

Réflexion à l'intention de Mesdames et Messieurs les députés

Ferroviaire - Pourquoi la « Boucle de l'Aéroport » doit faire l'objet d'une étude

Le 3 juin dernier, le Conseil d'Etat vaudois a tenu une conférence de presse pour communiquer sur son intention de développer "massivement le rail". A cet égard, il sollicite un crédit de 11 millions de francs pour des études ferroviaires dont celle d'une nouvelle ligne rapide entre Lausanne et Genève qui devrait permettre de ramener la durée du trajet direct entre les deux villes de 33 minutes à 18 minutes. Cette nouvelle ligne s'inspire de réflexions menées sous la direction du Professeur honoraire de l'EPFL M. Daniel Mange. Ces travaux sont compilés dans un Livre blanc intitulé : « Ligne ferroviaire nouvelle entre Genève et Lausanne » (Avril 2014) cosigné par la « CITRAP-Vaud » et la « CITRAP-Genève » (Communautés d'intérêts pour les transports publics, section Vaud, respectivement Genève), ouvrage que l'on peut consulter librement sur le site de la « CITRAP-Vaud »¹.

Cette ligne nouvelle irriguerait Genève par deux accès : l'accès actuel via Cornavin et un nouvel accès via Genève-Aéroport avec poursuite vers la France en direction de Bellegarde par le biais d'un raccordement à Blandonnet et le tracé du TGV Léman-Mont-Blanc. L'aéroport de Genève serait ainsi directement accessible au Trafic grandes lignes (TGL), conformément au plan stratégique² souhaité par l'Office fédéral des transports (OFT).

A Genève deux projets de loi s'opposent pour aménager l'infrastructure ferroviaire

Il se trouve qu'actuellement à Genève, deux très importants projets de loi d'aménagement ferroviaire sont déposés au Grand Conseil. Il s'agit d'une part du « PL 12525 »³, rédigé par feu le député Rolin Wavre, dont la Commission des travaux en charge de le traiter vient d'en refuser l'entrée en matière. Ce projet de loi demande qu'un crédit de 1,8 millions de francs soit alloué à l'étude de la « Boucle ferroviaire de l'aéroport », un concept d'infrastructure qui permettrait de résoudre en une seule étape, d'une durée de six ans et pour un montant de 1 milliard de francs, le problème de la capacité du trafic attendu à l'horizon 2040 sur le nœud de Genève. Ce concept développé et chiffré par Rodolphe Weibel, ingénieur EPFL en génie civil, est soutenu par l'association « Genève Route et Rail »⁴ depuis plusieurs années.

L'autre projet de loi « PL 12553 »⁵ rédigé par le Conseil d'Etat entend modifier la loi sur le réseau des transports publics (LRTP) (H 1 50) laquelle intègre le « Schéma directeur du réseau sur rail » mis à l'enquête publique en janvier 2019. Ce Schéma directeur a été modifié par le Département des infrastructures (DI). Il reflète la vision stratégique de développement du réseau ferroviaire genevois à l'horizon 2045. Pour atteindre cet objectif, il prévoit des travaux de réalisation en plusieurs étapes sur une durée totale de plus de vingt ans, pour un montant estimé à 5 milliards de francs. En voici les phases :

- Une extension souterraine de la gare Cornavin qui, pour des raisons budgétaires, serait réalisée en deux étapes de 6 ans chacune. La première étape censée être réalisée de 2024 à

¹ <https://www.citrap-vaud.ch/nos-groupes-de-travail/gt-plan-rail-2050/ligne-nouvelle-geneve-lausanne/>

² <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-65813.html>

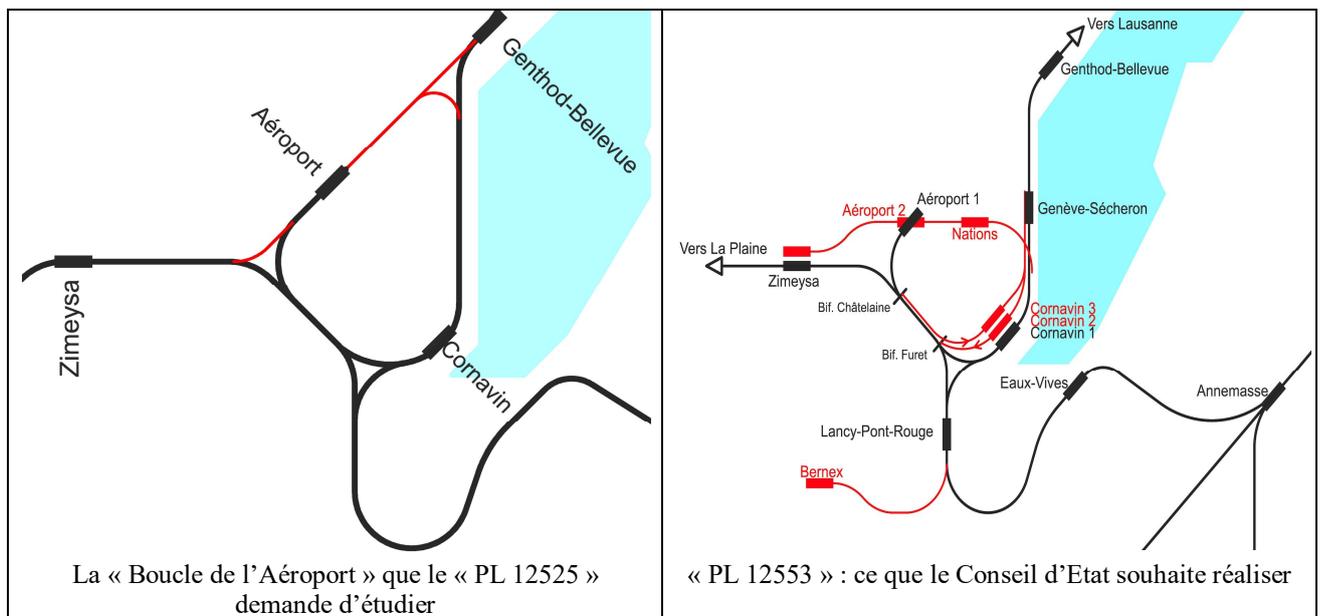
³ <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12525A.pdf>

⁴ <http://www.gerer.ch/>

⁵ <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12553.pdf>

2031 (Cornavin 2) comprendrait un quai et deux voies, un tunnel à double voie du côté 'est' avec trémie d'accès située à la hauteur du Chemin de l'Impératrice, au-delà du Jardin Botanique, et un tunnel à simple voie du côté 'ouest', accessible par une trémie située aux Charmilles, à la hauteur du Chemin des Sports. Montant budgétisé pour cette étape : 1,67 milliards.

- La seconde étape d'extension de Cornavin serait réalisée de 2040 à 2045 (Cornavin 3), comprendrait un second quai souterrain à deux voies ainsi qu'un second tunnel à simple voie du côté 'ouest' avec trémie d'accès à Châtelaine, à la hauteur du Chemin Philibert de Sauvage. Coût de cette 2^{ème} étape : 1 milliard, non financée à ce jour.
- Troisième étape du projet : ces deux extensions successives de Cornavin étant réalisées, elles seraient complétées par une nouvelle ligne souterraine à double voie, appelée « Raquette », entre Cornavin et Zimeysa par l'est. Elle passerait sous la Place des Nations et desservirait l'Aéroport avec l'aménagement de gares souterraines en ces deux endroits. Celle de l'Aéroport serait construite sous l'actuelle (Aéroport 2). Coût de cette 3^{ème} étape : 2 milliards, non financée à ce jour, pour un achèvement à partir de 2045.
- Enfin, ultime étape de ce projet dantesque, une ligne à simple voie en impasse entre la Praille et Bernex qui passerait par Les Cherpines. Le coût de cette ultime étape ainsi que sa réalisation, ne sont pas connus.



L'indispensable travail législatif

Le traitement législatif d'un tel aménagement ferroviaire nécessite des compétences techniques, un esprit de synthèse, beaucoup de rigueur mais aussi une analyse économique qui tienne compte du rapport entre le coût de l'investissement et les prestations attendues. Ces tâches incombent à la commission parlementaire ad hoc en charge de les traiter. Pour remplir sa tâche, la commission dispose du projet de loi sur lequel se fondera son préavis qui sera consigné dans un rapport remis au Grand Conseil, lequel décidera en séance plénière du sort réservé au projet de loi. La commission procède généralement à des auditions pour l'assister dans sa mission, mais cela n'est pas une obligation. S'agissant ici d'une infrastructure ferroviaire, elle procédera vraisemblablement à l'audition de personnes, d'associations ou

d'entités en relation avec l'objet dont il s'agit. Ces auditions porteront sur les analyses des prestations attendues des ouvrages à construire, la vraisemblance des coûts des ouvrages, les aspects liés à l'exploitation de transport public en charge de les exploiter, l'impact de l'investissement sur les finances publiques, etc.

C'est ici que le contenu du projet de loi, sa structure, sa rédaction, l'exposé des motifs, l'argumentation développée prend toute son importance, car quoiqu'on en dise, la version initiale aura une importance déterminante sur les débats parlementaires et la loi qui en découlera.

S'agissant du projet de loi « PL 12553 » présenté par le Conseil d'Etat, qui l'a rédigé ? L'administration bien sûr, même si aucun fonctionnaire n'ira clamer sur les toits « C'est moi qui ai rédigé ce projet de loi ». L'administration censée travailler par délégation de compétence, se substitue de fait au pouvoir politique qu'est le Conseil d'Etat. N'oublions pas que si les Conseillers d'Etat changent au gré des élections, les fonctionnaires eux restent en place, le plus souvent. Ce sont eux qui assurent la transition lors des changements politiques consécutifs aux élections. Ce sont donc eux qui détiennent le véritable pouvoir. Ils savent se rendre indispensables et le sont dans les faits, surtout lorsqu'il s'agit comme c'est le cas ici, de projets dont la durée de réalisation dépasse celle d'une législature de cinq ans. On comprendra dès lors sans être grand clerc, qu'un Conseiller d'Etat ne saurait se passer des hauts fonctionnaires qui ont tissé les fils du projet depuis son lancement. Pour peu que ledit magistrat laisse faire, par absence de management ou par incompétence, on se retrouve avec un projet de loi conçu par des technocrates livrés à eux-mêmes, dont les desseins ne sont pas forcément transparents.

Quiconque prend la peine de lire le projet de loi « PL 12553 » du Conseil d'Etat, est frappé par l'opacité de certains passages, voire l'absence totale de prise en compte d'aspects pourtant fondamentaux propres à tout projet d'infrastructure ferroviaire. Qu'on en juge.

Ainsi à la page 25/66 de ce document, il est question de la mise à l'enquête publique du « Schéma directeur du réseau du rail », on apprend que 23 prises de positions ont été communiquées à l'OCT mais on en ignore totalement la teneur pour apprendre que celles-ci « *n'ont pas entraîné de modification significative du schéma directeur* ». On parle pourtant ici d'une enquête publique, alors comment se fait-il qu'en tant que partie à cette procédure, on ne puisse en connaître les règles de traitement, pour autant qu'il en existe ? Il nous a fallu des mois d'effort, d'échange de courrier, la nécessité d'invoquer la « LTrans »⁶ (Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration) et la « LIPAD »⁷ (Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles), pour obtenir quelques informations au compte-gouttes.

Au terme de la procédure d'enquête publique, l'OCT s'est contenté de transmettre un rapport de synthèse aux auteurs des prises de position, rapport qu'il a lui-même rédigé et qui par la suite s'est avéré être biaisé, évoquant même des prises de position inexistantes. Souhaitant connaître la méthodologie appliquée au traitement de cette enquête publique, notre association s'est entendue répondre qu'il n'en existait tout simplement aucune ...

⁶ <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20022540/index.html>

⁷ https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_a2_08.html

Résumons. L'OCT lance une enquête publique, n'en définit pas les règles, n'en publie pas les prises de position, pour commettre finalement un rapport de synthèse totalement arbitraire, pour ne pas dire farfelu. Ce n'est pas sérieux !

S'agissant d'un projet de loi qui prétend traiter le concept de l'infrastructure ferroviaire pour plusieurs dizaines d'années, on constate que les aspects liés au fret sont totalement absents de la réflexion. Ces transports de marchandises, dont certaines sont dangereuses, transitent par Genève depuis la France en direction du Valais. Ils font régulièrement l'objet d'articles dans la presse. Alors que les autorités fédérales émettent des déclarations d'intention⁸ et des recommandations⁹ pour raccourcir les itinéraires, rien n'a été prévu pour améliorer une situation potentiellement dangereuse pour les riverains du tracé actuel.

Le Grand Conseil est-il une simple chambre d'enregistrement ?

Que le département s'appelle « DETA » ou « DI », que les Conseillers d'Etat censés le piloter changent au gré des élections, les fonctionnaires eux restent en place et assurent les transitions. Ce sont eux qui rédigent les projets de loi et eux qui sont les véritables décideurs. Ces hauts fonctionnaires ont été embauchés sous l'ère de Michèle Künzler, ils ont vu passer Luc Barthassat, qui ne les aura probablement pas trop entravés dans leurs activités, pour se retrouver aujourd'hui sous l'autorité de Serge Dal Busco. Depuis bientôt près de 10 ans, ils ont pris leurs habitudes, ont servi la même soupe argumentaire aux Conseillers d'Etat successifs, en prenant probablement plus de soins avec le dernier en date. Mais le temps passe et le temps presse, donc foin de détails ou de questions encombrantes. C'est ainsi qu'on nous tentera de nous servir bientôt le fait accompli sur un plateau.

Ce sont les mêmes personnes qui jadis répétaient que la « Boucle de l'Aéroport » n'était pas un projet mais une simple idée, qui prétendent aujourd'hui que « ce projet » (la Boucle) a déjà été étudiée. Il faudrait savoir. Si tel est le cas, qu'on nous en présente le rapport. Mais de rapport il n'y en a point.

On nous ment depuis plusieurs années, on fournit des chiffres totalement erronés aux députés sur les coûts du mètre linéaire d'une double voie dans le prolongement de la gare de Genève-Aéroport, des chiffres sur lesquels ces mêmes députés ont pris une décision en acceptant le crédit de 425 millions le 22 septembre 2016 (« PL 11912 »)¹⁰ en faveur de la première étape d'extension souterraine de Cornavin, dont la réalisation ne permettra d'offrir qu'une très modeste amélioration de l'offre de prestations aux voyageurs.

Le Grand Conseil dont le rôle est de faire les lois, d'étudier les projets qui lui sont soumis et de contrôler le travail du Conseil d'Etat, se comporte trop souvent en simple chambre d'enregistrement en entérinant les projets de lois rédigés par l'administration au nom du Conseil d'Etat. Cette critique est d'autant plus vraie que les objets à traiter sont complexes. Mais la complexité des projets de loi ne saurait en aucun cas être un prétexte à la paresse intellectuelle. Le travail en commission doit être fait consciencieusement, il doit être pondéré à la hauteur des enjeux financiers. Il n'y a aucune raison pour que les députés n'aillent pas au fond des choses, qu'il s'agisse d'aspects techniques ou financiers.

⁸ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-63906.html>

⁹ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/accidents-majeurs/dossiers/transports-chlore-mesures-concertees-securite.html>

¹⁰ <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11912A.pdf>

Conclusion

Les deux projets de loi dont il s'agit proposent deux concepts différents pour résoudre un même problème : l'augmentation de la capacité du nœud ferroviaire de Genève pour l'adapter au trafic attendu à l'horizon 2040.

Le concept de la « Boucle » (PL 12525) peut résoudre le problème pour 1 milliard, en six ans de travaux, avec une disponibilité en 2030, sans chambouler le centre ville, ni agrandir Cornavin. Il prend en compte l'infrastructure actuelle qu'il intègre en l'optimisant, ce qui permet de réduire le coût final. Il permet ainsi au Léman Express d'accéder à l'aéroport en 2030 déjà. Il offre de surcroît un itinéraire raccourci et sécurisé au transport de marchandises dangereuses en transit, à l'écart de zones d'habitation densément peuplées. Ce concept est parfaitement compatible avec le projet de ligne ferroviaire rapide entre Lausanne et Genève, que le canton de Vaud souhaite construire d'ici à 2050. Il sera par ailleurs parfaitement compatible avec l'horaire cadencé qui devra dans tous les cas être totalement revu pour s'adapter à la nouvelle offre de prestations promise à l'horizon 2030-2040.

Quant au concept du Conseil d'Etat, il se fonde sur le « Schéma directeur du réseau sur rail » inclus dans le PL 12553. Il procède par étapes dont les phases de réalisations nécessitent une planification rigoureuse. Les travaux prévus se dérouleraient sur plus de vingt ans et bouleverseraient le centre ville sans apporter de solution aux convois de matières dangereuses en transit par Genève, ni de permettre l'accès du Léman Express à l'aéroport avant 2045. Ce concept coûterait 5 fois plus cher et son financement n'est pas assuré, alors que l'économie et les finances publiques sont mises à mal par les conséquences de l'épidémie de COVID_19. La Conseillère d'Etat Nathalie Fontanet, en charge des finances publiques, vient d'ailleurs d'annoncer un déficit budgétaire prévisible de l'ordre de 1 milliard, alors que la dette cantonale flirte avec les 13 milliards. Ces considérations financières devraient nous inciter à être prudents.

Dans ces conditions comment les députés pourraient-ils renoncer à l'étude de la « Boucle de l'Aéroport », dont on les presse d'en rejeter le projet de loi qui demande précisément de l'étudier, pour s'engouffrer ensuite tête baissée dans la spirale très opaque du concept que tente de lui vendre le Conseil d'Etat, sans se donner la peine d'en saisir tous les tenants et aboutissants, sans poser quelques questions élémentaires ?

Deux projets de loi visant à résoudre un même problème de manières distinctes, exigent un traitement législatif conjoint !