

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jean-François Thuillard et consorts – Gare de Lausanne à l'arrêt, conséquences pour les utilisateurs de transports publics vaudois !

Rappel de l'interpellation

Nous apprenons par voie de presse et avec stupéfaction, que le colossal chantier de transformation et de rénovation de la gare de Lausanne est quasiment à l'arrêt. Cette gare est stratégique pour un développement judicieux de tous les transports publics de notre Canton.

Notre Grand Conseil a accepté lors de la dernière législature de nombreux crédits d'études, de modifications et de réalisations concernant le M2 et le M3.

A ce jour, notre Grand Conseil a accepté, à chaque fois pratiquement à l'unanimité, 3 tranches concernant le développement du M2-M3, éléments indispensables au développement de la mobilité dans la Capitale vaudoise. Les études nous ont montrés que 50% des utilisateurs ne sont pas des Lausannois, mais des personnes venant de tout le Canton, voire d'ailleurs. Le M2 dans sa forme actuelle est déjà à saturation aux heures de pointe.

Pour rappel, les objets présentés et acceptés par notre Grand Conseil sont :

- 18,9 mio en 2015, EMPD 216 (adopté le 10 mars 2015)*
- 153 mio en 2019, EMPD 148) (adopté le 12 novembre 2019)*
- 320 mio en 2022, EMPD 21_LEG_175 (adopté le 8 février 2022)*

Une quatrième tranche devrait être présentée en 2025 pour réaliser et finaliser le M3 du Flon à la Tuilère.

Le retard pris sur le chantier de la gare de Lausanne aura inévitablement des conséquences sur la réalisation des infrastructures M2-M3 et c'est pourquoi je me permets de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- Quel est le nouveau planning des travaux prévus à la gare de Lausanne ?*
- Quelles conséquences sur le développement des transports publics vaudois en général ?*
- Quels seront les incidences sur la réalisation et la transformation M2-M3 ?*
- A quelle échéance verra-t-on le M3 arriver à la Tuilère, prévu initialement en 2030 ?*
- Les incidences financières du coût du M2-M3 sont-elles chiffrées ?*

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Le Conseil d'Etat regrette fortement les retards pris dans le chantier stratégique de la gare de Lausanne, dommageables aussi bien pour la population, les commerces, les utilisatrices et utilisateurs du nœud ferroviaire de Lausanne que, plus généralement, pour les autres projets de mobilité dans l'agglomération lausannoise et l'attractivité du rail romand. Il est intervenu à plusieurs reprises, et encore dernièrement auprès du Conseil fédéral afin que des mesures urgentes soient prises.

En préambule et avant de répondre aux questions du député, il tient à rappeler le contexte et l'historique de ce projet majeur, porté par l'Office fédéral des transports et les CFF et financé en grande partie par la Confédération.

Le programme Léman 2030

La ligne ferroviaire reliant les villes de Lausanne et Genève, lesquelles constituent un pôle économique particulièrement dynamique et en constante progression, ne suffit pas à satisfaire les besoins actuels et doit être améliorée pour couvrir également les besoins futurs. Le programme Léman 2030 de développement des infrastructures ferroviaires des CFF sur l'arc lémanique est né d'un protocole d'accord valdo-genevois signé en avril 2009, et conclu en décembre de la même année, par la signature d'une convention-cadre entre la Confédération, représentée par l'Office fédéral des transports (OFT), les Cantons de Vaud et de Genève ainsi que les CFF relative au développement de l'offre et des infrastructures sur la ligne Lausanne – Genève-Aéroport (convention « Léman 2030 »).

Cette approche volontariste a porté ses fruits, puisqu'en mars 2011 le Conseil fédéral proposait de prioriser la modernisation et l'agrandissement de la gare de Lausanne. Cette modification de planification s'est également matérialisée par la création d'un fonds de durée illimitée pour le financement de l'infrastructure ferroviaire (FIF), d'un nouveau programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES), ainsi que par l'adaptation du contenu du programme ZEB (Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur), alors déjà en cours, dont la base légale est la loi sur le développement de l'infrastructure ferroviaire (LDIF).

Aujourd'hui, le programme Léman 2030 regroupe plusieurs projets stratégiques pour l'axe Lausanne – Genève en cours d'étude ou de réalisation, tels que la gare de Lausanne, la 4^e voie entre Lausanne et Renens, la 3^e voie entre Denges et Morges ou encore la gare de Morges. Il a également permis, en 2021, la mise en service des nouvelles installations de sécurité de la gare de Lausanne, prérequis indispensable à sa modernisation, puis l'inauguration de la nouvelle gare de Renens et sa passerelle « Rayon Vert » ; et, en 2022, la mise en service du saut-de-mouton entre Lausanne et Renens.

Le projet de la gare de Lausanne

La transformation complète de la gare de Lausanne permettra de compenser le retard de développement pour répondre à l'évolution prévue de la demande sur toutes les lignes qui la traversent, avec par exemple 100'000 personnes voyageant entre Lausanne et Genève estimées à l'horizon 2030. La gare doit être adaptée pour le trafic ferroviaire, mais aussi pour les déplacements des usagères et usagers de la gare, dont le nombre quotidien devrait atteindre 200'000 à l'horizon 2030. Les principales composantes du projet sont :

- L'élargissement et le prolongement des quais à 420 mètres, pour permettre d'accueillir des rames de 400 mètres pouvant transporter 1'300 passagers ;
- La construction de trois nouveaux passages inférieurs de plus de vingt mètres de large ;
- L'amélioration pour tous les usagères et usagers de l'accessibilité de l'interface multimodale de la gare ;
- La création d'espaces de services et d'achats, conformément à la stratégie des CFF.

Coordonnée avec l'environnement urbain et notamment le projet de la place de la Gare, la transformation de la gare de Lausanne déplace vers l'ouest le centre de gravité de celle-ci. C'est en effet dans cette direction que les quais seront prolongés, et c'est également à l'ouest que sera créé un nouveau passage inférieur dont les émergences seront situées au niveau du bas de l'avenue Ruchonnet. Le déplacement prévu vers l'ouest de la station du m2 s'inscrit dans la même logique.

Mise à l'enquête en 2015, et ayant fait l'objet de deux enquêtes complémentaires en 2018, la gare de Lausanne, quant à elle, est désormais entrée dans sa phase de réalisation. La décision d'approbation des plans, rendue en juin 2019, contient près de 200 charges (conditions au permis de construire) qui doivent être levées pour pouvoir réaliser certains lots du projet. Les travaux préparatoires ainsi que certains autres travaux ont pu être exécutés ou sont en cours d'exécution depuis l'été 2021. En revanche, les travaux principaux, dépendant de charges, ne peuvent pas démarrer tant que les CFF n'apportent pas les justificatifs demandés par l'OFT.

Le calendrier de réalisation prévoyait à l'entrée en force en janvier 2021 du permis de construire, délivré en juin 2019, un démarrage progressif des travaux dès le mois de juin 2021 et une mise en service de la nouvelle gare 10 ans plus tard (2031). En avril 2021, à la demande de l'OFT, en raison de ressources limitées, les CFF ont ajusté leur calendrier de réalisation intégrant des délais supplémentaires pour le traitement des charges au permis de construire. Cet ajustement a eu pour conséquences de reporter d'une année la mise en service (2032) en raison du démarrage des travaux principaux repoussé à janvier 2022, les travaux préparatoires pouvant se poursuivre.

Le premier coup de pioche officiel a finalement été donné le 29 juin 2021 en présences des Autorités fédérales, cantonales, communales et des CFF.

En novembre 2021, voyant que le processus de levées des charges n'était pas assez rapide et surtout pas fluide, la Conseillère d'Etat Nuria Gorrite est intervenue à plusieurs reprises auprès des organes de pilotage de Léman 2030, ainsi que publiquement. Pour le Canton, en effet, il n'était pas admissible qu'un projet avec un permis de construire soit bloqué en raison de processus administratifs trop longs, dans un contexte où les deux partenaires, l'OFT et les CFF, se rejettent la faute l'un sur l'autre. Ces interventions, conjointes avec la Ville de Lausanne, ont abouti à la mise en place, en début d'année 2022, d'un mode de gestion de crise pour ce dossier. Cette organisation de projet resserrée était le fruit d'un accord entre tous les partenaires du chantier de la gare de Lausanne, avec l'engagement que les charges bloquantes seraient levées suffisamment tôt pour permettre un début des principaux travaux de la gare de Lausanne à la fin de l'année 2022 avec comme objectif de limiter le report de la fin des travaux à 2033.

En octobre 2022, alors que les CFF devaient recevoir les autorisations nécessaires à la réalisation des travaux, les commanditaires ont reçu l'information que des lacunes dans le dossier concernant spécifiquement la statique des ouvrages du projet empêchaient l'OFT de délivrer le sésame tant attendu, reportant ainsi le début des travaux à une date restant encore à définir.

La gare de Lausanne et l'offre ferroviaire

En septembre 2014, le Grand Conseil a approuvé le décret finançant les études pour le développement du RER Vaud, qui forme l'ossature du système de transports publics cantonal. Plusieurs améliorations d'offres ont, depuis, déjà été mises en service, telles que le prolongement du réseau jusqu'à Grandson (2016), l'introduction d'une cadence à la demi-heure vers la Broye depuis Lausanne (2017), la desserte d'Aigle par le RER (2020) et la liaison directe entre Lausanne et la Vallée de Joux (2022), grâce au déplacement de la gare du Day.

Une évolution importante pour le réseau ferroviaire régional réside dans la densification de l'offre sur le barreau central Cully – Lausanne – Cossonay, qui verra circuler quatre trains par heure dès le changement d'horaire de décembre 2022 (horaire 2023). Cette cadence répond à l'importante croissance de la demande au cœur du RER et de l'agglomération Lausanne-Morges. La cadence stricte au quart d'heure entre Cully et Cossonay pourra être mise en œuvre au terme des travaux de la gare de Lausanne lorsque l'ensemble des fonctionnalités de la nouvelle gare seront opérationnelles.

Avec les différents chantiers du programme Léman 2030, l'offre des grandes lignes évoluera également au cours de la décennie à venir. Cette évolution se traduira d'abord par l'augmentation de la capacité et de la taille des trains, non seulement entre Lausanne et Genève mais aussi à destination du Valais, avec l'introduction progressive de nouveau matériel roulant en remplacement des rames anciennes encore en circulation.

L'amélioration concerne déjà le nombre de convois. Ainsi, le réseau, défendu par le Canton de Vaud avec la densification de l'offre en direction du Chablais, a vu en 2019 le prolongement à l'heure des RegioExpress jusqu'à Bex et Saint-Maurice.

Au terme des travaux des différents programmes d'aménagement, les Cantons de Vaud et Genève soutiennent la mise en place de dix trains par heure sur ce même axe, grâce à l'introduction de deux RegioExpress supplémentaires. Ce développement des RegioExpress a été adopté par les Chambres fédérales en juin 2019 dans le cadre de l'étape d'aménagement ferroviaire 2035. Ils souhaitent également le maintien d'une liaison directe Genève – Yverdon-les-Bains sans passage par Lausanne, un troisième train, chaque heure, en direction de Berne au départ de Lausanne et une densification de l'offre dans la Broye.

Le projet de développement des métros automatiques m2& m3 et la gare de Lausanne

La coordination de la transformation et de l'augmentation de capacité de la gare de Lausanne avec les projets de desserte en transports publics par les axes forts que sont les métros m2 et m3 appartient aux priorités de Léman 2030. En effet, il est difficilement envisageable de préparer une interface destinée à accueillir, à l'horizon 2030, 200'000 utilisatrices et utilisateurs quotidiennement, sans planifier leur transit vers les systèmes de transport urbain.

Dès le départ, le développement des métros est donc étroitement lié à la nouvelle priorité donnée au projet de la gare de Lausanne intervenue en 2011-2012 et plébiscitée par le peuple en 2014. La coordination de la transformation de la gare et de la réalisation d'un nouveau tunnel à double voies sous celle-ci, ainsi que d'une nouvelle station de métro intégrée, comme l'existante, dans une interface performante a permis d'obtenir un financement fédéral dans le cadre des projets d'agglomération de deuxième génération.

Gouvernances des projets

Le projet de la gare de Lausanne est financé partiellement par le programme d'aménagement ZEB. Il est piloté au niveau de la Confédération par les organes de mise en oeuvre Projekt Koordination (PK), Projekt Steuerung (PS) et Program Gesamtleitung (PGL) tel que présenté dans la figure ci-dessous. Il est soumis à la Directive du DETEC sur la mise en oeuvre des aménagements de l'infrastructure ferroviaire.

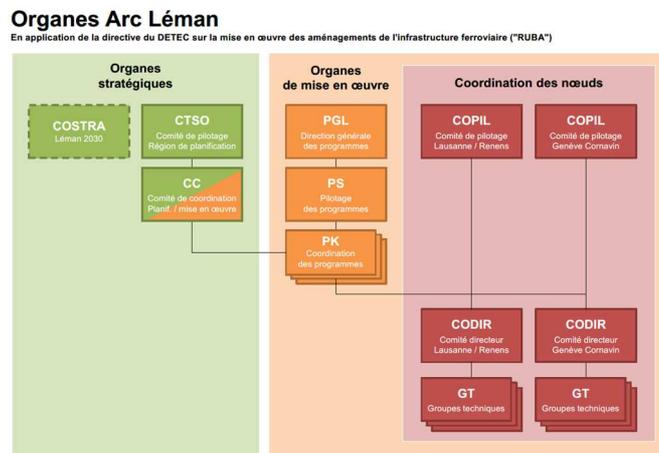


Figure 1 – Pilotage au niveau de la Confédération du projet de la gare de Lausanne

L'OFT, le Canton de Vaud, CFF Immobilier et la Commune de Lausanne sont les commanditaires du projet. Ils ont les responsabilités d'établir la commande et de financer le projet par le biais de la convention-cadre et de conventions spécifiques, de valider les phases de projet, et de décider des modifications dans le cadre de leur commande respective, en l'occurrence pour le Canton de Vaud la réalisation du tunnel des métros et de sa participation à l'interface multimodale de la place de la gare (IMPG).

Les CFF Infrastructure agissent en qualité de direction générale du projet (DGP) pour tous les travaux nécessaires à la construction du projet Gare de Lausanne ainsi que les projets pour lesquels une délégation de maîtrise d'ouvrage a été signée selon les conventions spécifiques, dont le tunnel des métros. Ils assument seuls la maîtrise d'œuvre pour les ouvrages ferroviaires, d'arts et les installations liées à leur exploitation.

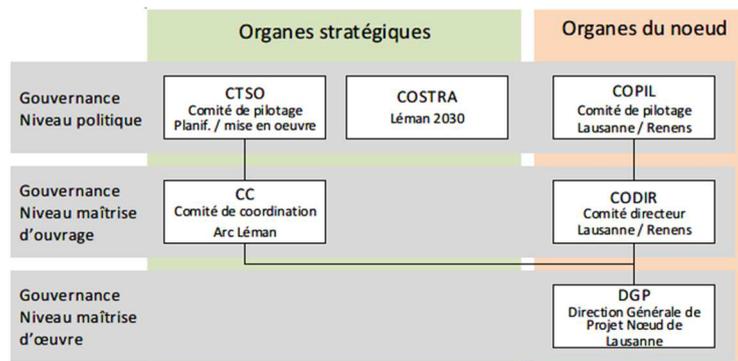


Figure 2 - Gouvernance du projet de la gare de Lausanne

Les commanditaires s'appuient sur les instances décisionnelles suivantes :

- le Comité de pilotage (COPIL) pour la gouvernance politique du projet
- le Comité de direction (CODIR) pour la gouvernance de la maîtrise d'ouvrage ;
- et la Direction générale du projet du nœud de Lausanne (DGP) pour la gouvernance de la maîtrise d'œuvre et le pilotage opérationnel du chantier.

Le COPIL et le CODIR sont composées de représentants des différents commanditaires (OFT, Canton de Vaud et Commune de Lausanne) ainsi que des CFF (Infrastructure et Immobilier).

Le comité stratégique (COSTRA) assure la gouvernance politique et stratégique du programme Léman 2030 dans son ensemble et qui inclut les projets des nœuds de Lausanne et de Genève. Il est composé des représentantes et représentants de l'OFT, des Cantons de Vaud et Genève et des CFF (Infrastructure). Sa tâche principale est d'orienter la stratégie globale du programme Léman 2030 et de l'augmentation de l'offre sur cet axe d'importance nationale qu'est la ligne Lausanne - Genève.

Financement et cadre conventionnel du projet de la gare de Lausanne

Depuis l'entrée en phase de réalisation du projet de la Gare de Lausanne, trois conventions régissent désormais cette ultime étape sur le plan organisationnel, administratif et financier :

- Une convention cadre du 15.02.18 concernant l'agrandissement de la gare CFF de Lausanne a été signée par l'OFT, le Canton de Vaud, la Commune de Lausanne et les CFF. Elle a pour objectif de fixer les modalités organisationnelles et financières de la phase d'exécution du projet.
- Une convention spécifique (N° 90045957) a été signée le 2 avril 2019 par l'OFT, le Canton de Vaud, la Commune de Lausanne et les CFF. Elle concerne la réalisation de l'interface multimodale de la place de la Gare de Lausanne ci-après IMPG, qui comprend les constructions et les installations suivantes :
 - Création d'une interface souterraine entre la gare CFF, les métros m2 et m3 et la ville ;
 - Intégration de la mobilité douce et construction d'une nouvelle vélostation ;
 - Création de services aux voyageurs, de surfaces administratives, commerciales, logistiques et/ou techniques ;
 - Réaménagement de la place de la Gare ;
 - Aménagement des connexions bus.
- Une convention spécifique (N°90045958) a été signée le 2 avril 2019 par le Canton de Vaud, les tl et les CFF. Elle concerne la réalisation, la propriété, l'exploitation et la conservation du lot « Tunnel du Métro ». Ce lot comprend les constructions et installations suivantes :
 - Le raccordement de la nouvelle station du sous-sol de la place de la Gare ;
 - La construction de l'ouvrage génie civil abritant le futur tracé en pleine voie du métro m2 ;
 - Le raccordement de l'ouvrage au tracé existant au sud.

Le financement de ces travaux réalisés par les CFF dans le cadre du projet de modernisation de la gare de Lausanne est assuré par le crédit d'investissement de CHF 93'175'000.- TTC validé par le Grand Conseil en novembre 2019 (EMPD 148) pour :

- L'octroi d'une subvention à fonds perdu aux CFF au titre du financement de la nouvelle station du m2 à la gare de Lausanne et de la participation cantonale à l'interface multimodale de la gare de Lausanne (lot « IMPG ») ;
- La réalisation du nouveau tunnel du métro m2 sous la gare de Lausanne en délégation de maîtrise d'ouvrage aux CFF (lot « Métro »).

Financement du projet de développement des métros

À ce stade, trois étapes de financement ont été acceptées par le Grand Conseil vaudois pour le projet de développement des métros automatiques m2 & m3. Il s'agit des EMPD 216, 148 et 175 adoptés respectivement en 2015, 2019 et 2022.

Au total, les montants décrétés s'élèvent à CHF 452'391'000.- TTC d'investissement et CHF 39'930'000.- TTC de garantie d'emprunt accordée aux Transports publics de la région lausannoise (tl).

Une quatrième étape de financement devrait être soumise au Grand Conseil à l'horizon 2025.

La **première étape de financement** de 2015 s'élève à CHF 18'900'000.- TTC pour des études, dont CHF 12'500'000.- TTC pour les études liées aux infrastructures nécessaires au nouveau tracé du métro m2 entre le boulevard de Grancy et la station Lausanne-Flon ainsi que pour les études des aménagements sous la place de la Gare liés au projet Léman 2030. Les prestations en lien avec ces crédits sont à ce jour terminées.

La **deuxième étape de financement** de 2019 s'élève à CHF 153'775'000.- TTC, pour des études et des travaux. Elle comporte notamment un décret de CHF 93'175'000 TTC destiné à financer des travaux liés à la gare, décrits dans les précédents paragraphes.

La **troisième étape de financement** de 2022 s'élève à CHF 279'716'000.- TTC pour des études et des travaux. À ce montant, s'ajoutent CHF 39'930'000.- TTC de garantie d'emprunt accordée aux tl et destinés à financer des acomptes pour commander les composantes du système de pilotage automatique et les rames du futur réseau. Cette étape de financement du projet comporte notamment un décret de CHF 109'297'000.- TTC, dont une partie est destinée aux travaux de génie civil pour le nouveau tunnel du m2 entre Grancy et le Flon sans le périmètre de la gare (intégré à la deuxième étape de financement).

Il est à noter que l'ensemble du projet bénéficie d'un co-financement fédéral de CHF 161'100'000.- mios HT dans le cadre des projets d'agglomération.

Les interactions entre les projets des métros et de la gare de Lausanne

En synthèse, les CFF réalisent dans le cadre du projet de modernisation de la gare de Lausanne pour le compte du projet des métros la nouvelle station ouest et le nouveau tunnel du métro m2 (voir figure ci-dessous).

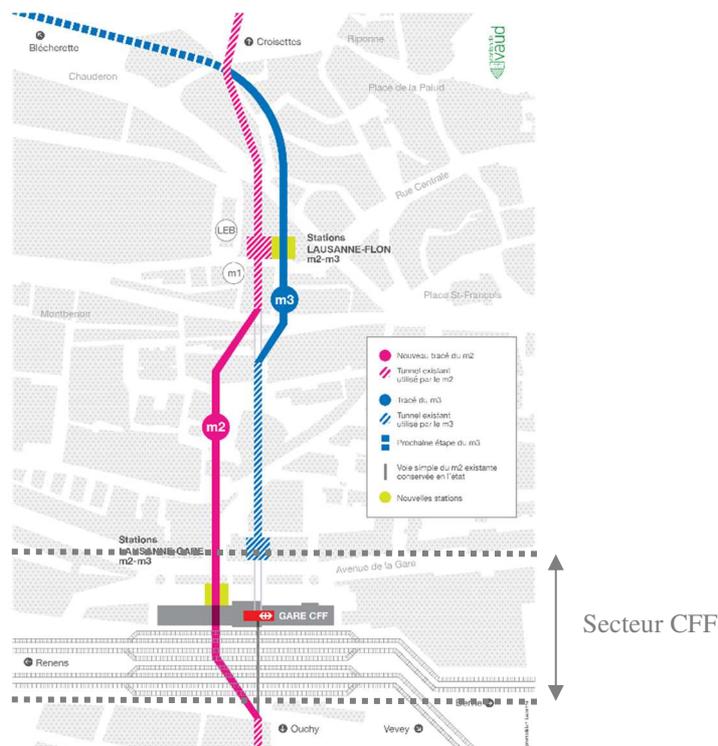


Figure 3 – Secteur en délégation de maîtrise d'ouvrage aux CFF

La gouvernance mise en place dans le cadre du projet de la gare de Lausanne permet au Canton d'assurer le suivi en tant que commanditaire de la réalisation de ces objets financés par le projet des métros tant au niveau opérationnel que stratégique.

En raison de la complexité de ces deux importants projets, des séances régulières de coordination des différentes instances de pilotage des projets ont été mises en place. Sur le plan technique, au niveau des équipes de projets, des réunions sur un rythme mensuel en supplément des séances spécifiques de travail permettent de vérifier les interfaces techniques entre les objets réalisés par les CFF et par le projet des métros. Elles ont également pour objectif de s'assurer de la cohérence des calendriers de réalisation et de leurs évolutions respectives.

Réponses aux questions

1. Quel est le nouveau planning des travaux prévus à la gare de Lausanne ?

Selon les informations transmises par les CFF et l'OFT, le nouveau calendrier pour la gare de Lausanne sera connu au deuxième trimestre 2023. Le Conseil d'Etat regrette vivement cet état de fait, ainsi que l'arrêt partiel des travaux, et l'a fait savoir à la Cheffe du département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

2. Quelles conséquences sur le développement des transports publics vaudois en général ?

Les conséquences des retards des chantiers de la gare de Lausanne concernent non seulement le canton de Vaud, mais aussi le fonctionnement de l'ensemble du réseau ferroviaire de la Suisse occidentale. En effet, les chantiers prévus à la gare de Lausanne doivent permettre sa mise aux normes actuelles, afin qu'elle puisse continuer à assumer son rôle de principal pôle romand de correspondances, et permettre l'engagement de trains plus capacitaires sur l'ensemble des trains grandes lignes à destination de Genève, Bienne, Zurich et du Valais. D'un point de vue plus cantonal, c'est le développement du RER Vaud qui sera fortement ralenti, faute de capacités pour faire circuler ses trains par la gare de Lausanne en travaux.

3. Quels seront les incidences sur la réalisation et la transformation M2-M3 ?

Le chantier de nouveau tracé du m2 pour doubler sa capacité entre les gares de Lausanne et du Flon, dont le tronçon passant sous la place de la gare et la plateforme ferroviaire est confié aux CFF, est intimement lié à celui de la modernisation de la gare CFF. Par conséquent, tout décalage du calendrier des travaux de la gare de Lausanne aura inévitablement des conséquences sur le calendrier des projets des métros et les capacités de transport entre la gare et le Flon. Les conséquences exactes ne pourront être évaluées qu'une fois le nouveau calendrier CFF connu.

4. A quelle échéance verra-t-on le M3 arriver à la Tuilière, prévu initialement en 2030 ?

En ce qui concerne le métro m3, la situation doit encore être examinée une fois connu le nouveau calendrier de la gare de Lausanne

5. Les incidences financières du coût du M2-M3 sont-elles chiffrées ?

Tant que l'OFT et les CFF ne s'engagent pas sur un calendrier définitif pour lever les charges de la gare, il ne sera pas possible de chiffrer précisément les conséquences financières pour les projets de la gare de Lausanne et de développement des métros automatiques m2 & m3. Néanmoins, tout sera entrepris pour limiter leur ampleur. Le Conseil d'Etat informera le Grand Conseil une fois que la stabilisation du calendrier sera effective et que les impacts financiers auront pu être chiffrés.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 7 décembre 2022.

La présidente :

C. Luisier Brodard

Le chancelier :

A. Buffat