

Vue d'ensemble FTP et ZEB

Réponse à la consultation

Résumé

OUESTRAIL, c'est sa vocation, souhaite un réseau ferroviaire performant au service des usagers, de l'économie et de l'environnement. OUESTRAIL soutient par conséquent le projet ZEB. Ce dernier est nécessaire mais pas suffisant. C'est pourquoi OUESTRAIL demande également:

- ➔ Toutes les mesures attribuées à l'"offre de base" et celles des"options d'extension" doivent être financées et réalisées.
- ➔ L'enveloppe financière doit être conforme au montant initialement prévu, à savoir 13.4 mrd de francs, moins les 5.9 mrd de francs investis dans RAIL 2000 1^{ère} étape et majorée du montant des mesures NLFA imputées à ZEB (1.1 mrd de francs), soit finalement un montant de 8.6 mrd de francs.
- ➔ Le projet ZEB doit être réalisé entre 2010 et 2020.
- ➔ Les coûts supplémentaires des NLFA doivent être réglés par un financement spécial et en aucun cas au détriment d'autres projets.

1 Les demandes d'OUESTRAIL

OUESTRAIL soutient l'accélération des liaisons et les noeuds de correspondance prévus par le projet ZEB. L'offre de base est nécessaire mais pas suffisante. Les besoins sont urgents et dans ce sens, le projet ZEB doit être soumis aux Chambres fédérales dans les meilleurs délais.

1.1 Les options d'extension doivent être intégrées dans l'offre de base

OUESTRAIL rejette la séparation entre "offre de base" et "options d'extension". Cette ségrégation est exclusivement dictée par une réduction arbitraire des moyens prévus en faveur des projets ZEB et non pas en fonction de la cohérence et de l'efficacité du réseau ferroviaire.

Nous ne pouvons souscrire à ce choix notamment pour les raisons suivantes (cf. également nos considérants exposés sous chiffre 4):

- ➔ La réalisation des options d'extension est indispensable pour atteindre les objectifs de RAIL 2000.
- ➔ La réalisation simultanée des projets permettra de profiter des effets de synergie et d'assurer la cohérence du réseau.
- ➔ Le maintien de deux catégories de mesures pénaliserait tout particulièrement la Suisse occidentale puisque trois projets vitaux seraient relégués dans les options d'extension, elles-mêmes repoussées au-delà de 2030.

La nécessité de chaque option d'extension pour la Suisse occidentale est exposée au point 2 ci-après.

1.2 Le crédit ZEB doit correspondre au solde du montant prévu initialement pour RAIL 2000

Le fonds FTP prévoyait un montant de 13,4 mrd de francs pour RAIL 2000. Un montant de 5.9 mrd de francs a été utilisé pour la 1^{ère} étape. Il en reste donc 7.5 et il est logique que ce montant soit effectivement attribué au projet ZEB. Par ailleurs, des mesures sur les NLFA sont prévues pour un montant de 1.1 mrd de francs dans le budget ZEB. A propos de ces mesures, de deux choses l'une: soit leur coût est imputé au budget NLFA et alors le montant concerné devient disponible pour des projets à réaliser au titre de RAIL 2000 2^{ème} étape; soit ces mesures sont maintenues dans le dispositif ZEB et le montant supplémentaire nécessaire doit encore être ajouté aux 7.5 mrd de francs. Dans ce cas, le montant affecté au projet ZEB, avec les mesures sur les lignes NLFA, est à fixer à 8.6 mrd de francs.

1.3 La mise à disposition des fonds doit être accélérée

Les fonds ZEB doivent être mis à disposition dès 2010 afin que les projets matures puissent être réalisés sans retard artificiel. Ceci est indispensable pour permettre au rail d'absorber une part substantielle de la croissance de la demande de transport. De plus, tout doit être entrepris afin que les mesures ZEB soient achevées d'ici à 2020. Attendre 2015, voir même davantage, pour la mise en œuvre de ZEB reviendrait fatalement pour le rail à perdre durablement des parts de marché cédés entre-temps à la route.

1.4 Le montant FTP ne doit pas être limité

Le montant FTP, fixé initialement à 30.5 mrd de francs dans la perspective du vote de 1998, ne saurait agir comme couperet. Au besoin, ce montant devra être adapté.

1.5 Le surcoût des NLFA ne doit pas pénaliser le projet ZEB

Une solution doit être trouvée pour éviter que le financement des NLFA s'effectue au détriment du projet ZEB. Le financement de ce dernier doit être assuré et il ne saurait dépendre de l'évolution des coûts de réalisation des NLFA. Cette situation de dépendance est tout particulièrement insensée dans le domaine des infrastructures de transport où le dépassement des coûts d'une réalisation ne réduit en rien la nécessité de réaliser les autres...

2 Offre de base et options d'extension forment un tout cohérent

Toutes les options d'extension énumérées dans le rapport soumis à consultation doivent être réalisées au même titre que les mesures associées à l'offre de base. Celles concernant la Suisse occidentale sont brièvement exposées. Il convient d'emblée de souligner que l'utilité de ces mesures est largement admise et qu'elles sont conformes au plan sectoriel des transports du 26 avril 2006.

2.1 Mesure Pied sud du Jura

Il s'agit d'assurer la cadence semi-horaire et la stabilité de l'horaire entre Lausanne et Bienne, notamment par la réalisation du tunnel à double voie de Gléresse. La double voie de Gléresse est en plus une nécessité pour maintenir le niveau d'offre actuel en trafic régional.

2.2 Mesure Bienne – Delémont – Bâle et Bienne – Olten

Le projet de base ne permet pas de maintenir le niveau actuel de l'offre dans le secteur Bienne – Delémont - Bâle. L'option doit permettre la circulation à la cadence demi-heure entre Bienne et Delémont et entre Delémont et Bâle avec une intégration satisfaisante dans les nœuds de Bienne et Bâle. La construction de tronçons à double voie entre Delémont et Granges et entre Delémont et Bâle est nécessaire.

Par synergie, cette option permet d'améliorer les correspondances à Olten, de systématiser les offres depuis Olten en direction de Zurich, Bâle et Berne (en accélérant aussi la liaison Bâle - Lötschberg – Milan) et, finalement, de rendre possible une meilleure intégration dans le nœud de Zurich. L'accélération entre Lausanne et Bienne, prévue dans la mesure Pied sud du Jura, rend possible la correspondance du train Zurich – Bienne avec celui pour l'arc lémanique.

2.3 Mesure Lausanne – Genève

Pour faire face à une demande importante et en constante augmentation entre Lausanne et Genève la réalisation d'une 3^{ème} voie entre Renens et Allaman est nécessaire et permettra de faire circuler les IC à la cadence 30', les IR/ICN à la cadence 15' et les RE à la cadence 30'.

2.4 Mesure Berne – Viège

Le deuxième tube de la section Ferden – Mitholz (15.3 km) du tunnel de base du Lötschberg se trouve à l'état de gros œuvre. Pour permettre la cadence semi-horaire et assurer la stabilité de l'horaire pour le trafic voyageurs et marchandises, cette section doit également être équipée de la technique ferroviaire. Cette mesure est la condition minimale de la mise en valeur de l'axe du Lötschberg, en attendant la réalisation complète à double voie de ce tunnel de base.

La voie unique sur un tronçon de 22.9 km sur 35.8 km, prévue pour une circulation à 200 km/h met en péril non seulement la stabilité de l'horaire mais également la rentabilité de l'ouvrage.

A noter que les retards au Gotthard rendent d'autant plus nécessaire l'accroissement de la capacité du Lötschberg.

2.5 Coûts des options d'extension

Le coût des options d'extension est indiqué partiellement dans les documents de la consultation. Pourtant des synergies très importantes existent entre les options Lausanne - Genève, Pied sud du Jura, Bienne - Bâle et Bienne – Olten.

L'option Lausanne - Genève nécessite des investissements de 410 mio. de francs. L'option Pied sud du Jura nécessite en combinaison avec l'option Lausanne - Genève des investissements supplémentaires de 420 mio. de francs. Pour les options Bienne - Bâle et Bienne - Olten des investissements de 210 mio. de francs sont nécessaires en combinaison avec l'option Pied sud du Jura (avec la réalisation de la double voie de Gléresse). Par synergie, les investissements sont ainsi réduits de 450 millions par rapport aux quatre options prises séparément.

L'option Berne - Viège nécessite des investissements de 460 mio. de francs.

3 Projets au-delà de 2020

Selon les présentes propositions, les options de développement et l'offre de base ZEB seront achevées en 2020. Avec la mise en service du tunnel de base du Gotthard en 2018, les moyens financiers importants seront à nouveau disponibles pour poursuivre le développement des infrastructures ferroviaires durant la décennie 2020 – 2030.

Sans être exhaustifs, pour la Suisse occidentale, les projets suivants pourront figurer dans cette planification 2020 – 2030 :

- Aménagement d'une 3^{ème} et d'une 4^{ème} voie dans le secteur entre Allaman et Nyon sur la ligne Lausanne - Genève.
- Mise à double voie du tunnel du Lötschberg sur l'entier de son tracé et réalisation du raccordement ouest en direction de Sion.
- Aménagement d'un nouveau tracé entre Siviriez et Villars-sur-Glâne sur la ligne Lausanne – Berne de manière à relier ces deux gares en moins de 60 minutes avec des trains IC conventionnels à deux étages de 400 mètres de longueur.
- Réalisation du tunnel de base du Wisenberg entre Olten et Sissach

4 La nécessité de développer le rail est largement vérifiée et reconnue

4.1 Volonté politique

La notion de développement durable s'est très largement imposée au cours de ces dernières années. Dans le domaine des transports, cette notion se traduit par la volonté de privilégier une mobilité basée sur l'utilisation des transports publics. La qualité de ces derniers doit permettre d'influencer la répartition modale et d'absorber l'essentiel de la croissance de la demande.

Les décisions prises par les Chambres fédérales ces dernières années confirment la volonté politique d'accorder une place importante aux transports publics:

4.1.1 Augmentation du crédit en faveur du raccordement LGV

En 2005, les Chambres fédérales adoptent le crédit LGV à hauteur de 1090 millions de francs contre un montant de 665 millions proposé par le Conseil fédéral.

4.1.2 Renvoi du projet de Réforme 2 des chemins de fer

En 2005, le Parlement renvoie au Conseil fédéral son message sur la Réforme 2 des chemins de fer. L'idée de créer un réseau à deux vitesses mettant en péril les lignes régionales est rejetée.

4.1.3 Approbation du fonds d'infrastructure

Le Parlement adopte en 2006 le fonds d'infrastructures grâce auquel un montant de 6 mrd de francs sera injecté dans le transport d'agglomération, une manne indispensable pour le financement de projet ambitieux comme le CEVA genevois, le M2 vaudois ou encore le TransRUN neuchâtelois .

4.1.4 Approbation de la convention 2007 – 2010 sur les prestations

Au printemps 2006, le Parlement adopte la troisième convention sur les prestations avec les CFF mettant ainsi un montant de 5.8 mrd de francs à disposition des CFF pour la période allant de 2007 à 2010.

4.1.5 Refus de réduire la contribution au trafic régional

A fin 2006, dans le cadre des débats sur le budget 2007 de la Confédération, le Parlement refuse de réduire les contributions en faveur du trafic régional.

4.1.6 Adoption de la loi sur les émissions de Co2

En octobre 1999, l'Assemblée fédérale adopte la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO2 qui prévoit une réduction de ces émissions d'ici à 2010. A cet égard, la politique des transports est très directement interpellée.

4.2 Volonté populaire

Le peuple s'est prononcé de manière constante en faveur du développement du rail au cours de ces dernières années. On peut citer parmi les votes significatifs:

- ➔ 1987: OUI à RAIL 2000
- ➔ 1992: OUI aux NLFA
- ➔ 1994: OUI à l'initiative des Alpes
- ➔ 1994: OUI à la RPLP

- ➔ 1998: OUI à la RPLP
- ➔ 1998: OUI au FTP

4.3 Politique de transfert marchandises

Si la Confédération croit pouvoir annoncer régulièrement que le transfert du trafic marchandises "bat son plein", pour reprendre une expression souvent utilisée, l'examen attentif des chiffres ne permet pas de partager ce bel optimisme. En 2006 par exemple, le nombre de trajets par camions à travers les Alpes est passé de 1.2 millions de véhicules à 1.18 millions, soit une réduction de 2%. A ce rythme-là, il faudra encore 25 ans pour atteindre un objectif qui aurait dû l'être en ... 2007!

Quant au trafic indigène des marchandises, il a progressé de 20% sur le rail au cours des trente dernières années. Durant la même période, il a été multiplié par quatre sur la route.

A la lumière de ces chiffres, on mesure combien les demi-mesures ne permettront pas d'atteindre des objectifs pourtant proclamés depuis de nombreuses années déjà.

A propos du trafic marchandises, la Suisse ne devrait pas seulement agir au niveau de ses infrastructures, mais devrait également jouer un rôle moteur dans une politique coordonnée au niveau international.

4.4 Objectifs stratégiques définis par le Conseil fédéral

Les objectifs stratégiques du Conseil fédéral en matière de politique de transports publics sont évoqués dans divers documents (cf. les deux exemples ci-dessous). Manifestement, avec un projet ZEB à 5 mrd de francs, ces objectifs ne pourront pas être atteints, ceci d'autant moins que ZEB constituera la principale source de financement des infrastructures ferroviaires jusque dans les années 2030.

4.4.1 Convention sur les prestations 2007 - 2010

A l'article 7 de la Convention sur les prestations 2007 – 2010, au chapitre des objectifs de politique des transports, il est précisé que "En trafic voyageurs, la SA CFF contribue de manière décisive à augmenter la part de marché des transports publics". Or, la répartition modale rail – route est quasiment stable et seul un effort audacieux d'investissement pourra exercer l'effet exigé à cet article.

A son article 12, la même Convention demande aux CFF d'augmenter rapidement son volume de transport de marchandises à travers les Alpes (voir notre commentaire à ce sujet au point 4.3 ci-dessus).

4.4.2 Plan sectoriel des transports

Outre le fait que les mesures ZEB qualifiés d'"options d'extension" sont mentionnées dans le plan sectoriel des transports, ce dernier énumère de nombreux objectifs – accessibilité, sécurité et charge sur l'environnement – qui nécessitent le développement d'un réseau ferroviaire attractif, performant, fiable et confortable.

4.5 Développement régional équilibré

Nous estimons que les considérations émises aux pages 45 à 56 du rapport plaident clairement pour un effort équilibré en matière d'investissements ferroviaires. Nous sommes également d'accord avec le rapport (p. 89) lorsqu'il relève que le développement de l'infrastructure ferroviaire soutient les objectifs fédéraux en matière d'aménagement du territoire, car l'amélioration de l'offre du transport ferro-

viaire des voyageurs renforce le système de transports intervilles en Suisse.

Il faut par ailleurs tenir compte des investissements importants qui seront consentis ces prochaines années dans le trafic d'agglomération. Si l'on considère que les 6 mrd de francs qui seront investis par la Confédération à ce titre constitue les 30 à 40% du coût des projets concernés, ce sont en effet de 15 à 20 mrd de francs qui seront investis dans le trafic d'agglomération. Par effet de dominos, il est vraisemblable que ces investissements provoqueront une demande accrue de transport ferroviaire entre les principales agglomérations du pays.

Il convient enfin d'ajouter ici qu'une certaine équité face aux transports publics implique la mise à disposition d'une offre ferroviaire qui irrigue l'ensemble du pays.

4.6 Cohérence et efficacité du réseau ferroviaire

Nous sommes d'accord avec le rapport (p. 4) lorsqu'il rappelle ceci "Comme l'offre est interconnectée sur tout le territoire national, le projet ne sera globalement utile que si toute l'infrastructure est réalisée. Il n'est donc pas possible d'en extraire des éléments isolés servant de base à l'infrastructure ni de les échanger sans remettre en question le bon fonctionnement et les avantages globaux du projet."

Partant de ce rappel, nous sommes d'avis que les projets placés dans les options d'extension sont nécessaires au bon fonctionnement d'un réseau ferroviaire performant. Elles renforcent la cohérence à l'ensemble et assurent durablement les capacités nécessaires.

4.7 Investissements ferroviaires et économie

Dans son rapport "Les infrastructures à l'horizon 2030" publié en décembre 2006, l'OECE résume comme suit l'importance des infrastructures: "Les infrastructures sont au cœur du développement économique et social. Elles sous-tendent la quasi-totalité des activités économiques modernes, constituent en soi un important secteur économique et contribuent notablement à la progression du niveau de vie et de la qualité de vie." L'étude ajoute que "la route, le rail, l'électricité, les télécommunications et l'eau sont des facteurs clés pour le développement social et économique futur".

Les auteurs du rapport ZEB mis en consultation ne disent rien d'autre. Au chapitre des "conséquences sur l'économie nationale" (p.88), on relève ainsi que "grâce à des réductions de temps de parcours possibles, l'attrait des avantages liés à la position géographique de toute la place économique suisse va augmenter. L'armature urbaine à grande échelle est également renforcée dans l'optique des objectifs de la Confédération. Cela entraîne aussi des gains de productivité pour toute l'économie nationale." Par ailleurs, "le futur développement de l'infrastructure ferroviaire donne des impulsions importantes à l'économie nationale suisse. Suite au projet de loi, divers mandats externes seront adjugés. Pendant la phase de construction, un nombre considérable d'emplois va se créer dans la construction. Du fait de ces investissements, des emplois supplémentaires vont se créer et des emplois actuels vont se stabiliser."

En adoptant cet angle de vue sur les infrastructures, on peut estimer que les quelques milliards de francs qui seront nécessaires à un projet ZEB complet correspondent à des avantages pour notre pays qui, s'ils pouvaient être directement exprimés en francs, se monteraient à long terme à des sommes autrement plus élevées. Ceci est à nos yeux un argument essentiel dans la discussion sur l'extension du cadre financier du projet ZEB.

Si, à l'inverse, les goulets d'étranglement des réseaux de transport persistent,

comme c'est le cas dans le projet soumis par le Conseil fédéral, la Suisse, ou des régions entières du pays, rateront le train du développement, car les points faibles constitueront bientôt des freins à la croissance.

4.8 Evolution la demande

4.8.1 Trafic marchandises

L'ensemble des prestations du trafic marchandises suisse sur la route et sur le rail, actuellement d'environ 25 mrd de tonnes-kilomètres, pourrait atteindre 31 à 42 mrd de tonnes-kilomètres d'ici à 2030, soit une augmentation qui pourrait atteindre 80% (source ARE 2004). Sans une vigoureuse offensive du rail, il est à craindre qu'une partie importante de cette augmentation ne soit absorbée par la route, et ceci en dépit des problèmes environnementaux et des encombrements croissants.

4.8.2 Trafic voyageurs

L'ensemble des prestations du trafic voyageurs suisse sur la route et sur le rail pourrait subir une hausse allant jusqu'à 30 % d'ici à 2030. Les prestations mesurées en voyageurs-kilomètres passeraient de 111 mrd à 140 mrd (ARE 2006). On estime que la progression sera plus forte dans les transports publics que pour le trafic individuel motorisé. Admettons, mais on voit mal comment les transports publics, déjà souvent saturés, arriveront à satisfaire une telle demande...

En réalité, si les prestations en voyageurs-kilomètres augmentent de 30 mrd d'ici à 2030, c'est bien le trafic routier qui augmentera en priorité. La part des transports publics est aujourd'hui d'environ 20 mrd de voyageurs-kilomètres, soit environ 18% des prestations totales. En admettant qu'ils conservent leur part modale, les transports publics devraient être en mesure d'absorber 5 mrd et le trafic motorisé individuel 25 mrd de voyageurs-kilomètres supplémentaires. Or non seulement le projet ZEB n'arrivera pas à satisfaire une telle demande, mais surtout il ne permettra pas de gagner des parts de marché par rapport au trafic individuel motorisé qui continuera d'augmenter dans les mêmes proportions qu'actuellement en dépit des problèmes cruciaux d'environnement et d'engorgement.

5 Réponse aux questions

5.1 Etes-vous d'accord avec les objectifs généraux du projet?

Le projet ZEB doit répondre aux caractéristiques suivantes:

- ➔ Le projet doit comporter toutes les mesures de l'offre de base et des options d'extension
- ➔ Le financement de l'ensemble doit être assuré
- ➔ La mise en œuvre des mesures doit se situer entre 2010 et 2020

OUESTRAIL apportera son plein soutien à un projet répondant aux trois critères ci-dessus.

5.2 Comment évaluez-vous la nouvelle loi sur le développement de l'infrastructure ferroviaire et l'arrêté fédéral ad hoc sur le crédit d'ensemble?

5.2.1 A propos de la loi

A l'article 4 b, il convient de compléter la liste par les options d'extension décrite aux pages 56 à 58 du rapport. L'article 9 est à modifier en conséquence.

5.2.2 AF ZEB

Le montant figurant à l'article 1 lettre c. de l'Arrêté fédéral doit être modifié de manière à assurer le financement des mesures "offre de base" et "options d'extension". Il doit être conforme au montant prévu initialement, à savoir 8.6 mrd de francs (cf. point 1.2)

5.3 Comment jugez-vous les adaptations de l'arrêté sur le transit alpin (suppression du tunnel de base du Zimmerberg et du tunnel de l'Hirzel) et de l'arrêté sur RAIL 2000 (suppression des tronçons Siviriez - Villars-sur-Glâne, Olten - Liestal (tunnel de Wisenberg) et Zurich Aéroport - Winterthur (tunnel de Brütten)?

En l'absence d'éléments d'appréciation suffisants, nous estimons prématurés de renoncer à ces mesures et nous nous opposons à leurs suppressions dans les arrêtés y relatifs. Avant toute décision relative à ces projets, il convient d'élaborer une vue d'ensemble relative aux grands projets ferroviaires à moyen et long terme.

5.4 Soutenez-vous le projet du Conseil fédéral visant à présenter d'ici à 2016 au plus tard un projet indiquant si et comment le tunnel de Wisenberg, le tunnel de base du Zimmerberg et d'autres projets doivent être réalisés?

Nous apportons notre soutien au principe de présenter une nouvelle vue d'ensemble pour la période 2020 – 2030. (voir chapitre 3). d'ici quelques années. Nous ne voyons cependant aucune raison d'attendre 2016 pour cela et l'horizon 2012 nous semble plus approprié. Le Zimmerberg II fait de son côté partie des options d'extension à réaliser simultanément à l'offre de base..

5.5 Comment appréciez-vous l'adaptation du crédit d'ensemble de la NLFA?

Il s'agit en fait d'une question purement rhétorique puisque personne ne remet en question l'achèvement des NLFA. En revanche, il n'est pas admissible que les coûts supplémentaires générés par la réalisation des NLFA réduisent d'autant les crédits destinés aux mesures ZEB. Une solution doit par conséquent être trouvée pour financer ces coûts supplémentaires.

5.6 Acceptez-vous l'augmentation temporaire de l'endettement de la Confédération et la prolongation du délai de remboursement des avances?

Nous approuvons cette mesure en estimant toutefois qu'elle ne suffira pas. A titre principal, nous demandons à ce que le financement de ZEB ne dépende pas de l'évolution des coûts de réalisation des NLFA.

5.7 Quelles autres remarques avez-vous à propos du projet mis en consultation?

Nos autres remarques sont contenues aux chapitres 1 à 4 de notre prise de position.

6 ANNEXE A propos d'OUESTRAIL

L'association OUESTRAIL est née en août 2004 de la fusion de la CISL (Communauté d'intérêt de la ligne Simplon – Lötschberg) et de la CITAJ (Communauté d'intérêt des transports ferroviaires de l'Arc jurassien). Comme son nom l'indique, OUESTRAIL s'engage en faveur d'un réseau ferroviaire performant dans la partie ouest de la Suisse.

Le comité d'OUESTRAIL se compose de représentants des domaines techniques et de parlementaires fédéraux de l'ensemble des cantons de Suisse occidentale et de toutes les sensibilités politiques. Les chefs des services cantonaux des transports participent activement aux travaux d'OUESTRAIL.

OUEST**RAIL**;

OUESTRAIL – JUIN 2007