

07.092

**Message
sur l'extension du réseau CFF en raison de la
nouvelle liaison Mendrisio–Frontière (–Varese)**

du 21 novembre 2007

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous avons l'honneur de vous soumettre le projet d'arrêté fédéral sur l'extension du réseau CFF en raison de la liaison ferroviaire Mendrisio–Frontière (–Varese) et nous vous proposons de l'approuver.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 novembre 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le 6 octobre 2006, les Chambres fédérales ont approuvé la loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération, le réseau des routes nationales de même que pour les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques¹. Par l'arrêté fédéral du 4 octobre 2006 sur le crédit global pour le fonds d'infrastructure, vous avez approuvé la construction de la nouvelle liaison ferroviaire Mendrisio–Frontière (–Varese) et libéré à ce titre 67 millions de francs. La nouvelle liaison doit améliorer les capacités du trafic d'agglomération et encourager le transfert du trafic transfrontalier de la route vers le rail.

L'extension du réseau CFF vers l'ouest à partir de la gare de Mendrisio est un projet fondamental pour l'accroissement de l'offre dans la région du Tessin et de la Lombardie. La nouvelle ligne ferroviaire FMV (Ferrovia Mendrisio–Varese) relie le tronçon Varese–Porto Ceresio et la voie Stabio–Mendrisio par un nouveau tronçon de 6,5 km entre Arcisate et Stabio. Elle servira pour l'essentiel au trafic voyageurs régional et transfrontalier entre les nœuds de Varese, Côme et Lugano, qui jusqu'ici n'étaient pas reliés par une ligne ferroviaire. Par ailleurs, elle relie le Tessin à l'aéroport milanais de Malpensa. Enfin, elle offre une liaison efficace entre les axes du St-Gothard et du Simplon via Gallarate (1).

Sur les 4,5 premiers kilomètres de la nouvelle ligne entre Mendrisio et Stabio, la voie marchandises actuelle sera doublée. Un nouveau tronçon à double voie, long de 2 kilomètres, sera établi depuis Stabio jusqu'à la frontière italienne. Les coûts de construction de la nouvelle ligne sont estimés à 134 millions de francs. Le tronçon de 11,2 km entre la frontière et Varese sera financé et réalisé par l'Italie. L'octroi des fonds par le Parlement a garanti que ce projet RER urgent pourrait être réalisé rapidement. Le co-financement par la Confédération suppose néanmoins que la construction commence au plus tard à la fin de 2008.

Comme la nouvelle liaison ferroviaire constitue une extension du réseau CFF, elle doit être approuvée sous la forme d'un arrêté fédéral simple.

¹ Loi sur le fonds d'infrastructure (LFIInfr); projet sujet au référendum dans FF 2006 7999

Message

1 Principales caractéristiques du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Importance de la ligne ferroviaire Mendrisio–Varese

A l'instar de la ligne diamétrale de Zurich (DML) et de la liaison ferroviaire entre Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA), le projet «Ferrovia Mendrisio–Varese» fait partie des trois projets RER du trafic d'agglomération, urgents et prêts à être réalisés². En adoptant la loi sur le fonds d'infrastructure et l'arrêté sur le crédit ad hoc, le Parlement a approuvé le co-financement de ces trois projets de RER par le fonds d'infrastructure. S'agissant de la liaison ferroviaire internationale entre Mendrisio et la frontière nationale (–Varese), il a alloué 67 millions de francs pour la construction de la partie du projet implantée sur territoire suisse. Le co-financement par la Confédération présuppose que la construction commence fin 2008 au plus tard.³

Etant donné le trafic de pendulaires entre le Tessin et la Lombardie, les routes actuelles sont saturées. Par ailleurs, il faut s'attendre à ce que les besoins de mobilité augmentent encore au cours des années à venir en raison de la libéralisation attendue dans le mouvement de personnes entre la Suisse et l'Union européenne. Pour réduire les goulets d'étranglement du trafic d'agglomération du Sottoceneri et provoquer notamment un transfert du trafic routier transfrontalier vers le rail, il est très important d'établir une liaison ferroviaire entre Mendrisio et Varese.

Vu les liens étroits entre l'industrie, l'économie et la formation, il y a un grand volume de trafic dans la région de Lugano/Mendrisio/Chiasso et dans les régions de Varese et de Côme. Le projet Mendrisio–Varese fait partie de la planification ferroviaire régionale et transfrontalière dans le canton du Tessin et la région de Lombardie. En desservant les centres de Varese, Lugano et Chiasso/Côme, la ligne ferroviaire reliera deux réseaux indépendants et sera utile à un bassin de 600 000 habitants. En tant qu'élément du futur RER tessinois, la ligne servira aussi de voie d'accès à l'aéroport milanais de Malpensa. La jonction du réseau CFF et du RFI (Rete Ferroviaria Italiana) créera en outre une nouvelle liaison entre le Tessin et la ligne du Simplon.

Selon une étude de 2003, on estime que la demande potentielle pour la nouvelle ligne équivaut à 8 400 passagers par jour. La mise en service de la nouvelle ligne est prévue pour l'année 2013. Le calendrier des travaux sera harmonisé avec les partenaires italiens en fonction de l'avancement du projet sur sol italien.

² Art. 4 de l'arrêté fédéral du 4 octobre 2006 concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure

³ Cf. art. 7, al. 1, de la loi sur le fonds d'infrastructure

1.1.2 Cadre de la politique des transports

La convention entre la Suisse et l'Italie 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 performance⁴ mentionne expressément, à son art. 4, let. b, le raccordement à l'aéroport de Malpensa parmi les mesures à moyen et à long terme nécessaires pour une jonction ferroviaire optimale. Le 25 juillet 2000, le canton du Tessin et la région de Lombardie ont signé un accord opérationnel pour la création d'une liaison ferroviaire Lugano–Mendrisio–Varese–Aéroport de Malpensa. Le 2 octobre 2000, le canton du Tessin, la région de Lombardie, les CFF et la SA des Chemins de fer italiens de l'Etat (Ferrovie dello Stato S.p.A; FS) ont conclu une convention sur la planification de la ligne en question.

A l'heure actuelle, la Suisse négocie un accord avec l'Italie à propos de la construction et du financement de la ligne. Le projet est en train d'être mis au point. Tant la construction que le financement se font selon le principe de territorialité. L'exploitation de la liaison ferroviaire sera régie par des accords distincts.

1.2 Evaluation de la solution proposée

L'un des objectifs de la politique suisse en matière de transports, d'énergie et d'environnement est d'encourager les transports publics. Il faut pour cela qu'ils aient une capacité suffisante et disposent d'une offre attrayante. Malgré la demande potentielle, l'offre des transports publics est insuffisante dans le Sottoceneri. Il manque notamment une liaison ferroviaire transfrontalière dans cette région très peuplée. La réalisation de cette nouvelle infrastructure permettra de transférer le trafic transfrontalier sur le rail et de concrétiser le projet de RER mis en place pour le Tessin et la Lombardie (TILO). Par ailleurs, la nouvelle ligne donne la possibilité de relier directement le canton du Tessin à l'aéroport de Malpensa et de le raccorder à la ligne du Simplon via Gallarate. Par rapport à la liaison actuelle par le St-Gothard, il en résultera un gain de temps d'une heure entre le canton du Tessin et la Suisse occidentale.

Contrairement aux autres projets RER urgents du trafic d'agglomération, la liaison Mendrisio–Frontière constitue une extension de réseau.⁵

⁴ RS 0.742.140.345.43 (du 2 nov. 1999, entrée en vigueur le 18 mai 2001)

⁵ La liaison ferroviaire Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) est déjà régie dans la loi fédérale du 10 juillet 1912 portant développement du réseau des Chemins de fer fédéraux sur territoire genevois (RS 742.32). La ligne diamétrale de Zurich (DML) constitue une troisième double voie et non une extension du réseau.

2.3 Liens avec d'autres projets

2.3.1 Capolago–Chiasso, densification du bloc et remplacement du poste d'enclenchement de Mendrisio

Pour des raisons techniques, il n'est pas possible d'intégrer la nouvelle ligne ferroviaire dans le poste d'enclenchement en service (année de construction 1962). Le nouveau poste d'enclenchement de Mendrisio et la densification du bloc entre Capolago et Chiasso seront mis en place en même temps que la ligne FMV.

2.3.2 Mendrisio, amélioration de l'accès au rail

En même temps que la construction de la nouvelle ligne, il est prévu de rehausser à 55 cm le quai intermédiaire entre les voies 2 et 3 de la gare de Mendrisio.

2.3.3 Tronçon sur territoire italien

Les deux projets concernant le territoire suisse et le territoire italien font partie d'un programme global. L'harmonisation des travaux est assurée par un comité de coordination, où siègent des représentants du canton du Tessin, de la région de Lombardie, du RFI et des CFF.

La réalisation de la liaison sur territoire italien a été incluse dans la liste des «mesures stratégiques d'intérêt national prioritaire»⁷. La convention du 26 mars 2007⁸ entre le Ministère italien des transports, la région de Lombardie, la province de Varese et le gestionnaire de l'infrastructure (RFI) définit les principes de financement du projet. La décision de financement définitive sera prise au printemps 2008 lors de l'octroi final de l'autorisation de construire par le «Comitato interministeriale per la programmazione economica» (CIPE). Le début de la construction est prévu pour 2009.

2.4 Projets d'offre et d'exploitation

Dans l'optique actuelle, la nouvelle ligne ferroviaire servira surtout au transport des voyageurs. L'offre sera déterminée par les commanditaires, à savoir le canton et la Confédération. Le projet actuel prévoit une cadence semi-horaire sur le trajet (Bellinzona/Côme–) Mendrisio–Varese. Toutes les deux heures, un train direct reliera Lugano à l'aéroport de Malpensa. Dans le trafic marchandises, l'offre se limitera jusqu'à nouvel avis à la desserte des voies de raccordement.

⁷ Legge Obiettivo n° 443 du 21 décembre 2001

⁸ Protocollo d'intesa

Ligne	Cadence	Trains par jour (projet d'offre actuel)
(Bellinzone/Côme–) Mendrisio–Varese	½ h.	64 (rames RER)
Lugano–Malpensa	2 h.	16 (RE)
Mendrisio–Stabio		(trains marchandises, comme jusqu'ici)

2.5 Rentabilité

Si l'on adopte une optique axée uniquement sur la rentabilité en termes d'économie d'entreprise, il apparaît selon les calculs des CFF que la valeur capitalisée sera négative sur une période d'observation de quarante ans. La ligne Mendrisio–Varese ne constitue toutefois pas un cas particulier. On admet aujourd'hui le principe selon lequel l'infrastructure ferroviaire ne peut être exploitée de manière rentable dans les conditions-cadres actuelles. C'est la raison pour laquelle les pouvoirs publics prennent en charge les coûts non couverts planifiés. La question de la rentabilité doit donc être placée dans un cadre global.

La nouvelle ligne dessert un bassin de 600 000 personnes environ. Il en résulte une demande potentielle de 8400 voyageurs par jour, dont la part des pendulaires est estimée à 35 %⁹. Faut de solutions de rechange, les voyageurs utilisent actuellement leurs véhicules privés. Toutefois, la ligne Mendrisio–Varese n'est pas uniquement utile au territoire qu'elle dessert directement, mais elle permet de réduire sensiblement le temps de parcours entre la Suisse occidentale et la région de Lugano. Ainsi, le temps de parcours Lugano–Lausanne, qui est actuellement de 5 heures 20 minutes, sera ramené à 4 heures 20 minutes. Outre cet effet d'intégration et d'abstraction faite de l'importance de la ligne pour le trafic d'agglomération, l'extension du réseau résultant du raccordement de la Suisse à l'aéroport de Malpensa contribuera à revaloriser la nouvelle ligne de base du St-Gothard. Un investissement relativement faible permettra donc d'obtenir un grand avantage macro-économique, non seulement pour une seule région, mais pour plusieurs d'entre elles.

2.6 Conséquences financières pour la Confédération

Le coût de construction du nouveau tronçon est estimé à 134 millions de francs (prix de juillet 2003, sans renchérissement ni TVA). De ce montant, 67 millions représentent le plafond de dépenses à la charge du fonds d'infrastructure (art. 4 de l'arrêté fédéral du 4 octobre 2006 sur le crédit d'ensemble pour le fonds d'infrastructure). Le canton du Tessin est tenu de fournir une contribution d'un même montant. Le Conseil d'Etat a demandé le crédit ad hoc au Grand Conseil en mars 2007. Le Grand Conseil a approuvé cette demande de crédit le 19 septembre 2007 dans un arrêté sujet au référendum facultatif. Les CFF ont déjà dépensé 0,95 million de francs pour la planification au titre de la convention sur les prestations pour la période 2003 à 2006.

⁹ Cf. rapport final CPF InterFerr de juillet 2003, ch. 4

Le nouveau tronçon aura des coûts subséquents. Les CFF s'attendent à ce qu'au cours des cinq premières années de mise en service, l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure entraînent des coûts non couverts de 300 000 francs par année.

Comme c'est le cas pour toutes les lignes CFF, ces coûts sont inclus dans la convention sur les prestations que la Confédération et les CFF concluent chaque fois pour une période de quatre ans sur la base de l'art. 8 de la loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux¹⁰. La convention actuelle s'applique aux années 2007 à 2010. La mise en service de la nouvelle ligne ayant lieu en dehors de cette période, elle ne touche pas la convention actuelle. Les conséquences sur les conventions suivantes seront discutées en temps opportun dans le cadre des négociations ordinaires entre la Confédération et les CFF. Si les nouvelles installations sont inscrites dans la comptabilité des CFF au titre du droit ferroviaire, elles déclencheront des amortissements. Il faudrait en tenir compte dans la convention ad hoc sur les prestations entre la Confédération et les CFF.

Etant donné les faibles besoins financiers annuels de l'infrastructure en question, on peut partir du principe que les fonds à mettre à disposition au titre de la prochaine convention sur les prestations ne devront pas augmenter uniquement en raison de la nouvelle ligne.

Aux termes de l'art. 49 de la loi sur les chemins de fer¹¹, la Confédération et les cantons indemnisent les coûts non couverts planifiés de l'offre de transport qu'ils commandent en commun. L'offre prévue sur le nouveau tronçon (RER et RE) est considérée comme du trafic régional et bénéficiera dès lors d'une indemnité. La planification actuelle table sur des coûts non couverts annuels de 4 156 000 francs. Selon la répartition actuelle des charges, 52 % de ce montant (2 161 120 fr.) seront à la charge de la Confédération et 48 % (1 994 880 fr.) à la charge du canton du Tessin.

3 Liens avec le programme de la législature

La liaison ferroviaire Mendrisio–Frontière nationale (–Varese) fait partie des projets RER urgents du fonds d'infrastructure. Ce projet a été annoncé dans le rapport sur le programme de la législature 2003 à 2007, où il figure comme objet des grandes lignes (FF 2004 1050).

¹⁰ RS 742.31

¹¹ RS 742.101

4

Aspects juridiques

Le projet d'arrêté fédéral sur l'extension du réseau CFF en raison de la nouvelle liaison Mendrisio–Frontière nationale (–Varese) repose sur l'art. 4 de la loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux¹².

Selon l'art. 4, al. 3, de cette loi, l'Assemblée fédérale approuve la construction ou l'acquisition de nouveaux tronçons ferroviaires. En application de l'art. 141, let. c, de la Constitution¹³, un tel arrêté fédéral n'est pas sujet au référendum (arrêté fédéral simple). La ligne ferroviaire Mendrisio–Frontière nationale (–Varese) est sans aucun doute un nouveau tronçon ferroviaire au sens de la loi sur les CFF. Il apporte une nouvelle liaison entre Mendrisio et la frontière nationale et permet ainsi d'assurer le transport transfrontalier entre les nœuds de Varese, Chiasso, Côme et Lugano.

¹² RS 742.31

¹³ RS 101

Aperçu du projet

Doublement du
tronçon existant
(4.5 km)

Nouveau tronçon
à double voie
(2.0 km)

Début projet km 0



Fin du projet CH km 6.547



