées à se répéter, comme l'ont confirmé les chantiers et péjorations survenus depuis.

Le Conseil d'État ne peut enfin s'empêcher de relever, avec une pointe d'ironie que l'histoire de ce dossier autorise largement, que la promesse d'un temps de parcours inférieur à 60 minutes entre

Lausanne et Berne remonte au projet Rail 2000, accepté en votation populaire en 1987. Près de quatre décennies plus tard, cette promesse demeure lettre morte : le temps de parcours, loin de diminuer, a plutôt eu tendance à se rallonger au fil des horaires successifs, passant de 66 minutes en 2022 à 69 minutes dans l'horaire 2025. Dans le cadre de la consultation « Transports '45 », le Conseil d'Etat a rappelé fermement au Conseil fédéral que ces promesses non tenues ne sont pas acceptables, ni compréhensibles, pour l'ensemble de la Suisse occidentale.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 7 octobre 2026.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

M. Staffoni