



Future utilisation de la ligne de faîte du Saint-Gothard

**Rapport en exécution du postulat 12.3521, Baumann du
14 juin 2012,**

approuvé par le Conseil fédéral le 8 octobre 2014

1. Mandat / teneur du postulat

Le postulat 12.3521 du Conseiller aux Etats Isidor Baumann (UR)¹ chargeait le Conseil fédéral d'élaborer un concept d'utilisation de la ligne ferroviaire de faîte du Saint-Gothard entre Rynächt (Erstfeld) et Giustizia (Biasca) et de garantir que l'on parviendra à une solution bien étayée et équilibrée, qui tienne compte de l'ensemble des dimensions du projet. Le présent rapport répond à cette requête. En effet, il a été soumis, en consultation des offices, aux cantons directement concernés (Uri, Grisons, Valais et Tessin), aux offices fédéraux et aux entreprises ferroviaires. Dans sa réponse du 15.8.2012, le Conseil fédéral a soutenu le postulat, qui a été adopté par le Conseil des Etats le 20.9.2012.

2. Rappel des faits

A l'ouverture du tunnel de base du Saint-Gothard, le transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises par le tunnel de faîte du Saint-Gothard disparaîtra dans une large mesure. C'est pourquoi il y a lieu de redéfinir le rôle et l'utilité de la ligne de faîte du Saint-Gothard ainsi que son agencement. Le présent rapport indique la marche à suivre et les mesures à prendre du point de vue du Conseil fédéral. Il met l'accent sur la période après la mise en exploitation du tunnel de base du Ceneri et soulève notamment les questions suivantes :

- Futures fonctions des installations et des terrains ferroviaires actuels ;
- Offre de desserte en transport régional des voyageurs ;
- Coûts de l'exploitation ferroviaire et de l'entretien de l'infrastructure ferroviaire ;
- Traitement des ouvrages d'art de haute valeur culturelle et historique ;
- Potentiel de développement touristique des régions directement concernées ;

¹ 12.3521 Postulat; Un concept d'utilisation pour la ligne de montagne du Saint-Gothard

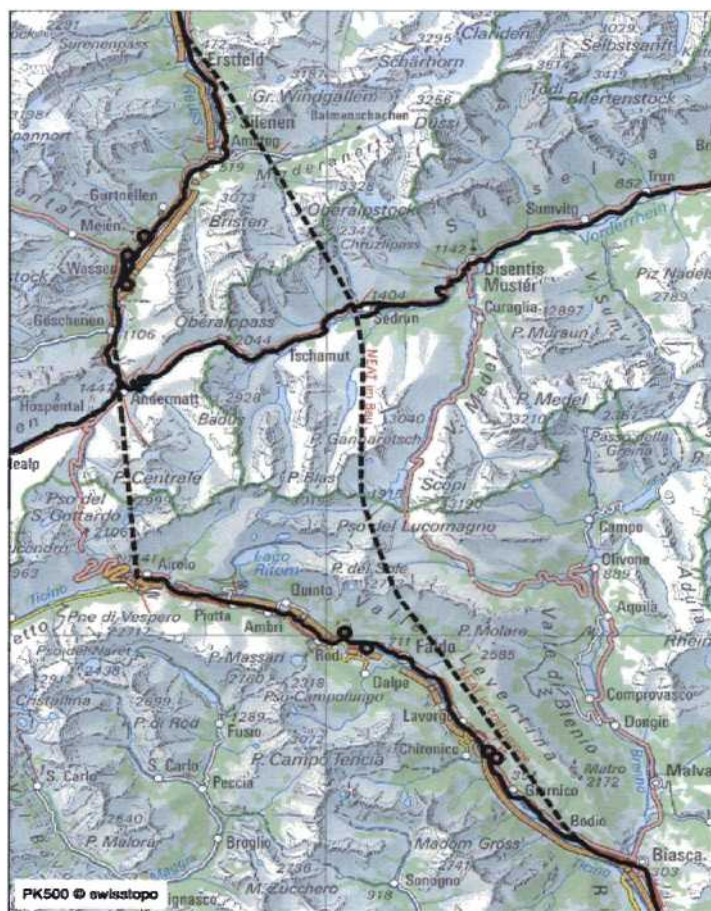


Référence du dossier: OFT/322.119-00003/00012

- Compétence d'attribution des futurs mandats et financement ;

Le présent rapport est fondé sur la réponse du Conseil fédéral à la motion Ratti de 1999 (Mo 99.3561): «Lorsque le tunnel de base du Saint-Gothard sera achevé, la ligne de montagne aura en principe trois fonctions: elle servira aux trains interregio, au trafic touristique et comme voie de doublement du tunnel de base». Du point de vue du Conseil fédéral, rien n'a changé à cette situation depuis.

Le projet comprend géographiquement la ligne ferroviaire entre Erstfeld (Rynächt) et Biasca (Polleggio Nord) par le tunnel de faite du Saint-Gothard (figure ci-dessous). Le tunnel de base du Saint-Gothard et ses tronçons d'accès ne font pas partie du projet pour ce qui concerne l'offre et l'utilisation.



3. Le Saint-Gothard, territoire d'action dans le projet de territoire Suisse

En 2012, le Conseil fédéral, les cantons et les communes ont adopté le projet de territoire Suisse qui doit servir de cadre théorique au développement territorial de la Suisse. Le Saint-Gothard y figure comme l'un des trois territoires d'action alpins centraux. Le Projet de territoire Suisse déclare en substance que²: « Les territoires alpins sont en partie menacés de stagnation et d'exode, mais disposent néanmoins de ressources et d'atouts. A cet égard, ils jouent un rôle important pour la

² Projet de territoire Suisse, ARE, 2012, p. 89



Référence du dossier: OFT/322.119-00003/00012

Suisse. » A titre d'orientation stratégique, il s'agit d'assurer les liaisons principales par la route et par le rail sur les axes nord-sud et ouest-est, et de les protéger des dangers des phénomènes naturels. Les travaux de réfection de génie civil nécessaires aux infrastructures de transport d'ordre supérieur doivent servir à revaloriser la région du Saint-Gothard en matière d'aménagement de territoire, de paysage et d'écologie. Il est donc logique que l'entretien de la ligne de faite du Saint-Gothard soit une tâche macroéconomique de la Confédération, des cantons concernés et des communes³.

La Confédération, représentée par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et les quatre cantons du Saint-Gothard soutiennent le développement économique de la région du Saint-Gothard par la nouvelle politique régionale (NPR), dont le but est de renforcer la compétitivité et l'identité de la région ainsi que de conserver et de créer des emplois. En même temps, on vise à intensifier la coordination entre les offices fédéraux impliqués. Cette offensive de coordination servira dans le meilleur des cas à exploiter les synergies entre les instruments fédéraux en faveur du développement de la région du Saint-Gothard ; à tout le moins, ces instruments ne devraient pas se gêner réciproquement.

4. Champs d'action

La mise en exploitation du tunnel de base du Saint-Gothard en décembre 2016 provoquera des changements impliquant des mesures à prendre à trois niveaux pour la Confédération :

- Infrastructure
- Transports
- Utilisations supplémentaires

4.1. Infrastructure

Le terme de « ligne de faite du Saint-Gothard » englobe toutes les installations ferroviaires et leurs terrains qui ne sont pas nécessaires à l'exploitation du tunnel de base du Saint-Gothard. Il s'agit du tronçon entre les raccordements à la ligne de base au nord et au sud du tunnel de base à Erstfeld et à Pollegio. Les installations ferroviaires comprennent les installations de la voie, les lignes de contact et d'autres installations électriques pour l'exploitation ferroviaire, les installations de sécurité, les installations d'accueil ainsi que les ouvrages d'art tels que les ponts, les tunnels ou les murs de soutènement ou encore les bien-fonds. L'ensemble représente 11 gares et environ 90 km à double voie (dont 31,1 km en tunnel et 1,34 km sur ponts).

La ligne de faite du Saint-Gothard est exceptionnelle tant par la charge qu'elle assume que par sa typologie. Elle est très exposée aux influences environnementales et aux intempéries. La topographie est exigeante et un grand nombre d'ouvrages de protection et d'infrastructure spéciaux rendent les frais d'exploitation, d'entretien et de renouvellement comparativement élevés. Suivant l'offre de prestations et le volume de transports qui emprunte la ligne de faite du Saint-Gothard, les coûts d'exploitation, d'entretien et de renouvellement de l'infrastructure ferroviaire varieront beaucoup à partir de 2017. De plus, la concession d'infrastructure des CFF échoira en 2020. Il faudra donc réévaluer périodiquement la situation afin de pouvoir décider de l'utilisation à moyen et à long terme de l'infrastructure ferroviaire.

4.1.1 Frais de conduite de l'exploitation et d'entretien de l'infrastructure

³ Projet de territoire Suisse, ARE, 2012, chap. 7.1 Le Gothard, Orientations stratégiques



Référence du dossier: OFT/322.119-00003/00012

Les frais de conduite de l'exploitation et d'entretien de l'infrastructure sur la ligne de faite du Saint-Gothard se sont élevés à près de 48 millions de francs⁴ en 2013. Ils sont plus ou moins tributaires du nombre de kilomètres effectivement parcourus suivant les fonctionnalités utilisées. En principe, on peut affirmer ce qui suit :

Frais de conduite de l'exploitation : alors que les coûts de la surveillance du tronçon ne dépendent pratiquement pas des prestations de transport effectives, les frais de conduite de l'exploitation diminuent beaucoup si l'offre de prestations est réduite et si l'automatisation prévue est réalisée. Les coûts de gestion des pannes dépendent de l'architecture du poste et du degré de sollicitation.

Frais d'entretien : les coûts d'entretien de l'infrastructure varient principalement en fonction de l'emplacement (dénivellement) et de la densité du trafic (notamment les tonnes brutes). Le déneigement n'est évitable qu'au prix d'une adaptation de l'infrastructure. Mais la suppression des tonnages importants du fret se traduira par une forte réduction des travaux d'entretien. On peut notamment réduire les coûts en simplifiant les installations (par ex. nombre de branchements, réduction des standards).

Il en résulte un potentiel de réduction de coûts de 48 à 30 millions de francs, soit d'environ un tiers. Les effets concrets dépendent du nombre de kilomètres parcourus et du développement de l'infrastructure, les CFF devront donc les chiffrer plus exactement en cas de besoin.

4.1.2 Renouvellement et transformation de l'infrastructure

Aujourd'hui, les réinvestissements dans la ligne de faite du Saint-Gothard sont courants. Ils s'élèvent à environ 50 millions de francs par an⁵. Il faut considérer toutefois qu'actuellement, on investit modérément et que les projets de renouvellement sont remis à la période qui suivra la mise en exploitation du tunnel de base du Saint-Gothard.

Or la planification des investissements proprement dite est fortement tributaire de la future offre de prestations et du développement de l'infrastructure, les CFF doivent donc la chiffrer plus exactement en cas de besoin. Dans l'optique actuelle, l'état du réseau est bon. L'infrastructure est agencée pour le trafic intensif. Si l'exploitation diminue, on peut en principe aussi diminuer les dépenses en allongeant les intervalles entre les travaux de renouvellement ou en démantelant des éléments d'infrastructure non nécessaires, chose possible jusqu'à un certain degré sans pertes de qualité ni usure de la substance.

Indépendamment de cela, il faut se demander quand les grands réinvestissements seront à l'ordre du jour et s'ils seront encore économiquement judicieux lorsque la ligne de base par le Saint-Gothard sera en exploitation. En effet, un projet de renouvellement/réfection du tunnel de faite compliquerait la question de l'utilisation du tronçon. Toujours est-il qu'aucune réfection importante n'est prévue pour les prochaines années. Enfin, il faut déterminer si les investissements dans les ouvrages de protection doivent augmenter suite au changement climatique pour conserver le niveau de protection actuel.

Toutes les questions en rapport avec les coûts et le financement de l'infrastructure ferroviaire sont traitées dans le cadre de la convention sur les prestations Confédération – CFF. La convention sur les prestations 2017 – 2020 sera négociée à partir de 2015 : il faudra prendre en compte non seulement la planification d'entreprise et des investissements de CFF Infrastructure, mais aussi celle de l'entreprise de transport sur toute la durée de la concession.

⁴ Projet de compte de résultats par ligne et par nœud 2013

⁵ Recensement détaillé des CFF des quatre principaux types d'installations pour 2011 avec extrapolation sur tous les types d'installations



Référence du dossier: OFT/322.119-00003/00012

Bilan

L'adaptation et le financement de l'infrastructure procèdent selon les processus réglementaires actuels entre la Confédération et les CFF ou les entreprises de transport. Il s'agit d'optimiser les coûts d'entretien et de renouvellement de l'infrastructure dans le cadre de l'utilisation convenue. Cela peut également comprendre le démantèlement d'éléments d'infrastructure qui ne sont plus nécessaires, à moins qu'il n'en résulte des incidences négatives durables sur une future candidature au patrimoine mondial de l'UNESCO. Il s'agit donc d'évaluer à temps les impacts que des interventions déterminantes dans l'infrastructure ferroviaire peuvent avoir sur l'éventuel statut de la ligne de faite du Saint-Gothard en tant que patrimoine mondial. Pour pouvoir décider de l'utilisation à moyen et à long terme de la ligne de faite du Saint-Gothard et notamment du tunnel de faite, il faudra réévaluer l'évolution de la demande et donc de l'offre après la mise en exploitation des tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri.

4.2 Transports

4.2.1 Transport de voyageurs

Selon leurs propres déclarations, les CFF prévoient une cadence horaire sur la ligne de faite après la mise en exploitation du tunnel de base du Saint-Gothard. Cependant ils estiment ne pas pouvoir, même après optimisation, exploiter la ligne en couvrant leurs coûts. Ils situent le montant des coûts d'exploitation non couverts – suivant la variante d'offre de prestations – entre dix et seize millions de francs.

Jusqu'à l'échéance (en décembre 2017) de la concession en vigueur, la ligne de faite du Saint-Gothard fait partie de la concession de trafic longues distances des CFF, elle est donc exploitée comme telle⁶. Comme l'ouverture du tunnel de base du Saint-Gothard changera tout le régime de transports au Saint-Gothard dès décembre 2016, la concession devra probablement être modifiée pour cette date. Le train grandes lignes continuera donc à faire halte une fois par heure à Schwyz, Brunnen, Flüelen, Erstfeld, Göschenen, Airolo, Faïdo et Biasca, même après la mise en exploitation régulière du tunnel de base du Saint-Gothard en décembre 2016. Cet engagement des CFF demeure valable jusqu'en décembre 2017, conformément au message de 1990 sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin).

L'attribution de la ligne de faite du Saint-Gothard au trafic grandes lignes et/ou au trafic régional aura lieu dans le cadre des travaux préparatoires au renouvellement / au nouvel octroi de la concession valable à partir de décembre 2017. Un catalogue de critères qui tienne compte des spécificités locales (cf. projet de territoire Suisse) est à l'étude. Si la ligne de faite du Saint-Gothard est exploitée au titre du trafic régional à partir de décembre 2016, ce trafic fera l'objet de la procédure de commande ordinaire, comme tous les autres tronçons de Suisse. Cela signifie que la ligne de faite devra, elle aussi, atteindre un degré de couverture des frais d'au moins 20 % pour que la Confédération et les cantons commandent les prestations⁷. En cas d'attribution au trafic grandes lignes, le cofinancement par les cantons et la Confédération serait caduc.

Outre les CFF, la Südostbahn (SOB) s'intéresse à l'exploitation de la ligne de faite du Saint-Gothard. En janvier 2014, elle a adressé une offre en ce sens à l'OFT, misant sur le fait que cette offre fera partie du transport régional des voyageurs et qu'ainsi, elle ne tombera pas sous le principe de l'autofinancement.

⁶ Le bus Göschenen – Airolo, exploité sous le régime d'une concession de trafic régional (valable jusqu'en décembre 2019) n'est pas compris ici.

⁷ Cf. notamment art. 6, al. 1, let. e de l'ordonnance sur l'indemnisation du trafic régional des voyageurs, OITRV ; RS 745.16, et art. 19, al. 3 OITRV à propos des investissements [degré de couverture des frais < 30%]).



Référence du dossier: OFT/322.119-00003/00012

Après examen des offres des CFF et de la SOB, l'OFT est parvenu à la conclusion que la ligne de faite du Saint-Gothard ne se prête pas à une situation de concurrence. Il faudrait obligatoirement intégrer l'offre « ligne de faite » dans le système des TP en trafic grandes lignes sur l'axe nord – sud et dans les systèmes de RER des cantons adjacents ; or une telle intégration serait trop complexe à réaliser. C'est pourquoi l'OFT n'est pas entré en matière sur l'offre de la SOB et, en lieu et place, il a mandaté les CFF de perfectionner leur offre en fonction de la concession de trafic longues distances encore valable jusqu'en décembre 2017. Les CFF soumettront cet automne leur offre remaniée pour examen à l'OFT ; les cantons adjacents au Saint-Gothard seront aussi invités à prendre position.

Le présent rapport ne saurait anticiper les prochaines décisions sur la conception de l'offre et sur l'attribution de la concession au trafic longues distances ou au trafic régional à partir de décembre 2017. Les décisions seront prises dans le cadre des processus réglementaires et les détails de l'offre sur la ligne de faite du Saint-Gothard seront fixés à partir de l'automne 2014. Le Conseil fédéral est conscient que la conception concrète à long terme de la politique de correspondance et des arrêts sur la ligne de faite du Saint-Gothard revêt une importance cruciale pour l'évolution économique et géographique de toute la région du Saint-Gothard. Par conséquent, le futur exploitant devra prendre dûment en considération une offre de trafic optimisée et conforme aux besoins, de même que des liaisons conviviales vers les centres urbains du Plateau, comme le prévoit le Projet de territoire Suisse.

4.2.2 Transport de marchandises

A l'ouverture du tunnel de base du Saint-Gothard, tous les trains de marchandises, sauf la desserte locale de la ligne de faite, passeront probablement par le tunnel de base. L'offre de prestations s'étoffera d'un sillon par heure par rapport à aujourd'hui. Il y aura donc six trains par heure et par sens. D'après le calcul de rentabilité NLFA 2010, les capacités du tunnel de base du Saint-Gothard ne seront pas saturées avant 2030. Aujourd'hui, la ligne via le tunnel de base du Loetschberg sert déjà d'itinéraire de délestage (et réciproquement). La capacité ferroviaire à travers les Alpes, Loetschberg compris, sera donc probablement suffisante jusque vers 2030. Mais s'il manque des sillons marchandises dans la quantité et la qualité voulues – par exemple du fait de courses concurrentes du transport de voyageurs – il pourrait y avoir des surcroîts de trafic à absorber plus tôt qu' prévu⁸.

Au-delà de cette demande, c'est-à-dire après 2030, le passage du Saint-Gothard aura probablement besoin de capacités supplémentaires, que pourraient générer un ralentissement du trafic grandes lignes dans le tunnel de base du Saint-Gothard ou une déviation du surcroît de trafic par la ligne de faite. En transport de marchandises, le Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire de la Confédération pour la période après 2030 prévoit un 7^e sillon par le tunnel de base du Saint-Gothard. Toutefois, selon toutes probabilités, des investissements supplémentaires dans l'infrastructure des tronçons d'accès seront nécessaires. Ce type de mesures sera examiné dans le cadre des travaux de planification du Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (PRODES).

En vue de l'assainissement du tunnel routier du Saint-Gothard, le Conseil fédéral propose de construire un 2^e tube. L'option d'un assainissement sans 2^e tube a également été examinée ; cette solution se traduirait par la fermeture de la liaison autoroutière entre la Suisse alémanique et le Tessin. Pendant cette fermeture, la circulation des voitures et des poids lourds devrait se dérouler sur le rail. Or le Conseil fédéral a rejeté la solution de rechange par le rail, tandis que le Parlement ne s'est pas encore prononcé. Reste à savoir si la décision de ce dernier donnera lieu à un référendum ou non.

⁸ Les conséquences d'une éventuelle (mini) CR pendant les travaux de réfection du tunnel routier du Saint-Gothard ne sont pas prises en compte ici, car le présent rapport ne porte pas sur la question.



Référence du dossier: OFT/322.119-00003/00012

Pendant la construction d'un éventuel 2^e tube pour le trafic routier, la ligne de faite du Saint-Gothard jouerait un rôle crucial pour assurer l'approvisionnement des chantiers et l'évacuation des déblais le plus possible par le rail. Elle jouerait également un rôle crucial si le scénario de l'assainissement sans 2^e tube devait redevenir d'actualité (chargement des automobiles dans le tunnel de faite entre Airolo et Göschenen, déviation des trains marchandises entre Biasca et Rynächt).

Tant que le processus décisionnel ne sera pas clos et sur la base des motifs exposés, le présent rapport ne peut pas détailler les incidences possibles de l'assainissement du tunnel routier. Ces incidences devront être évaluées une fois les décisions nécessaires prises et compte tenu de leur caractère temporaire. Vu les nombreuses interdépendances, il faudra toujours évaluer la future fonction de la ligne de faite du Saint-Gothard dans le contexte global des modes de transport rail et route dans la région du Saint-Gothard.

Dans sa forme actuelle, la ligne de faite du Saint-Gothard ne pourrait assumer une fonction de délestage pour le transport de marchandises que dans une mesure limitée, car le corridor 4 mètres passe par le tunnel de base et n'englobe pas la ligne de faite. En d'autres termes, ni les trains voyageurs à double plancher ni les semi-remorques de 4 m de hauteur aux angles et de 2,60 m de largeur ne pourraient être déviés. Suivant l'évolution des transports au cours des années qui suivent la mise en exploitation de la ligne de base du Saint-Gothard, il faudra donc examiner à partir de 2025 si l'infrastructure disponible correspond encore aux besoins du fret ou si des adaptations techniques sont nécessaires et défendables. Si la ligne de faite du Saint-Gothard devait alors assumer effectivement une fonction de délestage pour le transport de marchandises à grand gabarit, les CFF devraient élaborer sur cette base un plan de mise en œuvre judicieux, qui porterait aussi sur le matériel à renouveler du plan des voies et des installations de sécurité. Cette décision devrait être prise à un stade précoce dans le cadre de considérations globales du réseau ferré suisse.

Bilan

L'octroi de concessions et le financement du transport de voyageurs sur la ligne de faite du Saint-Gothard sont analogues à ceux du reste du réseau ferroviaire de Suisse. La desserte régionale par une entreprise concessionnaire est assurée au moins jusqu'à échéance de la concession en vigueur jusqu'en décembre 2017. Les décisions sur l'offre de prestations à moyen et à long terme en transport de voyageurs et de marchandises sur la ligne de faite du Saint-Gothard se succéderont sur la base de l'évolution des transports après la mise en pleine exploitation de la ligne de base du Saint-Gothard, à savoir probablement en 2025 au plus tôt. Si la ligne de faite du Saint-Gothard doit assurer à long terme une fonction de délestage pour le transport de marchandises de la ligne de base, il faudra étudier pendant cette période si l'infrastructure disponible couvre encore les besoins du fret ou si des adaptations techniques sont nécessaires et défendables.

4.3 Autres champs d'action

4.3.1 Importance de la ligne de faite pour la région du Saint-Gothard

La ligne de faite du Saint-Gothard joue un rôle important dans le développement de la région du Saint-Gothard. D'une part elle est l'artère centrale de la desserte et de la mobilité au sein de la région et donne un accès rapide aux pôles économiques⁹ ; d'autre part, sa fonction de ligne d'apport pour les visiteurs des agglomérations avoisinantes du Plateau, du Tessin et de l'étranger est tout aussi

⁹ Cf. aussi « L'impact sur la croissance des grands projets et de leur raccordement aux infrastructures internationales », BAK-Basel 2011, in « La vie économique » 10/2011, SECO (éd.)



Référence du dossier: OFT/322.119-00003/00012

importante, de même que pour la liaison est-ouest de la vallée de Conches à la Surselva. Comme la région du Saint-Gothard dépendra de plus en plus du tourisme à l'avenir, une liaison rapide et confortable est un critère déterminant pour les visiteurs. Des facteurs de développement économique comme le nouveau réseau de domaines skiables Andermatt-Sedrun-Disentis ou un centre national des sports d'hiver (à condition que le choix porte sur Andermatt) requièrent une infrastructure de transports suffisamment aménagée et des liaisons aussi directes que possible avec les grandes agglomérations.

4.3.2 Candidature au patrimoine mondial UNESCO

Parmi les objets susceptibles de faire partie du patrimoine mondial conformément à la Convention du 23 novembre 1972 pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (RS 0.451.41), le « paysage de transit du Saint-Gothard » a toujours été un axe européen de liaison important, des points de vue diachronique et synchronique, entre le nord et le sud. Il se compose de divers objets et voies de communication historiques et englobe le territoire situé entre Erstfeld et Biasca. La ligne de faite du Saint-Gothard en fait partie : c'est le seul élément historique encore intégralement exploité, elle dispose d'un grand nombre d'ouvrages d'art de haute valeur historique et culturelle. Elle est donc l'épine dorsale du projet.

En 2007/2008, les cantons d'Uri et du Tessin, les CFF et l'Office fédéral de la culture ont entamé les préparatifs d'une éventuelle candidature de la région du Saint-Gothard au patrimoine mondial de l'UNESCO. Ces travaux ont confirmé l'existence d'un potentiel, mais ils n'ont pas avancé depuis 2009 car il est fondamental que l'avenir de l'infrastructure et de l'exploitation de la ligne de faite du Saint-Gothard soit décidé avant une éventuelle candidature au patrimoine mondial.

Chaque Etat signataire de la convention doit élaborer un répertoire du patrimoine culturel et naturel situé sur son territoire en vue d'une inscription sur la liste du patrimoine mondial. Une inscription sur cette « liste indicative » nationale ne signifie pas encore l'entrée d'un objet dans la liste du patrimoine mondial, mais c'est aujourd'hui une condition indispensable pour pouvoir présenter une candidature à l'UNESCO. La liste indicative suisse a été approuvée en 2004 par le Conseil fédéral, sa révision est prévue pour 2016. D'ici là, la candidature du Saint-Gothard devrait être une question résolue si elle doit être présentée dans la décennie suivante.

Matériellement, on peut partir du principe que seule une candidature concentrée sur la ligne de faite du Saint-Gothard aurait des chances de succès. Le paysage de transit avoisinant en soutient l'effet, mais il lui manque l'intégrité et l'authenticité qui lui permettraient de faire formellement partie du patrimoine mondial. En présentant une candidature de la ligne de faite du Saint-Gothard pour le patrimoine mondial, la Suisse s'engagerait à en assurer à long terme la conservation et l'exploitation. Les monuments techniques du patrimoine mondial tels que les lignes de chemin de fer peuvent être adaptés à certaines exigences de l'utilisation moderne, ce qui permet en principe l'optimisation progressive des coûts visée par le Conseil fédéral. Un abandon total ou partiel ou une transformation de l'exploitation et de l'infrastructure ferroviaires sur la ligne de faite du Saint-Gothard seraient toutefois en conflit avec une candidature au patrimoine mondial de l'UNESCO. L'exemple de la ligne de l'Albula-Bernina du Chemin de fer rhétique, le troisième chemin de fer du monde à être classé au patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 2008, montre que des adaptations de l'infrastructure restent possibles. Toutefois, en raison des obligations internationales de la Suisse, l'intérêt public à préserver l'authenticité et l'intégrité de l'installation pèse très lourd par rapport à d'autres considérations dans la procédure d'approbation usuelle.

Le Conseil fédéral ne peut pas encore apporter de réponse définitive à la question de l'agencement futur et de l'utilisation de la ligne de faite du Saint-Gothard. Comme il est démontré ci-dessus, il vaut mieux réévaluer périodiquement l'offre de prestations et la demande ainsi que le bien-fondé de l'infrastructure ferroviaire disponible. Etant donné l'impossibilité, dans ces conditions, de formuler un



Référence du dossier: OFT/322.119-00003/00012

concept de conservation à long terme de la ligne de faite du Saint-Gothard, force est de conclure qu'une candidature au patrimoine culturel mondial n'aurait aucune chance à l'heure actuelle. Le Conseil fédéral estime qu'il n'est donc pas indiqué de l'inscrire à la liste indicative pour la prochaine révision (2016), car cela réduirait plutôt les chances d'une candidature à moyen ou à long terme.

Le Conseil fédéral est d'avis que la possibilité d'une candidature de la ligne de faite du Saint-Gothard doit rester ouverte, c'est pourquoi il recommande, dans un premier temps, d'optimiser les données relatives aux conséquences financières pour la Confédération et les organismes responsables. De plus, il faut déterminer les conditions impératives pour le succès d'une candidature et quelle marge de manœuvre un classement au patrimoine mondial de l'UNESCO laisserait en matière de futures modifications de l'infrastructure ferroviaire et de l'offre. Les services fédéraux concernés recenseront en temps voulu des données appropriées qui permettront de définir avec précision les coûts et l'utilité macroéconomiques d'une candidature du Saint-Gothard au patrimoine mondial.

Indépendamment d'une éventuelle candidature au patrimoine mondial, la ligne de faite du Saint-Gothard est en principe un objet à protéger au sens de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage. Cette loi oblige la Confédération à conserver intégralement ou à ménager le plus possible les monuments culturels dans la mesure où l'intérêt public le requiert. Par conséquent, toute modification de la construction de la ligne de faite du Saint-Gothard exige une pesée entre l'intérêt public à la protection d'un monument national et d'autres intérêts, notamment économiques.

4.3.3 Développement touristique de la région du Saint-Gothard

L'ouverture du tunnel de base du Saint-Gothard, si elle n'a pas le caractère d'un développement régional, offre une chance de mise en valeur de la région du Saint-Gothard et de la marque «Saint-Gothard». L'occasion qu'elle donne de mettre cette région en vitrine dans un contexte national et international est unique pour la Suisse et doit être saisie.

Actuellement, divers services fédéraux et extérieurs à l'Administration fédérale s'occupent du développement de la région du Saint-Gothard. Le domaine situé entre Altdorf et Bellinzona (nord-sud) et entre Fiesch et Flims (ouest-est) fait partie de la nouvelle politique régionale de la Confédération, que met en œuvre le SECO. Le programme de mise en œuvre « San Gottardo » des quatre cantons riverains Uri, Valais, Tessin et Grisons, qui a été soumis au SECO, est un instrument commun et intercantonal de développement. Cette stratégie des cantons souligne leur volonté de développer ensemble la région du Saint-Gothard pour en faire un espace vital cohérent et une région économique dotée d'une offre touristique attrayante. Pour le SECO, qui finance près de la moitié du programme, «San Gottardo» est un projet de haute importance stratégique.

Pour le Conseil fédéral, il est crucial que les diverses utilisations touristiques à affinité ferroviaire soient réunies dans une conception globale et que les principaux prestataires touristiques procèdent de manière coordonnée. Dans l'optique du développement économique et touristique de la région du Saint-Gothard, les CFF, la Confédération et les cantons considèrent tous avec scepticisme les chances de succès d'une poursuite de l'offre de base avec sa politique des arrêts sur la ligne de faite du Saint-Gothard. Outre le potentiel de commercialisation d'activités ferroaffines, mentionnons notamment la fonction de ligne d'apport du tronçon pour le Glacier-Express et d'autres chemins de fer/tronçons touristiques. Dans ce contexte, il faudra aussi définir le futur rôle de l'arrêt de Göschenen et son éventuel aménagement en *hub* pour la desserte touristique fine (y c. raccordement au nouveau domaine skiable Andermatt-Sedrun-Disentis). La ligne de faite du Saint-Gothard bénéficiera à son tour d'un bonus de dynamisme déterminant pour la région sous forme de nombre de passagers en hausse.

4.3.4 Autres offres ferroviaires



Référence du dossier: OFT/322.119-00003/00012

Divers milieux ont manifesté de l'intérêt pour des transports par trains historiques sur la ligne de faite du Saint-Gothard, qui seraient dans une large mesure indépendants du trafic ferroviaire régulier. Ce type d'offres de prestations pourrait compléter l'exploitation ferroviaire régulière sur la ligne de faite du Saint-Gothard, à condition qu'elles répondent aux exigences technico-sécuritaires et que les capacités des sillons nécessaires soient disponibles. Du point de vue du Conseil fédéral, il n'y a pas actuellement de mesures à prendre dans ce domaine, excepté un éventuel octroi de concession /d'autorisation.

Bilan

Comme la ligne de faite du Saint-Gothard fera l'objet d'examens périodiques de fonctionnalité et de coûts, sans exclure une éventuelle adaptation de l'infrastructure, au moins jusqu'à ce que des données consolidées sur le volume du trafic soient disponibles après la mise en exploitation de la ligne de base, une candidature au patrimoine mondial n'aurait actuellement aucune chance. Une inscription sur la liste indicative pour la prochaine révision (2016) n'est donc pas indiquée aux yeux du Conseil fédéral. En effet, elle réduirait plutôt les chances de succès d'une candidature à moyen ou à long terme.

Cependant, il y a lieu de conserver l'option d'une candidature de la ligne de faite du Saint-Gothard au patrimoine mondial de l'UNESCO. Dans ce but, il faut élaborer un corpus de données qui permette de produire des déclarations définitives sur les coûts macroéconomiques et l'utilité d'une inscription du Saint-Gothard au patrimoine mondial. Le Conseil fédéral est par ailleurs explicitement favorable au développement économique et touristique de la région dans le cadre de la politique régionale de la Confédération, car ce développement crée des synergies avec l'exploitation ferroviaire sur la ligne de faite du Saint-Gothard.

5. Marche à suivre

La stratégie du Conseil fédéral pour la marche à suivre résulte des explications qui précèdent. Elle tient compte de l'évolution des conditions-cadre et se base sur les principes suivants :

- Traitement de la ligne de faite du Saint-Gothard analogue à celui du reste du réseau ferré suisse
- Résolution des prochaines questions, notamment la fixation des détails de l'offre et de la politique des arrêts dans le cadre des processus réglementaires actuels
- Procédé échelonné jusqu'aux décisions sur la ligne de faite du Saint-Gothard avec leurs dates-butoir ; analyse complète de la situation au plus tôt 5 ans après la mise en exploitation du tunnel de base du Ceneri
- Desserte régionale par le rail selon la procédure de concession de trafic grandes lignes ou procédure de commande du trafic régional
- Restriction de la maintenance et de l'entretien des installations aux infrastructures effectivement nécessaires à l'utilisation actuelle
- Examen, par le gestionnaire d'infrastructure, du démantèlement échelonné des infrastructures non nécessaires



Référence du dossier: OFT/322.119-00003/00012

- Desserte locale par le transport de marchandises (trafic par wagons complets isolés), notamment aussi pendant la construction d'un éventuel 2^e tube de tunnel routier. À la rigueur: permettre un trafic de délestage sans limitation
- Soutien de l'utilisation de la ligne de faite pour des activités entre autres touristiques

5.1 Offre de transport

Les CFF développeront progressivement l'offre de transport des voyageurs sur la ligne de faite du Saint-Gothard à partir de décembre 2016. Ils ont élaboré un projet d'offre intégré avec le concours de l'OFT et des cantons d'Uri et du Tessin ; il reste à vérifier que ce projet respecte la concession du trafic grandes lignes puis à le remanier le cas échéant. Le but est de desservir la ligne de faite une fois par heure. Pour la période 2017 – 2020, entre les dates d'ouverture des tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri, une solution transitoire sera élaborée. L'offre projetée devrait être disponible après la mise en exploitation du tunnel de base du Ceneri, à savoir à partir de décembre 2019. La Confédération, les cantons, les responsables touristiques et la Matterhorn-Gotthard-Bahn devront être consultés.

5.2 Concession

La concession de trafic longues distances des CFF expire fin 2017. La situation complexe au Saint-Gothard impose de démarrer très tôt la procédure de renouvellement de concession pour l'exploitation de la ligne de faite et celle du tunnel de base. La procédure doit tenir compte des interactions entre le choix de l'offre de prestations, l'acquisition de matériel roulant, la typologie du tronçon (trafic grandes lignes ou régional) et le financement ; c'est pourquoi il faut prendre en considération le système ferroviaire du Saint-Gothard dans son ensemble (c'est-à-dire ligne de base et ligne de faite). La procédure de concession révélera donc les critères selon lesquels les transports via la ligne de faite du Saint-Gothard seront définis à partir de décembre 2017 comme trafic grandes lignes ou comme trafic régional. Tous les travaux auront lieu dans le cadre des processus réglementaires de commande de l'offre de transport.

5.2.1 Trafic grandes lignes

Une concession de trafic longues distances est octroyée normalement pour 10 ans, mais peut au besoin être limitée à une durée plus courte. Si elle devait être révoquée avant l'expiration de sa durée de validité parce que l'exploitation ferroviaire prévue par la ligne de faite du Saint-Gothard n'est plus possible pour des raisons d'influences environnementales, la Confédération aurait à verser des dommages-intérêts au preneur de concession. L'ouverture du tunnel de base en décembre 2016 implique une adaptation de la concession de trafic longues distances jusqu'à l'expiration de celle-ci en décembre 2017. Cette adaptation consistera à définir la ligne ou plus précisément son nouveau tracé, tout en sachant que la desserte à la cadence horaire des arrêts situés le long de la ligne de faite du Saint-Gothard demeure inchangée. Si le trafic ferroviaire par cette ligne reste classé comme trafic grandes lignes à partir du renouvellement de la concession en décembre 2017, les CFF devront fournir à leurs propres frais une offre minimale telle que définie dans ladite concession et pour la durée de celle-ci.

5.2.2 Trafic régional

En matière de procédure de concession, les mêmes règles que pour le trafic grandes lignes s'appliquent. Si le trafic ferroviaire par la ligne de faite du Saint-Gothard est attribué au transport régional des voyageurs à partir du renouvellement de la concession en décembre 2017, l'offre sera



Référence du dossier: OFT/322.119-00003/00012

commandée dans le cadre de la procédure de commande ordinaire. La procédure de commande au sens étroit du terme aura lieu en 2016 pour la période d'horaire 2017/2018 : les cantons, en accord avec l'OFT, demanderont aux CFF de remettre une offre pour la période d'horaire 2018/2019. Il faudra fixer la teneur, le financement et le temps de fonctionnement de la commande aussi soupagement que possible dans l'optique de futures options d'action.

5.3 Exploitation, entretien et renouvellement de l'infrastructure

Le procédé concret en matière d'exploitation, d'entretien et de renouvellement (ou de démantèlement) de l'infrastructure ferroviaire sera fixé dans le cadre de la convention sur les prestations entre l'OFT et le gestionnaire d'infrastructure (CFF). Pour la période de la convention sur les prestations 2017 – 2020, il faudra présenter un concept optimisé de réduction des coûts dans ce contexte. D'autres optimisations ainsi qu'une éventuelle accélération de démantèlements de parties de l'infrastructure devront être concrétisées pour la période suivante de la convention sur les prestations (2021 – 2024) compte tenu des répercussions sur une éventuelle candidature au patrimoine mondial de l'UNESCO.

5.4 Utilisations supplémentaires

Afin de conserver à la Confédération toutes les options d'utilisation à moyen et à long terme de la ligne de faite du Saint-Gothard, il y a lieu de renoncer à l'inscription du Saint-Gothard sur la Liste indicative suisse pour le patrimoine mondial UNESCO pour 2016, et d'étudier plus à fond l'éventualité d'une candidature ultérieure.

Le Conseil fédéral cautionne le développement économique et touristique de la région au sens de la politique régionale du SECO, car cette dernière crée des synergies de produit avec l'exploitation ferroviaire sur la ligne de faite du Saint-Gothard. L'idée d'exploiter des trains historiques ou exclusivement touristiques sur la ligne de faite du Saint-Gothard (ou de parties de celle-ci) est appréciée, à condition que l'utilisation «régulière» par le trafic ferroviaire n'en soit pas gênée et qu'il n'en résulte pas de surcoûts pour la Confédération.

Tous les travaux auront lieu dans le cadre des processus réglementaires, le Conseil fédéral ne voit pas actuellement d'autres mesures à prendre.

6. Résumé

Pour des raisons politiques, historiques et techniques, une fermeture de la ligne de faite du Saint-Gothard n'est pas indiquée à court ou à moyen terme. Or à l'ouverture du tunnel de base du Saint-Gothard, le trafic ferroviaire grandes lignes et le transport de marchandises par le tunnel de faite du Saint-Gothard disparaîtront dans une large mesure. C'est pourquoi il faut redéfinir le rôle et l'utilisation de la ligne de faite du Saint-Gothard ainsi que son agencement concret. Ces réflexions amènent le Conseil fédéral à conclure que :

- La ligne de faite du Saint-Gothard doit rester intégrée dans le réseau de TP suisse jusqu'à nouvel ordre et exploitée pour le trafic touristique et la desserte.
- Il est nécessaire de réévaluer périodiquement la situation vu l'évolution incertaine de la demande. Il ne sera possible de prendre des décisions contraignantes sur l'aménagement à moyen et à long terme de la ligne de faite du Saint-Gothard que lorsque l'on disposera de données fiables sur l'évolution des transports après la mise en exploitation du tunnel de base du Ceneri, c'est-à-dire, dans l'optique actuelle, en 2025 au plus tôt.



Référence du dossier: OFT/322.119-00003/00012

- Les prochaines conventions (concession, commande, infrastructure) conclues avec le gestionnaire de transports ou d'infrastructure seront négociées dans le cadre des processus réglementaires.
- La poursuite de l'entretien et de l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire sur la ligne de faite du Saint-Gothard coûte très cher. Il faut donc viser des mesures de réduction des coûts en ce qui concerne l'entretien et le renouvellement de l'infrastructure, qui permettent à un exploitant et à d'éventuels autres investisseurs/milieux intéressés d'exploiter la ligne de faite du Saint-Gothard jusqu'à nouvel ordre en couvrant les coûts intégralement ou au moins en partie (frais d'exploitation).
- Une candidature de la ligne de faite du Saint-Gothard au patrimoine mondial n'aurait actuellement aucune chance. Il n'est donc pas indiqué d'inscrire la ligne sur la Liste indicative pour la prochaine révision (2016). Mais il faut conserver l'option d'une candidature ultérieure. Dans ce but, il faut élaborer un corpus de données permettant de chiffrer les coûts macroéconomiques et l'utilité d'une candidature du Saint-Gothard au patrimoine mondial.