

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)
Mme la Présidente de la Confédération Doris Leuthard

Berne, le 20 décembre 2017

Consultation Etape d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire 2030/35 (EA 2030/35); prise de position

Madame la Présidente de la Confédération,

Par courrier du 29 septembre 2017 vous avez invité les gouvernements cantonaux à participer à la consultation sur l'étape d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire 2030/35. Nous vous remercions vivement pour cette possibilité qui nous a été donnée de prendre position. Le processus sous-jacent au projet a été mené, côté cantons, par les régions de planification. Il leur appartient donc en premier lieu d'évaluer le résultat obtenu à ce jour et de faire part de leurs retours. Les membres de la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP) ont toutefois décidé de s'exprimer dans le cadre de la Conférence intercantonale sur les bases du projet. La CTP s'engage en faveur d'un financement équilibré et suffisant des transports publics et pour la mise en place de conditions-cadre légales appropriées. La CTP ne juge aucun projet concret en particulier, mais se concentre sur l'évaluation politique de projets importants à ses yeux mis en consultation. Depuis la votation sur FAIF le projet EA 2030/35 est le plus important en ce qui concerne les transports publics. La CTP soutient la décision du Conseil fédéral d'investir des montants substantiels dans l'infrastructure ferroviaire lors de la prochaine étape d'aménagement. La CTP n'accepte aucune économie sur les versements au Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). Les subventions fédérales promises lors de la votation doivent être entièrement mises à disposition pour l'infrastructure ferroviaire, et ce, afin de relever la globalité des défis que posent les transports.

A. Remarques générales sur l'étape d'aménagement 2030/35

1. Mettre en oeuvre le projet FAIF avec rigueur

Le 9 février 2014 les citoyens électeurs ont approuvé le projet "Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire" (FAIF) avec 62% de Oui. Le projet FAIF vise un financement sûr et stable, tant pour l'exploitation et la maintenance que pour l'aménagement des infrastructures ferroviaires. Le Fonds est destiné d'une part à garantir le maintien du réseau ferroviaire très dense au profit des travailleurs, des écoliers, de l'économie, des villes, des cantons, des voyageurs durant leurs loisirs et, d'autre part, à éliminer les goulets d'étranglement.

Au cours de la campagne précédant la votation les arguments mis en avant étaient l'utilité économique et la poursuite d'une politique des transports ayant fait ses preuves. L'étape d'aménagement 2025 (6,4 milliards de francs) a été décidée. Les opposants au projet FAIF étaient essentiellement préoccupés par le fait que le Fonds devait être cofinancé via les recettes de l'impôt sur les huiles minérales. Avec le projet de création d'un Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), approuvé lui aussi à une large majorité le 12 février 2017, il a été possible d'instaurer pour les deux modes de transport un climat de confiance et de rassembler les troupes. Avec ces deux projets les citoyens électeurs se sont clairement prononcés en faveur d'un aménagement des infrastructures de transport. Ils s'attendent à ce que les goulets d'étranglement soient éliminés et que les projets correspondants soient mis en œuvre. Avec l'EA 2030/35 il s'agit maintenant de respecter les promesses qui ont été faites et d'initier l'aménagement urgent de l'infrastructure ferroviaire. Le projet EA 2030/35 n'est pas un luxe, mais simplement l'exécution d'une politique des transports de la Confédération et des cantons initiée il y a des années et soutenue à une large majorité par le peuple.

2. Les prévisions concernant le trafic confirment la nécessité de procéder à des investissements

Conformément aux prévisions établies par la Confédération en matière de trafic, en Suisse la mobilité devrait fortement augmenter d'ici à 2040. Une croissance de 50% est pronostiquée pour le trafic ferroviaire. La poursuite de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire est donc incontournable. La numérisation peut contribuer à des gains d'efficacité en termes d'exploitation et se traduire par une plus grande vérité des coûts, mais elle ne saurait absorber la croissance du trafic pronostiquée sans une étape d'aménagement de grande envergure. Si l'aménagement devait ne pas être mis en œuvre comme prévu, la mobilité des générations futures s'en trouverait restreinte. L'aménagement ferroviaire n'est pas une fin en soi. La place économique est tributaire de liaisons de transport fiables et attrayantes. Le bénéfice pour l'économie nationale est incontesté. La bonne desserte des sites et la qualité de la mobilité constituent d'importants facteurs de localisation et jouent un rôle essentiel dans la réussite économique de la Suisse. A cet égard un rôle décisif incombe au rail. En tant que moyen de transport en commun il assure des liaisons fiables et efficaces. Les régions au bénéfice de bonnes liaisons ferroviaires ont connu une croissance supérieure à la moyenne. C'est pourquoi une coordination rigoureuse dans les domaines urbanisation-transport et urbanisation-offres touristiques constitue un critère déterminant pour les décisions à prendre en matière d'investissements. Les besoins en investissements concernent toute la Suisse. La variante 2030 examinée par le Conseil fédéral ne peut, avec un volume d'investissements de 7 milliards de francs, absorber la croissance pronostiquée. La mise en œuvre de la variante Etape d'aménagement 2035, avec un volume d'investissements d'environ 12 milliards de francs, a certes un horizon temporel plus long, mais elle garantit qu'une grande partie des goulets d'étranglement auxquels la Suisse est confrontée, pourront être réduits.

3. Poursuivre le processus de planification avec les régions

Les six régions de planification des cantons sont en charge de la planification des offres régionales de transport. Sur la base des prévisions en matière de croissance démographique et d'augmentation du trafic elles ont développé des conceptions d'offres régionales en coordonnant urbanisation & transports et défini un ordre de priorité des projets. Fin 2014 elles ont soumis leurs conceptions dans les délais à la Confédération et se sont engagées à prendre en charge une partie des coûts subséquents dans la future offre de

transport. Entretemps la Confédération a synthétisé les planifications d'offres dans des modules régionaux et les a évalués.¹ Le projet mis actuellement en consultation reflète une situation intermédiaire. La conception globale composée de plusieurs modules continue à être optimisée. Ce sont les régions de planification qui connaissent le mieux les bases de leurs travaux. Il est impératif que le processus d'optimisation puisse se poursuivre jusqu'à la publication du Message et que les régions puissent injecter leurs connaissances techniques. Les régions de planification peuvent et veulent apporter une contribution décisive au cours des prochains mois, et ce, afin que le Message présente le meilleur résultat possible du point de vue technique et que les ressources du Fonds soient utilisées de manière efficiente et efficace.

B. Cadre d'investissement

4. Le grand "paquet" ferroviaire est absolument nécessaire

Le 25 janvier 2017 le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral des transports d'élaborer deux variantes pour l'étape d'aménagement ferroviaire 2030/35 (7 milliards de francs ou 12 milliards de francs au maximum). La première variante aurait uniquement permis d'atténuer les goulets d'étranglement particulièrement graves sur l'axe principal Est-Ouest. La deuxième variante visait à intensifier la réduction des surcharges et l'élimination des goulets d'étranglement, tant au niveau du transport de voyageurs que du trafic marchandises ; à cet effet l'horizon temporel de l'étape d'aménagement était prolongé jusqu'en 2035. A l'ouverture de la consultation le Conseil fédéral a rejeté, à juste titre, la première variante. Elle n'apporte en effet que des améliorations partielles ; des engorgements importants dans différentes régions ne seront pas supprimés. La deuxième variante a été beaucoup mieux accueillie – son rapport coût-utilité est globalement meilleur. Elle permet la mise en place de nouveaux horaires cadencés au quart d'heure/à la demi-heure en trafic voyageurs et d'offres plus rapides et de meilleure qualité en trafic marchandises. Pourtant, plusieurs projets ayant obtenu de très bons résultats dans les évaluations pour les critères nécessité et urgence, n'ont pas été retenus. Cela surprend étant donné que le cadre de 12 milliards de francs fixé par le Conseil fédéral en janvier 2017 n'a pas été épuisé. Le grand paquet d'aménagement ferroviaire peut et doit encore être optimisé pour être accepté partout en Suisse. Il importe d'exploiter les marges de manœuvre, afin de s'aligner sur l'alimentation du Fonds promise lors de la votation populaire.

5. Mise à disposition d'environ 12 milliards de francs pour des marges de manœuvre supplémentaires

Dans le cadre de la consultation les régions de planification feront part de leur évaluation de l'accueil réservé à leurs concepts d'offre. Conjointement avec l'Office fédéral des transports elles ont déjà entrepris d'examiner à nouveau les coûts des projets intégrés à l'EA 2030/35 – afin de s'assurer qu'aucunes ressources ne seront bloquées du fait d'estimations erronées des coûts et que la liquidité du Fonds sera pleinement exploitée. En outre les projets n'évolueront pas forcément tous de la même manière, comme le montrent les expériences tirées de programmes d'aménagement antérieurs. Dans ce contexte il y a lieu

¹ Les critères déterminants pour l'évaluation étaient les suivants: rapport coûts-utilité selon NIBA; contribution à la diminution de la surcharge et à l'extension des capacités; compatibilité avec la stratégie à long terme Rail; compatibilité avec les objectifs de développement territorial de la Suisse.

de garantir pour la version définitive (Message) que les ressources libérées pourront être utilisées pour d'autres projets urgents des régions de planification. Il convient par ailleurs d'examiner dans quelle mesure il est possible de créer des marges de manœuvre dans le cadre du projet, afin de pouvoir réagir à des développements non prévisibles. Cela concerne à la fois des mesures de réparation et de stabilisation mineures, non prévisibles à ce jour et résultant de modifications des offres en trafic grandes lignes, mais aussi des répercussions importantes au niveau du réseau qui ne sont pas évidentes à cerner aujourd'hui. D'autre part, il se peut que le développement de l'urbanisation implique de réaliser plus tôt des arrêts qui avaient été ajournés. A fortiori lorsque la coordination avec les projets d'agglomération implique des investissements. L'interface financière entre les projets d'agglomération et le FIF a été clarifiée sur le plan politique. Il est donc d'autant plus important d'harmoniser ces deux instruments n'ayant pas le même horizon temporel et de créer des marges de manœuvre correspondantes dans l'EA 2030/35.

6. Pas d'économies sur les versements au FIF

Peu de temps après l'entrée en vigueur, les apports de la Confédération au FIF faisaient l'objet de demandes de réduction dans le cadre du débat sur le budget. La CTP ne le comprend pas. Le Fonds a été créé pour faire reposer le financement de l'exploitation et la maintenance ainsi que l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire sur des bases financières solides. L'allocation de moyens a été approuvée par les citoyens électeurs. Par ailleurs les cantons apportent une contribution annuelle d'un demi-milliard de francs – un montant qui devrait augmenter continuellement ces prochaines années selon les plans de la Confédération. Les versements des cantons sont liés à des investissements déterminés, ils n'ont pas la possibilité de pratiquer des coupes. Les cantons attendent de la Confédération le même comportement. Une remise en cause du cadre financier aussi rapidement après la votation compromet les projets d'aménagement importants et urgents et la crédibilité de la solution du Fonds. La CTP exige par ailleurs que les économies réalisées sur les projets dans le cadre des ré-examens de coûts en cours actuellement soient entièrement portées au crédit d'autres projets d'aménagement n'ayant pas encore été pris en considération. L'enveloppe financière du grand paquet d'aménagement ferroviaire ne saurait être revue à la baisse.

C. Financement par des tiers

7. Créer un équilibre entre les régions de planification

A l'instar de l'évaluation des différents projets la CTP ne peut pas encore rédiger une prise de position définitive en ce qui concerne le financement par des tiers. Ce dernier implique que les ressources correspondantes soient disponibles et n'entre donc pas en ligne de compte d'emblée pour tous les cantons. Etant donné que de tels projets peuvent avoir un caractère politique contraignant les cantons risquent, s'ils procèdent à des préfinancements, en fait de porter préjudice à de futurs aménagements. D'où le risque que les concepts d'offres devant ensuite être mis au point dans les régions de planification, ainsi que les concepts de trafic voyageurs et marchandises, ne soient pas pris en considération selon les mêmes critères partout. Dans ce contexte, une ouverture générale à la possibilité de financement par des tiers ne serait pas judicieuse ; le critère de la "compatibilité ascendante" semble donc pertinent. D'un autre côté, le financement par des tiers est lié à un fort engagement politique et peut offrir la possibilité de faire progresser des projets importants non encore pris en compte dans l'EA 2030/35 et, ce faisant, créer un certain équilibre

entre les régions. En outre cela génère une certaine continuité dans la planification et la conception de grands projets jusqu'à ce qu'ils soient prêts à être mis en œuvre. Le leadership en ce qui concerne la réponse à la question du préfinancement et du financement revient donc aux régions de planification. Il semblerait que la CTP puisse soutenir cet instrument s'il est possible de parvenir à une conception équilibrée du grand paquet d'aménagement ferroviaire de l'EA 2030/35 d'ici à la décision concernant le Message.

Enfin une dernière remarque : Si l'option d'un financement par des tiers devait être soutenue, il serait impératif que de grands aménagements modifiant sensiblement la structure du réseau coïncident avec un concept d'objectifs à long terme de la Confédération. Un tel concept fait malheureusement défaut pour l'instant. Il est donc tout indiqué d'élaborer, dans un avenir le plus proche possible, un concept à long terme à l'aune duquel tous les aménagements futurs pourraient être examinés sous l'angle de la compatibilité ascendante.

D. Catalogue de questions de la Confédération

Objectifs

1. *Approuvez-vous les objectifs généraux du projet?*

Oui

Comment jugez-vous l'étape d'aménagement 2030/35 proposée?

2. *Approuvez-vous les objectifs de l'étape d'aménagement 2030/35 (cf. en particulier les lignes directrices)?*

Oui

3. *Laquelle des deux variantes préférez-vous? Pourquoi?*

a. *Variante Etape d'aménagement 2030 (7 milliards de francs)*

b. *Variante Etape d'aménagement 2035 (11,5 milliards de francs)*

La CTP exige la mise en œuvre de la variante b, étape d'aménagement 2035 d'environ 12 milliards de francs. Se reporter aux explications des chapitres A et B pour la justification et le cadre d'investissement.

4. *Approuvez-vous les améliorations de l'offre ainsi que les mesures proposées dans les variantes Etape d'aménagement 2030 resp. Etape d'aménagement 2035 ? par domaine:*

a. *en transport de voyageurs*

b. *en transport de marchandises*

c. *en trafic international*

d. *pour les installations d'exploitation*

e. Sinon, quelles mesures considérez-vous comme plus urgentes ou non nécessaires?

Pourquoi?

Les réponses aux questions relatives au transport de voyageurs, au trafic transfrontalier et aux installations d'exploitation seront apportées par les régions de planification. La CTP approuve le principe des mesures concernant le trafic de marchandises. Le concept d'offre pour le trafic marchandises doit toutefois refléter un scénario réaliste et ne pas impliquer des réserves trop élevées en termes de capacités ferroviaires au détriment du transport de voyageurs.

Comment jugez-vous le financement de certaines mesures par des tiers ?

5. Approuvez-vous le fait que la réalisation de la gare de passage de Lucerne et l'étude de projet du Maillon central de Bâle puissent être financées par des tiers à leurs propres risques?

6. Approuvez-vous la création de conditions légales qui permettraient un remboursement a posteriori de ces coûts d'investissement par la Confédération?

Cf. chapitre C, Financement par des tiers

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

7. Avez-vous des remarques sur les autres thèmes du projet?

Il importe de continuer à optimiser les modules en concertation avec les régions de planification jusqu'à la finalisation du projet (Message). Cette optimisation doit être menée de manière équilibrée entre le trafic grandes lignes, régional et marchandises.

8. Certains thèmes ont-ils été trop peu pris en compte? Lesquels?

Le projet de Message accorde de manière générale trop peu d'importance à une vue d'ensemble globale du trafic (contribution à la diminution de la surcharge également sur la route et dans les airs → concerne essentiellement le trafic d'agglomération et le transport international de voyageurs par rail).

Par ailleurs le projet ne met pas l'accent sur l'importance de la redondance du réseau. Avec le cas de Rastatt cette thématique s'est retrouvée un peu plus au centre de l'actualité et elle exige des déclarations.

Il convient d'encore mieux examiner la question de savoir comment créer des subventions pour des mesures correctives et destinées à assurer la stabilité (mesures qui ne sont pas encore prévisibles) ainsi que des marges de manœuvre en vue de la fixation d'un nouvel ordre de priorités (en ce qui concerne les arrêts notamment). 2035 est un horizon temporel éloigné ; le projet doit être conçu de manière à accorder à l'Office fédéral des transports, dans ses travaux en collaboration avec les régions de planification, une certaine flexibilité pour procéder à des adaptations. Cela est

indispensable pour être en mesure de réagir à certaines évolutions et réaliser l'aménagement ferroviaire de manière efficiente, en optimisant les coûts et en adéquation avec le reste de la politique des transports (projets d'agglomération).

La CTP propose par ailleurs de réexaminer le projet après la décision, afin de tirer les conclusions qui s'imposent pour garantir un déroulement efficient de la prochaine étape d'aménagement. A cet égard il y a lieu de vérifier si une conception de l'offre à long terme, concrétisant la "Stratégie à long terme pour le rail" ne serait pas mieux adaptée à une planification continue et ne favoriserait pas davantage la compatibilité ascendante.

La CTP vous remercie de bien vouloir prendre en considération sa prise de position ainsi que celles des régions de planification. Elle vous remercie pour la bonne collaboration à ce jour dans le cadre du processus de planification. L'échange de points de vue sur ce dossier important devra avoir un caractère hautement prioritaire y compris au cours de l'année à venir.

Veuillez agréer, Madame la Présidente de la Confédération, nos meilleures salutations.

**Conférence des directeurs cantonaux
des transports publics CTP**

Le président



Hans-Peter Wessels

La secrétaire générale



Christa Hostettler

Copie:

- Membres de la CTP
- Membres de la CDCTP