

Aménagement de l'infrastructure ferroviaire : en avant pour la prochaine étape

L'extension du réseau ferroviaire suisse est réglée pour les dix prochaines années. Il faut maintenant s'occuper de la prochaine étape, qui s'achèvera en 2030. Le processus de planification sera fondamentalement renouvelé pour l'occasion. *Toni Eder, Christophe Mayor*

Abrégé En acceptant le projet Faif, les électeurs ont aussi modifié la planification des futurs aménagements de l'infrastructure ferroviaire. À l'avenir, ceux-ci seront définis au cours d'un processus échelonné impliquant tous les partenaires concernés par le trafic régional, les grandes lignes et les convois de marchandises. Ce processus s'inscrit dans une stratégie à long terme et dans le concept global d'aménagement du territoire suisse. Comme il n'est pas possible de financer tous les projets, il faut définir des priorités. C'est sur cette base que travaille l'Office fédéral des transports (OFT) et que sera défini le contenu de l'étape d'aménagement 2030 à présenter au Parlement.

L'adoption par référendum du projet «Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire» (Faif) a permis de créer un fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) de durée indéterminée, figurant dans la Constitution fédérale¹. Ce dernier permet une planification permanente et met à disposition les moyens nécessaires à un aménagement progressif du réseau, conformément à la demande. Parallèlement, les procédures liées à la planification de l'aménagement ont été définies, tandis que les tâches et le rôle de chacune des parties prenantes ont été répartis ou partiellement réaménagés.

Le Programme de développement stratégique (Prodes) prévoit une planification par étapes, aménagée selon un processus participatif incluant un ajustage progressif². Les planifications nationale et régionale seront ainsi harmonisées et les différents acteurs impliqués dès le début des études. La diversité des modes de transport doit être prise en compte de manière appropriée pendant la durée totale des études de planification³.

¹ Le texte entrera en vigueur le 1er janvier 2016, conformément à la décision du Conseil fédéral du 2 juin 2014.

² Itération.

³ L'OFT étudie les prochaines étapes depuis l'année dernière. L'aménagement de l'infrastructure ferroviaire est régi par le nouvel art. 48 de la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF). Celui-ci stipule que les infrastructures évolueront en fonction du Prodes.



La Confédération prévoit que le trafic de marchandises croîtra fortement jusqu'en 2030.

L'aménagement s'inscrira dans la stratégie ferroviaire à long terme et se réalisera par étapes. La première – déjà autorisée – correspond à la période qui va jusqu'en 2025 (voir *encadré*). La suivante (2030) doit faire l'objet d'un message que le Conseil fédéral présentera au Parlement d'ici 2018. Les orientations stratégiques de la planification sont les suivantes :

1. L'aménagement de l'infrastructure table sur la demande prévisible pendant les heures de pointe. La capacité du réseau est augmentée afin d'assurer une exploitation stable ainsi que la maintenance de l'infrastructure et les extensions. L'aménagement des installations d'accueil doit se poursuivre.

2. En trafic grandes lignes (TGL), l'objectif est de gagner en attrait par une densification de l'offre dans des corridors sélectionnés. Les réductions de temps de parcours ne sont pas prioritaires.
3. Dans le transport régional, l'objectif est de gagner en attrait par une densification de l'offre au sein des centres urbains. L'accessibilité des régions touristiques et la desserte de base des zones rurales doivent être assurées.
4. Dans le transport de marchandises, les conditions de production d'une offre attrayante, compétitive et économique seront créées. L'accent doit être mis

sur la disponibilité des installations nécessaires, ainsi que sur la capacité et la qualité des sillons en trafic intérieur et en import-export.

Pour Faif, le maintien de la qualité de l'infrastructure prime sur l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. Comme les besoins financiers à moyen terme de l'exploitation et du maintien de la qualité ne seront connus qu'après l'élaboration de la convention sur les prestations 2017 à

2020, le cadre financier de l'étape d'aménagement (EA) 2030 demeure incertain. Il devrait, cependant, évoluer entre 7 et 12 milliards de francs.

Une planification qui obéit à l'urgence

Pour planifier la prochaine étape, il faut d'abord évaluer la demande de trafic à l'horizon 2030. Les besoins sont ensuite analysés en comparant cette estimation

aux capacités de transport. Les surcharges sont ainsi identifiées pour chaque tronçon. Les prévisions pour le transport de voyageurs (TV) et de marchandises (TM) se fondent sur des hypothèses régionalisées du développement socioéconomique. Les principaux indicateurs sont la courbe démographique et la croissance économique. La Confédération estime que le trafic de voyageurs et de marchandises augmentera en moyenne de quelque 35 % entre 2012 et 2030.

À partir de l'analyse des besoins, les CFF développeront, sur mandat de l'OFT, des projets d'offres pour le TGL et le TM. Les régions de planification feront de même pour le TV. Elles s'engagent, en remettant leurs projets d'offre, à assumer leur part d'indemnité d'exploitation supplémentaire au cas où l'un de leurs projets devrait être retenu par la Confédération.

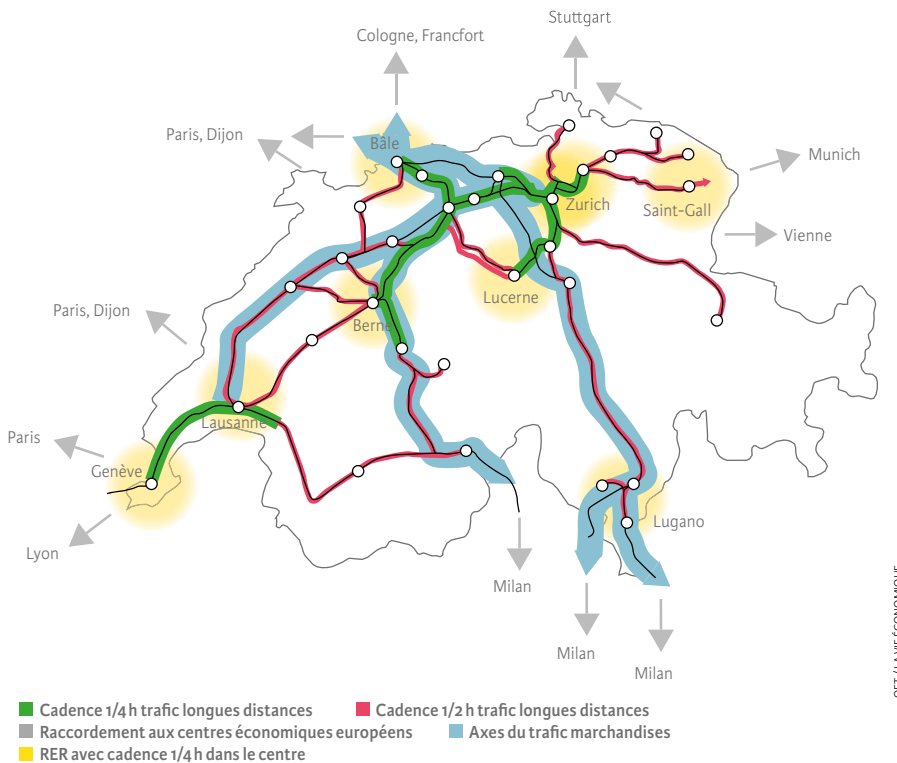
Une fois cette étape franchie, la conception de l'infrastructure peut commencer. Elle repose sur une approche à deux niveaux: le premier consiste à intégrer les projets d'offres TGL, TM et TRV dans le réseau national. Cela permet de déterminer les interactions entre les projets d'offres soumis.

Cette réflexion globale débouche sur la formation de modules. Ceux-ci touchent un ou plusieurs corridors ferroviaires et contiennent un ou plusieurs projets d'offres. Suit alors un ajustage entre matériel roulant, infrastructure et offre de prestations afin de trouver la solution optimale.

Après les modules, il faut définir les éléments nécessaires à l'évaluation socioéconomique: coûts de l'infrastructure (y. c. amortissement et entretien supplémentaires), coûts et utilité de la nouvelle offre (réduction de la surcharge de trafic ou des temps de parcours, revenus et coûts supplémentaires). Les modules sont ensuite classés par ordre de priorité dont les critères sont: le rapport coût-bénéfice, la possibilité de diminuer la surcharge de trafic, la compatibilité avec les perspectives ferroviaires à long terme et avec celle du Projet de territoire Suisse. Le degré d'urgence 1 contient les projets prioritaires qui sont potentiellement appelés à s'inscrire dans l'EA 2030.

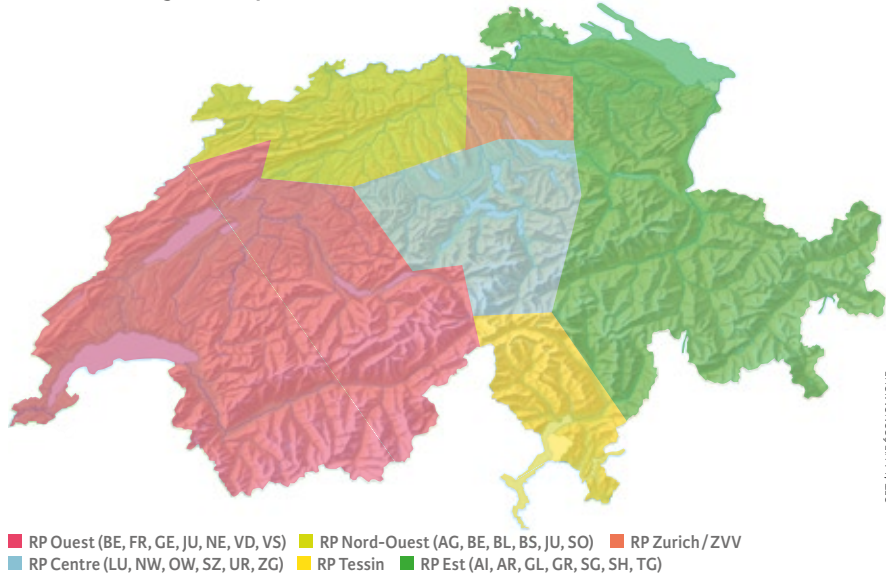
La somme des dépenses d'investissement de tous les modules du premier degré d'urgence dépassera vraisemblablement le volume de finances disponible. L'OFT doit donc choisir, sur la base des critères suivants, les modules à inscrire dans le concept global de l'EA 2030:

III. 1. Développement de l'infrastructure ferroviaire à long terme



OFT/LAVIEÉCONOMIQUE

III. 2. Les six régions de planification



OFT/LAVIEÉCONOMIQUE

- cadre financier ;
- priorité du besoin d'aménagement au sein du premier degré d'urgence ;
- interdépendance fonctionnelle et liée au réseau ;
- rapport avec d'autres programmes d'aménagement ;
- coordination intermodale ;
- principes régissant la politique des transports pour l'EA 2030 ;
- résultats d'études de sensibilité.

À l'aune de la croissance économique durable

Deux stratégies de la Confédération ont une influence déterminante sur la planification de l'EA 2030 : la stratégie ferroviaire à long terme de l'OFT et le Projet de territoire Suisse de l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

L'objectif stratégique de l'aménagement ferroviaire est de renforcer l'attrait de la place économique suisse tout en garantissant un caractère durable au développement du territoire, de l'économie et du tourisme. La stratégie ferroviaire à long terme a été élaborée dans cette optique et en coordination avec le Projet de territoire Suisse. L'horizon considéré va au-delà de 2050 et le développement prévu du réseau ferroviaire comprend trois grands objectifs :

- renforcer et compléter le système des nœuds par un horaire cadencé sur tout le territoire ;
- augmenter la fréquence de desserte des gares et étendre les capacités ;
- relever la vitesse de circulation sur certaines lignes⁴.

Les objectifs contenus dans la LCdF en matière de développement de l'infrastructure se basent sur la stratégie ferroviaire à long terme. C'est ainsi que les voyageurs devraient bénéficier de meilleures connexions avec des villes européennes comme Paris, Francfort ou Milan (voir *illustration 1*).

⁴ La réduction des temps de parcours constitue un objectif à plus long terme. Les aménagements ferroviaires réalisés d'ici là doivent maintenir cette possibilité.

Prodes EA 2025 et ZEB

Le Parlement a adopté le Prodes EA 2025 avec le projet Faif en juin 2013. Ce programme doit augmenter les capacités des chemins de fer dans les prochaines années. L'EA 2025 est budgétée à 6,4 milliards de francs et se réalisera parallèlement au projet ZEB (développement de l'infrastructure ferroviaire). Parmi les grands projets,

La même logique s'adresse aux liaisons entre les villes suisses, qui doivent bénéficier d'améliorations au niveau du trafic régional et d'agglomération. Les régions de montagne et touristiques doivent, enfin, être mieux raccordées. En ce qui concerne le transport de marchandises, il existe plusieurs projets, dont le transfert du trafic lourd transalpin, et diverses améliorations, dont celle de la disponibilité des sillons.

L'Office du développement territorial (ARE) a élaboré avec l'OFT un système permettant d'évaluer dans quelle mesure les projets d'offres pour l'EA 2030 s'alignent sur les objectifs du développement territorial. Ce système se compose d'un catalogue de critères qui s'appuie sur les objectifs et les stratégies du Projet de territoire Suisse :

- contribution au maintien de la compétitivité et de la diversité de la Suisse ;
- contribution à une urbanisation ordonnée ;
- contribution à une utilisation parcimonieuse du sol ;

Intégrer les parties prenantes

Les cantons se sont organisés en six régions de planification (voir *illustration 2*). Chacune d'elles comporte trois niveaux organisationnels : comité de pilotage, comité de coordination et espace de planification. La Confédération, les cantons et les chemins de fer sont représentés dans chaque instance. La structure ainsi créée permet l'échange d'informations sur l'état d'avancement de la planification entre les institutions responsables.

Les branches «logistique» et «transport des marchandises» doivent participer à la planification du TM. Cela implique la création d'un groupe consultatif de suivi comprenant, outre les chargeurs et les entreprises concernées, la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics, l'Association suisse des transports routiers (Astag), Economiesuisse et l'EPF Zurich.

Les entreprises de chemins de fer disposent d'un grand savoir spécialisé, nécessaire à la planification de l'offre et de l'infrastructure. La Confédération et les

cantons peuvent ainsi leur demander de mener des études en matière d'offre. L'OFT est compétent lorsque les projets sont nationaux. C'est lui qui charge les CFF de les élaborer pour les TGL et le TM sur l'ensemble du territoire. Le trafic régional dépend des régions de planification. Ce sont elles qui entament la planification de l'offre et qui mandatent les entreprises de chemin de fer concernées. Pour les études d'infrastructure, l'OFT charge les entreprises de transport d'intégrer les offres de prestations de tous les types de transport et de développer les projets appropriés.

Faire preuve de ténacité

La planification de l'EA 2030 a engagé tous les participants sur un chemin qui ressemble fort à une première ascension en montagne. Certains passages difficiles requièrent plusieurs tentatives afin de trouver la solution optimale. La réussite ne peut qu'être le fruit d'un travail de longue haleine avec des partenaires solidaires. L'OFT est conscient que le caractère novateur du processus peut engendrer des inquiétudes momentanées, car il exige de chacune des parties concernées qu'elles sortent des sentiers battus. Il est, toutefois, confiant : la voie empruntée mènera à temps à l'objectif de 2018 fixé par le Parlement.

La première étape a d'ailleurs été réussie. En novembre 2014, les projets d'offres ont été remis dans les délais impartis et avec la qualité requise. Les prochains jalons sont l'établissement des études d'infrastructure et la définition du concept global d'EA 2030, afin que le projet de message soit mis en consultation en 2017. La décision finale reviendra au Parlement.



Toni Eder
Sous-directeur et chef de la division Infrastructure de l'Office fédéral des transports (OFT), Ittigen

Christophe Mayor
Chef de projet Étape d'aménagement 2030 du Programme de développement stratégique (Prodes), section Planification, Office fédéral des transports (OFT), Ittigen

citons l'extension des capacités des tronçons suivants : Lausanne-Genève, Bienne-Neuchâtel, Berne-Thoune, Zurich-Coire, Saint-Gall-Coire et Bellinzona-Locarno^a.

^a Plus d'informations sur www.bav.admin.ch