

4. März 1974

(Nr.11 770) Schriftliche Beantwortung der Motion Schmid-SG vom 20. September 1974 betreffend Alpentransversalen, Kosten-Nutzen-Analysen.

---

Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Antrag vom 25. Februar 1974

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Die Antwort auf die Motion Schmid-SG wird genehmigt (s. Beilage).

An den Nationalrat

Protokollauszug an:

- VED 5 zur Kenntnis
- BK 4 (Hb, Br, Sa, AS) zur Kenntnis

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:

*SAMWAL*

NATIONALRAT

11770 M Schmid - St. Gallen - Alpentransversalen, Kosten-Nutzen-Analysen  
(20. September 1973)

---

Der Bundesrat wird beauftragt, vor der Beschlussfassung über ein Alpentransversalen-Konzept für das Gotthardprojekt und das Projekt einer Ostalpenbahn Kosten-Nutzen-Analysen durchführen zu lassen und gestützt darauf die Variantenwahl zu treffen.

Mitunterzeichner: Akeret, Allgöwer, Augsburg, Baechtold-Lausanne, Barras, Baumann, Baumberger, Baumgartner, Binder, Bircher, Birrer, Blatti, Bommer, Bonnard, Bretscher, Brosi, Bussey, Canonica, Cantieni, Cavelti, Chavanne, Chevallaz, Copt, Degen, Diethelm, Dürr, Duvanel, Eibel, Eisenring, Eng, Felber, Fischer-Weinfeld, Fischer-Bern, Flubacher, Fontanet, Frey, Ganz, Gautier, Grolimund, Grünig, Gugerli, Hagmann, Haller, Hayoz, Hofer-Flawil, Jaeger-St. Gallen, Junod, Kaufmann, Keller, Ketterer, Kloter, Kohler Raoul, Koller Arnold, König-Bern, Künzi, Lang, Leutenegger, Martin, Meizoz, Meyer Helen, Muff, Mugny, Müller-Balsthal, Müller-Bern, Nanchen, Nauer, Nef, Oehen, Oehler, Primborgne, Rasser, Reiniger, Renschler, Ribl, Richter, Riesen, Rothen, Rüttimann, Sahlfeld, Salzmann, Sauser, Schalcher, Schlumpf, Schuler, Schwendinger, Spreng, Stadler, Staehelin, Suter, Tanner-Zürich, Tanner-Thurgau, Thalmann, Thévoz, Trottmann, Tschäppät, Tschumi, Uchtenhagen, Ueltschi, Vollenweider, Waldvogel, Weber-Arbon, Welter, Wilhelm, Wüthrich, Wyer, Zwygart. (106)

Begründung:

Dem Vernehmen nach soll der Bundesrat demnächst ein Alpentransversalen-Konzept beschliessen. Unbestritten ist die Priorität des Ausbaus der Bern-Lötschberg-Simplon-Linie. Noch offen ist dagegen die Frage, ob die Kapazität der Gotthardlinie durch den Bau eines neuen Tunnels vergrössert werden soll oder ob eine Ostalpenbahn zu erstellen ist. Eine unumgängliche Voraussetzung der Beschlussfassung sind aber genaue und vergleichbare Kosten-Nutzen-Analysen beider Projekte. Das setzt eine Detailprojektierung nicht nur der Gotthardvariante, sondern auch der Ostalpenbahn voraus. Nur so lassen sich die vom Amt für Verkehr des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes in Aussicht gestellten Kosten-Nutzen-Analysen überhaupt vornehmen.

Auf den ersten Blick spricht zwar unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten vieles für das Gotthardprojekt. Berücksichtigt man jedoch den Umstand, dass bei diesem Projekt nicht bloss ein neuer Tunnel zu bauen ist, sondern auch die Zufahrtslinien (von Basel und von Chiasso) dem neuen Leistungsniveau anzupassen sind, und dass die Kosten dieses Ausbaus auf 1,7 Milliarden Franken geschätzt werden, so ist der Entscheid durchaus offen. Ferner ist zu beachten, dass in Deutschland derzeit das Projekt einer Schnellbahn Hamburg-München geprüft wird, deren verkehrswirtschaftlich optimale Fortsetzung die Ostalpenbahn wäre. Zudem bezweifeln selbst Vertreter der Schweizerischen Bundesbahnen, dass die Realisierung des Gotthardprojektes je-

mals kostendeckend sein wird. Dies verdeutlicht, dass die Variantenwahl erst getroffen werden kann, wenn die Projekte so weit ausgearbeitet sind, dass sie kostenmässig miteinander verglichen werden können. Dieser Vergleich soll durch umfassende Kosten-Nutzen-Analysen erfolgen. Nur so ist ein Entscheid auf rationaler Grundlage in dieser umstrittenen Angelegenheit möglich.

### Stellungnahme des Bundesrates:

#### I

Die Kommission "Eisenbahntunnel durch die Alpen" (KEA), in der neben Fachspezialisten auch Politiker der betroffenen Regionen mitwirkten, hat sich am 22. Juni 1970 mit 15 gegen 3 Stimmen für einen Gotthard-Basistunnel ausgesprochen. Ein Vergleich der Vorteile der untersuchten Varianten (Lötschberg-Basistunnel, Alpenbahn Gotthard-West, Gotthard-Basistunnel, Tödi-Graina-Bahn und Splügenbahn) in verkehrstechnischer, betriebswirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Hinsicht räume diesem Projekt eine eindeutige Vorrangstellung ein. Die Investitionen, die während eines Jahrhunderts getätigt wurden, um die Gotthardlinie dem technischen Fortschritt im Eisenbahnwesen anzupassen, dürften nicht entwertet werden. Mit dem Bau eines Basistunnels sei im Hinblick auf die anhaltende Zunahme des Transitverkehrs möglichst rasch zu beginnen. Gleichzeitig hat sich die KEA für den sofortigen Ausbau der Lötschberglinie auf durchgehende Doppelspur ausgesprochen.

#### II

Trotz dieser eindeutigen Empfehlung konnte bisher nicht zur Tat geschritten werden. Die SBB wurden zwar mit der Ausarbeitung eines Detailprojektes für einen Gotthard-Basistunnel beauftragt. Dabei ergaben sich jedoch im Vergleich zu den seinerzeitigen Annahmen der KEA sehr grosse Kostensteigerungen. Dies hatte zur Folge, dass die gesamtwirtschaftliche Rentabilität des Transitverkehrs nochmals überprüft werden musste. Auf Grund der positiven Ergebnisse einer entsprechenden Studie bereitete das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement einen Antrag an den Bundesrat zum Problem des Alpentransits vor. Dieser geht davon aus, dass die Schweiz ihre Alpentransitkapazität mindestens im Rahmen ihres bisherigen Transitanteils ausbauen soll. Das Konzept umfasst Bahn und Strasse. In einer ersten Phase wäre die Lötschberglinie durchgehend auf Doppelspur zu erweitern. Anschliessend wäre der Bau des Gotthard-Basistunnels zu realisieren, wobei die Bauetappen auf die konjunkturpolitischen Erfordernisse auszurichten sind. In einer zweiten Phase soll nach Abklärung der internationalen, volkswirtschaftlichen und raumplanerischen Erfordernisse eine Ostalpenbahn mit Fixpunkt Chur gebaut werden. Die Kommission für die Gesamtverkehrskonzeption, die SBB und die interessierten Bundesämter hatten Gelegenheit, zum skizzierten Alpentransitkonzept Stellung zu nehmen. Der Bundesrat hat den Bericht noch nicht behandelt.

#### III

Bei der vom Motionär verlangten Kosten-Nutzen-Analyse handelt es sich um ein Verfahren zur wertmässigen Beurteilung der Wünschbarkeit von Projekten unter langfristigen und umfassendem Einbezug aller betriebs- und volkswirtschaftlicher Kosten und Erträge. Diese umfassen auch schwer oder gar nicht quantifizierbare Elemente.

Die während der Lebensdauer einer Anlage anfallenden Kosten und Erträge werden auf die Gegenwart umgerechnet und einander gegenübergestellt. Die Problematik solcher Analysen besteht darin, jene Grössen zu erfassen und richtig zu bewerten, die über die rein geldmässigen Kosten und Erträge hinaus anfallen. In der Schweiz wurden auf dem Verkehrssektor beispielsweise für die Aare-Rhone-Schiffahrt und für die Führung der Nationalstrasse im Raume Brugg Kosten-Nutzen-Analysen durchgeführt. In beiden Fällen hat sich gezeigt, dass wichtige Aspekte einfach nicht zu quantifizieren sind und dass z.B. mit der geringfügigen Aenderung einer Annahme das Resultat gerade ins Gegenteil umgewandelt werden kann.

#### IV

Die Erstellung einer umfassenden Kosten-Nutzen-Analyse ist nur sinnvoll, wenn Aussicht auf die Beschaffung von einigermaßen zuverlässigen und unanfechtbaren Daten besteht. Ohne diese Voraussetzungen sind die Ergebnisse je nach Standort des Betrachteten zum vorneherein anfechtbar. Das heisst mit anderen Worten: Die Kosten-Nutzen-Analyse ist brauchbar für den Vergleich räumlich relativ eng umgrenzter Projekte, bei denen die notwendigen Grundlagen gut erfasst und belegt werden können. Beim Vergleich Gotthard-Splügen handelt es sich um ein typisches Problem mit höchst unsicheren Grundlagen. Schon die geographische Abgrenzung der Studie ist umstritten und ob die notwendigen Untersuchungen für den italienischen Teil einer Splügenbahn innerhalb einer nützlichen Frist und mit der notwendigen Genauigkeit erhältlich sind, muss bezweifelt werden. Wir kommen deshalb zum Schluss, dass eine klassische Kosten-Nutzen-Analyse Gotthard-Splügen theoretisch wohl durchführbar ist. Es müssten aber dermassen viele unbelegbare, ja spekulative Annahmen getroffen werden, dass das Resultat für die politische Meinungsbildung unbrauchbar wäre.

#### V

Bereits von der KEA sind alle mit vertretbarem Aufwand und einigermaßen gesicherten Annahmen erreichbaren Abklärungen durchgeführt worden. Sie genügen für eine Entscheid über die Priorität Gotthard oder Splügen. Es sind dies insbesondere folgende Studien:

- generelle Projekte auf einheitlicher Grundlage für sämtliche in die Kommissionsarbeiten einbezogenen Varianten mit ihren Zufahrtslinien;
- betriebliche Studien über die mit den einzelnen Varianten verbundenen Kapazitätsgewinne;
- mittel- und langfristige Verkehrsprognosen;
- betriebswirtschaftliche Vergleiche aller Varianten;
- Untersuchung der regionalwirtschaftlichen Auswirkungen; die Fachinstitute der Hochschule St. Gallen wurden mit der Ausarbeitung eines Tödi-Greina- und eines Splügendutachtens beauftragt;
- Ermittlungen der gesamtschweizerischen volkswirtschaftlichen Auswirkungen;
- Berücksichtigung der militärischen Aspekte;

- Berücksichtigung der landesplanerischen Aspekte;
- Berücksichtigung der Verkehrspolitik der angrenzenden Staaten;
- Berücksichtigung der technischen Entwicklung (Auswirkungen einer sogenannten Hochleistungsschnellbahn auf die Ausgestaltung der schweizerischen Transitlinien).

Es darf somit festgehalten werden, dass die KEA versucht hat, unter Anwendung der modernen volkswirtschaftlichen Theorie und ihres Instrumentariums den Politikern die Entscheidung über die rationellste Verwendung der Mittel zu erleichtern, indem sie sowohl die langfristigen Effekte wie auch die vielfältigen Nebenwirkungen der Variantenwahl soweit als möglich in die Analyse einbezogen hat. Die in langjähriger Arbeit bereitgestellten Unterlagen können durchaus als eine Art Kosten-Nutzen-Analyse bezeichnet werden. Der Schlussbericht der KEA samt Dokumentation wurde seinerzeit den National- und Ständeräten ausgehändigt.

## VI

Die Motion verlangt, dass vorerst das Splügenbahnprojekt auf den gleichen Planungsstand wie das Projekt Gotthard-Basistunnel gebracht werde. Dabei könnte zwar für gewisse Spezialprobleme auf Untersuchungen, die für den Gotthard vorgenommen wurden, gegriffen werden. Daneben wären aber insbesondere noch geologische Sondierbohrungen erforderlich. Für die Erstellung eines Detailprojektes "Splügenbahn" müsste daher mit einem Zeitbedarf von mindestens drei Jahren und Kosten von 4-5 Mio Franken gerechnet werden. Bei einem Entscheid über die Priorität Gotthard oder Splügen sind jedoch die regional- und verkehrspolitischen Aspekte von derart grosser Bedeutung, dass auf ein fundiertes Detailprojekt für eine Splügenbahn ohne Schaden verzichtet werden kann.

## VII

Die aufgeführten Tatsachen führen zum Schluss, dass das geforderte Detailprojekt Splügenbahn und die Kosten-Nutzen-Analyse zu keinen neuen Ergebnissen führen würde. Es ist jedoch möglich, mit beschränktem Aufwand dem Anliegen des Motionärs entgegenzukommen, indem der Bundesrat vor Antragstellung an die Eidg. Räte in der Frage des Alpentransits folgende zusätzliche Arbeiten durchführen lässt:

- ohne ein eigentliches Detailprojekt auszuarbeiten, können auf Grund des vorliegenden generellen Projektes die wesentlichen Daten einer Splügenbahn auf den neusten Stand gebracht werden. Die Vergleichbarkeit mit dem Projekt eines Gotthard-Basistunnels wird dadurch gewährleistet. Dabei sind die bei der Gotthardprojektierung gewonnenen Erkenntnisse zu berücksichtigen (grösserer Tunnelquerschnitt, Seitenstollen, Zwischenangriffsschächte, usw.). Ferner ist die eingetretene Teuerung zu berücksichtigen;
- ebenso können wesentliche von der KEA erarbeitete Unterlagen (Wirtschaftlichkeitsrechnung, Verkehrsprognosen usw.) auf den neusten Stand gebracht und allenfalls ergänzt werden;
- im Rahmen einer zu schaffenden Kontaktgruppe kann den Vertretern der interessierten Kantone Gelegenheit geboten werden, die noch durchzuführenden Arbeiten mitzuverfolgen.

## VIII

Schliesslich ist der Bundesrat bereit, auf der Ebene der Fachministerien in der Alpenbahnfrage nochmals mit der Bundesrepublik und mit Italien Kontakt aufzunehmen und den sich abzeichnenden neusten Entwicklungen in unseren Nachbarstaaten Rechnung zu tragen.

## IX

Zusammenfassend sei nochmals festgehalten:

- alle wesentlichen Entscheidungselemente für den Ausbau der Alpentransversalen wurden von der KEA bearbeitet;
- eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse könnte allenfalls gewisse zusätzliche Elemente einbeziehen (z.B. Benützerkosten, Belastung des Lebensraumes, Vertiefung der landesplanerischen Aspekte). Es handelt sich aber durchwegs um schwer oder nicht quantifizierbare Aspekte;
- die Detailprojektierung einer Splügenbahn wäre zeitrauend und aufwendig; Schwierigkeiten ergäben sich bei der Projektierung auf ausländischem Gebiet;
- die Resultate der Detailprojektierung einer Splügenbahn sind im Hinblick auf die grosse verkehrs- und regionalpolitische Bedeutung des Werkes für den Grundsatzentscheid nicht von ausschlaggebender Bedeutung;
- es wäre schwierig, regionalwirtschaftliche Aspekte im süddeutschen und norditalienischen Raum in die Analyse einzubeziehen;
- die vom Motionär verlangte umfassende Kosten-Nutzen-Analyse ist kein taugliches Instrument zum Vergleich derart weiträumiger Verkehrsprojekte;
- international betrachtet wäre eine weitere Verzögerung eines Grundsatzentscheid in der Alpenbahnfrage um mindestens vier Jahre gravierend. Die Ueberweisung der Motion Schmid würde die Schweiz noch während mehreren Jahren zu einer passiven Transitpolitik zwingen. Unsere Nachbarn im Norden und Süden wüssten weiterhin nicht, womit sie bezüglich des Transits durch die Schweiz zu rechnen haben. Ein baldiger Entscheid der Schweiz ist auch dann von grosser Bedeutung, wenn aus konjunkturpolitischen Gründen mit dem Bau nicht sofort begonnen werden kann.

Der Bundesrat ist jedoch bereit, dem Begehren des Motionärs Rechnung zu tragen und

- die wesentlichen Ergebnisse der KEA mit den neusten Daten zu aktualisieren;
- die wichtigsten Elemente des Splügenbahnprojektes auf einen mit dem Gotthardprojekt vergleichbaren Stand zu bringen und
- eine Kontaktgruppe unter Beteiligung der interessierten Kantone zu bilden.

CONSEIL NATIONAL

226. (11770) M Schmid-St-Gall - Voies transalpines.  
Analyses coût-bénéfice (20 septembre 1973)

---

Le Conseil fédéral est chargé, avant toute décision relative à la conception des voies transalpines, de faire exécuter des analyses coût/bénéfice en ce qui concerne le projet du Saint-Gothard et celui d'un chemin de fer franchissant les Alpes orientales. Il devra ensuite, en se fondant sur les résultats de ces études, arrêter son choix entre ces projets.

Cosignataires : Akeret, Allgöwer, Aigsburger, Baechtold-Lausanne, Barras, Baumann, Baumberger, Baumgartner, Binder, Bircher, Birrer, Blatti, Bommer, Bonnard, Bretscher, Brosi, Bussey, Canonica, Cantieni, Cavelty, Chavanne, Chevallaz, Copt, Degen, Diethelm, Dürr, Duvanel, Eibel, Eisenring, Eng, Felber, Fischer-Weinfeld, Fischer-Berne, Flubacher, Fontanet, Frey, Ganz, Gautier, Grolimund, Grünig, Gugerli, Hagmann, Haller, Hayoz, Hofer-Flawil, Jaeger-Saint-Gall, Junod, Kaufmann, Keller, Ketterer, Kloter, Kohler Raoul, Koller Arnold, König-Berne, Künzi, Lang, Leutenegger, Martin, Meizoz, Meyer Helen, Muff, Mugny, Müller-Balsthal, Müller-Berne, Nanchen, Nauer, Nef, Oehen, Oehler, Primborgne, Rasser, Reiniger, Renschler, Ribl, Richter, Riesen, Rothen, Rüttimann, Sahlfeld, Salzmann, Sauser, Schalcher, Schlumpf, Schuler, Schwendinger, Spreng, Stadler, Staehelin, Suter, Tanner-Zurich, Tanner-Thurgovie, Thalmann, Thévoz, Trottmann, Tschäppät, Tschumi, Uchtenhagen, Ueltschi, Vollenweider, Waldvogel, Weber-Arbon, Welter, Wilhelm, Wüthrich, Wyer, Zwygart. (106)

Développement

On croit savoir que le Conseil fédéral se propose de choisir sous peu une conception des voies transalpines. La priorité à donner au développement de la ligne Berne - Loetschberg - Simplon n'est pas contestée. En revanche, on ne sait pas encore s'il faut accroître la capacité d'absorption de la ligne du St-Gothard en perçant un nouveau tunnel ou s'il y a lieu de construire une ligne de chemin de fer des Alpes orientales. Des analyses coût/bénéfice de ces deux projets, très précises et comparables, constituent la condition sine qua non de toute décision à ce sujet. Or cela suppose non seulement l'élaboration d'un projet détaillé pour la ligne du St-Gothard, mais aussi pour le chemin de fer des Alpes orientales. C'est de cette manière-là seulement que les analyses coût/bénéfice, envisagées par

l'Office des transports du Département fédéral des transports et communications et de l'énergie pourront être entreprises et menées à bien.

De prime abord, certes, le projet du St-Gothard paraît l'emporter si on l'envisage du seul point de vue coût/bénéfice. Pourtant, le choix reste douteux si l'on considère que, pour réaliser ce projet, on ne pourra se borner à percer un nouveau tunnel, mais qu'un tel choix implique nécessairement l'adaptation des lignes d'accès (au départ de Bâle et de Chiasso) aux nouvelles possibilités d'absorption du trafic, et que le coût de cette modernisation est estimé à 1,7 milliard de francs. De surcroît, il faut tenir compte du fait qu'on étudie actuellement en Allemagne le projet d'une voie directe et rapide Hambourg - Munich, voie dont la ligne des Alpes orientales serait la suite logique du point de vue de l'économie des transports. De plus, certains représentants des CFF eux-mêmes doutent que le projet Saint-Gothard puisse parvenir un jour à couvrir intégralement le coût de ces travaux. Tout cela fait ressortir que le choix à opérer ne pourra intervenir qu'au moment où les projets seront arrivés à un point de maturité tel qu'on pourra les comparer les uns aux autres du point de vue des coûts. Cette comparaison doit être rendue possible par des analyses coût/bénéfice complètes et détaillées. C'est de cette façon-là seulement qu'une décision pourra être prise sur une base rationnelle dans cette affaire très controversée.

#### Prise de position du Conseil fédéral

1. La Commission des tunnels ferroviaires à travers les Alpes (CTA) qui, outre des gens du métier, groupe aussi des hommes politiques des régions concernées, s'est prononcée le 22 juin 1970, par 15 voix contre 3, en faveur d'un tunnel de base au St-Gothard. Elle a estimé qu'une comparaison des avantages des différentes variantes (tunnel de base au Loetschberg, chemin de fer transalpin du St-Gothard-Ouest, tunnel de base au St-Gothard, chemin de fer Tödi - Greina et chemin de fer du Splügen), examinées sous l'angle de la technique des transports, de l'économie d'entreprise et de l'économie nationale, conférerait à ce projet une position incontestablement privilégiée. Les investissements opérés pendant tout un siècle pour adapter la ligne du St-Gothard aux progrès techniques ne peuvent être dévalorisés. Aussi convient-il, en raison de l'accroissement incessant du trafic de transit, de commencer dès que possible la construction d'un tunnel de base. En même temps, la CTA s'est prononcée pour l'aménagement immédiat de la double voie de bout en bout sur la ligne du Loetschberg.



2. Malgré cette recommandation parfaitement nette, il n'a pas été possible, jusqu'ici, de passer aux actes. Les CFF ont certes été chargés d'élaborer un projet détaillé pour un tunnel de base au St-Gothard. Il en a cependant découlé, par rapport aux prévisions faites à l'époque par la CTA, des accroissements de frais considérables. Aussi a-t-il fallu réexaminer la rentabilité du trafic de transit pour l'économie générale. Vu les résultats positifs d'une étude entreprise à cet effet, le Département fédéral des transports et communications et de l'énergie a soumis au Conseil fédéral une proposition concernant le problème du trafic de transit par les Alpes. Cette proposition part de l'idée que la Suisse doit assurer sa capacité de transit par les Alpes au moins dans le cadre de la part qui lui revient actuellement dans ce transit. La conception envisagée s'étend au trafic ferroviaire et routier. Dans une première phase, il y aurait lieu d'aménager de bout en bout la ligne du Loetschberg en double voie. Puis il s'agirait de réaliser la construction du tunnel de base au St-Gothard, les étapes des travaux devant être adaptées aux exigences de la politique conjoncturelle. Au cours d'une seconde phase, la construction d'un chemin de fer des Alpes orientales, avec point fixe à Coire, pourrait être entreprise une fois éclaircis les besoins à considérer du point de vue international et sous l'angle de l'économie nationale et de l'aménagement du territoire. La Commission pour une conception globale des transports, les CFF et les services intéressés de la Confédération ont déjà eu l'occasion de se prononcer sur la conception esquissée pour le trafic de transit par les Alpes. Le Conseil fédéral n'a pas encore étudié le rapport.
3. L'analyse coût-avantages réclamée par l'auteur de la motion représente un procédé permettant d'apprécier la mesure dans laquelle la réalisation de projets est souhaitable, compte tenu de l'inclusion complète et à long terme des charges et produits d'économie nationale et industrielle qui se présentent et qui englobent aussi des éléments difficiles ou impossibles à quantifier. Les charges et les produits enregistrés au cours de la durée d'usage d'une installation sont transposés sur le temps présent et confrontés. La problématique de telles analyses déccule de la difficulté de saisir et d'évaluer correctement celles de ces valeurs qui vont au-delà des charges et des produits purement exprimés en argent. En Suisse, des analyses coût-avantages ont déjà été faites, dans le secteur des transports, pour la navigation Aar - Rhône et pour le tracé de la route nationale dans la région de Brougg. Dans les deux cas, il est apparu qu'il n'était pas possible de quantifier certains aspects importants et que, par exemple, la modification insignifiante d'une hypothèse pouvait avoir pour effet de changer le résultat dans le sens contraire.

4. L'établissement d'une analyse d'ensemble coût-avantages n'est judicieux que s'il y a espoir de pouvoir se procurer des données tant soit peu sûres et inattaquables. A défaut, les résultats sont dès l'abord discutables, suivant le point de vue auquel on se place. Cela signifie, en d'autres termes, que l'analyse coût-avantages est utile pour la comparaison de projets assez étroitement délimités et pour lesquels les bases nécessaires peuvent facilement être saisies et justifiées. Dans la comparaison St-Gothard - Splügen, il s'agit typiquement d'un problème dont les données sont au plus haut point incertaines. Déjà la délimitation géographique du projet est contestée et il est fort douteux que les études nécessaires pour la partie italienne d'un chemin de fer du Splügen puissent être obtenues en temps utile et avec l'exactitude requise. Nous arrivons dès lors à la conclusion qu'une analyse classique coût-avantages est certainement réalisable en théorie. Cependant, le nombre des hypothèses non vérifiables, voire spéculatives qui devraient être faites est si grand que le résultat serait inutilisable pour la formation d'une opinion politique.
5. Déjà la CTA a exécuté toutes les études dont les frais n'avaient pas été excessifs et qui se fondaient sur des hypothèses plausibles. Elles suffirent pour décider si la priorité doit être accordée au St-Gothard ou au Splügen. Il s'agit en particulier des études suivantes :
- Projets généraux établis sur des bases uniformes pour toutes les variantes incluses dans les travaux de la commission, ainsi que pour leurs lignes d'accès;
  - Etudes d'exploitation concernant les gains de capacité liés aux différentes variantes;
  - Prévisions de trafic à moyen et à long terme;
  - Comparaisons de toutes les variantes sous l'angle de l'économie d'entreprise;
  - Etude des répercussions sur les économies régionales; les instituts spécialisés de l'Université commerciale de St-Gall ont été chargés d'un rapport d'expertise concernant les projets Tödi - Greina et Splügen;
  - Détermination des répercussions sur l'ensemble de l'économie nationale;
  - Prise en considération des aspects militaires;
  - Prise en considération des aspects d'aménagement du territoire;

- Prise en considération de la politique des transports des pays voisins;
- Prise en considération de l'évolution technique (répercussions d'un chemin de fer rapide à potentiel élevé sur l'aménagement des lignes suisses de transit).

Il est permis dès lors de constater que la CTA a tenté, en appliquant les données modernes de la théorie économique et l'ensemble des moyens dont elle disposait, de faciliter aux hommes politiques la prise d'une décision concernant l'utilisation la plus rationnelle des fonds, compte tenu, dans toute la mesure du possible, des répercussions à long terme ainsi que des multiples effets secondaires du choix de l'une des variantes. La documentation préparée de longue date peut parfaitement être considérée comme un genre d'analyse coût-avantages. A l'époque, le rapport final de la CTA et toute la documentation y relative ont été distribués aux membres du Conseil national et de celui des Etats.

6. La motion demande que le projet de chemin de fer au Splügen soit d'abord porté au même degré de planification que celui du tunnel de base au St-Gothard. Il est vrai que, pour certains problèmes spéciaux, il serait possible de se reporter aux études faites pour le St-Gothard. Il faudrait cependant procéder encore, en particulier, à certains forages de nature géologique. L'établissement d'un projet détaillé de chemin de fer du Splügen exigerait par conséquent au moins quatre années d'étude et une dépense de 4 à 5 millions de francs. Or, pour une décision sur la priorité à accorder au St-Gothard ou au Splügen, les aspects de politique régionale et de politique des transports revêtent une telle importance qu'on peut renoncer sans inconvénient à un projet détaillé pour un chemin de fer du Splügen.
7. Les considérations qui précèdent nous mènent à la conclusion que le projet détaillé que l'on demande pour un chemin de fer du Splügen et l'analyse coût-avantages n'entraînerait pas de résultats inédits. Il est cependant possible de satisfaire au voeu de l'auteur de la motion avec une dépense réduite, en chargeant le Conseil fédéral de faire exécuter les travaux additionnels suivants avant de présenter ses propositions aux Chambres fédérales :
  - sans qu'il soit besoin d'élaborer un véritable projet détaillé, il serait possible, sur la base du projet général déjà établi, d'adapter les éléments essentiels d'un chemin de fer au Splügen aux données les plus récentes. Les possibilités de comparaison avec le projet d'un tunnel de base au St-Gothard sont ainsi assurées. A ce propos, il y a lieu de tenir compte des renseignements recueillis lors de l'établissement du projet de tunnel au St-Gothard (profil plus grand, galeries latérales, puits d'attaque intermédiaires, etc.). Il convient en outre de tenir compte du renchérissement intervenu;

- de même, des pièces importantes établies par la CTA (compte de rendement, prévisions de trafic, etc.) peuvent être adaptées à la situation actuelle et, le cas échéant, complétées;
  - au sein d'un groupe de travail à créer, l'occasion peut être offerte aux représentants des cantons intéressés de suivre les travaux qui doivent encore être exécutés.
8. Enfin, le Conseil fédéral est disposé à prendre une nouvelle fois, à l'échelon des ministères spécialisés, contact avec la République fédérale d'Allemagne et avec l'Italie dans la question des voies ferrées transalpines et à tenir compte des développements les plus récents qui se dessinent dans ces pays voisins.
9. En résumé, il y a lieu de constater ce qui suit :
- tous les éléments essentiels pour la décision sur l'aménagement des voies ferrées transalpines ont été étudiés par la CTA;
  - une analyse d'ensemble coût-avantages permettrait, le cas échéant, d'englober certains éléments supplémentaires dans les études faites (p. ex. frais d'usagers, sollicitation de l'espace vital, étude plus poussée des aspects relatifs à l'aménagement du territoire). Ce sont là cependant des aspects qui sont tous difficiles ou impossibles à quantifier;
  - l'établissement de projets détaillés pour un chemin de fer du Splügen prendrait beaucoup de temps et serait fort coûteux; des difficultés résulteraient aussi des travaux à exécuter sur territoire étranger;
  - les résultats de l'établissement de tels projets ne revêtent pas une importance capitale, eu égard à la signification considérable de l'ouvrage, sous l'angle de la politique régionale et de la politique des transports, pour la décision de principe;
  - il serait difficile d'inclure dans l'analyse des considérations d'économie régionale relatives à l'espace sud-allemand ou nord-italien;
  - l'analyse coût-avantages préconisée par l'auteur de la motion n'est pas un instrument adéquat pour la comparaison de projets d'une telle envergure;
  - du point de vue international, un nouveau retard d'au moins quatre ans dans la prise de la décision de principe dans la question des voies ferrées transalpines, serait fort grave. La

- 7 -

transmission de la motion Schmid-St-Gall au Conseil des Etats obligerait la Suisse à pratiquer encore pendant des années une politique de transit passive. Nos voisins du nord et du sud ne sauraient toujours pas à quoi ils doivent s'attendre en ce qui concerne le transit par la Suisse. Une décision prochaine de la Suisse est de la plus haute importance, même si, pour des raisons de politique conjoncturelle, la construction ne pouvait pas commencer immédiatement.

Le Conseil fédéral est cependant disposé à tenir compte du voeu de l'auteur de la motion et

- à compléter les résultats les plus importants des études de la CTA par les données les plus récentes;
- à adapter les principaux éléments du projet d'un chemin de fer du Splügen pour le rendre comparable avec celui du St-Gothard;
- à créer un groupe de travail avec la participation des cantons intéressés.

Ces études supplémentaires devraient être possibles dans le délai d'une année, ce qui est très important pour la position internationale de la Suisse.

#### Déclaration du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose de transformer la motion en postulat.

---