

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

Madame la conseillère fédérale,

Le Gouvernement neuchâtelois a pris connaissance de l'état d'avancement des programmes d'aménagement ferroviaire ainsi que de la nouvelle stratégie « Perspectives RAIL 2050 » mis en consultation par votre Département. Il vous remercie de lui permettre de faire part de son avis en la matière. Le questionnaire de consultation dûment complété se trouve en annexe au présent courrier.

1. État d'avancement des programmes d'aménagement

Selon le rapport explicatif de la consultation, plusieurs propositions d'adaptation des crédits d'engagement (économies et surcoûts) sont nécessaires pour mener à bien les différents programmes d'aménagement ferroviaire (NLFA, R-LGV, ZEB, corridor 4 mètres pour le transport de marchandises ainsi qu'étapes d'aménagement 2025 et 2035). Le Conseil fédéral assure que, malgré les adaptations de crédits sollicitées, les programmes d'aménagement ferroviaire pourront se poursuivre avec un financement par le fonds FIF.

De manière générale, hormis pour le crédit ZEB, le Conseil d'État approuve les adaptations de crédits sollicitées. En effet, elles permettront aux grands projets concernés d'être réalisés, avec les fonctionnalités initialement prévues, et ainsi de contribuer à réduire les surcharges sur le réseau ferré, éliminer les goulets d'étranglement et développer l'offre en transport (GL, TRV et de marchandises), conformément au Projet de territoire Suisse de la Confédération. Le Conseil d'État soutient en particulier les adaptations de crédit liées aux grands projets de l'EA 2035 (tunnel de base du Zimmerberg II, extension à quatre voies de Zürich – Winterthour (tunnel de Brütten), 4^e voie de la gare de Stadelhofen et aménagement complet du tunnel de base du Loetschberg) et du Nœud ferroviaire de Genève (extension de la gare souterraine de Genève avec deux voies supplémentaires).

Cela étant, au regard de la contribution que le système ferroviaire peut apporter à l'atteinte de l'objectif climatique 2050 ainsi que de la nécessité de proposer une offre suffisante et équitable de transports publics dans toutes les régions du pays, le Conseil d'État souhaite que la gestion et le suivi financier des programmes d'aménagement ne soient pas réalisés au détriment des régions n'ayant pas encore pu réaliser l'ensemble des infrastructures ferroviaires prévues dans le programme RAIL 2000. Dans cette perspective, il tient à attirer votre attention sur les éléments qui suivent et qui nécessitent, à son sens, d'être revus ou précisés.

a. Suivi et gestion des coûts finaux de l'étape d'aménagement 2035 :

Au stade actuel de la mise en œuvre de l'EA 2035, l'analyse des coûts finaux prévisionnels révèle des surcoûts d'un montant total de 1,51 milliards de francs par rapport au crédit d'engagement alloué en 2019 par le Parlement fédéral. Si une partie des surcoûts pourra être absorbée par l'adaptation de ce crédit dans le cadre du présent ou d'un prochain rapport sur l'état d'avancement de l'aménagement, le solde des surcoûts, liés aux mesures infrastructurelles (410 millions de francs), devra en revanche être réduit soit en renonçant à certaines mesures, soit en élaborant des variantes comportant moins de fonctionnalités. La stratégie de réduction des coûts préconise ainsi de suivre chaque mesure infrastructurelle indépendamment des autres, en considérant le montant initialement inscrit dans le message du Conseil fédéral.

Le Conseil d'État s'interroge sur le bienfondé de cette approche qui ne tient pas compte du décalage de nombreux projets dans le temps et donc des modifications qui manqueront pas d'intervenir. À ce stade d'avancement de l'aménagement, une telle approche semble inopportune. Une gestion trop rigoureuse de chaque projet présente en outre le risque de dénaturer la mesure infrastructurelle au point qu'elle ne permettrait plus de répondre à sa finalité initiale (ou seulement de manière inefficace). À relever à ce propos que la Confédération considère d'ailleurs elle-même les retards de mise en œuvre comme une justification valable pour diminuer les montants versés au FIF au titre de la Grande ligne.

b. Annonce de retard et conséquences sur le projet d'offre 2035 :

En raison d'un réseau ferroviaire très dense avec peu de possibilités pour réaliser les interruptions nécessaires à une réalisation la plus rapide et sécurisée possible des chantiers, il apparaît d'ores et déjà que des projets importants des CFF ne pourront être mis en service qu'avec un retard estimé de 3 à 5 ans. Selon les CFF, ce retard sur les programmes d'aménagement n'entraînera pas de coûts supplémentaires.

Les CFF ont également fait part de leur crainte que les hypothèses de planification pour le projet d'offre 2035 ainsi que les questions en suspens dans le domaine de l'utilisation du matériel roulant (rames moins rapides qu'initialement prévu) aient des répercussions importantes sur la stabilité de l'horaire. Par ailleurs, les CFF ont en conséquence déjà annoncé qu'ils renonçaient au système de compensation du roulis (système WAKO) prévu sur le nouveau matériel roulant.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État s'inquiète du retard pris par les projets. De plus, il remarque que l'offre en Suisse romande subira déjà une dégradation substantielle dès l'horaire 2025, contrairement aux principes énoncés dans le rapport explicatif en lien aux répercussions des chantiers CFF.

c. Solde de crédit de ZEB :

La Confédération estime que le crédit d'engagement de ZEB ne sera pas complètement utilisé. La Confédération propose donc de le réduire de 590 millions de francs. Ce montant a été estimé en prenant en compte les besoins financiers supplémentaires, nécessaires à la réalisation de mesures de stabilisation sur l'axe nord-sud, de mesures d'accélération sur l'axe Winterthur – St.-Gall et des mesures de compensation dans la région de Bienne-Moutier.

Le Conseil d'État estime qu'il est primordial de réserver également des montants pour financer de futures mesures de compensation dues à l'abandon du système WAKO ainsi que de futures mesures de réparation pour la Suisse romande en raison de l'horaire 2025 dégradé attendu. Il demande donc que le projet d'Arrêté fédéral concernant le crédit d'ensemble pour le développement de l'infrastructure ferroviaire soit revu et adapté dans ce sens.

2. « Perspectives RAIL 2050 »

Le Conseil d'État a pris connaissance avec intérêt de la Perspective RAIL 2050. Il partage l'analyse des enjeux et adhère à la vision définie par le Conseil fédéral concernant la contribution du rail à l'objectif climatique 2050 et au Plan sectoriel des transports.

Pour concrétiser sa vision, le Conseil fédéral propose 6 objectifs couvrant : l'aménagement du territoire, la multimodalité, l'offre de transport de voyageurs et de marchandises, l'environnement, l'énergie ainsi que le développement technologique.

Le Conseil d'État soutient les objectifs choisis. Il est néanmoins d'avis que l'automatisation et les nouvelles technologies ne permettront pas de façon certaine d'économiser de nouvelles infrastructures à l'avenir, preuve en est l'abandon du système WAKO ou encore la non augmentation des capacités découlant de l'introduction du système ETCS.

L'orientation stratégique proposée pour la mise en œuvre de la vision et des 6 objectifs du Conseil fédéral est le développement du rail sur les courtes et moyennes distances, soit à l'intérieur des centres et des couronnes d'agglomération ainsi qu'entre l'espace intermédiaire et l'agglomération. Des trois orientations évaluées, il s'agit de celle offrant les plus grands potentiels de transfert de la route au rail dans le transport de voyageurs.

À nouveau, le Conseil d'État soutient l'orientation recommandée par le Conseil fédéral. Néanmoins, il souligne qu'il convient, avant de mettre en œuvre la nouvelle orientation des courtes et moyennes distances, de finaliser le développement des infrastructures prévues dans la 1^{ère} étape de RAIL 2000 pour l'axe Lausanne - Fribourg - Berne.

Le Gouvernement vous remercie de tenir compte de ses remarques et vous prie de croire, Madame la conseillère fédérale, à l'expression de sa haute considération.

Neuchâtel, le 26 septembre 2022

Au nom du Conseil d'État :

Le vice-président,
A. RIBAUD

La chancelière,
S. DESPLAND



Référence du dossier : BAV-214-3/1/2/2/1/2
Événement administratif :

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

CANTON DE NEUCHÂTEL

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, nous soutenons l'augmentation de crédit en particulier pour la mise à double voie complète du tunnel de base du Lötschberg.

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

Nous nous interrogeons sur le bienfondé de l'approche préconisée pour la réduction des coûts. Celle-ci ne tient pas compte du décalage de nombreux projets dans le temps et donc des modifications qui ne manqueront pas d'intervenir à l'avenir sur certains projets. À ce stade d'avancement de l'aménagement, une telle approche nous semble inopportune. Une gestion trop rigoureuse de chaque projet présente en outre le risque de dénaturer la mesure infrastructurelle au point qu'elle ne permettrait plus de répondre à sa finalité initiale (ou seulement de manière inefficace) et donc de mettre en péril le report modal. Nous observons d'ailleurs que cette pesée d'intérêt a été faite pour les projets situés dans la région zurichoise où les surcoûts sont pris en compte pour permettre d'atteindre les objectifs retenus par les Chambres fédérales.

Nous remarquons également que l'offre en Suisse romande subira déjà une dégradation substantielle de l'horaire 2025, contrairement aux principes mentionnés dans le rapport explicatif.

- 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, nous soutenons ces adaptations en particulier pour le nœud de Genève.

Nous nous interrogeons sur le bienfondé de tenir compte des moins-value de 180 millions de francs dans le crédit d'engagement. Ce montant devrait être mis en réserve pour financer les mesures de réparation nécessaires en raison du renoncement au projet WAKO qui aurait permis d'accélérer les trains entre Lausanne, Fribourg et Berne.

- 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 ?

À l'instar de ce qui est proposé pour absorber les coûts supplémentaires des mesures en lien à l'axe nord-sud, à la ligne Winterthur – St.Gall et à la région de Bienna-Moutier, nous estimons qu'il est primordial de réserver également des montants pour financer de futures mesures de compensation dues à l'abandon du système WAKO ainsi que des mesures de réparation pour l'horaire 2025. Nous demandons donc que le projet d'Arrêté fédéral concernant le crédit d'ensemble pour le développement de l'infrastructure ferroviaire soit revu et adapté dans ce sens.

- 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 ?

Voir remarque à la question 1b).

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

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

Globalement oui. Nous émettons quelques doutes sur la réelle capacité du développement technologique (automatisation et nouvelles technologies) à réduire le besoin en nouvelles infrastructures.

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

Oui, cette orientation est cohérente avec celle suivie par notre canton. Pour autant qu'elle n'empêche pas la réalisation en Suisse romande des dernières infrastructures prévues au programme RAIL 2000, entre autres la réalisation des accélérations sur l'axe Lausanne – Fribourg – Berne.

Il est nécessaire de tenir compte du développement de réseaux RER transfrontaliers nécessaires au report modal, cela manque dans les orientations. De même si des relations à grande vitesse ne sont plus d'actualité, la Suisse doit tout mettre en œuvre pour rester connectée au réseau LGV européen qui prendra de l'ampleur en raison de restrictions sur les déplacements aériens, grands consommateurs d'énergie fossile.

- d) Sinon, que proposez-vous ?

-

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

Non

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 ?

Il est impératif, dans un premier temps, d'atteindre les objectifs d'offre qui avaient été énoncés dans PRODES 2035. En Romandie, cela n'est pas encore le cas, comme énoncé ci-dessus. Ensuite, il est important d'étudier les projets explicitement cités à l'art 1. al. 3, let. a-b-c-d-e de [l'Arrêté fédéral pour l'EA 2035 de l'infrastructure ferroviaire \(RS 742.140.5\)](#) ainsi que ceux, plus modestes, auxquels fait référence la lettre f.

- 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 ?

Oui, mais l'évaluation des projets doit être faite sur des critères objectifs.

- 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 ?

À ce stade, cela semble judicieux. Mais il faudra tenir compte du degré d'avancement des projets des étapes d'aménagement EA 25 et EA 35.

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

NON

4) Autres remarques

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

NON