



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Berne, 18 juin 2021

---

# **Vu d'ensemble des intérêts de la Suisse dans les relations transfrontalières avec l'Allemagne sous l'angle du transport routier, ferroviaire et aérien**

Rapport du Conseil fédéral en réponse au  
postulat 18.3611, Ruedi Noser, 18 juin 2021

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte .....</b>	<b>3</b>
1.1	Mandat.....	4
1.2	Relations germano-suisse.....	4
<b>2</b>	<b>Dossiers en matière de transports transfrontaliers .....</b>	<b>5</b>
2.1	Transport aérien .....	5
2.1.1	Aéroport de Zurich.....	6
2.1.2	Euroairport Bâle-Mulhouse.....	8
2.1.3	Aéroport de Friedrichshafen.....	9
2.2	Transport ferroviaire .....	9
2.2.1	Aménagement Karlsruhe–Bâle (ligne de la vallée du Rhin).....	9
2.2.2	Aménagement Zurich–Singen–Stuttgart (Gäubahn).....	10
2.2.3	Électrification Bâle–Waldshut–Schaffhouse (tronçon du Rhin supérieur).....	11
2.2.4	Aménagement du nœud ferroviaire de Bâle .....	11
2.3	Circulation routière .....	12
2.4	Navigation intérieure.....	13
<b>3</b>	<b>Conclusion .....</b>	<b>13</b>

Annexe 1 : carte des dossiers transfrontaliers en matière de transports

Annexe 2 : schéma du concept Est

## Abréviations

BAF	Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (organe allemand de surveillance du service de la navigation aérienne)
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (ministère allemand des Transports et des Infrastructures numériques)
BR 2014	Règlement d'exploitation 2014
CFF	Chemins de fer fédéraux
DVO	Durchführungsverordnung zur Deutschen Luftverkehrsordnung (ordonnance d'exécution allemande sur le trafic aérien)
EAP	Euroairport
FABEC	Bloc d'espace aérien fonctionnel Europe Central
ILS	Système d'atterrissage aux instruments
IRE	InterRegio
LUPO	Rapport du Conseil fédéral sur la politique aéronautique
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFROU	Office fédéral des routes
OFT	Office fédéral des transports
UBA	Umweltbundesamt (office allemand de l'environnement)
UE	Union européenne

## 1 Contexte

Le texte du postulat déposé est le suivant :

Le Conseil fédéral est chargé d'indiquer, dans le cadre d'une vue d'ensemble détaillée, les moyens permettant à l'avenir de mieux défendre les intérêts globaux de notre pays dans les relations transfrontalières avec l'Allemagne. Cette redistribution des cartes s'impose notamment du fait du refus de l'Allemagne d'approuver le règlement d'exploitation 2014 de l'aéroport de Zurich et donc de permettre la réalisation d'importantes améliorations de la sécurité du trafic aérien.

La vue d'ensemble précitée doit aussi permettre au Conseil fédéral et au Parlement de mieux défendre les intérêts de notre pays dans le cadre de l'aménagement des relations bilatérales futures et de projets transfrontaliers avec l'Allemagne. Pour sauvegarder les intérêts globaux de la Suisse, il pourrait s'avérer judicieux, dans certaines circonstances, de relier des thèmes relevant de divers domaines politiques (par ex. dans le domaine de la législation sur les travailleurs détachés ou du financement des infrastructures de transport transfrontalières).

La demande est justifiée comme suit :

« L'Allemagne et la Suisse entretiennent d'intenses relations économiques à tous les niveaux. Ainsi, pour le Bade-Wurtemberg, la Suisse est le principal partenaire commercial pour les importations et le premier investisseur direct; une personne active sur six du district de Waldshut travaille en Suisse. Le nord de la Suisse et le sud du Bade-Wurtemberg constituent un espace économique transfrontalier commun et utilisent conjointement l'aéroport de Zurich comme infrastructure de transport. Un passager sur huit de l'aéroport de Zurich est domicilié en Allemagne; sur les quatre compagnies aériennes qui desservent le plus fréquemment l'aéroport de Zurich, trois proviennent d'Allemagne ou sont en mains allemandes.

Malgré des relations de bon voisinage dans de nombreux domaines, cela fait des années que nos voisins allemands rechignent à s'engager véritablement en faveur de l'aéroport de Zurich, l'infrastructure de transport utilisée conjointement. Bien au contraire, en rapport avec le règlement d'exploitation 2014 et les projets d'amélioration de la sécurité du trafic aérien, il s'est avéré à plusieurs reprises que les politiques allemands n'avaient pas manqué une occasion de s'attaquer au plus grand aéroport suisse, un peu comme ils le font en rapport avec la recherche d'un site d'implantation d'un dépôt final pour déchets radioactifs sur sol suisse.

Vu cette évolution regrettable, il serait opportun de repenser fondamentalement les relations avec l'Allemagne, dans tous les domaines politiques, et d'indiquer, dans une vue d'ensemble, les moyens permettant à l'avenir de mieux défendre les intérêts globaux de notre pays, notamment s'agissant de l'aéroport de Zurich. »

## 1.1 Mandat

Le présent rapport répond à la demande formulée par le postulat Noser (18.3611, Mieux défendre les intérêts de la Suisse dans les relations transfrontalières avec l'Allemagne) qui charge le Conseil fédéral d'indiquer, dans une vue d'ensemble, les moyens permettant à l'avenir de mieux défendre les intérêts globaux de notre pays, notamment s'agissant de l'aéroport de Zurich. Le 29 août 2018, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat en le limitant cependant aux dossiers concernant les transports transfrontaliers : « Qu'il s'agisse du transport routier, du transport ferroviaire ou du transport aérien, nombre de dossiers transfrontaliers concernent la Suisse et l'Allemagne. Un état des lieux dans ce domaine est de nature à donner une meilleure vue d'ensemble des intérêts respectifs et des options envisageables.<sup>1</sup>»

## 1.2 Relations germano-suisse

La Suisse et l'Allemagne entretiennent des relations étroites d'une grande diversité, marquées par une langue commune et des interactions permanentes dans les domaines économique, culturel et social. En 2019, plus de 92 000 ressortissants suisses vivaient en Allemagne. Les citoyens allemands représentent la deuxième plus grande communauté étrangère en Suisse. De même, le Bade-Wurtemberg constitue un important réservoir de transfrontaliers. L'Allemagne est le principal partenaire commercial de la Suisse, cette

---

<sup>1</sup> Avis du Conseil fédéral du 29 août 2018.

dernière étant l'un des principaux partenaires commerciaux de l'Allemagne. Les investissements suisses en Allemagne sont importants et réciproquement. Les économies des deux pays sont très imbriquées notamment dans les régions situées de part et d'autre de la frontière commune. Les relations politiques entre la Suisse et l'Allemagne sont traditionnellement bonnes. Elles reposent sur plus de 200 accords. De nombreuses rencontres ont lieu chaque année au niveau ministériel et entre hauts fonctionnaires. Elles sont complétées par des réunions annuelles des présidents des pays germanophones, auxquelles participent également des ministres. L'Allemagne et la Suisse échangent aussi régulièrement leurs vues sur l'actualité internationale et coopèrent dans les enceintes multilatérales. Depuis 2003, le Parlement suisse et le Bundestag allemand sont liés par des contacts institutionnalisés. Il existe également avec l'Allemagne une collaboration étroite sur le plan régional. Les gens se connaissent de part et d'autre de la frontière. La coopération transfrontalière est institutionnalisée dans la Conférence du Rhin supérieur et la Conférence du lac de Constance. D'autres instances, telle que la Commission du Haut-Rhin, sont des forums d'échange importants. Enfin, les relations entre la Suisse et l'Allemagne sont également encadrées par les accords conclus avec l'UE qui permettent à la Suisse de bénéficier d'un accès sectoriel et limité au marché intérieur européen.

Au-delà de tout ce qui les rapproche et les unit, la Suisse et l'Allemagne n'en cultivent pas moins certaines différences. La Suisse a certes accès au marché intérieur européen mais ne fait pas partie de l'UE ; à l'inverse, la République fédérale d'Allemagne en est l'un des piliers. L'Allemagne est une démocratie représentative tandis que la démocratie suisse se distingue par une forte dose de démocratie directe ; les cultures politiques ne se ressemblent pas. Le fédéralisme allemand accorde moins d'autonomie aux Länder que la Confédération n'en octroie à ses cantons. Les ordres de grandeur et traditions administratives respectifs se répercutent sur le fonctionnement et la marge de manœuvre des autorités aux différents échelons de l'État. Un Land est en général plus étendu qu'un canton suisse mais possède à maints égards moins d'autonomie qu'une commune suisse.

Ces différences culturelles se reflètent également dans la planification des infrastructures. En Allemagne, les processus politiques prennent en moyenne nettement davantage de temps qu'ailleurs en Europe et le débat y est plus nourri et plus enflammé qu'en Suisse. On en veut pour preuve les importants efforts consentis ces dernières années par les gouvernements des Länder pour étendre les procédures de participation et susciter l'adhésion et le consensus autour de projets d'infrastructure. À cela s'ajoute le fait que le seuil de tolérance de la population envers les nuisances sonores et la pollution s'est abaissé. La contestation par les citoyennes et citoyens des projets d'infrastructure ou d'infrastructures existantes a fini par devenir une entrave au déroulement des procédures de planification.

## **2 Dossiers en matière de transports transfrontaliers**

### **2.1 Transport aérien**

L'intégration durable dans le transport aérien européen et intercontinental revêt une importance centrale pour la Suisse. Un accord avec l'UE sur le transport aérien, qui garantit la participation de la Suisse au marché libéralisé européen du transport aérien, est en

Vu d'ensemble des intérêts de la Suisse dans les relations transfrontalières avec l'Allemagne sous l'angle du **transport routier, ferroviaire et aérien**

vigueur depuis 2002<sup>2</sup>. Depuis 2004, à l'enseigne du projet de Ciel unique européen, une initiative vise à harmoniser la gestion du trafic dans l'espace aérien européen. Dans le cadre du bloc d'espace aérien fonctionnel Europe Central (FABEC), la Suisse coopère avec la France, l'Allemagne et les pays du Benelux autour d'éléments clés du service de la navigation aérienne<sup>3</sup>.

Les trois aéroports nationaux suisses et les aéroports régionaux de Lugano et de St. Gallen Altenrhein sont situés à proximité de la frontière avec les pays voisins (l'Euroairport Bâle-Mulhouse étant situé entièrement en France). La zone de chalandise de ces aéroports s'étend de part et d'autre de la frontière suisse et le personnel travaillant sur ces plates-formes comprend à la fois des nationaux et des frontaliers. La valeur ajoutée générée par les aéroports contribue à la prospérité des cantons d'implantation encore que les effets économiques s'étendent au-delà des frontières cantonales et nationales, notamment pour le Bade-Wurtemberg.

En même temps, les nuisances ont également des répercussions sur les pays voisins - leur étendue géographique est toutefois moindre que les bénéfices économiques. Aussi le Conseil fédéral, ainsi qu'il le formule dans le Rapport sur la politique aéronautique 2016 (LUPO), mise-t-il sur les échanges réguliers avec les pays voisins lorsque l'exploitation d'un aéroport a des répercussions sur ces derniers.

### **2.1.1 Aéroport de Zurich**

Situé à quelque 12 km de la frontière avec l'Allemagne<sup>4</sup>, l'aéroport de Zurich revêt une grande importance pour la desserte aérienne de la Suisse et du Bade-du-Sud. Exploité en tant que plate-forme de correspondance, il permet de relier, souvent sans escale, d'importants centres européens ou intercontinentaux. En 2019, l'aéroport de Zurich a vu défiler plus de 30 millions de passagers pour près de 275 000 mouvements d'aéronefs, ce qui en fait l'une des plates-formes majeures en Europe.

#### **a) Accord avec l'Allemagne**

L'aéroport de Zurich a été conçu de manière à ce que le trafic atterrisse par le nord. 1976 a vu la mise en service de la piste 14, piste qui est aujourd'hui celle réservée principalement aux atterrissages. Le trafic en approche sur la piste 14 emprunte obligatoirement le ciel allemand. Dans le courant des années 1980, des divergences apparurent entre la Suisse et l'Allemagne au sujet de l'utilisation de l'espace aérien allemand. La population du Bade-du-Sud avait le sentiment d'être excessivement exposée au bruit du trafic aérien. Un premier accord fut conclu en 1984 sur l'utilisation de la piste mais les parties ne purent jamais s'entendre sur son interprétation, malgré de nombreuses discussions qui se poursuivirent en vain jusqu'au tournant du millénaire. En fin de compte, l'Allemagne décida en 2000 de dénoncer l'accord de 1984. Par la suite, l'Allemagne et la Suisse signèrent un nouvel accord qui fut toutefois rejeté par le Parlement suisse début 2003. Dans la foulée, l'Allemagne décréta unilatéralement par voie d'ordonnance (220. Durchführungsverordnung zur

---

<sup>2</sup> Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68)

<sup>3</sup> Traité du 2 décembre 2010 relatif à l'établissement du bloc d'espace aérien fonctionnel « Europe Central » entre la République fédérale d'Allemagne, le Royaume de Belgique, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la Confédération Suisse (RS 0.784.06)

<sup>4</sup> Distance entre le point de passage de la frontière le plus fréquenté par le trafic aérien (Rhin) et la limite septentrionale de l'enceinte de l'aéroport. La distance la plus courte entre l'enceinte de l'aéroport et la frontière est de 10,5 km.

Luftverkehrsordnung [DVO]) des restrictions quant au survol de son espace aérien par le trafic aérien au départ ou à destination de l'aéroport de Zurich. La Suisse déposa une plainte auprès de la Commission européenne afin d'interdire l'application de cette ordonnance par l'Allemagne au motif qu'elle serait contraire à l'accord sur le transport aérien entre la Suisse et l'UE<sup>5</sup>. La plainte de la Suisse fut rejetée par la Cour de justice de l'UE dans un arrêt rendu le 7 mars 2013<sup>6</sup>. Swiss et Flughafen Zürich AG n'eurent pas davantage de succès devant les juridictions allemandes. Parallèlement, la Suisse chercha à entamer de nouvelles négociations qui eurent lieu dès 2007. Un paquet englobant le transport ferroviaire et routier, des mesures visant à résorber l'engorgement du trafic poids lourds à la frontière et les services transfrontaliers fut toutefois rejeté en 2008 par le gouvernement allemand. Même l'analyse commune des nuisances sonores générées par l'aéroport de Zurich (BVMI et OFAC 2009) co-initiée par la chancelière Merkel ne permit pas de rapprocher les fronts. Toujours est-il qu'au terme d'âpres discussions un nouvel accord entre les deux pays fut signé le 4 septembre 2012. Les parties renoncèrent à plafonner les mouvements d'aéronefs (à la différence de ce que prévoyait l'accord de 2001) mais acceptèrent en contrepartie d'étendre la plage horaire sans trafic en approche par le nord en la faisant débuter à 18h00 (au lieu de 21h00 voire 20h00 comme c'est le cas aujourd'hui) et se terminer à la fin de l'exploitation. En revanche, l'accord avance d'une demi-heure le début de la plage horaire du matin durant laquelle le survol de l'Allemagne est autorisé. L'accord abaisse aussi de 3600 m (valeur actuellement en vigueur) à 2400 m l'altitude de survol de l'Allemagne durant les périodes où les restrictions de vol s'appliquent. Il autorise enfin les approches coudées sur l'axe nord<sup>7</sup>. Le Parlement suisse donna son aval au texte en 2013. En Bade-du-Sud, en revanche, une forte opposition se manifesta dès la signature de l'accord, la crainte étant que celui-ci n'accroisse les nuisances sonores pour la région. Des arguments tels que l'instauration de plages sans trafic en approche au-dessus de l'Allemagne ou le fait que le trafic en approche sur l'axe est continuerait de survoler le territoire à haute altitude ne parvinrent pas à dissiper ces inquiétudes. Rejeté par l'ensemble des partis du Bade-Wurtemberg, l'accord n'a toujours pas été soumis au Bundestag.

Des initiatives citoyennes et des représentants politiques de la région exigent, depuis, la tenue de nouvelles négociations dans le but de diminuer drastiquement les survols. Aux yeux de la Suisse, l'accord de 2012 reste cependant un compromis qui profite aux deux parties et est garant de la sécurité juridique en Suisse. Ces dernières années, la Suisse s'est à maintes reprises déclarées disposées à préciser avec l'Allemagne les points de l'accord qui n'étaient pas suffisamment clairs. Il n'est en revanche pas question de faire des concessions majeures dans le cadre d'un accord qui a déjà été accepté par le Parlement. En 2015, le ministre allemand des Transports en fonction à l'époque avait estimé pour sa part que l'accord devait être complété sur ses points controversés pour qu'il puisse être ratifié<sup>8</sup>.

#### **b) Règlement d'exploitation 2014**

Un autre dossier concernant le trafic aérien occupe les autorités depuis 2014. Une évaluation de la sécurité de l'exploitation de l'aéroport de Zurich réalisée en 2012 a débouché sur un ensemble de mesures destinées à simplifier les procédures et à accroître la

---

<sup>5</sup> Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68).

<sup>6</sup> Arrêt du 7 mars 2013, Suisse/Commission, C-547/10 P, EU:C:2013:139.

<sup>7</sup> Les approches coudées par le nord auraient permis de réduire le nombre d'approches sur l'axe sud aux premières heures du matin. Faute de quoi, l'aéroport doit être abordé – comme c'est le cas aujourd'hui – par l'axe sud.

<sup>8</sup> Déclaration du ministre allemand des Transports Dobrindt lors d'une visite en mars 2015 à Waldshut (cf. NZZ du 6 mars 2015).

sécurité sur la plate-forme<sup>9</sup>. Parmi ces mesures figure la diminution des points d'intersection entre routes aériennes sur les approches par l'est (cf. graphique en annexe). Pour la Suisse, il ne fait depuis aucun doute que cette simplification des routes est de nature à accroître la sécurité de l'aéroport de Zurich. L'aéroport de Zurich a soumis la simplification des routes aériennes à l'approbation de l'OFAC dans le cadre du règlement d'exploitation 2014 (BR 2014). Selon le modèle proposé, les routes d'approche sur l'axe est sont regroupées au nord tandis que les routes de départ sont regroupées au sud. Une partie des routes d'approche au nord de l'aéroport empièterait cependant sur l'espace aérien allemand, que les avions emprunteraient à une altitude égale ou supérieure à 3600 m (soit, en fonction du relief, à des hauteurs oscillant entre 2800 m et 3300 m)<sup>10</sup>. Ces routes ne peuvent être modifiées sans l'accord de l'organe allemand de surveillance du service de la navigation aérienne (BAF). Le BAF et l'office allemand de l'environnement (UBA) ont examiné la demande sur la base de critères aéronautiques et sous l'angle des nuisances sonores. Toutefois, à la demande de la région, le ministère allemand des Transports et des Infrastructures numériques (BMVI), qui exerce la tutelle sur le BAF, a mis son veto (*Ministervorbehalt*) à l'approbation.

### 2.1.2 Euroairport Bâle-Mulhouse

L'Euroairport Basel-Mulhouse (EAP) repose sur une convention passée entre la France et la Suisse<sup>11</sup> et, cas unique au monde, possède une forme d'organisation binationale. Entreprise de droit public, l'aéroport est géré paritairement par la France et la Suisse. Il est entièrement situé sur territoire français et son exploitation relève des autorités françaises. La convention franco-suisse confère certaines prérogatives à la Confédération que celle-ci délègue en partie aux cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne. L'aéroport a acquis entretemps un caractère trinational puisqu'un cinquième des passagers provient du sud de l'Allemagne. Le volume de passagers dépassait les 9 millions en 2019 pour près de 100 000 mouvements d'aéronefs par an (aviation générale comprise).

Le trafic au départ ou à destination de l'EAP survole en partie le territoire allemand, généralement à une hauteur relativement élevée – plus de 2000 m d'altitude. Le territoire allemand est donc exposé à des nuisances sonores modestes. La partie allemande peut faire entendre sa voix au sein de la Commission tripartite de l'environnement de l'EAP. Les autorités du district de Fribourg-en-Brigau participent aux réunions de la Commission qui siège une fois par an. Les riverains allemands de l'aéroport s'impliquent dans les associations de riverains et entretiennent des contacts réguliers avec le président et le vice-président du conseil d'administration et le directeur de l'aéroport.

À l'instar de ce que l'on constate pour les autres aéroports nationaux, certains riverains souhaiteraient que les routes aériennes suivent un autre tracé, ou exigent une diminution des mouvements d'aéronefs. Des personnes résidant en Allemagne et en France se sont mobilisées contre le point ELBEG situé entre Kandern et Schopfheim. Côté suisse, les résidents d'Allschwil se battent contre les nuisances engendrées par les décollages en direction du sud tandis que les riverains habitant les communes de Binningen et le quartier Neubad de Bâle se montrent critiques envers les atterrissages par le sud en ILS 33<sup>12</sup>. Les

<sup>9</sup> Rapport « Sicherheitsüberprüfung Flughafen Zürich » du 14 décembre 2012, Flughafen Zürich AG, Skyguide, Swiss et Forces aériennes, publié le 21 février 2013;

<https://www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-47862.html>

<sup>10</sup> Par contraste avec les approches par le nord, longtemps au centre des discussions, qui sont réglementées dans l'accord avec l'Allemagne (hauteur de 800 m au franchissement du Rhin par le nord).

<sup>11</sup> Convention franco-suisse relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, à Blotzheim (RS 0.748.131.934.92)

<sup>12</sup> Système d'atterrissage aux instruments en service pour les atterrissages par le sud en piste 33

Vu d'ensemble des intérêts de la Suisse dans les relations transfrontalières avec l'Allemagne sous l'angle du **transport routier, ferroviaire et aérien**

associations de riverains demandent en chœur l'extension du couvre-feu nocturne ; or, l'EAP est dépendant des horaires existants, entre autres à cause des vols cargo. Le Conseil fédéral a expliqué à maintes reprises qu'il n'examinerait de nouvelles limitations des horaires d'exploitation des aéroports nationaux actuellement en vigueur que lorsque des périodes de repos nocturne plus étendues que celles en vigueur en Suisse s'imposent en Europe.

### **2.1.3 Aéroport de Friedrichshafen**

Le Bodensee-Airport Friedrichshafen est un aéroport régional par lequel transitent près d'un demi-million de passagers par an pour un total de près de 40 000 mouvements d'aéronefs (aviation générale comprise). Les avions décollent dans leur immense majorité en direction du sud-ouest au-dessus du lac de Constance où ils bifurquent en général en direction du nord. Les atterrissages ont lieu en général par le nord-ouest, le trafic empruntant pour ce faire l'espace aérien allemand. Les arrivées s'effectuent par le sud-ouest uniquement par fort vent du nord-est. La Suisse est occasionnellement exposée aux nuisances sonores générées par l'exploitation de l'aéroport de Friedrichshafen mais celles-ci sont sans commune mesure avec les nuisances générées par l'aéroport de Zurich.

## **2.2 Transport ferroviaire**

En principe, la collaboration dans le secteur ferroviaire fonctionne bien et a été institutionnalisée de manière durable. L'accord entre la Suisse et l'UE sur les transports terrestres<sup>13</sup>, la convention de Lugano<sup>14</sup> et d'autres accords bilatéraux dont certains remontent au XIX<sup>e</sup> siècle<sup>15</sup>, en constituent des éléments importants. Les travaux sont menés dans le cadre de contacts bilatéraux, au sein du comité directeur pour l'application de la convention concernant l'accès à la NLFA (LA D-CH), et de la commission mixte germano-suisse concernant les lignes de chemin de fer allemandes sur territoire suisse.

### **2.2.1 Aménagement Karlsruhe–Bâle (ligne de la vallée du Rhin)**

Les principaux flux de marchandises entrent en Suisse et en sortent via l'axe nord-sud. Le transfert du transport de marchandises de la route au rail, en particulier le trafic de transit, est un objectif important des politiques des transports suisse et allemande.

L'Allemagne et la Suisse ont convenu en 1996<sup>16</sup> d'accroître sur leurs territoires respectifs la capacité du corridor de fret ferroviaire le plus important d'Europe, de Rotterdam à Gênes, « répondant à la demande de transport » de Chiasso à Karlsruhe. La Suisse fournit les capacités prévues en transport nord-sud depuis l'achèvement de la NLFA en 2020 et l'aménagement du corridor de 4 mètres. L'Allemagne ne devrait avoir développé sa pleine capacité que dans les années 2040.

---

<sup>13</sup> Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route. (RS 0.740.72)

<sup>14</sup> Convention du 6 septembre 1996 entre le chef du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie et le ministre des transports de la République fédérale d'Allemagne relative à la garantie de la capacité de l'accès à la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (NLFA). (RS 0.742.140.313.69)

<sup>15</sup> Par ex. traité du 27 juillet 1852 entre la Confédération suisse et le Grand-Duché de Bade relativement à la continuation du chemin de fer badois sur le territoire suisse. (RS 0.742.140.313.61)

<sup>16</sup> Cf. note 14.

Ces retards considérables s'expliquent par les protestations de riverains contre le tracé et les nuisances sonores redoutées. Après plusieurs années de médiation, le Bundestag allemand a voté en janvier 2016 une enveloppe supplémentaire de 1,8 milliard d'euros pour la planification d'un nouveau tracé et davantage de protection contre le bruit. Selon la planification actuelle, le tronçon atteindra la capacité nécessaire au trafic de marchandises prévu vers 2038, et la pleine capacité après 2040 (au lieu de 2020). En mai 2019, la Suisse et l'Allemagne ont donc convenu, dans le cadre d'une déclaration d'intention, de mesures de génie civil et d'exploitation à court et à moyen terme visant à augmenter les capacités de transport de marchandises jusqu'à ce que la pleine capacité soit atteinte. Étant donné que la pleine utilisation des capacités des NLFA n'est attendue qu'à moyen terme en raison de la croissance du trafic et des mesures de transfert, et que les capacités maximales de la NLFA sont axées sur une croissance à plus long terme, les capacités actuelles et les aménagements à court terme prévus en Allemagne peuvent absorber dans une très large mesure l'évolution de la demande dans les années à venir.

Actuellement, le plus grand obstacle à la politique de transfert n'est pas le manque d'infrastructures, mais le manque d'harmonisation technique et réglementaire en Europe, ainsi que la qualité et la ponctualité du fret ferroviaire, qui trouve toutefois aussi son origine dans le manque de fiabilité des infrastructures. L'Allemagne et la Suisse collaborent afin d'améliorer la qualité et la ponctualité du fret ferroviaire international, encouragent en se concertant les innovations dans le secteur et s'engagent en faveur d'une réglementation harmonisée du fret ferroviaire en Europe. Ces efforts, et en particulier la mise en œuvre concrète des mesures, doivent encore s'intensifier à l'avenir.

Cependant, un corridor nord-sud fonctionnel pour le fret ferroviaire via l'Allemagne et la Suisse ne dépend pas uniquement de mesures infrastructurelles. Une fois achevée, l'infrastructure doit pouvoir être utilisée pour ce à quoi elle est destinée. Cela requiert également d'autres mesures « douces ». C'est pourquoi, depuis 2003, la Suisse s'engage intensivement sur la base de l'accord sur les transports terrestres<sup>17</sup> dans les différents comités des corridors de fret ferroviaire Rhin-Alpes et Mer du Nord-Méditerranée de l'UE afin de promouvoir l'harmonisation et les conditions de production du fret ferroviaire sur les axes nord-sud. Les capacités de transport de marchandises doivent être garanties à long terme et conformément aux besoins du fret ferroviaire pour que celui-ci puisse utiliser l'infrastructure de manière optimale et fiable. En outre, il est nécessaire de supprimer autant que possible les obstacles actuels à l'exploitation, tels que le cadre réglementaire fragmenté (par ex. langues, homologations). Il est tout aussi important d'établir des normes d'infrastructure communes (profils d'espace libre, longueur des trains, systèmes de sécurité) le long du corridor rhénan et alpin, ainsi que d'uniformiser les conditions de production afin de créer une redondance avec le corridor rhénan rive gauche Belgique-France-Suisse comme deuxième axe d'accès nord aux NLFA. L'Allemagne a jusqu'à présent été plutôt passive dans ces domaines.

### **2.2.2 Aménagement Zurich–Singen–Stuttgart (Gäubahn)**

Il n'existe pas de liaison ferroviaire compétitive par rapport à la route entre les centres économiques Zurich et Stuttgart. Pour le fret ferroviaire, la Gäubahn serait un itinéraire de déviation important, comme l'a clairement montré l'interruption de la ligne de la vallée du Rhin après l'avarie survenue près de Rastatt en 2017. À l'époque, le trafic ne pouvait que difficilement être dévié via la Gäubahn.

---

<sup>17</sup> Cf. note 14.

Vu d'ensemble des intérêts de la Suisse dans les relations transfrontalières avec l'Allemagne sous l'angle du **transport routier, ferroviaire et aérien**

En 1996, la Suisse et l'Allemagne ont convenu d'aménager la liaison avec comme objectif d'atteindre un temps de parcours de 2 heures  $\frac{1}{4}$  (actuellement plus de 3 heures). Depuis lors, l'Allemagne n'a procédé à aucun aménagement. Le droit de la construction et le financement sont disponibles depuis 2019 pour une première étape d'aménagement. Toutefois, cela aura peu d'impact sur les temps de parcours. Seul l'aménagement d'une autre île à double voie et l'utilisation de trains pendulaires permettraient de se rapprocher d'un temps de parcours attrayant. Or le modèle d'aménagement et d'exploitation prévu en 1996 n'est plus soutenu par les CFF ni par la Deutsche Bahn, car l'emploi de trains pendulaires qui y est envisagé n'est pas rentable pour eux. D'autres solutions d'aménagement sont actuellement à l'étude dans le cadre des travaux de l'horaire cadencé allemand, mais leur viabilité économique est encore remise en question. Pendant la période de construction de la nouvelle gare souterraine de Stuttgart, il existe un risque d'interruption prolongée de la Gäubahn, car au moment de la mise en exploitation de la gare souterraine, la Gäubahn ne sera pas encore intégrée via l'aéroport de Stuttgart. En outre, le matériel roulant qui circule actuellement sur la ligne pose des problèmes. Les intérêts de l'Allemagne et de la Suisse à une meilleure liaison ferroviaire sont largement concordants. Le Bade-Wurtemberg et la Suisse soutiennent conjointement le nouveau régime d'exploitation alternatif de l'horaire cadencé allemand et discutent de la possibilité d'une mise en œuvre progressive.

### **2.2.3 Électrification Bâle–Waldshut–Schaffhouse (tronçon du Rhin supérieur)**

La liaison ferroviaire la plus courte entre Bâle et Schaffhouse passe par l'Allemagne. Cependant, la ligne n'est pas électrifiée et la qualité de l'exploitation est médiocre. Les cantons suisses et les districts allemands concernés ont fait avancer et financé conjointement la planification de l'électrification.

Cet aménagement permettrait de faire passer des trains IRE toutes les demi-heures avec une liaison transversale horaire via Constance vers St-Gall. En outre, les trains régionaux pourraient être intégrés, en tant que RER Bâle–Waldshut, dans le système du RER trinational de Bâle. Un prolongement de la ligne de RER via Waldshut jusqu'à Koblenz (canton d'Argovie) fait partie du projet d'offre et des planifications.

Les niveaux fédéraux en Allemagne et en Suisse ont montré leur volonté de contribuer aux coûts d'aménagement. Le Parlement suisse a approuvé les fonds correspondants dans le cadre de l'étape d'aménagement 2035. Les modalités de ces contributions sont actuellement en discussion entre l'Office fédéral des transports (OFT) et le Ministère des transports du Bade-Wurtemberg. Les travaux de planification menés sous la direction de la Deutsche Bahn avec les partenaires de planification suisses et allemands (OFT, Land de Bade-Wurtemberg, districts de Lörrach et de Waldshut et cantons de Bâle-Ville et de Schaffhouse) se déroulent de manière très satisfaisante et constructive.

### **2.2.4 Aménagement du nœud ferroviaire de Bâle**

Le nœud ferroviaire de Bâle revêt également une importance capitale pour les navetteurs du sud de l'Allemagne et pour relier entre autres les communes du sud de l'Allemagne à l'EuroAirport. Le réseau de tram, de bus et de RER de Suisse du nord-ouest est également étendu au-delà des frontières en vue de ces flux de trafic. Dans le cadre de l'arrêté fédéral sur l'étape d'aménagement 2035 de l'infrastructure ferroviaire, le Parlement a accepté le

Vu d'ensemble des intérêts de la Suisse dans les relations transfrontalières avec l'Allemagne sous l'angle du **transport routier, ferroviaire et aérien**

versement d'une contribution fédérale pour le financement de mesures transfrontalières de même que l'étude du projet d'extension de capacité du nœud de Bâle (maillon central du RER trinational de Bâle)<sup>18</sup>.

Un projet transfrontalier en cours est l'étoffement de l'offre entre Bâle et Lörrach : il s'agit d'augmenter la cadence du RER jusqu'au quart d'heure. Un cofinancement par la Suisse est prévu. Des discussions sur le cofinancement sont actuellement en cours entre l'OFT, le Ministère des transports du Bade-Wurtemberg et le District de Lörrach.

Un autre exemple est le prolongement de la ligne de tramway 8 sur le territoire allemand. La région a l'intention de soumettre ce projet à la Confédération pour un cofinancement dans le cadre du prochain programme d'agglomération de Bâle.

## 2.3 Circulation routière

La Confédération et en particulier les cantons limitrophes de l'Allemagne attachent une grande importance à une infrastructure performante dans la région frontalière. Là aussi, l'accord entre la Suisse et l'UE sur les transports terrestres et d'autres accords bilatéraux sont des piliers importants<sup>19</sup>. La bonne et étroite coopération entre l'Allemagne et la Suisse dans le domaine routier se déploie notamment dans le cadre de la Commission mixte germano-suisse chargée des questions routières transfrontalières et des contacts bilatéraux.

La circulation routière est dense aux postes-frontières entre la Suisse et l'Allemagne. Par ailleurs, le trafic de marchandises, les déplacements pour les achats et le trafic pendulaire sont en augmentation constante, tant à l'échelle régionale que suprarégionale. Des goulets d'étranglement supplémentaires résultent des différences de réglementation (par ex. pour les interdictions de circuler les jours fériés et la nuit), ou de formalités de dédouanement telles que le remboursement de la TVA. Voilà pourquoi, malgré l'accord d'association à Schengen conclu avec l'UE qui a facilité la circulation routière entre la Suisse et l'Allemagne en supprimant les contrôles systématiques aux frontières<sup>20</sup>, les postes frontières sont régulièrement touchés par des embouteillages qui affectent également le réseau routier situé en amont.

Dans la région de Bâle, les capacités du réseau autoroutier bénéficient d'une augmentation à long terme pour le trafic suprarégional. Les districts du Sud de l'Allemagne et les cantons limitrophes proposent différentes mesures pour améliorer la situation : un second pont sur le Rhin à la hauteur de Waldshut, une limite minimale des achats pour le remboursement de la TVA ou encore des aires d'attente supplémentaires pour les poids lourds. L'étude de trafic déterminante en cours sous la direction des autorités du district de Fribourg-en-Brisgau inclut des recommandations pour une stratégie durable de développement du trafic routier dans la région limitrophe Rhin supérieur–Lac de Constance et devrait aboutir dans le courant de 2021. Du côté suisse, le canton d'Argovie ainsi que les offices fédéraux ARE et OFROU participent à cette étude qui vise essentiellement l'évaluation des besoins supplémentaires en traversées du Rhin et en projets de gestion de réseau.

---

<sup>18</sup> Arrêté fédéral sur l'étape d'aménagement 2035 de l'infrastructure ferroviaire. (RO 2019 3747)

<sup>19</sup> Cf. note 14.

<sup>20</sup> Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen. (RS 0.362.31)

Vu d'ensemble des intérêts de la Suisse dans les relations transfrontalières avec l'Allemagne sous l'angle du **transport routier, ferroviaire et aérien**

En septembre 2020, le canton d'Argovie et le Land de Bade-Wurtemberg ont signé une déclaration d'intention concernant l'amélioration des liaisons routières transfrontalières le long du Rhin supérieur. De nouveaux ponts sur le Rhin, notamment entre Sisseln, en Suisse, et la région située entre Obersäckingen et Murg, en Allemagne, ainsi qu'un second pont sur le Rhin entre Waldshut et Koblenz sont au centre des préoccupations.

## 2.4 Navigation intérieure

Une navigation sur le Rhin performante est d'une importance cruciale pour l'approvisionnement et l'économie de l'Allemagne et de la Suisse : 10 % de toutes les importations suisses et 30 % des importations d'huiles minérales arrivent en Suisse par le Rhin. 25 % des importations et exportations de conteneurs passent par le Rhin. L'accès de la Suisse par le Rhin aux ports de Zeebrugge, Anvers, Rotterdam et Amsterdam, et donc à la mer, est fondé sur la Convention de Mannheim de 1868<sup>21</sup>. La collaboration entre les États riverains du Rhin au sein de la Commission centrale pour la navigation du Rhin repose sur la confiance. Des contacts bilatéraux avec l'Allemagne ont également lieu entre l'OFT, l'Office suisse de la navigation maritime (OSNM), les Ports Rhénans suisses et le Ministère fédéral allemand des transports.

Des étiages de plus en plus fréquents en raison du changement climatique, comme celui survenu récemment en 2018, ou des situations particulières comme l'interruption du fret ferroviaire sur la ligne de la vallée du Rhin en 2017 ont une fois de plus mis en évidence l'importance de la navigation sur le Rhin pour la Suisse. Les sites industriels sidérurgiques et chimiques dépendent de la navigabilité du Rhin.

L'aménagement des Ports Rhénans suisses près de Bâle avec un troisième bassin portuaire (Gateway Basel Nord) augmente les capacités sur le Rhin et renforce la navigation intérieure comme alternative au trafic sur les routes et les chemins de fer allemands. Les Ports Rhénans suisses constituent la plaque tournante des transports nationale sur le corridor de fret Rotterdam-Bâle-Gênes.

À moyen et long terme, des mesures sont nécessaires pour maintenir la navigabilité de la voie navigable du Rhin. L'Allemagne est en train de réaliser une optimisation du déchargement des chenaux sur le Rhin moyen dans le cadre d'une procédure accélérée, qui représente une mesure de construction à hauteur de 60 millions d'euros. À long terme, d'autres mesures seront nécessaires pour maintenir la navigabilité jusqu'en 2050.

## 3 Conclusion

Le présent rapport a montré, dans le cadre d'une vue d'ensemble, que les intérêts de notre pays dans les relations transfrontalières avec l'Allemagne sont bien défendus aujourd'hui et continueront à l'être effectivement sur la base des relations établies. La coopération et la coordination entre l'Allemagne et la Suisse fonctionnent très bien aux différents échelons. Des liens étroits et des intérêts communs unissent les cantons, les arrondissements frontaliers et le Land de Bade-Wurtemberg. Dans la plupart des dossiers de transport

---

<sup>21</sup> Convention révisée pour la navigation du Rhin du 17 octobre 1868, entre le Grand-Duché de Bade, la Bavière, la France, le Grand-Duché de Hesse, les Pays-Bas et la Prusse. (RS 0.747.224.101)

Vu d'ensemble des intérêts de la Suisse dans les relations transfrontalières avec l'Allemagne sous l'angle du **transport routier, ferroviaire et aérien**

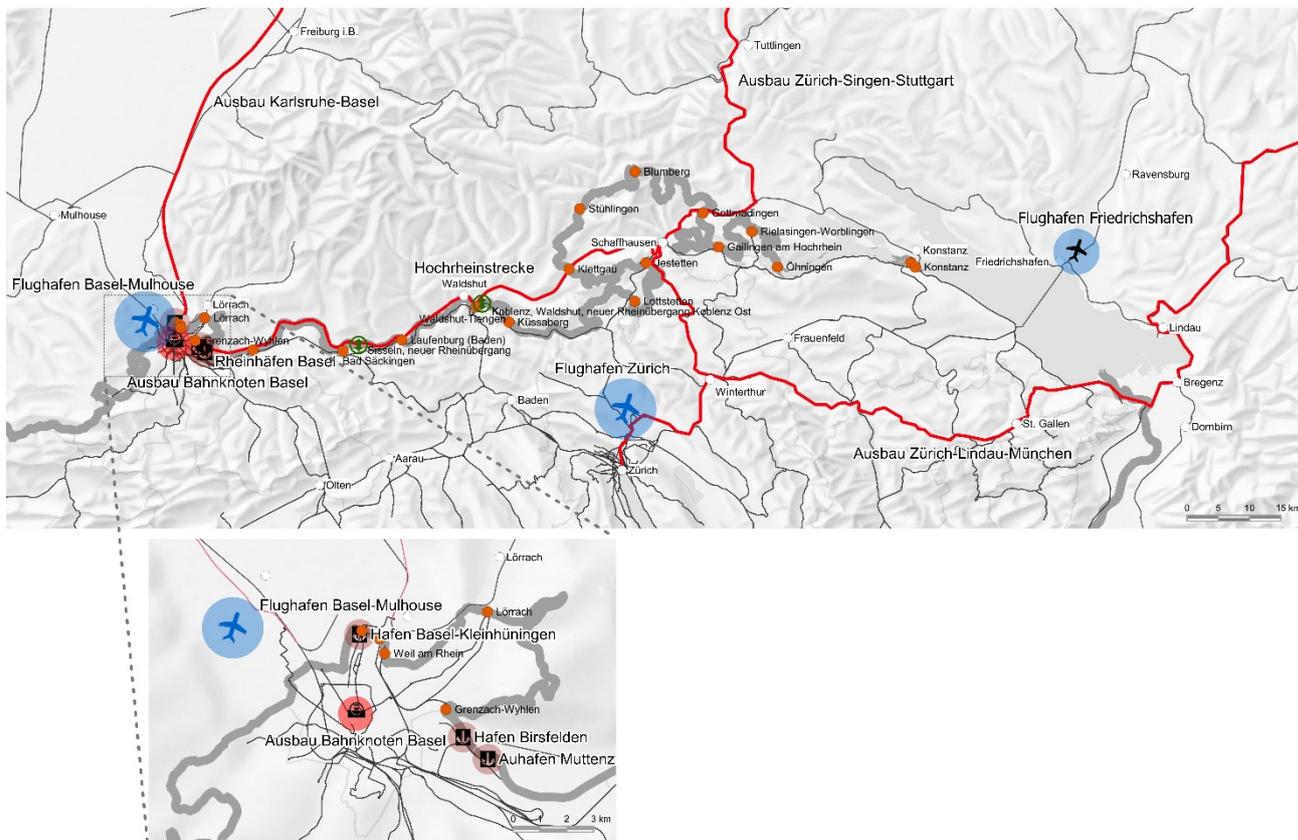
transfrontalier, en particulier l'extension de l'infrastructure ferroviaire, les deux États poursuivent les mêmes objectifs et leurs intérêts se rejoignent.

Le cas de l'aéroport de Zurich est l'exception. Bien que l'accord signé en 2012 apporte une solution, la situation reste confuse.

Toutefois, il serait contraire aujourd'hui aux intérêts généraux de la Suisse de lier le dossier de l'aéroport de Zurich à des questions relevant d'autres domaines politiques. Dans le cas du règlement d'exploitation de 2014, qui est une priorité pour la Suisse, il y va d'une amélioration de la sécurité des procédures ; une question de sécurité sur laquelle on ne saurait transiger. On attend ici de l'Allemagne qu'elle accepte la simplification des routes aériennes.

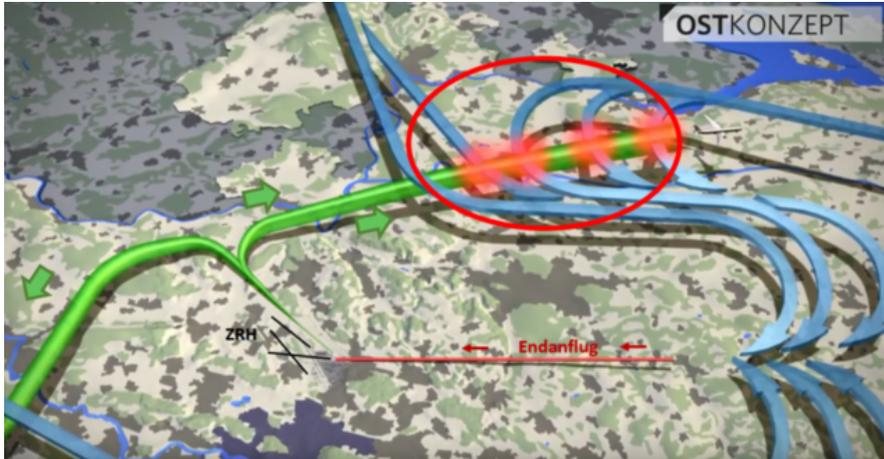
## Annexe 1 : carte des dossiers transfrontaliers en matière de transports

### Übersicht grenzüberschreitende Verkehrsdossiers CH-D



## Annexe 2 : schéma du concept Est

### Concept Est (approches), situation actuelle. Problème 1 : chevauchement des départs et des approches



Le trafic au départ (vert) chevauche le trafic en approche (bleu) sur l'axe est. Cette configuration demande un important travail de coordination de la part du service de la navigation aérienne. Le chevauchement des routes d'approche et des routes de départ être évité autant que possible.

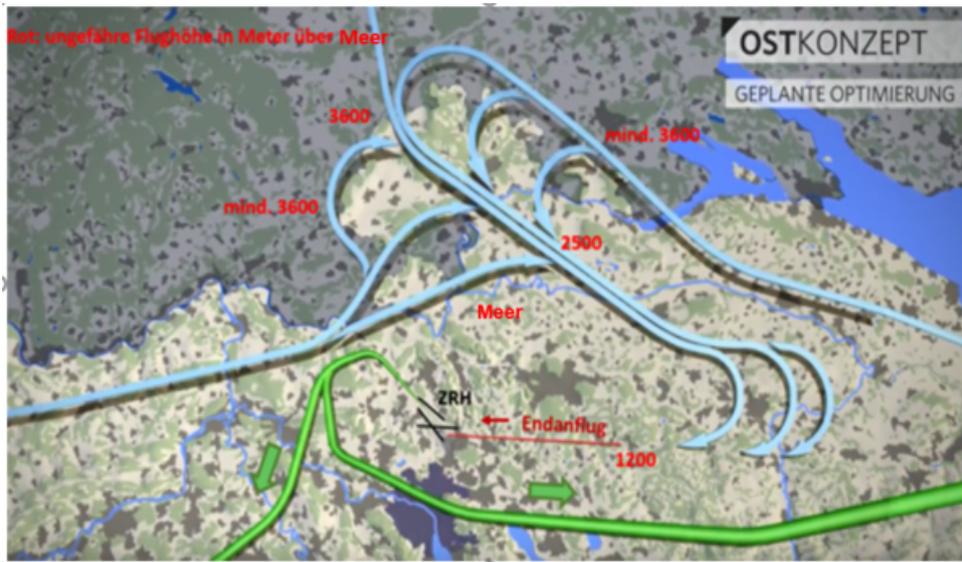
### Concept Est (approches), situation actuelle. Problème 2 : chassé-croisé des départs et des approches



Le trafic au départ (vert) emprunte l'itinéraire inverse du trafic en approche (bleu). Les séparations verticales sont assurées mais il en résulte néanmoins une situation complexe à gérer par le service de la navigation aérienne.

Vu d'ensemble des intérêts de la Suisse dans les relations transfrontalières avec l'Allemagne sous l'angle du **transport routier, ferroviaire et aérien**

### Concept Est optimisé (BR 2014) : pas de chevauchement des approches et des départs



Les approches et les départs sont séparés. Le trafic en approche (bleu) est concentré au nord, le trafic au départ (vert) au sud. Cette solution suppose que les routes d'approche « débordent » sur l'Allemagne et Schaffhouse afin

d'assurer une séparation correcte entre les avions. Hors des vagues d'atterrissage, ce débordement s'impose moins.