

00.073-1

Message sur le raccordement de la Suisse au réseau ferroviaire français, notamment aux liaisons à grande vitesse

du 13 septembre 2000

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le présent message et vous proposons d'adopter un projet d'arrêté fédéral sur la convention bilatérale entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement de la République française concernant le raccordement de la Suisse au réseau ferroviaire français, notamment aux liaisons à grande vitesse.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires ci-après:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 1990 | P | 90.300 | Raccordement de la Suisse au réseau ferroviaire à grande vitesse de l'Ouest européen (N 18.6.90, Béguelin) |
| 1992 | P | 92.3126 | Liaisons ferroviaires avec la France entre Bâle et Genève (E 16.6.92, Roth) |
| 1992 | P | 92.3146 | Liaisons ferroviaires avec la France entre Bâle et Genève (N 16.12.92, Matthey) |
| 1996 | P | 96.3492 | Raccordement de la Suisse du Nord-Ouest au TGV (N 13.12.96, Imhof) |
| 1997 | P | 97.3137 | Amélioration de la desserte ferroviaire Genève-Mâcon-Paris (N 4.12.97, Spielmann) |

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

13 septembre 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La convention signée le 5 novembre 1999 à Genève par les ministres des transports de la Suisse et de la France doit garantir la planification à long terme des raccordements ferroviaires du réseau suisse au réseau français, notamment celui à grande vitesse. Mais elle porte aussi sur la collaboration dans le trafic ferroviaire conventionnel, notamment dans les domaines du trafic régional transfrontalier ou du trafic marchandises.

Comme pour les conventions conclues avec l'Allemagne et l'Italie pour les lignes d'accès à la NLFA, la convention avec la France ne comprend aucun projet de construction détaillé et définitif, mais uniquement les conditions-cadres nécessaires à l'établissement de tels projets. Les mesures d'amélioration seront réalisées au cours des 20 prochaines années selon un processus modulaire et en fonction des besoins.

La convention vise essentiellement à améliorer les lignes d'accès occidentales de la Suisse en direction des lignes françaises à grande vitesse. Les trois principales lignes d'accès aux TGV sont les suivantes:

- Genève–Nantua–Bourg-en-Bresse–Mâcon (raccordement à la ligne TGV actuelle Paris–Sud-Est);*
- Lausanne/Berne–Neuchâtel–Dole–Dijon–Aisy (raccordement à la ligne TGV actuelle Paris–Sud-Est et à la future ligne TGV Rhin-Rhône);*
- Bâle–Mulhouse (raccordement aux futures lignes des TGV Est-européen et Rhin-Rhône).*

A long terme, le temps de parcours doit être ramené à deux heures et demie sur les trajets Genève–Paris et Bâle–Paris, ainsi qu'à trois heures et quart sur le trajet Lausanne–Paris.

Un Comité de pilotage franco-suisse a été institué pour préciser et appliquer la convention. Il établira pour chaque ligne des plans de réalisation et de financement, compte tenu des avant-projets et des études de détail qui doivent encore être effectués. Les modules pourront être appliqués jusqu'en 2020, suivant les besoins des transports. C'est sur cette base que les parts de financement de chaque pays seront calculées. Celles-ci devront encore être approuvées par les ministres des transports.

Du côté suisse, les mesures et les plans de financement donneront lieu à une loi fédérale sur les raccordements de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen à haute performance. Le message et la loi seront soumis au Parlement vers 2001/2002. Le financement d'un montant de 1,2 milliard de francs au maximum est assuré par l'arrêté sur la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics (FTP).

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Point de la situation**

Le projet de réalisation et de financement de l'infrastructure des transports publics (FTP) ayant été adopté en votation populaire le 29 novembre 1998, le financement des raccordements de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen à grande vitesse a été légitimé par une grande majorité des votants.

Jusqu'à présent, la planification ferroviaire commune entre la France et la Suisse était uniquement ponctuelle. Le raccordement de la Suisse au réseau TGV français nécessite absolument une convention entre la France et la Suisse. Celle-ci constituera la base légale et institutionnelle pour procéder ensemble à une planification ferroviaire axée sur le long terme. C'est la seule manière de pouvoir réaliser les futures jonctions dans le cadre de projets communs aux deux pays.

Une convention a été signée avec l'Allemagne pour revaloriser les raccordements de la Suisse du nord et de la Suisse orientale aux lignes ferroviaires allemandes à grande vitesse (LGV). Elle est entrée en vigueur le 2 juin 1998¹. La présente convention avec la France s'inspire autant que possible de la structure et des instruments de la convention conclue avec l'Allemagne.

De la même manière, une convention a été conclue avec l'Italie le 2 novembre 1999 en vue de garantir les accès sud à la NLFA et d'écouler de manière optimale le trafic voyageurs et marchandises destiné aux centres du Nord de l'Italie².

Par le présent message, le Parlement pourra nous autoriser à ratifier la convention avec la France.

1.2 **Raccordements de la Suisse au réseau TGV européen**

1.2.1 **Orientations principales**

L'intégration de la Suisse dans le réseau TGV européen se fait selon deux orientations principales:

1. L'intégration à part entière de la Suisse dans l'un des principaux axes européens (liaison nord-sud). Les conventions bilatérales avec l'Allemagne et l'Italie, qui garantissent la capacité d'accès à la NLFA, au nord et au sud de la Suisse, servent à cette fin.

¹ Convention entre le chef du Département fédéral des transports, de l'énergie et de la communication et le ministre allemand des transports, relative à la garantie de la capacité d'accès à la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (RO 2000 1831).

² Convention bilatérale entre le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication et le Ministère des transports et de la navigation de la République italienne concernant la garantie de la capacité des principales lignes reliant la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (NLFA) au réseau italien à haute performance (FF 2000 5454).

2. Le raccordement de la Suisse orientale et occidentale aux principaux axes européens des pays limitrophes (revalorisation des lignes d'accès). Pour intégrer la Suisse orientale, il est surtout prévu d'améliorer les lignes Zurich–Schaffhouse–Stuttgart et Zurich–Saint-Gall–Munich. Le raccordement de la Suisse occidentale au réseau TGV français se fera par les portes de Genève et de Bâle, ainsi que, entre les deux, par l'Arc jurassien.

1.2.2 Schéma directeur européen des TGV

1.2.2.1 Aperçu

En Europe, l'ère du trafic ferroviaire à grande vitesse a commencé en 1981 avec la mise en service des rames TGV sur la ligne Paris–Lyon («*Paris Sud-Est*»). En Europe occidentale, le trafic ferroviaire à grande vitesse représente aujourd'hui déjà plus de 13 % des kilomètres parcourus. En France, où ce trafic est le plus développé, sa part dépasse 50 % de l'ensemble du trafic des chemins de fer.

L'évolution de ces liaisons, notamment en France, en Allemagne, en Espagne et en Italie, a suscité de grands espoirs quant aux perspectives d'avenir des trains à grande vitesse. La Communauté européenne a adopté un schéma directeur qui prévoit la mise en place, d'ici à 2010, d'un réseau transeuropéen composé de 12 000 km de lignes nouvelles et de 14 500 km de lignes aménagées. Près de 4000 km de lignes nouvelles ont été réalisés jusqu'au début de l'an 2000.

Lors de l'élaboration de ce schéma directeur, la Suisse a été admise comme observatrice. La NLFA en fait partie intégrante sur le principal axe européen nord-sud, assurant ainsi une liaison fondamentale du continent. Les raccordements de la Suisse orientale et occidentale aux principaux axes européens sont prévus en tant que lignes d'interconnexion.

1.2.2.2 Schéma directeur français des TGV

Le schéma directeur français des TGV fait partie intégrante de celui de la Communauté européenne. Dans des conditions déterminées, celle-ci peut aussi participer au financement de certains projets jusqu'à concurrence de 10 % du total des coûts.

Le schéma directeur français représente un élément essentiel de la planification française de l'aménagement du territoire. Adopté en 1991, il a été approuvé par le Parlement en 1992³. La Suisse a été consultée assez tôt lors de son élaboration, de manière à permettre une intégration harmonieuse dans les lignes qui la concernaient.

En 1991, les ministres des transports de l'époque, MM. Michel Delbarre et Adolf Ogi, avaient institué un groupe de travail franco-suisse.

Il se compose de représentants des divers ministères des transports (OFT, Direction des Transports Terrestres), des compagnies ferroviaires (CFF, SNCF) et, depuis 1997, de Réseau Ferré de France (RFF), établissement public chargé de l'infra-

³ *Schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse*, Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, publié dans «Journal officiel de la République Française», 2 avril 1992.

structure ferroviaire française. Du côté suisse, les cantons ont été impliqués depuis le début dans les travaux (cf. ch. 3).

Le schéma directeur français des TGV prévoit la réalisation d'un réseau de lignes nouvelles rayonnant en forme d'étoile à partir de Paris. Ces nouvelles lignes doivent relier entre elles les grandes agglomérations françaises. Pour les liaisons vers les grands centres des pays limitrophes, des lignes directes sont planifiées ou déjà réalisées en partie en direction de la Grande-Bretagne, de la Belgique, de l'Allemagne, de l'Italie et de l'Espagne.

1.2.2.3 Planification actualisée

Lors de son adoption au début des années 90, la planification française du schéma directeur se fondait sur des exigences très élevées. Comme pour les premières étapes de réalisation du projet suisse de Rail 2000, le gouvernement français a constaté en 1996 que le programme fixé initialement était trop ambitieux. Il a fallu, par la suite, allonger les délais de réalisation de certains projets, échelonner les travaux, voire biffer certains projets partiels. La discussion sur l'emploi de rames à caisses inclinables, qui permet d'élever les vitesses sans mesures infrastructurelles considérables, s'en est trouvée intensifiée⁴.

Lors de la rencontre du 6 novembre 1998 entre le ministre français des transports, M. Jean-Claude Gayssot, et le chef du Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, le conseiller fédéral Moritz Leuenberger, le groupe de travail a été chargé de conclure les négociations et de soumettre en 1999 un projet de convention prêt à être signé. La convention a été signée le 5 novembre 1999 à Genthod/Genève. Le groupe de travail bilatéral poursuivra les affaires en cours jusqu'à l'entrée en vigueur de la convention. Lorsque celle-ci sera appliquée, un comité de pilotage franco-suisse sera instauré pour assurer les travaux d'exécution.

1.2.3 Avantages fondamentaux du trafic ferroviaire à grande vitesse

Le trafic ferroviaire à grande vitesse convient particulièrement aux distances moyennes (300 à 600 km; dans certains cas, jusqu'à 1000 km). Grâce à leurs vitesses commerciales élevées, pouvant être supérieures à 300 km/h, à leur faible consommation énergétique et à leur emprise modérée au sol, les rames TGV offrent une solution de rechange compétitive et écologique par rapport à l'avion et à l'automobile⁵.

Ce trafic est promis à une forte croissance. Le taux d'utilisation des trains (70–80 %) est supérieur à la moyenne.

L'intégration de la Suisse dans le réseau européen à grande vitesse permettra de réduire sensiblement les temps de parcours vers les centres économiques et culturels

⁴ Philippe Rouvillois, *Rapport sur les perspectives en matière de création de nouvelles lignes ferroviaires à grande vitesse*, Paris, 1996.

⁵ Les trains à grande vitesse nécessitent environ 40 % de surface de moins que la route et 2 à 3 fois moins d'énergie que l'automobile et l'avion.

de l'Europe. Des gains de temps de 20 à 50 % et l'amélioration du confort augmentent l'attrait de la Suisse comme destination touristique et place économique.

1.3 Principes de la planification commune des grands projets ferroviaires ou des projets d'extension

La convention bilatérale avec la France constitue la base légale et institutionnelle qui permettra de procéder en commun et à long terme à la planification des chemins de fer. C'est la seule manière de réaliser les futurs raccordements comme projets communs, tout en respectant la procédure de planification applicable dans chaque Etat. Toutes les liaisons transfrontalières du réseau ferroviaire sont prises en compte, aussi bien dans le trafic régional qu'à longue distance, tant pour les voyageurs que pour les marchandises. Une attention particulière est accordée en l'occurrence au raccordement au réseau français, actuel et futur, à grande vitesse.

La convention régit les principes et les instruments de la planification à venir, mais elle ne se prononce pas sur les mesures concrètes. Elle mentionne cependant des éventuels modules d'extension pour les voies d'accès qui pourront être réalisées selon les besoins et la rentabilité. Elle s'inspire du principe selon lequel les projets infrastructurels ayant une longue période de planification et de construction doivent être gérés avec souplesse afin d'éviter des erreurs.

Vu les mesures de précaution et les instruments prévus dans la convention, la planification concrète peut aller de l'avant. Etant donné les expériences tirées de la première phase de planification et de réalisation de Rail 2000 et de la planification de l'infrastructure française, on appliquera le principe suivant lequel il convient, dans la mesure du possible, d'améliorer la situation par des mesures techniques et d'exploitation avant de réaliser des constructions infrastructurelles («haute technologie en lieu et place du béton»).

1.4 Offre actuelle des raccordements TGV avec la Suisse

Depuis la mise en service du TGV Paris–Lyon en 1981, Genève est desservie par ces TGV. La desserte TGV de Lausanne via Dijon–Dole–Frasne existe depuis 1984, celle de Berne/Neuchâtel depuis 1987. La liaison directe Paris–Zurich via Neuchâtel–Berne a été instaurée en 1997. Une deuxième liaison au départ de Zurich a été créée à la fin de novembre 1999. Durant la saison d'hiver (décembre-avril), la composition qui dessert Lausanne circule jusqu'à Brigue les week-ends. Le TGV dit *des neiges* dessert ainsi de manière optimale les stations de sports d'hiver des Alpes vaudoises et valaisannes (p. ex. avec la correspondance direct de Brigue à Zermatt).

Comme par le passé, aucune rame TGV ne circule de ni vers Bâle. Pour des raisons de gestion du trafic, la SNCF a refusé jusqu'ici de prolonger jusqu'à cette ville le parcours des compositions qui arrivent à Besançon.

Mis à part l'axe à grande vitesse Paris–Lyon–Midi de la France, les compositions TGV desservant la Suisse empruntent le réseau ferré traditionnel et ne peuvent donc pas circuler en exploitant leur vitesse potentielle, qui va jusqu'à 300 km/h.

1.5

Etat actuel de la planification des raccordements TGV

Les travaux de planification exécutés jusqu'ici par le groupe de travail franco-suisse ont fourni une base solide pour conclure une convention sur les projets d'extension concevables. Ces travaux seront poursuivis et, après la ratification de la convention, conduiront progressivement au déclenchement des projets de construction (message sur les raccordements TGV de la Suisse orientale et occidentale et les crédits d'engagement, cf. ch. 22).

Jusqu'à présent, le groupe de travail franco-suisse a fait élaborer et a suivi⁶ un grand nombre d'études de faisabilité concernant les projets des lignes d'accès Mâcon–Genève et de l'Arc jurassien (Dole–Vallorbe–Lausanne/Pontarlier–Neuchâtel–Berne). Les investigations préalables et les études de faisabilité concernant le raccordement Genève–Chambéry (section du «*Sillon alpin*» reliant la future ligne TGV Lyon–Turin) ont, pour des raisons financières, abouti à la conclusion que ce projet devait, dans un premier temps, être différé.

En ce qui concerne le projet d'extension Genève–Mâcon, les études relatives à un modèle de financement d'économie mixte (financement par l'économie privée et par les pouvoirs publics) ont été menées pendant une longue période, mais elles ont conduit à des résultats peu encourageants et n'ont donc pas été poursuivies. Si de nouvelles solutions devaient s'avérer praticables, il va de soi que le Comité de pilotage les reprendrait et poursuivrait leur examen⁷.

Le raccordement de Bâle se fera par les nouvelles lignes à grande vitesse prévues par la France, à savoir les TGV Est-européen et Rhin-Rhône. Dans le cadre des travaux de renouvellement ordinaires, des améliorations ponctuelles de l'infrastructure et des installations accessoires (installations de sécurité) ont déjà été entreprises sur le tronçon d'interconnexion Bâle–Mulhouse⁸.

En novembre 1999, vu l'étude de faisabilité de 1998⁹, les études d'avant-projet sommaire (APS) des lignes d'accès via Genève et l'Arc jurassien ont commencé sous la direction de Réseau Ferré de France (RFF), société française d'infrastructure ferroviaire, en collaboration avec la SNCF et les CFF. Ces études seront terminées en 2001.

En se fondant sur les résultats de ces études et d'autres enquêtes, le Comité de pilotage binational pourra élaborer les plans concrets du financement et des mesures.

⁶ Ad raccordement de Genève: *Liaison rapide Mâcon–Bourg–Genève: étude économique* (Rapport de synthèse), SOFRERAIL, Paris, 1993.

⁷ *TGV Genève–Mâcon: rapport de faisabilité financière*, Société de Banque Suisse, Genève, 1990; *Liaison rapide Mâcon–Bourg–Genève: étude financière et recommandations*, Société de Banque Suisse, Genève, 1993.

⁸ Les éventuelles répercussions d'une nouvelle ligne française sur le trafic avec la Suisse ont été examinées dans le rapport de Ernst Basler&Partner, *TGV Rhin-Rhône: répercussions sur le trafic-voyageurs avec la Suisse*, Zollikon/Zurich, 1994.

⁹ *Amélioration des relations entre la Suisse occidentale et le réseau TGV français*, Réseau Ferré de France, Paris, 1998.

1.6 Participation des cantons

Depuis l'existence du groupe de travail franco-suisse, les cantons intéressés de l'ouest et du nord-ouest de la Suisse ont été régulièrement informés et impliqués dans les travaux en cours. Le groupe de contact ISOREHP (Intégration de la Suisse occidentale au réseau européen à haute performance) entre la Confédération et les cantons a, en règle générale, siégé jusqu'ici deux fois par année. Pour leur part, les représentants des cantons ont renseigné les organisations régionales transfrontalières concernées telles que le Conseil du Léman ou la Communauté de travail du Jura. Avant le paragraphe, le contenu de la convention a été discuté dans le cadre du groupe de contact ISOREHP. Des suggestions formulées par certains membres ont été insérées dans le texte de la convention dans la mesure où cela était possible lors des négociations avec la délégation française. Même à l'avenir, un groupe ad hoc comprenant des représentants des cantons accompagnera la suite des étapes de la planification. Aux termes de l'art. 7, al. 2, de la convention, les parties contractantes sont responsables de l'information et des contacts avec leurs collectivités régionales respectives.

2 Partie spéciale

2.1 Champ d'application et idée fondamentale de la convention bilatérale

La présente convention internationale fixe les procédures applicables et définit certains objectifs, mais ne règle pas les détails d'exécution. En déterminant les organes d'exécution et leur compétences, elle garantit une marge de manœuvre à long terme au niveau de la réalisation.

La convention bilatérale sert de base à la planification ferroviaire à long terme entre les deux pays. Elle énumère les intentions générales en matière de planification, notamment pour l'amélioration des raccordements aux lignes TGV. Elle prévoit donc, en cas de besoin, d'intégrer dans la planification commune les exigences du trafic marchandises et voyageurs. Elle présente, sous forme de modules, les améliorations à court et à moyen terme destinées à améliorer le tronçon de raccordement Genève-Mâcon, la ligne de l'Arc jurassien (Lausanne/Neuchâtel-Berne), le raccordement de Bâle et les objectifs en matière de temps de parcours pour certains tronçons en direction de Paris. Elle fixe les gains de temps réalisables en direction de Paris, qui atteignent parfois une heure, voire deux pour les nouveaux tronçons situés entièrement sur le territoire français. Dans la perspective du tourisme ou de l'implantation de nouvelles entreprises, ces avantages sont extrêmement attrayants, d'autant plus qu'ils profiteront à la grande majorité des régions de la Suisse.

2.2 Rapport avec le FTP

2.2.1 Généralités

La disposition constitutionnelle créée par l'arrêté fédéral sur la réalisation et le financement des projets d'infrastructure des transports publics¹⁰ (art. 196, 3^e disposition transitoire relative à l'art. 87 de la Constitution) régit le financement (sources, fonds, délais) et ne décrit que sommairement les quatre grands projets ferroviaires (RAIL 2000, NLFA, raccordements de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen à grande vitesse, réduction du bruit émis par les chemins de fer). Les dispositions détaillées de ces grands projets sont ou feront l'objet de lois ou d'arrêtés fédéraux distincts et de portée générale, sujets au référendum. RAIL 2000 et la NLFA disposent déjà d'arrêtés fédéraux entrés en vigueur¹¹. La loi sur la réduction du bruit émis par les chemins de fer est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2000. Le quatrième grand projet – le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen à haute performance – comprend des liaisons transfrontalières et nécessite, dès lors, des traités internationaux. La convention entre l'Allemagne et la Suisse, entrée en vigueur le 2 juin 1998, constitue une première base¹². La deuxième base est garantie par la présente convention, qui doit être approuvée par un arrêté fédéral. Les mesures seront réalisées au cours des 20 prochaines années, sous forme de modules et en fonction des besoins. Les projets et leur financement seront décrits de manière circonstanciée dans le message sur la loi concernant les raccordements de la Suisse orientale et occidentale au réseau à grande vitesse, lequel sera présenté à partir de 2001/2002 environ.

Le message sur le FTP prévoit un plafond de dépenses de 1,2 milliard de francs (prix de 1995) pour les raccordements de la Suisse orientale et occidentale au réseau à grande vitesse. Ce montant est pris en compte dans le fonds pour les grands projets ferroviaires. En adoptant l'arrêté sur le budget de l'an 2000, le Parlement a déjà alloué un crédit d'engagement de 10 millions de francs pour l'élaboration des études de planification (Suisse orientale et occidentale).

2.2.2 Procédure

Les mesures détaillées visant à améliorer les divers tronçons d'accès et le financement ne sont sciemment pas réglées dans le texte de la convention. Cette démarche s'est imposée au titre de la planification permanente, afin de garantir ces prochaines années la souplesse nécessaire à une extension conforme aux besoins.

Le groupe de travail binational actuel suit l'étude de l'avant-projet des tronçons d'accès de Genève et de l'Arc jurassien, qui a commencé en décembre 1999 sous la direction de Réseau Ferré de France (RFF). Le groupe, qui se constituera comme Comité de pilotage au moment de l'entrée en vigueur de la convention, soumettra aux ministres des transports, vraisemblablement en 2001, les plans de financement et des mesures de chaque projet de raccordement, tels qu'ils découlent des résultats

¹⁰ FF **1998** 1155

¹¹ Arrêté fédéral du 19 décembre 1986 concernant le projet RAIL 2000 (RS **742.100**) et arrêté du 4 octobre 1991 sur le transit alpin (RS **742.104**) avec la modification du 20 mars 1998 (FF **1998** 1204).

¹² Cf. note 1.

des études d'avant-projet. Ces plans seront soumis à l'approbation des ministres des transports, dans le cadre de leurs compétences respectives¹³ (voir ch. 244).

Du côté suisse, l'aménagement et le financement seront explicités en détail dans la loi sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen à haute performance et les crédits d'engagement y relatifs. Nous pourrions présenter le message et la loi vers 2001/2002. Ce délai correspond à la planification actuelle de déblocage des ressources du fonds FTP.

Le Conseil fédéral et le Parlement peuvent donc participer entièrement aux travaux jusqu'à leur concrétisation. La loi précitée sera en outre sujette au référendum.

2.3 Financement

2.3.1 Principe de la territorialité

2.3.1.1 Généralités

Jusqu'à présent, le financement des infrastructures ferroviaires obéissait au principe de la territorialité, en vertu duquel les Etats ou les entreprises ferroviaires financent les infrastructures implantées sur leur territoire. Les infrastructures de transport transfrontalières sont cependant nécessaires à l'ouverture économique d'un pays. Sa situation géographique particulière de la Suisse ainsi que l'exiguïté de son territoire ont donc amené plusieurs fois notre pays à participer au financement d'infrastructures ferroviaires à l'étranger.

Ces dérogations au principe de la territorialité ont toujours été justifiées par l'intérêt national en matière de transports et de développement local. Si la Suisse n'avait pas offert sa participation, les améliorations en cause n'auraient jamais été réalisées, ou alors beaucoup plus tard.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la Suisse a cofinancé les projets suivants, situés en dehors de son territoire:

- 1954: électrification des lignes françaises Reding–Strasbourg–Bâle et Dijon – Vallorbe (y compris Frasnée–Les Verrières);
- 1957: amélioration ponctuelle et électrification des voies d'accès italiennes (axe du Simplon, Luino);
- 1957: ligne autrichienne Buchs–Salzbourg (y compris le matériel roulant);
- 1982: deuxième tunnel du Monte Olimpino entre Chiasso et Albate–Camerlata;
- Contributions aux investissements destinés à la construction de terminaux étrangers de transport combiné, situés à proximité de la frontière suisse; le montant de ces fonds a été relevé dans le cadre des mesures d'accompagnement de l'accord sur les transports terrestres afin de garantir des capacités suffisantes pour le transfert de la route au rail du trafic marchandises à travers les Alpes.

¹³ Les plans servent à analyser et à évaluer les diverses possibilités de cofinancement sous forme de contributions à fonds perdu, de prêts aux taux du marché ou à des taux préférentiels. D'autres modèles, tels que la participation au financement de l'infrastructure et à l'exploitation, doivent aussi être examinés.

2.3.1.2

Bases juridiques de la participation au financement de projets réalisés à l'étranger

Jusqu'à présent, les investissements destinés à des projets réalisés à l'étranger étaient fondés sur l'art. 23 de l'ancienne constitution, qui correspond à l'art. 81 de la nouvelle Constitution, dont le libellé est:

La Confédération peut, dans l'intérêt du pays ou d'une grande partie de celui-ci, réaliser des travaux publics ou encourager leur réalisation.

Cette participation était régie par des accords internationaux comme base juridique générale, les contributions étant accordées soit à fonds perdu, soit sous forme de prêts remboursables.

Les contributions aux investissements destinés à la construction de terminaux de transport combiné à l'étranger peuvent être accordées en vertu de l'ordonnance du 29 juin 1988 sur la promotion du trafic combiné et du transport de véhicules à moteur accompagnés.

2.3.1.3

Le principe de la territorialité appliqué aux raccordements TGV

Dans le cas des voies d'accès aux lignes TGV, la situation de la Suisse est analogue à celle des exemples cités au ch. 2.3.1.1. Le tronçon du raccordement aux lignes TGV qui est situé sur le territoire suisse est très court; il y a donc une disparité entre les intérêts des deux pays. Si l'on appliquait strictement le principe de la territorialité, la France devrait pratiquement prendre à sa charge la totalité des coûts.

Cependant, l'amélioration de ces voies d'accès ne constitue pas une priorité pour la France alors que, pour la Suisse, le raccordement optimal de ses centres au réseau français des TGV, notamment vers Paris et le Midi de la France, est bien plus important. Celle-ci a donc tout intérêt à offrir sa participation financière, sans quoi ces projets risquent d'être réalisés beaucoup plus tard ou même de ne jamais voir le jour.

Par conséquent, la présente convention se fonde sur le principe du partage des coûts entre les deux parties contractantes (art. 4 de la convention). La répartition des contributions sera déterminée à une date ultérieure en fonction des intérêts respectifs de chaque pays. Jusqu'à ce que le projet soit défini, cette solution permettra à la Suisse, en ce qui concerne sa contribution, de mettre l'accent spécifiquement sur la réalisation des voies d'accès en fonction de ses besoins.

L'exemple de la participation du Luxembourg au financement du TGV Est européen montre qu'il existe une solution praticable pour le financement d'une ligne TGV qui apporte des avantages à plusieurs pays.

2.3.1.4

Raccordements TGV en comparaison avec ceux de la Suisse orientale et méridionale

Contrairement à la convention conclue avec la France, les conventions qui ont été passées avec l'Allemagne et l'Italie appliquent le principe de la territorialité au

financement des mesures. Cette différence est due aux situations géographiques respectives ainsi qu'à l'équilibre entre les intérêts des parties contractantes.

La convention avec l'Allemagne sur les accès nord règle notamment l'amélioration des liaisons Zurich–Schaffhouse–Stuttgart et Zurich–Saint-Gall–Munich. Comme les mesures ponctuelles prévues sont envisageables sur les deux territoires et que l'Allemagne a également un grand intérêt à réduire la durée des trajets vers le lac de Constance et Zurich, le principe de la territorialité a été convenu pour le financement.

La situation se présente de manière similaire pour les raccordements au sud de la NLFA. Une éventuelle liaison à haute performance entre Lugano et Milan comprendrait d'importants tronçons dans les deux pays. Comme elle se situerait sur un axe principal européen constituant un maillon-clé du réseau TEN dans le prolongement de la NLFA, l'Italie y a également un grand intérêt. On a pu donc de nouveau se fonder sur le principe de la territorialité.

L'application ou non du principe de la territorialité ne porte pas préjudice aux intérêts de certaines régions, notamment de la Suisse orientale. Les avantages découlant des conventions pour la Suisse occidentale peuvent parfaitement être jugés équivalents à ceux dont bénéficiera la Suisse orientale. Pour cette dernière, les lignes d'accès au réseau allemand des trains à grande vitesse apporteront à long terme des gains de temps de près d'une heure sur chacun des trajets Zurich–Stuttgart (ramené à env. 2 h 15) et Zurich–Munich (ramené à env. 3 h 15). Cette réduction de la durée des trajets correspond à celle qu'apportera, par exemple, le raccordement de Genève. Les premières mesures pour faire circuler des trains à caisses inclinables sur les tronçons d'accès de Suisse orientale ont déjà été prises. Au niveau de l'exploitation, une relation directe Milan–Zurich–Stuttgart en 6 h 30 a déjà été réalisée à l'aide de rames pendulaires Cisalpino. Pour la ligne d'accès Zurich–Munich, des rames pendulaires diesel ont été commandées. Les premières améliorations ont donc été réalisées peu après l'entrée en vigueur de la convention sur les accès nord.

L'amélioration des raccordements TGV vers la France et l'Allemagne pourra être financée par le fonds FTP. Les moyens financiers prévus pour les raccordements TGV de la Suisse occidentale et de la Suisse orientale, plafonnés à 1,2 milliard de francs, devront être débloqués au moyen d'une loi sur le raccordement de la Suisse au réseau à haute performance et d'un crédit d'engagement en conséquence. La planification des projets de lignes et la préparation du projet législatif sont en cours.

2.4 Contenu de la convention bilatérale

2.4.1 Bases et objectifs

Le préambule énumère les bases juridiques des Etats parties à la convention et exprime leur volonté de collaborer et de promouvoir globalement le trafic ferroviaire.

L'art. 1 précise les objectifs généraux et relève le rapport coûts-utilité de l'amélioration des raccordements. L'échelonnement des travaux en modules, de même que la coordination avec les besoins du trafic régional font aussi partie des objectifs. Un comité de pilotage est chargé de l'application.

2.4.2 Champ d'application et voies d'accès

L'art. 2 définit le champ d'application en mentionnant aussi bien le trafic marchandises que le trafic voyageurs. Il mentionne spécifiquement le raccordement aux lignes à grande vitesse.

Il mentionne explicitement les relations au départ de Genève, de Lausanne et de Neuchâtel/Berne ainsi que celles partant de Bâle et de Zurich vers Paris et le Midi de la France.

2.4.3 Mesures

L'art. 3 énumère les mesures sommaires qui pourront être envisagées comme un ensemble de variantes pour améliorer les voies d'accès. Ces mesures comprennent des améliorations à court et à plus long terme. Pour chacune de ces dernières, cette disposition relève les effets de synergie liés à la réalisation des lignes TGV Rhin-Rhône et Est européen, situées sur territoire français.

Pour la liaison Genève-Paris, il est prévu à court terme de réhabiliter l'ancienne ligne entre Bellegarde et Nantua en direction de Bourg-en-Bresse. D'autres mesures ponctuelles pourraient être envisagées à plus long terme.

Sur la liaison Dijon-Lausanne ou Neuchâtel passant par l'Arc jurassien, il sera possible d'améliorer l'approvisionnement en courant de traction sur certains tronçons. D'autres mesures ponctuelles pourraient être envisagées à plus longue échéance.

Pour la liaison Bâle-Paris, des améliorations sont prévues à court terme dans la région de Saint-Louis-Bâle. A moyen et à plus long terme, Bâle sera raccordé aux nouvelles lignes françaises du TGV Est et du TGV Rhin-Rhône.

Pour les trois lignes de raccordement, on évoque la possibilité d'une articulation avec les transports régionaux.

2.4.4 Comité de pilotage et financement

L'art. 4 relève le rôle du Comité de pilotage qui proposera en temps voulu des plans de mesures et de financement pour chaque projet. Ces plans devront à leur tour être approuvés par les ministres des transports dans les limites de leurs compétences respectives (voir ch. 222). Pour la Suisse, cela signifie qu'une approbation ne pourra être donnée qu'au moment où la loi sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen à grande vitesse sera en vigueur.

L'art. 7 énumère les tâches et la composition du Comité de pilotage. Celui-ci est ainsi habilité à modifier l'annexe 1 (performances) selon les circonstances. Il élaborera aussi son propre règlement sur le fonctionnement interne.

Le financement sera réglé, compte tenu des intérêts respectifs des deux pays (voir à ce sujet aussi ch. 23).

2.4.5 Améliorations de l'offre et coordination

L'art. 5 ainsi que l'annexe 1 nomment les objectifs des améliorations de l'offre en formulant notamment des objectifs en matière de temps de parcours (annexe 1 de la convention). La coordination des mesures en faveur du transport combiné est explicitement évoquée.

L'art. 6 mentionne l'obligation de coordonner les travaux de planification et de réalisation entre les autorités, les entreprises de transport et les gestionnaires de l'infrastructure.

2.4.6 Durée de validité

L'art. 8 détermine l'entrée en vigueur de la convention et indique que celle-ci ne peut être dénoncée durant la période qui prendra fin le 31 décembre 2020. Au-delà de cette date, une résiliation n'est possible qu'avec effet à la fin de l'année civile.

3 Effets et conséquences

3.1 Effets sur le personnel de la Confédération

La conclusion de la convention avec la France, la poursuite et l'intensification des contacts bilatéraux et les mandats qui y sont directement liés seront effectués dans le cadre des tâches ordinaires de l'Office fédéral des transports (OFT) ou du DETEC. Le travail de planification qui suivra en vue de l'élaboration de la loi fédérale sur les raccordements de la Suisse orientale et occidentale au réseau à grande vitesse pourra se faire dans le cadre de l'organisation administrative existante. Au terme de la phase de planification (plans de mesures prêts à être réalisés), il faudra examiner si des postes supplémentaires seront nécessaires à l'exécution (procédure d'approbation des plans, gestion des projets et du fonds ainsi que controlling au niveau des autorités). Les besoins concernant les tâches et le personnel devront être mentionnés dans le message sur la loi précitée.

3.2 Conséquences financières

Les dépenses pour le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des lignes à grande vitesse seront couvertes par le fonds destiné aux grands projets ferroviaires, le plafond prévu étant de 1,2 milliard de francs. Le fonds est une institution fédérale sans personnalité juridique et dotée d'un compte propre. La structure fine de celui-ci est gérée indépendamment du compte financier.

Les recettes affectées aux grands projets ferroviaires en vertu de l'art. 196, 3^e disposition transitoire de l'art. 87 de la Constitution (recettes de l'impôt sur les huiles minérales, TVA, redevance forfaitaire ou liée aux prestations sur le trafic des poids lourds) figurent obligatoirement comme des entrées au compte financier de la Confédération. Elles sont comptabilisées comme des dépenses la même année pour être transférées au fonds. Le poste de dépenses en faveur du fonds constitue donc seulement un poste de transition dans le compte financier. Grâce à ce mécanisme et au

fait qu'il n'est pas prévu de fonds provenant de l'impôt sur les huiles minérales pour les raccordements en question, les ressources financières prélevées sur le fonds pour l'établissement des projets et la réalisation de ces raccordements constituent une opération blanche pour le compte financier de la Confédération. En votant un crédit d'engagement de 10 millions de francs lors de l'adoption du budget de l'an 2000, le Parlement a déjà alloué les fonds nécessaires aux études de planification concernant la Suisse orientale et occidentale, qui seront effectuées entre 2000 et 2004 au plus tard (entrée en vigueur de la loi sur le raccordement de la Suisse au réseau à haute performance). Ce crédit d'engagement grèvera le poste correspondant du fonds FTP et sera intégré ultérieurement dans le crédit d'ensemble relatif au raccordement de la Suisse au réseau à haute performance.

3.3 Conséquences dans le domaine informatique

Les aspects liés à l'informatique devront être pris en compte lors de l'élaboration du crédit d'engagement. Ils dépendront des tâches attribuées à la Confédération dans le cadre de la gestion du fonds et des projets ainsi que dans le controlling des autorités.

3.4 Conséquences sur les cantons

Les cantons bénéficieront d'avantages notables de nature économique (trafic d'affaires, tourisme) du fait des améliorations ponctuelles de l'infrastructure ainsi que des optimisations de l'exploitation des raccordements aux lignes à grande vitesse. Cette amélioration de l'attrait ne suppose aucune participation financière de leur part puisque le financement des ouvrages sera réglé par le fonds FTP. Les cantons ne seront pas directement représentés au Comité de pilotage, mais ils seront consultés au gré des besoins dans le cadre d'un organisme adéquat et régulièrement informés de l'avancement de la planification.

3.5 Conséquences pour l'économie nationale

Les améliorations des raccordements au réseau français, opérées sous la forme de mesures d'infrastructure, et les perfectionnements de l'exploitation auront indéniablement des effets positifs sur l'économie nationale (voyages d'affaires et tourisme). Les améliorations de l'offre permettront d'augmenter le nombre des voyageurs, ce qui résultera, en partie, du nouveau trafic induit et, en partie, des transferts provenant d'autres modes de transport (route et air). Il n'est pas encore possible d'indiquer des chiffres précis, car aucun programme de construction concret n'a encore été décidé. Cela ne sera possible qu'avec le message sur la loi concernant les raccordements de la Suisse orientale et occidentale au réseau à haute performance.

3.6 Aménagement du territoire/environnement

La convention bilatérale n'entraînera pas de nouvelles contraintes pour l'aménagement du territoire, les objectifs des plans directeurs cantonaux restent notamment inchangés¹⁴.

Elle n'aura pas non plus d'incidence concrète sur l'environnement. Incontestablement, les projets d'aménagement et de construction pourront entraîner des nuisances aux riverains durant la phase de construction comme durant la phase d'exploitation. Toutefois, grâce au respect des normes environnementales lors de la planification, de la réalisation et de l'exploitation et vu le transfert à long terme du trafic routier et aérien vers le rail, les effets sur l'environnement seront positifs dans l'ensemble. Les questions pertinentes pour l'environnement et liées à la planification envisagée par la convention bilatérale seront traitées dans le cadre des travaux de planification liés aux projets.

4 Planification de la législature

Le projet a été annoncé dans le rapport sur la planification de la législature 1999–2003 du 1^{er} mars 2000¹⁵ (annexe 2, chap. 2.4, environnement et infrastructure, rubrique «autres affaires»).

5 Conformité au droit européen

Les efforts consentis par la Suisse pour améliorer l'intégration de son réseau ferroviaire dans le réseau européen à grande vitesse sont réalisés en coordination avec les partenaires européens. Lors de l'élaboration du schéma directeur européen des réseaux ferroviaires transeuropéens, la Suisse a occupé un siège d'observateur dans les groupes d'experts respectifs. L'extension du réseau se fera en fonction des besoins et sera harmonisée avec les plans des divers pays.

La convention avec la France est d'ailleurs compatible avec l'accord bilatéral sur les transports terrestres, conclu entre la Suisse et l'Union européenne¹⁶, dont l'entrée en vigueur est prévue au plus tôt pour le début de 2001 et qui garantira entre autres l'accès réciproque aux réseaux ferroviaires.

6 Bases juridiques

La compétence de la Confédération de conclure des traités internationaux résulte de l'art. 54, al. 1, de la Constitution. En vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., le Parlement approuve les traités internationaux, sauf ceux dont la conclusion est du ressort du Conseil fédéral en vertu de la loi ou d'un accord international. Selon l'art. 141, al. 1, let. d, ceux-ci sont sujet au référendum s'ils sont de durée indéterminée et ne sont

¹⁴ Cf. à ce sujet le plan sectoriel AlpTransit du 15 mars 1999, chap. 1.6.

¹⁵ FF 2000 2168

¹⁶ FF 1999 6266

pas dénonçables, s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou entraînent une unification multilatérale du droit.

Ces critères ne s'appliquent pas à la présente convention, raison pour laquelle l'arrêté ad hoc n'est pas sujet au référendum .

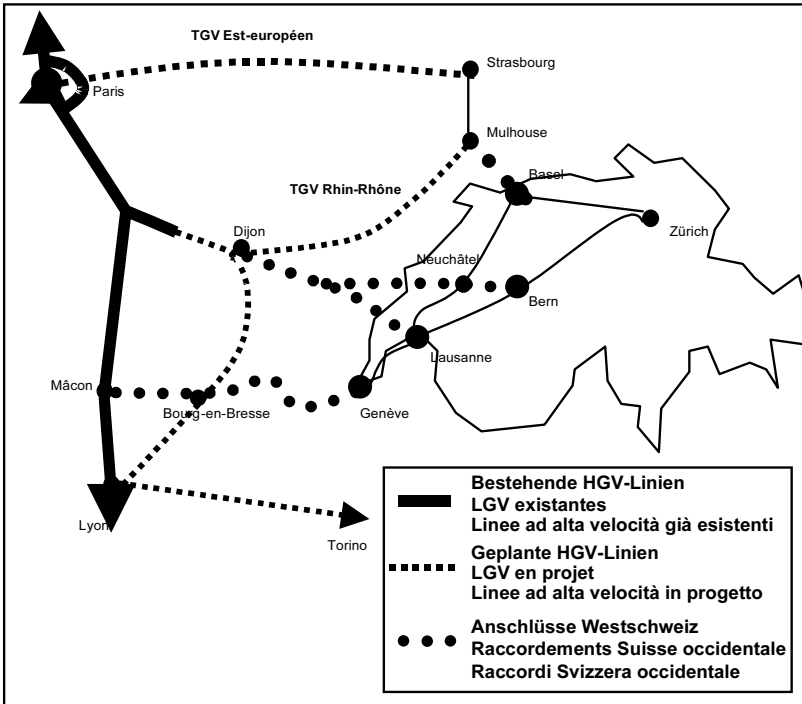
Par ailleurs, lors de la votation de 1992 sur l'arrêté fédéral concernant la construction de la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté du 4 octobre 1991 sur le transit alpin), le souverain s'est prononcé à une grande majorité en faveur du raccordement de la Suisse occidentale au réseau TGV via Genève, Bâle et l'Arc jurassien (art. 7). A son art. 10^{ter}, la nouvelle version de cet arrêté (20 mars 1998) mentionne sommairement les raccordements de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen à haute performance; elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999.

S'agissant du financement ultérieur des mesures prévues par la convention, on se référera à l'arrêté fédéral du 20 mars 1998 concernant la réalisation et le financement des projets d'infrastructure des transports publics (FTP). L'art. 196, Cst., 3^e disposition transitoire relative à l'art. 87, énumère les grands projets des transports publics, dont le financement est assuré dès lors et parmi lesquels figure le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen à haute performance¹⁷.

¹⁷ Lors de la votation du 29 novembre 1998, le projet a été accepté à une nette majorité de 63,5 des voix et approuvé par 19 cantons et 3 demi-cantons.

Raccordements de la Suisse occidentale au réseau TGV

Schématique



Message sur le raccordement de la Suisse au réseau ferroviaire français, notamment aux liaisons à grande vitesse

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2000
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	00.073
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.12.2000
Date	
Data	
Seite	5463-5480
Page	
Pagina	
Ref. No	10 125 003

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.