

CFF, Direction du groupe, Hilfikerstrasse 1, 3000 Berne 65

Office fédéral des transports  
3003 Berne

Par courriel à: [finanzierung@bav.admin.ch](mailto:finanzierung@bav.admin.ch)

Berne, le 12 septembre 2023

## **Consultation relative au plafond de dépenses 2025-2028 pour l'infrastructure ferroviaire**

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous donner la possibilité de prendre position sur la consultation relative au «plafond de dépenses 2025-2028 pour le financement de l'infrastructure ferroviaire».

Une infrastructure ferroviaire sûre et performante est essentielle pour fournir des prestations de qualité de la manière la plus efficace et la plus écologique possible pour notre clientèle, et pour tenir compte de la croissance des trafics voyageurs et marchandises. Si le maintien nécessaire de la substance n'est pas garanti, la qualité de l'exploitation et de l'horaire baissera, le rattrapage associé au maintien de la substance augmentera et les aménagements décidés seront retardés.

Ces dernières années, les CFF ont réussi à maintenir l'état du réseau à un niveau stable. Cela leur a permis de fournir leurs prestations de manière plus efficace, et de soulager la Confédération en tant que mandant. Des économies d'environ 540 millions de francs sont déjà réalisées dans la période de convention sur les prestations CP 2021-2024 en cours, et l'offre de CP 2025-2028 prévoit près de 500 millions de francs supplémentaires de mesures visant à gagner en efficacité.

Pour élaborer leur offre de CP actuelle, les CFF ont systématiquement examiné les besoins existants, mis de côté les mesures qui n'étaient pas impératives et reporté les projets qui pouvaient l'être à des périodes ultérieures. Les conséquences de ces mesures ainsi que les répercussions d'éventuelles nouvelles priorités sur l'état de l'infrastructure et sur notre clientèle ont été présentées de manière transparente au mandant dans les précédents communiqués et entretiens, et ce dernier a également accepté la méthode appliquée.

### **CFF SA**

Direction du groupe  
Hilfikerstrasse 1 · 3000 Berne 65  
Tél. +41 51 285 00 10  
[vincent.ducrot@sbb.ch](mailto:vincent.ducrot@sbb.ch) [www.CFF.ch](http://www.CFF.ch)

Un examen approfondi de la faisabilité et de la capacité d'exploitation a par ailleurs montré que l'offre soumise par les CFF pouvait être mise en œuvre avec les ressources humaines et techniques disponibles. Les CFF sont convaincus que l'offre élaborée par leurs soins tient ainsi compte de manière appropriée tant des besoins de l'infrastructure que des exigences du mandant. Nous constatons que, dans le projet de consultation en question, le Conseil fédéral a maintenant revu à la baisse le cadre financier disponible de plus d'un milliard de francs par rapport à l'offre des CFF.

Nous vous communiquons ci-après notre estimation des répercussions de cette réduction. Elle reflète l'état de nos connaissances au moment de la rédaction. L'OFT et nos experts participent actuellement à des ateliers d'approfondissement organisés d'un commun accord et qui pourraient donner lieu à d'éventuels ajustements.

En l'état actuel de la situation, nous vous prions ci-après de réintroduire dans le message final du Conseil fédéral les moyens destinés aux CFF que nous avons demandés dans notre offre du 28 février 2023. Dans le cas contraire, il est très probable que l'état de l'infrastructure ferroviaire se dégrade au cours des prochaines années, au point de remettre en question la poursuite des améliorations de la qualité et la stabilisation de l'état du réseau, et d'empêcher la réalisation des travaux préparatoires nécessaires aux projets d'aménagement. Les conséquences seraient graves, notamment pour l'avenir.

## **1. Cadre financier insuffisant: les besoins avérés ne sont toujours pas couverts**

Chiffré à 7,7 milliards de francs, le cadre de financement prévu par le Conseil fédéral pour l'exploitation et le maintien de la substance de l'infrastructure CFF n'est que légèrement supérieur à celui de la période de CP 2021-2024 (+100 millions de francs, soit une hausse de 1,3%). Les CFF, eux, ont demandé à la Confédération, en tenant compte du renchérissement, un financement de 9,3 milliards de francs, qu'ils ont justifié en détail. Un facteur clé justifiant la nécessité de cette croissance est l'évolution du renchérissement. Si l'on exclut cette dernière, la croissance de l'offre par rapport à la période précédente est de 10%, soit environ 2,4% par an. Les besoins supplémentaires se situent donc dans le cadre des deux dernières périodes de CP.

	<b>Portée de la CP CFF</b>	<b>Croissance corrigée du</b>
CP 2017-2020	7,1* milliards de francs	+11%
CP 2021-2024	7,6 milliards de francs	+8,2%
CP 2025-2028	Proposition du Conseil fédéral: 7,7 milliards de francs Offre des CFF: 9,3** milliards de francs	Proposition du Conseil fédéral: -6% Besoins des CFF: +10%

\* Afin d'obtenir des données comparables, les fonds pour les tâches systémiques (estimés à .500 millions de francs) sont exclus de ce chiffre.

\*\* Hors indemnités supplémentaires en raison d'une baisse prévue des contributions de couverture du trafic grandes lignes.

Il convient de noter que si les CFF disposent, en valeur, de près de 75% des installations ferroviaires du pays, ils ne recevraient, avec la proposition du Conseil fédéral, qu'à peine 55% des moyens prévus pour leur exploitation, leur entretien et leur rénovation.

## **Causes de la croissance des besoins de financement**

### **1.1. L'extension et la modernisation de l'infrastructure ferroviaire entraînent une hausse des besoins pour le maintien de la substance**

Avec la mise en place et l'extension des différents systèmes RER (ZH, GE), l'achèvement de Rail 2000, les nouvelles transversales alpines au Saint-Gothard ainsi que la mise en service de la ligne diamétrale de Zurich, le nombre d'installations des CFF n'a cessé d'augmenter ces 40 dernières années. Les installations concernées nécessitent des travaux d'entretien, voire des rénovations, pour certaines.

### **1.2. La densité normative croissante provoque l'augmentation des coûts globaux du système**

La densité normative croissante, sous forme de prescriptions légales, d'exigences techniques renforcées ou de directives, constitue un facteur de coûts important. La tendance se poursuit et, pour la période 2025-2028, le système ferroviaire sera confronté à des besoins supplémentaires jusque-là non financés (p. ex. protection de l'eau, biodiversité, exigences en matière de sécurité au travail et hausse des exigences dans les domaines de la protection du climat et du photovoltaïque). Nous sommes conscients que différents acteurs contribuent à cette tendance. C'est précisément pour cette raison que nous estimons qu'il est nécessaire d'aborder ce sujet ensemble au niveau structurel.

### **1.3. L'évolution du renchérissement entraîne une baisse réelle des indemnités**

D'après les prévisions de la Confédération, il faut compter sur une hausse du renchérissement de plus de 9% pour la période 2022-2028 (horizon de planification), ce qui augmente la base de coûts d'environ 950 millions de francs dans le cas des CFF. En ce qui concerne les projets d'aménagement, cette évolution est d'ores et déjà systématiquement prise en compte à l'aide d'une compensation indexée du renchérissement. En revanche, aucune compensation correspondante n'est prévue dans le cas de la convention sur les prestations. Si le Conseil fédéral décidait de renoncer à une compensation du renchérissement dans le cadre de la CP, les CFF recevraient en réalité des moyens inférieurs d'environ 6% par rapport à la période de CP 2021-2024 actuelle. Le niveau actuel de disponibilité et de fiabilité de l'infrastructure serait, de ce fait, remis en question.

## **2. Réalisation des objectifs du mandat: restrictions dans la fourniture de prestations; remise en question de la mise en œuvre des étapes d'aménagement**

Si les CFF s'efforcent de satisfaire aux exigences formulées par le mandant, ils ne seraient pas en mesure de le faire avec le cadre financier proposé par le Conseil fédéral.

Les conséquences auxquelles il faut s'attendre, du point de vue des CFF, en cas de mise en œuvre des directives du Conseil fédéral sont exposées ci-après au regard des principaux objectifs et orientations stratégiques du Conseil fédéral en matière d'infrastructure ferroviaire. Certains de ces points sont déjà mentionnés dans le rapport explicatif du Conseil fédéral (p. 39) et sont réaffirmés ci-dessous.

### **2.1. Sécurité: le maintien du niveau de sécurité actuel deviendrait de plus en plus compliqué; les risques liés aux installations augmenteraient**

Garantir la sécurité de leur clientèle et de leur personnel est la priorité absolue des CFF. La gestion de la sécurité des CFF vise à surveiller en permanence les installations d'infrastructure. Les installations déterminantes pour la sécurité qui ne peuvent être remplacées à temps sont exploitées de manière limitée ou mises totalement hors service avant l'apparition d'un risque accru pour la sécurité. Cette pratique permet de garantir un niveau de sécurité élevé à tout moment. Il convient toutefois de noter qu'un sous-financement structurel de l'infrastructure:

- restreindrait la disponibilité des installations à moyen ou long terme. Quand des infrastructures ne sont pas pleinement exploitables, des tronçons de ralentissement ou des interruptions de tronçons sont nécessaires;

- augmenterait la vétusté des installations existantes, d'où une hausse générale des risques de sécurité inhérents à l'infrastructure. Cela concerne notamment des installations comme les murs de soutènement ou les aqueducs.

Par ailleurs, si l'infrastructure était sous-financée, il serait impossible d'améliorer la sécurité au-delà du niveau actuel, notamment en supprimant des goulets d'étranglement dans les installations d'accueil en gare.

## **2.2. La disponibilité, la résilience et la qualité du réseau se dégraderaient**

Aujourd'hui déjà, du fait du manque de moyens, il faut renoncer aux mesures de rénovation nécessaires sur les lignes régionales et secondaires ainsi que sur les voies secondaires. À l'avenir, le risque de restrictions de la disponibilité, de perturbations et de pannes système augmenterait également sur les lignes principales, ce qui toucherait davantage de clientes et clients.

## **2.3. Répercussions sur le maintien à long terme de la valeur de l'infrastructure**

Les CFF estiment que le maintien à long terme de la valeur de l'infrastructure ne pourrait être garanti avec un cadre de financement de 7,7 milliards de francs pour la période de CP 2025-2028. L'évolution de l'état du réseau et le retard pris dans le maintien de la substance ainsi que dans la modernisation du réseau ferroviaire en témoignent.

### **2.3.1. L'état du réseau ne pourrait être maintenu**

Dans le rapport sur l'état du réseau de 2022, les CFF rapportent une valeur d'état moyenne de 2,7. Cette valeur est restée relativement constante depuis 2014, sans toutefois atteindre la valeur cible attendue par le Conseil fédéral, à savoir 2,5 (valeur plus basse = meilleur état). Le projet précise qu'au vu de l'évolution de ces dernières années, le Conseil fédéral n'observe pas de risque de détérioration de l'état du réseau avec le plafond de dépenses proposé. Les CFF ne partagent pas cette analyse. Au contraire, nous considérons que la note d'état du réseau ne pourra pas être maintenue à son niveau actuel (2,7 +/- 0,1).

Il faut en outre tenir compte du fait que la note actuelle de l'état du réseau ne permet pas de se prononcer sur l'évolution future de l'état du réseau: étant donné le grand nombre d'installations des CFF, le système de mesure réagit en principe lentement, et les dégradations graduelles des installations ne sont visibles qu'ultérieurement. Il s'avère donc difficile et long de corriger a posteriori des valeurs d'état insuffisantes. Par ailleurs, ces dernières années, la prise en charge de grands ouvrages (p. ex. le tunnel de base du Saint-Gothard) a eu un effet positif sur l'évolution de la note moyenne. Il en résulte une amélioration du tableau général, sans que des investissements n'aient été réalisés dans les installations existantes nécessitant une rénovation.

### **2.3.2. Le retard pris dans le maintien de la substance augmenterait**

Dans leurs rapports annuels sur l'état du réseau, les CFF font état d'un retard qui correspond à la part du volume des installations exploitées au-delà de la durée de vie économiquement optimale. Fin 2022, cela concernait des installations d'une valeur de 7,8 milliards de francs suisses. Le facteur de retard (rapport entre le retard et la valeur de remplacement évaluée en pourcentage) s'est dégradé entre 2016 et 2022, passant de 5,2% à 6,6%. Le cadre de l'offre des CFF ne permet déjà pas de rattraper le retard dans la période 2025-2028: avec le cadre financier proposé par le Conseil fédéral, ce retard ne ferait que croître.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le retard présenté par les CFF en 2022 dans le cadre d'une révision, et a demandé aux CFF de procéder à une validation de ce retard en concertation avec l'OFT. Selon la recommandation du CDF, un plan de réduction du retard accumulé doit être prévu dans les prochaines conventions sur les prestations. Toutefois, un tel plan ne pourra être mis en œuvre qu'à compter de la fin des années 2020 au plus tôt, dans le cadre des directives du Conseil fédéral sur la CP 2025-2028. Non seulement la résorption du retard nécessitera des moyens financiers jusqu'en 2040 au moins, mais elle restreindra en même temps les marges de manœuvre pour d'autres aménagements.

### **2.3.3. La modernisation technologique du réseau ferroviaire serait retardée**

L'état des installations de réseau mobile et de sécurité est actuellement indiqué comme correct dans le rapport sur l'état du réseau. Il convient toutefois de noter que plus de la moitié des postes d'enclenchement reposent toujours sur la technologie de relais, conçue dans les années 1960 et 1970. Si cette dernière fonctionne de manière fiable pour l'exploitation existante, il n'est déjà plus possible de la faire évoluer en cas d'adaptations mineures. Elle requiert donc une mise à niveau dans la perspective de la modernisation nécessaire du système ferroviaire.

Le système de communication sur réseau mobile pour l'exploitation ferroviaire (passage de GSM-R à FRMCS) doit être remplacé au préalable et encore plus rapidement. Cette transition est impérative sur le plan technologique et doit être achevée avant fin 2036. Les méthodes de communication utilisées aujourd'hui datent du début du millénaire, et leur remplacement a été convenu avec les quelques fournisseurs encore disponibles. Par conséquent, les risques d'indisponibilité liés à la disparition des fournisseurs augmentent continuellement à chaque retard pris dans le remplacement. Il est donc impératif de réaliser des exploitations pilotes et des essais correspondants pour la mise en service de la nouvelle solution FRMCS au cours de la période de CP 2025-2028. Ces mesures seraient menacées par une réduction des moyens du niveau proposé par le Conseil fédéral.

## **2.4. Report du maintien de la substance: hypothèque sur la mise en œuvre des étapes d'aménagement**

La mise en œuvre du cadre financier prévu par le Conseil fédéral pour la CP 2025-2028 serait préjudiciable à la réalisation des étapes d'aménagement en cours à double titre.

### **2.4.1. Retard des mesures préparatoires pour les étapes d'aménagement**

La mise en œuvre de l'EA 2035 nécessite la réalisation d'une série de mesure préparatoires qui doivent être financées par l'intermédiaire de la convention sur les prestations. Il s'agit notamment du remplacement anticipé de postes d'aiguillage qui ne devraient pas encore être rénovés du point de vue du simple maintien de la substance. Avec le cadre de financement prévu, les CFF ne seraient pas en mesure de rénover les postes d'enclenchement concernés, ce qui retarderait également la mise en œuvre des mesures d'aménagement ultérieures. Le renouvellement prévu des postes d'enclenchement de Nyon (déjà repoussé de deux ans dans la planification actuelle), Olten, Dagmersellen et Zofingue, notamment, deviendraient impossibles.

### **2.4.2. Retards dus à la superposition du maintien de la substance et de l'aménagement**

En l'état actuel des choses, la mise en œuvre des étapes d'aménagement décidées mobilisera d'importantes ressources humaines, opérationnelles et techniques, surtout au cours de la période de CP 2029-2032. Les CFF s'efforcent donc de mettre en œuvre autant de rénovations nécessaires que possible durant la période de CP 2025-2028. En conséquence, ils ont délibérément maintenu leur offre dans les limites de la capacité d'exploitation et de la faisabilité. Or, avec le cadre financier proposé par le Conseil fédéral, les rénovations nécessaires devraient être reportées à la période de CP 2029-2032, ce qui alourdirait encore la phase la plus intense de la mise en œuvre des étapes d'aménagement. Les ressources humaines et techniques (faisabilité) ainsi que les intervalles nécessaires entre les chantiers (capacité d'exploitation) sont toutefois limités. En conséquence, la mise en œuvre des étapes d'aménagement devra, selon toute vraisemblance, être reportée.

## **2.5. Renonciation aux mesures à forte utilité pour la clientèle**

Selon l'ordonnance sur les concessions, la planification et le financement de l'infrastructure ferroviaire(OCPF), la maîtrise de l'évolution de la demande en trafic voyageurs doit passer par la convention sur les prestations (c'est ce qu'on appelle les «exigences du trafic»). Un plafond de dépenses fixé au niveau demandé par le Conseil fédéral risquerait d'avoir les répercussions suivantes.

- Les prolongements ou extensions de quai visant à tenir compte du nombre croissant de voyageuses et voyageurs ne pourraient être mis en œuvre comme prévu (p. ex. projets

sur les lignes Effretikon–Wetzikon ou Coppet–Genève). Ces mesures sont très coûteuses.

- Les mesures nécessaires pour garantir l'efficacité du trafic ferroviaire et la stabilité de l'horaire ne pourraient être réalisées comme prévu. Il s'agit notamment des projets d'augmentation de la fréquence des trains. Pour la période CP 2025-2028, la mise en œuvre de projets sur les lignes Olten–Aarburg-Oftringen, Zofingen–Emmenbrücke, Genève–Morges ou Neuchâtel–Biel/Bienne serait notamment compromise en raison du manque de financement.
- Il convient par ailleurs de noter que l'abandon des mesures relatives aux exigences du trafic pourrait avoir des répercussions négatives sur la mise en œuvre des concepts d'offre prévus (renoncer aux prolongements de quai empêcherait le recours à des compositions de trains plus longues).
- Dans le domaine du trafic marchandises, l'état des installations, p. ex. des cours de débord, resterait médiocre. Il serait impossible de financer les voies de réception et les nouveaux raccordements de voie, ainsi que de réaliser des mesures essentielles pour répondre aux exigences du transport de marchandises. Des projets déjà bien avancés (p. ex. Vufflens et Schaffhouse) seraient remis en question et les conditions infrastructurelles requises pour l'automatisation et la numérisation dans le transport de marchandises, dont l'attelage automatique numérique (DAC), ne seraient pas financées.
- En ce qui concerne le crédit d'engagement relatif à la promotion d'installations privées de transport de marchandises, les moyens prévus pour la période 2025-2028 à hauteur de 185 millions de francs seraient suffisants, pour autant que la mise en œuvre du projet Gateway Basel Nord (1<sup>re</sup> étape) connaisse comme prévu des progrès substantiels d'ici 2024. Dans le cas contraire, il convient d'attirer l'attention du Parlement sur le risque d'augmentation du crédit d'engagement 2025-2028, en particulier pour les terminaux de l'axe ouest-est.

## **2.6. La mise en œuvre dans les délais exigés par les normes légales est compromise**

L'offre de base des CFF prévoit environ 0,9 milliard de francs pour la mise en œuvre de la LHand. Même avec cette dotation, cette dernière ne pourra toutefois être achevée qu'au milieu des années 2030. Si ce montant était sensiblement réduit, ce qui serait inévitable si la proposition du Conseil fédéral venait à être appliquée, la mise en œuvre des mesures exigées par l'OFT serait à nouveau retardée, et ce jusqu'à la fin des années 2030, avec les inconvénients que cela implique pour ces groupes de clients, notamment les dépenses supplémentaires qui en découleraient dans l'exploitation.



## **2.7. Neutralité climatique et promotion des énergies renouvelables**

Selon les prescriptions de la Confédération (art. 10, al. 4 de la loi sur le climat et l'innovation), les CFF sont tenus d'atteindre la neutralité climatique d'ici 2040 au plus tard. Dans l'infrastructure, les gaz à effet de serre sont principalement émis par les locomotives diesel et les chauffages d'aiguilles au gaz. Dans ces deux cas, les moyens disponibles d'ici fin 2028 ne permettront pas de poursuivre activement la décarbonisation attendue. L'objectif d'atteindre la neutralité climatique d'ici fin 2040 ne pourra pas être atteint.

Les Chambres fédérales ont récemment approuvé une précision de la loi sur l'énergie selon laquelle les entreprises proches de la Confédération sont tenues d'équiper les surfaces qui s'y prêtent de manière à produire de l'énergie solaire (décision de modification de l'article 45b de la loi sur l'énergie). En raison des priorités imposées par le mandant, aucun moyen correspondant n'est encore prévu dans l'offre des CFF. Le cadre financier proposé par le Conseil fédéral permettrait d'autant moins aux CFF d'effectuer les investissements nécessaires.

## **3. Propositions des CFF**

Le cadre financier proposé par le Conseil fédéral aurait donc des conséquences graves sur le développement futur de l'infrastructure ferroviaire suisse. Les mesures de réduction des coûts et d'augmentation de l'efficacité prévues par les CFF pour cette période, de l'ordre de 500 millions de francs, sont déjà ambitieuses. Finalement, il existe un risque considérable de détérioration de l'état de l'infrastructure ferroviaire dans la période 2025-2028, susceptible de mettre en péril le maintien de la substance et son renforcement efficace tels qu'ils ont été menés ces dernières décennies.

Dans ce contexte, nous proposons – sous réserve de résultats consensuels à l'issue des ateliers en cours – que les moyens prévus pour les CFF dans le plafond de dépenses 2025-2028 soient fixés au niveau justifié dans l'offre du 28 février 2023, à savoir 9,3 milliards de francs (+1,6 milliard de CHF, renchérissement compris).<sup>1</sup>

Les moyens demandés sont nécessaires pour:

- assurer le maintien impératif de la substance;
- éviter une dégradation à long terme de l'état du réseau;

---

<sup>1</sup> Les éventuelles modifications résultant du processus MUP en cours (p. ex. conséquences d'une modification du produit des sillons) demeurent réservées et seront prises en compte dans la prochaine offre.

- exploiter au maximum les intervalles de construction disponibles jusqu'en 2028, ce qui permettra de réduire au minimum les retards des étapes d'aménagement en cours et à venir à partir de 2029.

Les CFF demandent par ailleurs l'intégration d'options dans le domaine du trafic marchandises (attelage automatique numérique et voies de raccordement, 100 millions de francs au total) et dans ceux de la protection du climat et du photovoltaïque (50 millions de francs).

Les CFF sont en mesure de mettre en œuvre les travaux prévus dans le cadre de leur offre sans pour autant remettre en question la capacité d'exploitation des offres prévues. Ces dernières années, les CFF ont démontré qu'ils pouvaient utiliser les moyens d'indemnisation disponibles selon la planification CP; depuis 2018, aucun solde de crédit important n'a été enregistré malgré des volumes d'investissement élevés.

Les CFF estiment en outre que les besoins qu'ils ont identifiés peuvent être financés en grande partie par les moyens disponibles dans le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF). En particulier, la réserve de 1,3 à 1,5 milliard de francs présentée dans le projet mis en consultation n'est ni compréhensible à ce niveau, ni prévue ainsi dans le cadre de la logique de financement FAIF.

Dans le cas où les moyens du FIF ne suffiraient pas à financer les besoins des gestionnaires d'infrastructure en matière de maintien de la substance, les CFF attendent, eu égard à la priorité accordée par la loi à l'exploitation et à la maintenance par rapport à l'aménagement (art. 4, al. 2, LFIF), que soient examinées des mesures permettant d'étaler dans le temps les étapes d'aménagement prévues.

Nous vous remercions de tenir compte de la présente prise de position et nous tenons à votre disposition pour de plus amples discussions.

Meilleures salutations

Vincent Ducrot  
CEO

Monika Ribar  
Présidente du Conseil  
d'administration

Copie à:  
Yves Bichsel, Secrétaire général du DETEC  
Sabine D'Amelio-Favez, directrice de l'AFF