



Le Conseil d'Etat

4166-2022

Département fédéral de
l'environnement, des transports, de
l'énergie et de la communication
Madame Simonetta SOMMARUGA
Conseillère fédérale
Palais fédéral
3003 Berne

Concerne : rapport sur l'état d'avancement des programmes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, y compris modification des arrêtés fédéraux, et sur la perspective RAIL 2050 : ouverture de la procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Nous nous référons à votre courrier du 22 juin 2022 concernant le sujet cité sous rubrique et vous remercions de nous avoir consultés pour cet objet d'importance. Nous avons pris connaissance du rapport sur l'état des programmes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire et sur la perspective Rail 2050, et vous faisons part, dans les annexes à ce courrier, des réponses aux questions précises formulées par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) dans le cadre cette consultation.

Notre Canton, qui suit attentivement l'avancée des différents programmes, note avec satisfaction certaines propositions de la Confédération, telles que la réalisation complète et en une seule étape du tunnel de base du Lötschberg, ainsi que les modifications apportées au projet du nœud de Genève. Nous remercions la Confédération pour l'inscription formelle du projet d'extension souterraine de la gare de Cornavin dans l'étape d'aménagement 2025 et la prise en compte, dans le rapport, de la décision récente de compléter le projet d'extension de capacité du nœud de Genève par la solution 1bis. Ce complément au projet de base permettra de bénéficier d'une gare suffisamment capacitaire jusqu'en 2050 et au-delà, et d'éviter ainsi une extension ultérieure de la gare lors de la réalisation du projet de diamétrale ferroviaire prévue par le Canton à partir de 2040.

En revanche, le Canton s'inquiète des réserves émises concernant le projet d'offre 2035, qui pourrait ne pas être réalisable comme prévu. Il regrette que l'Office fédéral des transports (OFT) propose de s'orienter vers un message 2026 limité à une actualisation et un perfectionnement du projet d'offre 2035 sur la partie romande, tout en envisageant des développements majeurs sur une sélection de projets majoritairement alémaniques tels qu'inscrit à l'art. 1 al. 3 de l'arrêté 2035.

Cette décision pourrait aboutir à un message 2026 déséquilibré entre les différentes régions suisses. Ainsi, sur la partie romande, il consisterait à ne garantir que le seul déploiement des offres décidées par le Parlement en 2019. Ces offres sont au demeurant notamment fragilisées par l'abandon de la technologie de compensation de roulis (WAKO), décision qui remet en cause pour la Suisse occidentale toute la structure horaire des étapes d'aménagement 2025 et 2035 approuvées par les chambres fédérales en 2016 et 2019.

Or la Suisse occidentale souffre d'un réseau aménagé au plus juste et peu robuste, qui ne permet pas d'absorber les retards ou les travaux d'entretien sans mettre en péril son système. La ligne Genève-Lausanne est un maillon essentiel et doit impérativement voir augmenter ses capacités. La réalisation de deux voies supplémentaires entre Morges et Allaman, séparées de la ligne actuelle, permettrait de disposer d'une infrastructure robuste et redondante sur cet axe. Notre Canton souhaite que les études en cours soient rapidement amenées à maturité pour une prise en compte dans le prochain message aux Chambres fédérales en 2026.

Concernant la perspective Rail 2050 développée par vos services, nous partageons sa vision et ses objectifs. L'orientation stratégique choisie pour le développement de l'offre ferroviaire sur les courtes et moyennes distances correspond aux orientations adoptées par Genève dans ses planifications. Le développement du S-Bahn à Zurich et le succès du Léman Express à Genève confirment que le développement du ferroviaire est la bonne réponse pour nos zones métropolitaines.

C'est d'ailleurs dans cet objectif que notre Canton planifie le développement à long terme du nœud ferroviaire genevois grâce au concept d'une diamétrale ferroviaire complémentaire. Cette nouvelle infrastructure permettra d'étendre la zone de couverture du réseau Léman Express, d'accompagner les importants développements urbains planifiés dans les décennies à venir et de répondre aux besoins de déplacement générés par ces futurs quartiers dès 2040.

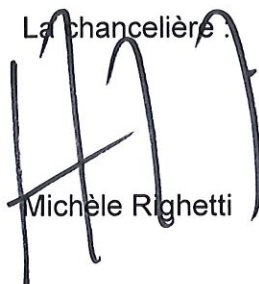
Notre Canton valide également la volonté de transfert de la route vers le rail, tout en regrettant le manque d'ambition concernant l'ampleur de celui-ci, alors que l'objectif précédemment évoqué par la Confédération visait un doublement de la part modale du ferroviaire. Il considère également que le ferroviaire est l'une des réponses majeures aux enjeux de mobilité dans les grandes agglomérations et l'un des seuls moyens pour atteindre les objectifs inscrits dans son Plan climat cantonal en terme de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Enfin, nous soulignons également le manque d'ambition concernant le développement des liaisons entre les grandes agglomérations, des offres internationales ainsi que des trains de nuit. Nous déplorons également la faible prise en compte des enjeux de mobilité au niveau transfrontalier.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Mauro Poggia

Annexes mentionnées

Copie à : konsultationen@bav.admin.ch

ANNEXE 1

Catalogue de questions concernant le 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

Réponses :

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

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 soutient les adaptations de l'étape d'aménagement 2035 proposées et l'augmentation de 980 millions de francs du crédit d'engagement relatif à l'étape d'aménagement 2035 de l'infrastructure ferroviaire. Nous soutenons la modification du projet du tunnel de base du Lötschberg et sa réalisation complète en une seule étape.

Le Canton demande néanmoins une augmentation plus importante du crédit afin de prendre en compte la modification de projet pour la construction de 2 voies supplémentaires entre Morges et Perroy (variante tunnel long) en lieu et place de la construction d'une 3e voie entre Morges et Allaman le long du tracé actuel. Les études en cours permettront de définir le montant nécessaire à la fin de l'année 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 1ère 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.

Face à l'interrogation conjointe de l'Office fédéral des transports (OFT) et des Chemins de fer fédéraux (CFF) quant à la faisabilité et la robustesse du projet d'offre 2035, le Canton considère qu'il est possible que cette évolution fasse partie des mesures supplémentaires à prendre en charge par l'OFT sur l'axe Lausanne-Genève.

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

Oui, nous demandons que les études de nouveaux tracés entre Berne et Lausanne ainsi qu'entre Lausanne et Genève soient rapidement amenées à maturité pour une prise en compte dans le prochain projet de message aux Chambres fédérales en 2026.

La stratégie de réduction des coûts des projets mise en place par la Confédération ne doit pas conduire à la réduction des fonctionnalités votées par

l'Assemblée fédérale, ni remettre par là en question le développement de l'offre prévue dans PRODES EA 2035.

Il est mentionné que les CFF ne désirent pas imposer plus de restrictions aux clients, en diminuant la qualité de l'offre lors des travaux. Nous soutenons cette position, mais nous remarquons par la même occasion que l'horaire 2025 en Romandie impactera fortement les usagers pour au moins une décennie.

- 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 soutient l'augmentation du crédit d'engagement de 330 millions de francs qui, compte tenu de la marge dégagée de 180 millions de francs, permettra l'adaptation des mesures prévues dans le nœud de Genève.

Le Canton demande cependant à l'Office fédéral des transports (OFT) une augmentation du crédit d'engagement pour permettre la réalisation des mesures d'infrastructures inévitables entre Genève et Berne. Ces mesures devront être identifiées et confirmées d'ici le message 2026 pour la réalisation de l'offre 2035, telle qu'approuvée par les Chambres fédérales.

Les discussions menées avec les Chemins de fer fédéraux (CFF) et l'OFT sur l'horaire 2025 et suivant montrent que des mesures supplémentaires pour compenser l'assainissement des temps de parcours et d'arrêts proposés par les CFF seront indispensables.

Aussi, au vu des besoins, nous proposons de ne pas réduire le crédit d'engagement des 180 millions donnés par la prévision des coûts finaux, mais de les réserver pour des futures mesures nécessaires pour tenir les objectifs énoncés dans PRODES EA 2025.

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

Non.

- 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. Au regard en particulier des difficultés rencontrées sur le projet de la gare de Lausanne, avec un chantier actuellement à l'arrêt et des surcoûts qui pourraient en résulter, le Canton estime que cette réduction est prématurée. Le Canton est favorable à une réallocation des moyens financiers du fonds 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 ?

Non.

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

Nous regrettons le manque de prise en compte des investissements à consentir pour renforcer l'axe est-ouest pour les trafics voyageurs et marchandises, et le manque d'ambition concernant le report modal vers les transports collectifs, pourtant essentiels pour faire face aux enjeux climatiques.

ANNEXE 2

Catalogue de questions concernant le 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

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 valide la volonté de transfert de la route vers le rail. Cela permettra de renforcer l'attractivité et la compétitivité du rail.

Cependant, le Canton regrette le manque d'ambition concernant l'ampleur de celle-ci, l'objectif précédemment évoqué visant un doublement de la part modale du ferroviaire. Le Canton considère que le ferroviaire constitue l'une des réponses majeures aux enjeux de mobilité dans les grandes agglomérations et l'un des seuls moyens pour atteindre les objectifs inscrits dans son Plan climat cantonal en terme de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

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

Oui, nous soutenons pleinement la vision définie par le Conseil fédéral.

Il manque cependant dans les objectifs, l'aspect traitant de la Suisse à l'échelle du continent européen. L'attractivité et la compétitivité de notre pays résultent aussi de son intégration dans le réseau ferré européen à grande vitesse et des trains de nuit, ainsi que dans le développement des RER dans les zones frontalières. Ces deux éléments contribuent activement à la réduction des émissions des gaz à effet de serre en concurrençant l'aérien sur les relations court-courrier pour la première thématique, et en renforçant l'utilisation des transports publics dans le trafic pendulaire frontalier pour la seconde.

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

Oui, l'orientation choisie pour le développement de l'offre ferroviaire sur les courtes et moyennes distances correspond aux orientations adoptées par le Canton dans ses planifications. Le Canton partage la vision exposée dans le rapport sur la pertinence de développer l'offre dans les grandes agglomérations. Le succès du Léman Express à Genève confirme que le développement du ferroviaire constitue la bonne réponse.

- d) Sinon, que proposez-vous ?

-

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

Oui, il est nécessaire de disposer d'une cohérence entre les différentes stratégies, programmes et perspectives du DETEC. Par exemple, le fonds FORTA qui cofinance les mesures d'agglomération n'a pas les mêmes horizons que les étapes d'aménagements ferroviaires financées par le FIF. La perspective Rail 2050 ne permet pas à elle seule d'atteindre les objectifs climatiques de la stratégie énergétique 2050 de la Confédération. Ou encore, les programmes d'extension du réseau routier doivent prendre en compte également la volonté d'un transfert modal et ne pas favoriser l'attractivité de la voiture.

En ce qui concerne le trafic de marchandises, le rapport ne fait pas mention du projet de "cargo souterrain" qui, s'il se développe, pourrait contribuer aux objectifs de desserte fixés.

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 ?

Le Canton demande que le projet d'offre 2035 soit mis en place tel qu'adopté par les Chambres fédérales. La Suisse occidentale souffre depuis quelques mois de plusieurs décisions qui impacteront durablement la mise en place de cette offre et le Canton souhaite obtenir des réponses et un calendrier précis pour la mise en place du concept d'offre 2035.

En effet, les récentes discussions sur le projet 2025 des CFF mettent clairement en exergue plusieurs problèmes en lien avec les temps d'arrêts, les temps de correspondances et les temps de parcours. Un assainissement global des temps de parcours est demandé par les CFF et entraîne une forte dégradation de l'offre et la suppression du nœud de correspondances de Lausanne, notamment. Plusieurs offres régionales souffrent également avec la suppression de trains ou de desserte de certaines haltes.

Nous attendons donc que le message 2026 prennent en compte les mesures complémentaires nécessaires pour permettre la mise en place du concept d'offre 2035 dans son intégralité et sans compromis pour la Suisse occidentale et le nœud de Lausanne. Il s'agit de mesures d'accélération et de capacité sur les axes Grandes lignes Genève-Lausanne-Berne, Lausanne-Viège et Lausanne-Biel/Bienne par des corrections de tracés ou par la réalisation de nouveaux tronçons. Pour les offres RER et marchandises, et celles des lignes régionales en correspondances qui ne pourraient plus être complètement offertes, faute de capacité, il convient d'apporter les mesures correctives nécessaires.

Ces éléments engendreront des modifications importantes de certains projets et la recherche de nouvelles solutions. Le montant à disposition pour le message 2026 ne permettra pas d'autres réalisations que cette mise à niveau et la prise en compte d'éventuels surcoûts supplémentaires.

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 ?

Nous estimons que les ressources de planification, d'ingénierie et de réalisation, ainsi que les ressources financières doivent être prioritairement affectées à la réalisation de l'étape d'aménagement 2035 et aux mesures correctives à apporter pour permettre une mise en place intégrale de l'offre adoptée par les Chambres fédérales.

La proposition faite dans le message mis en consultation au chapitre 2.3 sous-entend que les projets de l'article 1, al. 3 qui sont avancés dans leurs études, qui répondent aux exigences de la perspective Rail 2050 et dont la réalisation n'a que peu ou pas d'impacts sur l'exploitation pourraient être intégrés au message 2026 sans réelle évaluation. Il s'agit clairement de la gare souterraine de Lucerne et du maillon central de Bâle.

Le Canton soutient l'organisation projetée sous la réserve expresse que les mesures de l'art. 1 al. 3 soient prises en compte dans leur ensemble et non pas limitées aux seules mesures allant de a) à e). En effet, si votre limitation était confirmée, elle accentuerait de fait l'inégalité de traitement entre les différentes régions suisses, la liste des mesures susceptibles d'être inscrites dans la prochaine étape d'aménagement restant majoritairement située sur la partie alémanique.

Si des possibilités de réalisation d'autres infrastructures étaient avérées, nous demandons la prise en compte de la part de l'OFT d'infrastructures en Suisse occidentale répondant aux mêmes exigences, inscrites sous la lettre f, telles que notamment la ligne diamétrale Nœud de Genève (RER Léman Express), l'accélération et l'extension de la capacité sur la ligne Genève – Berne.

De ce fait, le Canton demandera l'inscription des études du projet de diamétrale dans le message de 2026, avec l'objectif de déposer le projet pour réalisation dans le cadre du message de 2030. Il considère que cette mesure aurait parfaitement sa place dans le message 2026, tant par ses vertus en terme de report modal que par une réalisation sans répercussions fortes sur le fonctionnement du réseau actuel.

- 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 ?**

Oui, nous soutenons cette approche.

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

Oui, les prochaines procédures devront continuer à être menées au niveau des régions de planification et non sur les territoires d'action de l'ARE.

4. Autres remarques

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

Le Canton regrette la faible prise en compte des enjeux de mobilités au niveau transfrontalier. La participation de la Confédération à l'augmentation de la capacité offerte au-delà d'Annemasse (Annecy, Evian, Saint-Gervais-les-Bains) faite dans le cadre de l'étape d'aménagement 2035 en tant que projet transfrontalier n'avait pas été retenue par l'OFT. Elle est pourtant plus que jamais d'actualité.

Le Léman Express est d'ores et déjà actuellement victime de son succès à certaines heures. La situation pourrait se dégrader rapidement en termes d'attractivité, si la capacité offerte devenait insuffisante pour répondre aux demandes de déplacements des habitants du Grand Genève.

L'Assemblée fédérale a voté des allongements de quais sur l'axe Coppet-Genève dans l'arrêté fédéral sur l'étape d'aménagement 2035 du PRODES. Cela permettra de faire circuler sur le réseau suisse des compositions de 225 mètres à offre constante dans les années à venir, en offrant une augmentation du nombre de places assises.

Néanmoins, toutes les gares françaises du Léman Express ne sont pas en capacité, de par leur longueur de quai, de recevoir des trains en unité triple. Le canton souhaite une accélération de la mise en œuvre des mesures sur la partie française afin que le Léman Express réponde de façon optimale aux besoins de déplacements du Grand Genève. Le Canton sollicite donc la Confédération pour qu'elle envisage de réintégrer ce co-financement dans le programme actuel. En effet, l'accroissement de l'offre nécessaire sur Suisse aura des impacts sur les infrastructures françaises, légitimant un co-financement.

Enfin, le Canton demande à la Confédération d'inscrire dans le message l'autorisation de réalisation de la gare de Châtelaine avec un financement externe. En effet, bien que non retenue dans l'étape d'aménagement 2035, le Canton souhaite sa réalisation via un financement cantonal intégral. Avec de fortes interactions avec le projet d'extension de capacité du nœud de Genève, il est indispensable que ce projet soit autorisé avant le dépôt du dossier d'approbation des plans de la gare souterraine prévu à l'horizon 2024.