

Conseil d'administration et Direction du groupe · Hilfikerstr. 1 · CH-3000 Berne 65

Madame Doris Leuthard, Présidente de la Confédération

Présidente du Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication
3003 Berne

Berne, le 7 novembre 2017

Prise de position des CFF sur le projet «Étape d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire 2030/35» mis en consultation.

Madame la Présidente de la Confédération,

Nous prenons volontiers position sur le projet «Étape d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire 2030/35» mis en consultation. Compte tenu des mutations que connaît le marché de la mobilité, il est primordial de pérenniser des transports publics attrayants et abordables tant pour les clients que pour les commanditaires que sont la Confédération et les cantons et d'améliorer la compétitivité du chemin de fer. La prochaine étape d'aménagement revêt en ce sens une importance capitale pour le développement durable de CFF SA. Nous vous saurions gré de prendre dûment en compte les éléments ci-après lors de la finalisation du message.

I. Remarques de principe

- **Accord sur les principes directeurs:** nous estimons que les principes directeurs prévalant à l'étape d'aménagement 2030/35 fixent clairement les priorités. L'offre n'est réaménagée qu'en cas de surcharges ou de forte demande, de manière à garantir la

CFF SA

Conseil d'administration et Direction du groupe
Hilfikerstrasse 1 · 3000 Berne 65 · Suisse
Téléphone +41 51 285 00 01 · monika.ribar@sbb.ch · www.cff.ch

stabilité de l'exploitation sans compromettre le maintien de la substance et les autres aménagements d'infrastructure ferroviaire.

- **Accord sur la variante à 11,5 milliards de francs:** nous saluons la décision du Conseil fédéral et de l'OFT qui recommandent la mise en œuvre de la variante à 11,5 milliards de francs à l'horizon 2035. Par rapport à la variante à 7 milliards à l'horizon 2030, celle-ci permet en effet de proposer à la clientèle une offre nettement plus attrayante, procure des avantages sur l'ensemble du territoire et s'avère plus rentable, pour autant que le concept d'offre soumis par les CFF soit pris en compte.
- **Vaste consensus sur les grands projets:** la variante à 11,5 milliards de francs comprend globalement les mêmes grands projets que la proposition élaborée par les CFF. Par ailleurs, l'introduction de la cadence au quart d'heure entre Berne et Zurich et la réalisation des projets d'infrastructure nécessaires à cette fin font partie intégrante de la planification, ce dont les CFF se félicitent.
- **Optimisation du concept d'offre visant à prévenir les augmentations tarifaires:** les CFF et l'OFT s'accordent sur la nécessité d'optimiser encore le concept d'offre et les projets d'aménagement de l'infrastructure y afférents d'ici à la rédaction du message. Pour préserver la compétitivité du chemin de fer à long terme, la hausse des fonds publics doit être limitée autant que possible. Les CFF entendent éviter que l'étape d'aménagement ne se traduise par des augmentations tarifaires et des hausses des prix du sillon qui mettraient sérieusement à mal la compétitivité des transports publics. Dans leur proposition, ils suggèrent des approches possibles pour mener à bien ces ajustements. Selon le rapport explicatif de la Confédération sur la procédure de consultation, les gains d'efficacité des entreprises de chemin de fer devraient en partie compenser les coûts des aménagements. Toutefois, cette hypothèse ne peut se vérifier que partiellement, en particulier en trafic régional où les offres ne s'autofinancent pas. Pour garantir le financement futur de la convention sur les prestations (CP), les investissements supplémentaires de renouvellement de l'infrastructure nécessaires dans le sillage des aménagements prévus doivent également être pris en compte dans la simulation FIF. Pour l'heure, il n'est pas possible d'affirmer que les coûts pourront être intégralement compensés par des gains d'efficacité.
- **Accord sur le programme d'économies:** les CFF soutiennent l'objectif d'économies, chiffré entre 0,5 et 1 milliard de francs, à condition qu'il porte sur l'ensemble de l'étape d'aménagement et pas uniquement sur les grands projets cités. Les CFF proposent d'économiser, par le biais de Capex Management, une partie des réserves de projet

reçues à mesure de l'avancement du programme et, ce faisant, d'optimiser encore l'étape d'aménagement. Ces économies ne doivent pas être réaffectées à d'autres projets, mais contribuer à améliorer la rentabilité de l'étape d'aménagement. Nous appelons également de nos vœux que la Confédération présente dans son message les orientations stratégiques (normes, standards, etc.) qu'elle préconise pour accroître l'utilité pour la clientèle malgré la diminution des fonds publics.

- **Remarques sur l'aménagement partiel du tunnel de base du Lötschberg:** sur le fond, les CFF approuvent que l'aménagement du tunnel de base du Lötschberg ne soit pas prévu dans l'étape d'aménagement. En effet, les surcharges de trafic prévues entre Berne et Thoune à l'horizon 2035 peuvent être palliées par d'autres mesures. À l'image des représentants de la branche (UTP), les CFF ne sont favorables à une réintégration de ce projet que s'il permet d'optimiser encore le concept du Conseil fédéral et ce, sans compromettre les concepts d'offre et les projets prévus dans l'étape d'aménagement PRODES 2030/35 ni affecter la rentabilité de cette dernière (y c. coûts induits par les investissements).

II. Divergences subsistantes au niveau du concept d'offre et des grands projets

- **Manque de transparence due à l'approche modulaire:** fondé sur les résultats d'un traitement modulaire, le projet mis en consultation n'est pas encore adapté à une planification du concept global. Il est, selon nous, nécessaire d'élaborer une représentation transparente, exhaustive et correcte du concept d'offre, des investissements ainsi que des résultats de l'évaluation et des coûts induits sous la forme d'un concept de référence 2035 – plus particulièrement dans la perspective du débat politique à venir.
- **Proposition des CFF:** en élaborant leur proposition pour l'étape d'aménagement PRODES 2030/35 parallèlement au mandat de planification de l'OFT, les CFF ont développé une offre de transport abordable et axée sur la demande, à l'échelle de la Suisse. Ils se sont appuyés sur les conclusions des ateliers menés avec l'OFT et les cantons pour développer les concepts globaux demandés et ont mis au point une proposition qui répond aux objectifs principaux et devrait, en outre, bénéficier d'un large appui politique.
 - Vous trouverez de plus amples indications sur le concept d'offre dans l'annexe 1.
 - L'annexe 2 récapitule les objectifs d'offre de la proposition des CFF absents du projet mis en consultation.

Dans la suite du document, nous souhaitons présenter les éléments de la proposition des CFF qui se distinguent du concept décrit dans le projet. Ce faisant, notre principal objectif est de parvenir à une solution commune d'ici à la rédaction du message. En l'absence de consensus, les CFF apprécieraient que les approches suivantes soient au moins soumises comme autant de solutions possibles.

- **Approche relative au concept d'offre Zurich–Zoug–Lucerne:** l'OFT et les CFF s'accordent sur la nécessité d'aménager progressivement l'offre et l'infrastructure en Suisse centrale: d'abord le tunnel de base du Zimmerberg (TBZ) II, ensuite la gare de passage de Lucerne. Pour rentabiliser les investissements dans le tunnel de base du Zimmerberg II et satisfaire les attentes de la clientèle, il est cependant nécessaire d'introduire une cadence au quart d'heure sur la ligne Lucerne–Zoug–Zurich. Si les CFF proposent d'introduire la cadence au quart d'heure dans l'étape d'aménagement PRODES 2030/35 sans construire la gare de passage, ils n'en soutiennent pas moins cette option à long terme. La variante proposée par l'OFT, qui prévoit seulement trois trains rapides par heure sur la ligne Zurich–Zoug–Lucerne et ne permet qu'une chaîne de voyage d'une demi-heure pour un grand nombre de clients, offre une moindre utilité pour la clientèle et grève le résultat du trafic grandes lignes. L'offre proposée par les CFF est plus avantageuse que celle de l'OFT pour quelque 84 000 clients, et désavantageuse pour 30 000 clients. Par rapport à la variante de la Confédération, la proposition des CFF dégage un résultat supérieur de 35 millions de francs par an en trafic grandes lignes.
- **Approche relative au concept d'offre Genève–Neuchâtel via Bussigny:** dans le cadre des ateliers menés avec l'OFT pour élaborer les concepts globaux, une solution acceptable a pu être trouvée. Un train circulera à la cadence horaire entre Genève et Neuchâtel via Bussigny, ce qui permettra de réduire la surcharge actuelle sur cette ligne sans une extension à quatre voies sur le tronçon Bussigny–Daillens. Dans le cadre des travaux d'optimisation, il faudrait toutefois étudier la possibilité de perfectionner davantage encore l'offre en augmentant la vitesse des RER entre Yverdon-les-Bains et Lausanne. Afin d'accroître également les capacités entre Lausanne et Vevey, il faudrait supprimer les plus petits arrêts pour permettre au RER de ne desservir que les arrêts les plus fréquentés et, partant, de circuler plus rapidement. En trafic marchandises, une interdiction de circulation subsiste entre Vallorbe et Lausanne. Il faudrait également prévoir des mesures pour les installations d'exploitation dédiées au trafic marchandises qui, pour l'heure, ne sont plus en mesure d'absorber la forte croissance des activités logistiques de cette région.

- **Approche relative à l'aménagement Neuchâtel–La Chaux-de-Fonds:** la variante présentée dans le projet mis en consultation qui prévoit la suppression du rebroussement à Chambrelieu a un impact négatif sur le résultat des CFF. Les CFF considèrent la ligne directe comme la meilleure solution à long terme, une option que soutient également le canton de Neuchâtel. Toutefois, étant donné que cette ligne ne devrait présenter aucune surcharge à l'horizon 2030/35 et que la ligne directe affiche un rapport coût-utilité négatif, les CFF estiment que le financement de cet aménagement dans l'étape d'aménagement PRODES 2030/35 ne constitue pas une priorité. Les fonds alloués dans le cadre de la convention sur les prestations 2017-2020 permettront d'assainir la ligne actuelle et de garantir son exploitation en toute sécurité au moins jusqu'en 2035.

III. Éclaircissements nécessaires sur le financement et les coûts

- **Coût global de l'étape d'aménagement:** actuellement, les coûts totaux de mise en œuvre des projets prévus dans le projet mis en consultation s'élèvent à respectivement 7,6 milliards de francs et 12,6 milliards de francs, selon la variante retenue. L'enveloppe de 7,6 milliards de francs se répartit comme suit: 7 milliards pour les aménagements et 0,6 milliard pour les renouvellements; celle de 12,6 milliards de francs prévoit 11,5 milliards pour les aménagements et 1,1 milliard pour les renouvellements. Les CFF estiment que cette ventilation des coûts ne ressort pas suffisamment du projet mis en consultation.
- **Chapitre supplémentaire sur les conséquences pour les entreprises de transport:** les CFF proposent d'ajouter au chapitre «Conséquences» un sous-chapitre consacré à l'impact économique sur la rentabilité à long terme des entreprises de transport
- **Nécessité d'actualiser les coûts d'investissement et les coûts induits pour l'infrastructure et le trafic régional:** les CFF émettent des réserves sur le calcul et la prise en compte globale des investissements présentés dans le projet mis en consultation et de leurs coûts induits pour l'infrastructure. Par ailleurs, les conséquences sur les indemnités compensatoires en trafic régional à l'échelle fédérale et cantonale (notamment en tenant compte des différences régionales) et l'impact possible sur les tarifs devraient être approfondis. Il est, selon nous, nécessaire d'élaborer une représentation transparente, exhaustive et correcte, plus particulièrement dans la perspective du débat politique à venir. Si le crédit d'engagement ne finance que les coûts d'aménagement de l'infrastructure (95%), il convient de veiller à ce que les fonds

résiduels soient intégrés en sus dans les futures conventions sur les prestations, de manière à ne pas compromettre le maintien de la substance.

- **Éclaircissements nécessaires sur la simulation FIF:** dans la planification à long terme (MUP/LFP 2018-2037) actuellement en vigueur, les CFF misent sur une hausse des fonds nécessaires à l'exploitation et au maintien de la substance (y.c. étape d'aménagement PRODES 2030/35) de l'ordre de 2,3% par an. Ce chiffre tient déjà compte des économies et gains de productivité visés dans le cadre du programme interne Capex Management. Le projet mis en consultation prévoit, en revanche, une augmentation de 2% par an. Il conviendrait d'étudier la planification des autres gestionnaires de l'infrastructure et d'adapter la simulation FIF le cas échéant.
- **Définition du financement par les cantons et les tiers:** compte tenu de la dimension essentiellement régionale que revêtent la construction de la gare de passage de Lucerne et le «Herzstück» ou maillon central de Bâle, l'arrêté fédéral relatif à la variante à 11,5 milliards de francs devrait créer les bases légales pour permettre aux cantons et aux tiers de financer – à leurs propres risques – ces deux mesures. À cet égard, il convient de définir, déjà au niveau législatif, les responsabilités en matière de financement des coûts induits. Dans le cadre du maillon central de Bâle, les CFF considèrent qu'il faudrait encore élaborer un concept intermodal intégrant non seulement le trafic régional (RER) mais aussi le trafic grandes lignes national et international ainsi que le réseau public de proximité (trams et bus).
- **Contribution au financement des évolutions technologiques:** pour l'heure, le projet mis en consultation prévoit de financer les évolutions technologiques exclusivement par le biais des futures conventions sur les prestations. Compte tenu du volume d'investissement considérable et de l'évolution fulgurante des technologies, cette approche semble très restrictive, raison pour laquelle nous privilégions l'intégration d'une solution de financement également dans l'étape d'aménagement. Si les évolutions technologiques sont financées par la convention sur les prestations, les CFF appellent de leurs vœux que ces fonds soient calculés en sus, de manière à ne pas compromettre le maintien de la substance, et qu'ils puissent, au besoin (en cas de réalisation), être mis à disposition dans les meilleurs délais. En raison des montants – vraisemblablement colossaux – que cela représente, il faudrait les intégrer également dans la simulation FIF de la Confédération.

IV. Précisions des informations relatives à la prochaine étape d'aménagement PRODES, aux perspectives de transport et aux nouvelles technologies

- **Analyse de la stratégie à long terme des chemins de fer et du processus de planification PRODES:** compte tenu de la rapidité des évolutions sociales et technologiques, les CFF saluent le fait que la stratégie à long terme des chemins de fer soit passée en revue dans la perspective de la prochaine étape d'aménagement. Les CFF apprécient d'être impliqués dans son élaboration et de pouvoir mettre en avant leur attitude entrepreneuriale. Dans la perspective de la planification des futures étapes d'aménagement, les CFF se féliciteraient que le processus de planification PRODES fasse l'objet d'une concertation entre la Confédération, les cantons et les entreprises de chemin de fer et soit, le cas échéant, adapté. L'idée générale est d'optimiser constamment le processus de planification en intégrant les *enseignements des expériences précédentes*.
- **Fiabilité de l'étape d'aménagement:** nous approuvons la volonté d'analyser constamment les répercussions des changements sociaux et technologiques afin de pouvoir les intégrer dans une planification roulante et souple – et ce, en principe, jusqu'aux premiers coups de pioche. À cet égard, il est déterminant que la planification s'appuie sur des éléments qui tiennent compte des évolutions les plus diverses. Pour les CFF en effet, il serait important d'intégrer, outre les perspectives de transport, le scénario de l'ARE dans le chapitre «Technologies nouvelles» du projet et de le situer dans le temps. Dans le but de limiter le risque d'investissements inappropriés, nous attendons que la rentabilité et la capacité de financement des concepts d'offre déjà mis en œuvre, y compris les mesures d'infrastructure y afférentes, soient évalués au moyen d'un processus à définir. Cette démarche devrait également être mise en œuvre dans le cadre de l'étape d'aménagement PRODES 2025.

Contexte: les CFF estiment que la qualité des prévisions jusqu'en 2025 est élevée. Au-delà, le degré de précision s'étioule, notamment parce qu'il est impossible de prévoir le taux de pénétration des véhicules autonomes. À l'horizon 2040, on table sur une imprécision de l'ordre de $\pm 20\%$. Les nouveaux scénarios évaluant la demande de véhicules autonomes ne remettent aucunement en question les aménagements sur les axes principaux. Sur certaines lignes périphériques en revanche, le rail pourrait ne plus être compétitif. C'est pourquoi les CFF souhaitent auditer les lignes secondaires concernées ainsi que les petits arrêts (moins de 500 usagers par jour en 2030). D'ores et déjà confronté à des incertitudes en raison du changement structurel de l'économie suisse, le développement du trafic marchandises, en particulier du trafic par wagons complets, doit faire l'objet d'une observation constante.

Nous sommes reconnaissants du travail remarquable accompli par l'OFT pour élaborer ce message particulièrement exigeant, vous assurons de notre volonté de coopérer pour trouver les meilleures solutions et vous remercions par avance de tenir compte de nos préoccupations. Nous restons par ailleurs à votre disposition pour tout complément d'information.

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

Monika Ribar
Présidente du Conseil d'administration

Andreas Meyer
CEO

Copie à (par e-mail):

- Véronique Gigon, secrétaire générale suppléante du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, veronique.gigon@gs-uvek.admin.ch
- Serge Gaillard, directeur de l'Administration fédérale des finances, serge.gaillard@efv.admin.ch
- Peter Füglistaler, directeur de l'Office fédéral des transports, peter.fueglistaler@bav.admin.ch

Annexes:

- Annexe 1: proposition des CFF relative au concept d'offre de l'étape d'aménagement PRODES 2030/35
- Annexe 2: objectifs d'offre de la proposition des CFF absents du projet mis en consultation
- Annexe 3: saisie détaillée des observations relatives au projet mis en consultation
- Annexe 4: catalogue de questions sur le projet mis en consultation