



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Madame Doris Leuthard
Conseillère fédérale
p.a. Office fédéral des transports
Division politique
3003 Berne

Réf. : PM/15008832

Lausanne, le 29 juin 2011

Consultation fédérale : Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire

Madame la Conseillère fédérale,

Nous accusons réception de votre courrier du 31 mars 2011 et vous remercions de nous avoir soumis en consultation le projet de "Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire" (FAIF).

Nous avons procédé à une consultation des instances cantonales intéressées. Notre préavis tient également compte des remarques formulées.

Au demeurant, plusieurs associations cantonales se sont également exprimées directement par le biais de leur instance faitière nationale.

Dans ce courrier, nous vous communiquons notre position générale sur les principaux éléments du projet dans la perspective cantonale.

L'annexe au courrier reprend nos réponses dans l'ordre du questionnaire que vous nous avez soumis. De manière générale, en cas de réponse positive à une question, nous ne développerons pas davantage la réponse dans la mesure où nous partageons la position exprimée par le Conseil fédéral dans le dossier de consultation.

1. Grandes lignes du projet de fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)

Rappel des éléments principaux du dossier de consultation

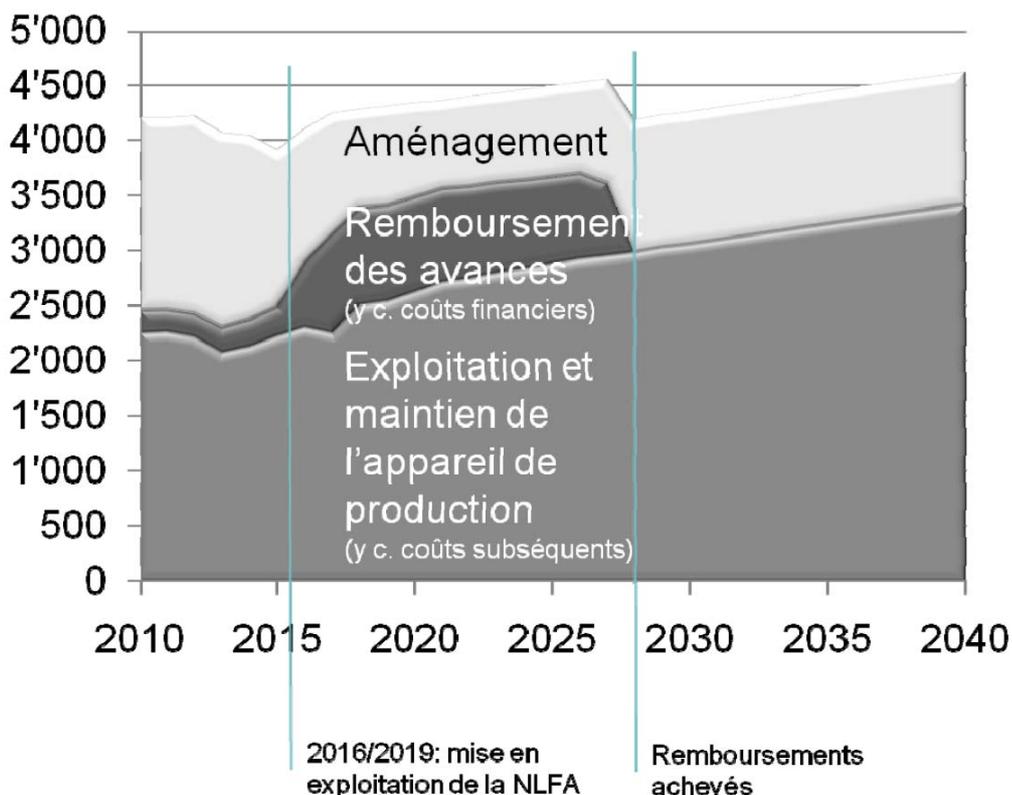
En préambule, nous saluons l'approche globale du financement de l'infrastructure ferroviaire suisse en intégrant ses différentes composantes, à savoir :

- le financement des coûts non couverts d'exploitation et d'entretien de l'infrastructure ferroviaire après prise en compte des recettes provenant du prix des sillons facturé aux opérateurs de transports;
- le financement des investissements de renouvellement des installations existantes pour le "maintien de la substance", assuré principalement par les indemnités d'amortissement et les prêts conditionnellement remboursables;
- le financement des investissements d'extension (appelés aussi dans le dossier de consultation : investissements d'aménagement), qui permettent d'accroître la capacité du réseau, voire diminuer les temps de parcours avec des tracés corrigés.

Pour fonder notre position, il nous paraît indispensable de rappeler ci-après quelques données de base figurant dans le dossier de consultation.

Données de base : besoins annuels de financement

La planification des besoins annuels de financement de l'infrastructure ferroviaire jusqu'en 2040 est résumée dans la figure 5 du dossier de consultation (page 42), en millions de francs (MCHF) aux prix de 2010 :



Ces besoins futurs se décomposent annuellement comme suit (voir aussi page 29 du dossier de consultation) :

- coûts annuels d'exploitation et de maintenance de l'appareil de production de CFF-Infrastructure : 1'700 MCHF;
- coûts annuels d'exploitation et de maintenance de l'appareil de production des chemins de fer privés : 700 MCHF;

Il faut ajouter à ce chiffre la contribution des cantons qui s'élèvera à 300 MCHF pour les chemins de fer privés (230 MCHF en 2011 selon page 49 du dossier de consultation). Ces montants sont versés directement aux entreprises selon l'article 49 de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF) selon les principes en vigueur de cofinancement du trafic régional par la Confédération et les cantons;

- coûts annuels subséquents d'exploitation et de maintenance des extensions : 730 MCHF;
- investissements annuels d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire : 1'200 MCHF;
- remboursement annuel des avances à l'actuel fonds des transports publics (FTP) d'un montant cumulé de 8'500 MCHF et leur rémunération; ces avances sont liées au financement des nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes, comprenant les axes des tunnels de base du Gothard et du Lötschberg (NLFA) : 850 MCHF entre 2017 et 2027.

Les besoins totaux prévisionnels annuels sont en tout estimés entre 4'500 MCHF et 5'000 MCHF aux prix de 2010.

Données de base : ressources financières actuelles

En contrepartie de ces besoins, le financement actuel est assuré de la manière suivante (page 32), aux prix de 2010 :

- budget annuel ordinaire de la Confédération : 2'200 MCHF affectés au financement de l'exploitation et au maintien de production.

Il faut ajouter à ce montant la contribution des cantons de 230 MCHF pour les chemins de fer privés.

- fonds FTP des transports publics : 1'600 MCHF par an affectés aux projets d'aménagement, aujourd'hui principalement les NLFA, alimenté comme suit :
 - deux tiers des recettes de la redevance sur les poids lourds liée aux prestations (RPLP) : 1'000 MCHF;
 - un pour mille de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) : 300 MCHF;
 - 9% du produit net de l'impôt sur la consommation des carburants et de son supplément, jusqu'à concurrence de : 310 MCHF.

Les ressources annuelles disponibles s'élèvent ainsi à 3'800 MCHF aux prix de 2010.

A long terme, la lacune de financement est ainsi d'environ 1'000 MCHF par année aux prix de 2010.

Position du Conseil d'Etat concernant le FIF et son financement

1. Nous sommes favorables à la proposition de créer un fonds d'infrastructure ferroviaire couvrant l'ensemble des besoins de financement et non limité dans le temps, dans la mesure où l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire se poursuivra jusqu'en 2040 et certainement au-delà de cet horizon. Des révisions seront certainement nécessaires pour tenir compte de l'évolution du contexte social, économique et environnemental dans les prochaines décennies.

Nous soulignons la nécessité de garantir dans la proportion envisagée entre le financement de l'exploitation et du maintien de l'appareil de production d'une part et les aménagements nouveaux d'autre part. Cela implique de maîtriser les coûts d'exploitation et de maintenance du réseau.

2. Nous admettons que, pour le programme en faveur du trafic d'agglomération (fonds d'infrastructure), à partir de 2019, les mesures dans le domaine du rail (ensemble des voies ferrées, stations RER) soient financées par le FIF, pour autant qu'il existe effectivement les ressources nécessaires dans le FIF et que ces projets soient pris en compte dans la planification de 1^{ère} étape d'aménagement 2025. Cela n'est actuellement pas le cas.

Cette disposition permettra de libérer des moyens pour les autres mesures d'agglomération et d'éviter des montages financiers mixtes (voir chapitre 1.3.12 du dossier de consultation, pages 43 et 44) et complexes, à l'exemple du projet de la DML à Zurich.

3. Nous demandons de compléter le chiffrage des besoins de financement avec la prise en compte de l'ensemble des projets d'aménagement des chemins de fer privés, des aménagements de RER qui ne seraient plus financés dès 2019 par le fonds d'agglomération (voir le point 2 ci-dessus) ainsi que les aménagements sur le réseau CFF spécifiques au trafic régional (voir le point 5 ci-dessous du chapitre : Aménagement de l'offre et de l'infrastructure ferroviaire).

4. Nous admettons une hausse de prix des sillons de 200 MCHF dès 2013 et de 300 MCHF dès 2017 environ. Nous conditionnons toutefois notre accord à ce que cette hausse, décidée par la modification de l'Ordonnance sur l'accès au réseau ferroviaire (OARF), soit liée à l'adoption du projet FIF par les Chambres fédérales.

Pour le trafic régional voyageurs (TRV), dès 2013, l'augmentation du prix de sillons représenterait un montant de 64 MCHF. Selon des estimations sommaires, cette hausse des prix des sillons correspond au 10% des recettes dans le TRV.

Pour le trafic Grandes lignes, la hausse des prix des sillons pourrait se monter à environ 5% des recettes sur la base des comptes 2010 de la Division voyageurs des CFF. Celle-ci présentait des comptes bénéficiaires en 2010.

Selon les estimations de l'Office fédéral des transports (OFT), la hausse des prix des sillons de 64 MCHF pour le TRV représenterait une augmentation des charges du TRV de 5.5 MCHF sur le territoire vaudois, dont 4.4 MCHF reviendrait à l'infrastructure des CFF et 1.1 MCHF à celle des chemins de fer privés. Pour mémoire, le taux de participation du Canton de Vaud est de 50% aux indemnités du TRV.

Dans la mesure où il n'est pas possible, en calcul marginal, de répercuter directement cette charge sur les usagers du TRV, **la Confédération doit augmenter en proportion les enveloppes allouées aux cantons pour le TRV.**

5. Nous nous opposons à la réduction du montant de la déduction fiscale proposée pour les frais de transport, cette mesure étant aux yeux du Conseil d'Etat source d'inéquité, particulièrement dans les grands cantons, dont toutes les régions ne sont pas également desservies par les transports publics

6. **Nous sommes opposés à une participation des cantons au FIF pour un montant de 300 MCHF par an.** Nous estimons que le financement de l'infrastructure ferroviaire nationale est une tâche de la Confédération conformément aux principes de la RPT.

En revanche, les cantons doivent continuer à cofinancer l'infrastructure des chemins de fer privés selon les principes en vigueur de la RPT.

Nous soulignons que les cantons vont de leur côté être fortement sollicités pour assumer des charges supplémentaires pour le trafic régional et le trafic urbain.

Nous entrons toutefois en matière pour participer à des aménagements d'infrastructure sur le réseau CFF qui profitent spécifiquement au trafic régional voyageurs selon des taux de participation à définir, par exemple un taux uniforme de 60% à charge des cantons et de 40% à charge de la Confédération. Cela concerne des aménagements de points d'évitement ou de quais de gare, notamment (voir le point 5 ci-dessous du chapitre : Aménagement de l'offre et de l'infrastructure ferroviaire).

7. **Nous demandons qu'une solution spécifique soit trouvée pour le remboursement des avances de la Confédération d'un montant cumulé de 8'500 MCHF pour les NLFA.** Ces montants auraient normalement dû être financés dans le cadre de la réalisation de ces projets et non en hypothéquant les investissements d'aménagements futurs. Ces avances résultent en effet de l'insuffisance de financement des NLFA vu les délais arrêtés avec l'Union européenne dans le cadre des accords bilatéraux.

Dans ce contexte, les charges d'intérêts prélevées par la Confédération et liées aux avances pour le financement des NLFA devraient être financées directement par la Confédération et non imputées au FIF.

8. **Pour couvrir la lacune de financement résiduelle de l'ordre de 600 MCHF, nous estimons que ce financement pourrait être assuré dès 2018 par une contribution de 0.2% de la TVA,** dans la mesure où le budget ordinaire de la Confédération ne permet pas de financer directement cette charge supplémentaire.

Il convient de rappeler que le taux de la TVA vient d'être augmenté de 0.4 % entre 2011 et 2017 pour financer l'assainissement de l'assurance invalidité (AI).

En revanche, **nous ne sommes guère favorables à une augmentation du prix des carburants pour couvrir ce montant.** Il s'agit en effet d'éviter de miser sur des recettes qui ne seraient pas assurées à long terme. Il faut en effet noter que, selon toute vraisemblance, les prix du pétrole vont fortement augmenter ces prochaines années, entraînant une baisse sensible de la consommation.

2. Aménagement de l'offre et de l'infrastructure ferroviaire

1. Nous sommes favorables aux principes de base proposés pour le développement du réseau ferroviaire à long terme selon les trois priorités suivantes (page 53 du dossier de consultation):

1. Renforcer et compléter le système des noeuds par un horaire cadencé intégral;
2. Augmenter la fréquence de desserte des gares et étendre les capacités;
3. Augmenter la vitesse de circulation sur certaines lignes.

L'augmentation de la vitesse de circulation doit être liée à son apport effectif pour améliorer la qualité des correspondances dans les principaux nœuds ferroviaires du pays.

Dans le cas des gares de Lausanne et de Bienne, le projet Rail 2000 originel prévoyait que ces gares soient également des noeuds de correspondance au 00/30 comme c'est le cas pour Berne, Bâle, Zurich ou Viège notamment. Toutefois, cet objectif a été reporté compte tenu des investissements considérables pour gagner les temps de parcours nécessaires afin de "tourner" ces noeuds de Lausanne de 15/45 à 00/30. Pour Bienne et Lausanne, il s'agit de gagner environ 15 minutes entre Bienne et Zurich par la ligne du pied du Jura (projet du Chestenberg). Pour Lausanne, il faut réduire les temps de parcours de quelques minutes entre Lausanne et Berne, respectivement entre Lausanne et Viège. Ces investissements n'ont toutefois de sens que s'ils sont réalisés simultanément sur les trois axes.

Pour le Conseil d'Etat, il s'agit d'un objectif à long terme, mais en 2ème priorité par rapport à l'augmentation de la capacité et des cadences, en continuant à exploiter le noeud de Lausanne au 15/45.

2. Nous soutenons le principe proposé d'une réalisation par étapes dans le cadre de plans quadriennaux, sur la base d'une vision à long terme.

L'expérience, notamment de Rail 2000, des NLFA ou, plus récemment du projet ZEB, montre les difficultés de mettre en oeuvre des projets insuffisamment étudiés, notamment quant à leur faisabilité et à leurs coûts.

Il est indispensable de conduire un processus de planification quadriennal permettant de disposer du temps nécessaire pour préparer des projets élaborés avant d'en décider le financement et la réalisation. Il s'agit en particulier que les projets aient, si possible, fait l'objet d'une enquête publique selon les dispositions de l'Ordonnance sur la procédure d'approbation des plans (OPAPIF), de manière à assurer leur délai de

réalisation. Il faut notamment tenir compte de modifications de projet résultant de cette procédure, qui peuvent impacter les coûts. De plus, idéalement, ceux-ci devraient être déterminés sur la base de soumissions d'entreprises pour les principaux lots.

Cette approche par étapes permet aussi de réajuster régulièrement les priorités aux besoins effectifs.

Dans ce contexte, nous ne nous prononçons formellement que sur la 1^{ère} étape d'aménagement 2025 proposée pour le réseau CFF.

Les autres mesures mentionnées en priorités 1 et 2 feront en effet l'objet d'une réévaluation lors de la planification de détail dans la perspective de la 2^{ème} étape d'aménagement 2030.

3. Nous approuvons les modifications apportées à la loi du 20 mars 2009 sur le développement de l'infrastructure ferroviaire (LDIF), en particulier son article 4, lettre b), concernant notamment les mesures mentionnées aux points 2 à 5 qui intéressent directement le canton :

- région de Lausanne : accroissement des capacités (4^e voie) sur le tronçon Lausanne – Renens, désenchevêtrement à Renens, accroissement des capacités et augmentation du rendement dans le noeud ferroviaire de Lausanne,
- Lausanne – Brigue – Iselle : accroissement des capacités et augmentation du rendement,
- Lausanne – Bienne – Olten : accroissement des capacités et augmentation du rendement,
- Lausanne – Berne : accroissement des capacités et augmentation du rendement.

Dans le cadre du préfinancement de la 4^e voie Lausanne - Renens, d'entente avec le Canton de Genève, le Canton de Vaud s'est simultanément engagé à assurer un financement préalable des études de transformation de la gare de Lausanne ainsi que du "saut-de-mouton" entre Malley et Renens.

Nous partons de l'idée qu'en cas de décision positive des Chambres fédérales concernant la modification de la LDIF la Confédération remboursera les montants avancés pour ces études conformément aux principes de la convention-cadre signée le 21 décembre 2009 entre l'Office fédéral de transports, les CFF et les Conseils d'Etat des Cantons de Genève et de Vaud. Il conviendrait néanmoins de le préciser.

4. Nous approuvons la 1^{ère} étape d'aménagement 2025 proposée pour le réseau CFF ainsi que l'offre 2025 (tableau 7, p. 73).

Dans la mesure où les ressources financières le permettent et que la faisabilité en est confirmée, nous souhaitons que cette étape puisse également comprendre l'augmentation des capacités du noeud de Genève. Cette réalisation est particulièrement importante dans le cadre du développement de l'offre ferroviaire liée au projet de liaison Cornavin - Eaux Vives - Annemasse (CEVA).

Il convient également de vérifier pour cette étape 2025 que les aménagements prévus permettront d'offrir effectivement la cadence à la demi-heure sur la ligne du Pied du Jura entre Lausanne et Bienne, tout en assurant de bonnes correspondances à Bienne en direction de Bâle et de Zurich (toutes les demi-heures). Il semblerait en effet selon certains spécialistes des horaires, qu'outre l'augmentation prévue des capacités entre Gléresse et Douanne (double voie en tunnel), il faudrait encore gagner deux minutes entre Lausanne et Bienne.

Concernant le développement de l'offre sur la ligne Lausanne - Genève, au-delà de la 1ère étape 2025, nous donnons actuellement la priorité à l'introduction de la cadence au quart d'heure pour le RE Ligne du Simplon / Ligne de Berne - Lausanne - Renens - Morges - Allaman - Rolle - Gland - Nyon - Coppet - Genève - Annemasse (France) plutôt à l'introduction de cette cadence pour les IC ou IR. Ce choix de priorité implique l'augmentation des capacités entre Gland et Rolle (projet listé en degré d'urgence 2 pour un montant de 600 MCHF). De même, nous donnons la priorité aux mesures permettant d'offrir une liaison directe avec la ligne du Pied du Jura, sans transiter par Lausanne (projet listé en degré d'urgence 2 pour un montant de 350 CHF).

5. Nous constatons que les propositions et mesures concernant les chemins de privés et les mesures d'aménagement spécifiques en faveur du trafic régional voyageurs (TRV) sur le réseau CFF sont lacunaires dans la 1ère l'étape d'aménagement 2025.

Tout d'abord, on relève une contradiction entre la conclusion du chapitre 1.4.3 du dossier de consultation (voir ci-dessus) et le chapitre 1.5.2.5 "Autres éléments du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (STEP) y.c. chemins de fer privés" (pages 67 à 70) du dossier de consultation.

La conclusion de ce chapitre 1.4.3 "Egalité de financement entre infrastructures des chemins de fer privés et des CFF" du dossier de consultation de la Confédération est la suivante : "Vu que le projet de financement de l'infrastructure ferroviaire est déjà très complexe, cette partie de l'harmonisation est mise en réserve et sera reprise dans le cadre d'un message ultérieur".

En revanche, dans le chapitre 1.5.2.5 ainsi que dans les projets d'Arrêté fédéral sur l'étape d'aménagement 2025 de l'infrastructure ferroviaire et d'Arrêté fédéral allouant un crédit d'ensemble pour l'étape d'aménagement 2025 de l'infrastructure ferroviaire, les mesures mentionnées concernant les chemins de fer privés seraient financées à 100% par la Confédération.

Pour rester cohérent, il convient ainsi de corriger les chiffres figurant dans le chapitre 1.5.2.5 et des projets d'arrêtés en tenant compte du cofinancement des infrastructures par la Confédération et les cantons des chemins de fer privés. Pour le Canton de Vaud, ce taux de participation est actuellement de 50%.

Mais surtout, il convient d'introduire dans la liste des investissements d'aménagement des chemins de fer privés les projets suivants sur territoire vaudois, outre l'aménagement du point de croisement entre Vevey et Blonay (6 MCHF) et la cadence horaire Montreux - Zweisimmen (16 MCHF) mentionnés dans le dossier de consultation :

- **Projets figurant dans la "liste des mesures A dans le domaine du rail pour lesquels le fonds d'infrastructure ne prévoit pas de cofinancement fédéral, mais qui sont examinées pour pouvoir bénéficier de la contribution d'un autre fonds", respectivement ceux de la liste B** (voir : message du Conseil fédéral du 11 novembre 2009 relatif à l'arrêté fédéral sur la libération des crédits de programme en faveur du trafic d'agglomération à partir de 2011 : 09.083 - FF 2009 7509, annexes 17 et 18, pp 79 et 80) :
 - mesure A 2011 - 2014 : agglomération Lausanne–Morges : BAM: Cadence à 30 min, Morges-Bière ; point d'évitement à Chigny : budget estimatif: 8 MCHF;
 - mesure B 2015 - 2018 : agglomération franco-valdo-genevoise : amélioration de capacité de la ligne ferroviaire Nyon–St-Cergue–La Cure, cadence à 15 min entre Nyon et Genolier ; point d'évitement à Arzier : budget estimatif: 10 MCHF.
- **Autres projets concernant les chemins de fer privés :**
 - horizon 2016 : Yverdon - Ste Croix : cadence à 30 min entre Yverdon et Ste-Croix : aménagement d'un point d'évitement à Vuiteboeuf : budget estimatif : 8 MCHF;
 - horizon 2019 : Orbe - Chavornay : nouveau raccordement ferroviaire à Chavornay pour RER vers Orbe ("coupe-accroche" de trains formés de deux rames, scindés à Chavornay pour desservir Orbe, respectivement Yverdon-les-Bains et Grandson) et pour desserte trafic marchandises du pôle Orbe - Chavornay : budget estimatif : 45 MCHF;
 - horizon 2019 : Lausanne - Echallens - Bercher : cadence 15 min Lausanne - Echallens : point d'évitement dans le secteur sud d'Etagnières : budget estimatif : 8 MCHF.

Des précisions doivent être données concernant les modalités de financement de ces projets, notamment s'ils seront pris en charge dans le cadre des mandats de prestations quadriennaux pour les chemins de fer privés ou s'ils seront intégrés dans les deux futurs Arrêtés fédéraux sur l'étape d'aménagement 2025 de l'infrastructure ferroviaire, comme cela semble envisagé dans le dossier de consultation.

- **Projets concernant les aménagements CFF pour le TRV :**
 - horizon 2015 (concerne le territoire de Fribourg) : cadence 30 min entre Fribourg et Yverdon-les-Bains : point d'évitement à Cheyres;
 - horizon 2016 : mise en place du concept Romandie 2e phase nécessitant le stockage des RER à Grandson et l'aménagement d'un nouveau terminus RER à Grandson, pour libérer un quai à Yverdon-les-Bains : budget estimatif : 8 MCHF;
 - horizon 2017 : liaisons directes Vallée de Joux - Lausanne : réaménagement de la gare du Day pour assurer le rebroussement des trains au Day, permettant le cas échéant une "coupe-accroche" : budget estimatif : 20 MCHF;
 - horizon 2017 : cadence 30 min entre Lausanne et Payerne : aménagement d'un tronçon à double voie pour permettre un croisement actif en trains dans le secteur de Lucens et point d'évitement à Châtillens : budget estimatif : 40 MCHF, respectivement 15 MCHF.

Nous demandons que ces mesures soient précisées dans le cadre du projet de message d'entente avec les cantons.

* * *

Nous relevons enfin que les projets d'articles constitutionnels et les projets qui nous sont soumis devront être amendés sur la base des résultats de la consultation.

Nous restons à disposition pour tout complément d'information, notamment par le Département des infrastructures.

Le Service de la mobilité du Département des infrastructures est à disposition de vos services pour toute précision de portée technique ou participer à des groupes de travail.

En vous remerciant de votre attention, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre considération très distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRÉSIDENT



Pascal Broulis

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Annexe

- Réponse au questionnaire

Copies

- Office des affaires extérieures
- Service de la mobilité