

Rapport

de la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales à l'attention des commissions des finances, des commissions de gestion et des commissions des transports et des télécommunications concernant la haute surveillance sur les travaux de construction de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) en 2002

du 6 février 2003

Madame la Présidente,
Messieurs les Présidents
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la Délégation de surveillance de la NLFA sur ses activités en 2002, conformément à l'art. 20, al. 5, de l'arrêté fédéral du 4 octobre 1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin; RS 742.104).

6 février 2003

Pour la Délégation de surveillance de la NLFA
des Chambres fédérales:

Le président, Simon Epiney, conseiller aux Etats

Le vice-président, Andrea Hämmerle, conseiller national

Condensé

La Délégation de surveillance de la NLFA exerce la haute surveillance parlementaire concomitante et a posteriori sur la réalisation de la nouvelle transversale alpine. Sa fonction consiste en particulier à vérifier la conformité des prestations commandées par la Confédération ainsi que le respect des coûts, des échéances, des crédits et des conditions cadres juridiques et organisationnelles. Pour accomplir son mandat, elle jouit des mêmes droits que les commissions de gestion et la Délégation des finances.

La Délégation de surveillance de la NLFA rédige chaque année un rapport d'activité à l'intention des commissions des finances, des commissions de gestion et des commissions des transports et des télécommunications des deux Chambres. Le présent rapport repose sur les constatations de la Délégation de surveillance de la NLFA en 2002. Les membres des commissions dont émane la délégation peuvent se renseigner de manière détaillée au sujet des divers ouvrages de la NLFA par l'intermédiaire des résumés des rapports de situation de l'Office fédéral des transports qu'ils reçoivent semestriellement.

Surveillance et contrôle

Sur mandat de la Commission des finances du Conseil des Etats, la Délégation de surveillance de la NLFA a analysé la structure, les effets et l'efficacité du système de surveillance de la NLFA (cf. ch. 3). Elle a conclu que l'application stricte et le respect des instruments existants étaient garants d'une surveillance effective. En l'état actuel des choses, la Délégation de surveillance de la NLFA ne voit donc aucun besoin de restructurer la haute surveillance parlementaire qui lui incombe ou la surveillance exercée par l'Office fédéral des transports. L'information avancée de la part du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), de l'Office fédéral des transports (OFT), du Contrôle fédéral des finances (CDF) et des constructeurs au sujet des risques potentiels, de même que les entretiens avec les responsables et les visites sur place permettent à la délégation de pratiquer une politique de communication factuelle, transparente et précoce. L'annexe 3 donne un aperçu actuel des instances investies de tâches de surveillance, de contrôle et d'exécution ainsi qu'une description des tâches en question.

Conception de la NLFA

Le projet de NLFA de 1992 a été redimensionné par le Parlement par l'ajournement des sous-projets non financés. Les tronçons ajournés pourront être construits plus tard, en complément au projet NLFA approuvé et financé (NLFA 1), dans le cadre d'une extension du projet (NLFA 2; cf. ch. 5.1). Selon l'art. 8^{bis}, al. 2, de l'arrêté sur le transit alpin, la réalisation et le financement des investissements non financés de la NLFA sont régis par des arrêtés fédéraux de portée générale distincts.

La réalisation des sous-projets financés (NLFA 1) a été subdivisée en deux phases. Les crédits d'engagement destinés à la construction échelonnée du projet sont

adoptés par le Parlement par le biais d'arrêtés fédéraux simples. Les crédits d'engagement relatifs à la première phase ont été libérés par le Parlement avec l'adoption du crédit global pour la NLFA. Les crédits d'engagement relatifs à la deuxième phase restent bloqués jusqu'à ce que le Conseil fédéral décide du début des travaux et soumette au Parlement un message comprenant une nouvelle évaluation des sous-projets évoqués ainsi qu'une demande de libération de la partie encore bloquée du crédit d'engagement.

NLFA 1, phase 2: message concernant la libération des ressources bloquées

Pour que les travaux de la NLFA 1, phase 2, puissent commencer à temps et pour éviter l'apparition de goulets d'étranglement dans les crédits d'engagement, le Conseil fédéral a chargé l'OFT de s'atteler à la préparation d'un message concernant la libération des ressources bloquées de la NLFA 1, phase 2 (cf. ch. 5.2). Dans ce contexte, l'office étudie également d'autres variantes pour le prolongement du tunnel du Zimmerberg entre Thalwil et Litti/Baar ainsi que pour les idées présentées jusqu'ici pour établir la liaison entre les lignes de la rive gauche du lac de Zurich et du Gothard.

Vers le milieu de 2003, le Conseil fédéral soumettra un message relatif à la libération de la partie bloquée du crédit global pour la NLFA au Parlement, vraisemblablement avec une demande de crédit additionnel à ce même crédit.

NLFA 2: message relatif à un crédit de planification

Le Conseil fédéral a l'obligation d'inclure dans le plan sectoriel AlpTransit les lignes d'accès qui ne sont pas encore financées. En revanche, il incombe exclusivement au Parlement d'élargir le périmètre défini par l'arrêté sur le transit alpin, d'ajouter des ouvrages supplémentaires et de régler leur financement.

Le 26 juin 2002, le Conseil fédéral a rendu une décision de principe favorable à la réalisation du tracé de la ligne «montagne longue fermée» pour le prolongement de la NLFA vers le nord, dans le canton d'Uri. Ce projet comporte un tunnel entre une bifurcation Uri Sud (menant du tunnel de base du Gothard à la plaine de la Reuss uranaise) et une bifurcation Uri Nord (menant du tunnel de l'Axen à la plaine de la Reuss uranaise) avec une station de secours supplémentaire (cf. ch. 5.3 et 9.2.1).

La planification du projet décidé par le Conseil fédéral n'a pas encore été établie. Le nouveau tracé souterrain de la ligne ne pouvant être réalisé sur la base des arrêtés fédéraux en vigueur (NLFA 1), le Conseil fédéral a chargé le DETEC de solliciter un crédit par le biais d'un message relatif à un crédit de planification afin que la planification de cette variante «montagne longue fermée» puisse démarrer et que dans le même temps d'autres projets ajournés et non financés de la NLFA puissent être examinés (NLFA 2). La Délégation de surveillance de la NLFA a pris bonne note du fait que l'OFT tiendra compte de la proposition de percer le second tube du tunnel de base du Lœtschberg dans le cadre de la NLFA 2 (cf. ch. 5.4). Ces mesures de planification seront financées par le biais du Fonds pour les grands projets ferroviaires (FPF).

Actuellement l'OFT élabore un message sollicitant un crédit destiné à financer la planification d'une NLFA 2, message qui devrait être transmis au Parlement vers le milieu de 2003.

Les questions du financement et des projets devant être réalisés feront l'objet d'autres messages qui seront présentés plus tard, en fonction des décisions du Parlement au sujet du message relatif à un crédit de planification. Les travaux de construction de la NLFA 2 devront commencer après l'achèvement de la réalisation de la NLFA 1, phases 1 et 2. Dans l'état actuel des projets, ce sera vers 2020.

Le DETEC examine s'il existe une possibilité de prolonger la durée du Fonds pour les grands projets ferroviaires d'une dizaine d'années pour financer les projets d'une NLFA 2, la réalisation de cette dernière ne pouvant – pour des questions de politique budgétaire – intervenir qu'après l'achèvement des ouvrages de la NLFA 1, à moins que le Parlement n'en décide autrement.

Coûts: situation actuelle et prévisions

Fin octobre 2002, les coûts finaux présumés pour l'ensemble du projet AlpTransit s'élevaient à quelque 14 544 millions de francs, soit une augmentation d'environ 1 milliard de francs par rapport à l'année précédente, compte tenu des valeurs définitives de l'indice de renchérissement et sur la base des prix de 1998 (cf. ch. 6).

Ouvrage	Crédit d'ouvrage NLFA	Surcoûts/ Economies	Coût final prévu
Surveillance du projet	76	12,0	88,0
Axe du Lætschberg	3 214	530,5	3 744,5
Axe du Saint-Gothard	7 716	1 071,3	8 787,3
Aménagements de la Surselva	123	-10,3	112,7
Raccordement de la Suisse orientale	992	-39,3	952,7
Aménagements Saint-Gall-Arth-Goldau	86	12,5	98,5
Aménagement des lignes du reste du réseau	550	-20,0	530,0
Surcoûts supplémentaires (estimation)		230,0	230,0
Situation fin octobre 2002	12 757	1 786,7	14 543,7

Source: Rapport de l'OFT sur la situation de la NLFA n° 13, 1^{er} janvier–30 juin 2002; estimations de l'OFT jusqu'à fin octobre 2002; en millions de francs (base 1998), arrondi.

Actuellement, les coûts totaux présumés de la NLFA se situent tout juste dans l'ordre de grandeur des crédits octroyés.

Les surcoûts liés aux projets s'élèvent à 1071 millions de francs pour l'axe du Gothard – y compris les surcoûts dus au projet du tunnel de base du Ceneri – et à 531 millions pour l'axe du Lætschberg.

et les fonds du crédit d'ouvrage «Réserves» sont aujourd'hui presque entièrement consommés, à 160 millions de francs près. Jusqu'ici, seuls 395 millions de francs des réserves utilisées ont été libérés, pour l'axe du Lætschberg et pour la ligne d'accès Saint-Gall-Arth-Goldau. Pratiquement la moitié des réserves est affectée

aux modifications de commandes de la Confédération et environ 15 % aux modifications de projets, aux adjudications désavantageuses et au résultat négatif du décompte final des constructeurs. Les compensations obtenues à ce jour représentent 5 % des réserves (106 millions de francs).

Sur la période allant de 1991 (100 points d'indice) à fin septembre 2002, le renchérissement cumulé de la NLFA atteint 115 points d'indice, ce qui marque une rupture avec la tendance clairement à la hausse enregistrée en 2000 (119,1 points) et 2001 (121,6 points). Si l'on y ajoute les intérêts intercalaires, la TVA et le renchérissement des contrats, le crédit global pour la NLFA s'en trouve augmenté de 746 millions de francs environ.

Coûts: mesures de compensation

Pour que le cadre budgétaire défini puisse être respecté, la Délégation de surveillance de la NLFA demande que les réserves ne soient libérées par le Conseil fédéral que s'il est attesté que les surcoûts ne peuvent être compensés d'aucune autre manière (cf. ch. 6.3). Il faut que la Confédération évite par tous les moyens des modifications de commandes pouvant entraîner des surcoûts. Il est exclu d'entrer en matière sur des requêtes supplémentaires qui, bien que souhaitables sur le plan de la politique régionale, ne sont pas supportables sur les plans matériel et financier. Il faut envisager d'autres financements pour les modifications de commande dues à l'élévation des exigences de sécurité ou au développement technologique. La Délégation de surveillance de la NLFA soutient le DETEC et l'OFT dans leur volonté de rechercher une solution moins coûteuse pour le tunnel de base du Zimmerberg, en étudiant soigneusement le tracé de la ligne, ainsi que pour le tunnel du Hirzel, en évaluant avec rigueur la nécessité opérationnelle d'un tel ouvrage.

Globalement, la Délégation de surveillance de la NLFA a pu constater que les constructeurs remplissent leurs obligations en matière d'optimisation des projets et de compensations. Néanmoins, les mesures prises ne suffisent pas à compenser les surcoûts. Elle estime donc qu'il est indispensable que toutes les instances compétentes s'engagent pleinement à appliquer la planification des mesures de compensation telle qu'elle est prévue par l'ordonnance sur le transit alpin (art. 2, al. 3) et l'arrêté sur le financement du transit alpin (art. 3, let. c). La pression sur l'administration et sur les constructeurs doit être maintenue. La gestion des coûts doit être rigoureuse et toutes les possibilités de compensation doivent être explorées. En outre, les constructeurs, qui sont responsables des projets, doivent plus tenir compte des intérêts de la Confédération dans les questions ou requêtes relevant à la fois du domaine de responsabilités de la Confédération et du leur.

Financement: crédit additionnel au crédit global pour la NLFA

En rapport avec le crédit global pour la NLFA, la Délégation de surveillance de la NLFA relève que le crédit d'ouvrage «Réserves» va probablement s'épuiser et qu'il se révélerait insuffisant en cas de survenance de risques majeurs (cf. ch. 7.2).

Fin 2002, elle s'est penchée sur les questions suivantes:

- *Dans la situation actuelle, un crédit additionnel est-il nécessaire?*

Si l'exploration de toutes les possibilités de compensation, le renforcement et la mise en œuvre d'une planification d'abandon ainsi que le réexamen de projets relatifs à la NLFA 1, phase 2, ne permettent pas d'assouplir à nouveau la marge de manœuvre financière, le Conseil fédéral devra demander un crédit additionnel au Parlement.

- *A quel moment un éventuel crédit additionnel devrait-il être sollicité par le Conseil fédéral ou voté par le Parlement?*

Il incombe au Conseil fédéral d'apprécier quel sera le meilleur moment auquel un éventuel crédit additionnel au crédit global pour la NLFA devra être sollicité.

- *Quels crédits d'ouvrage du crédit global pour la NLFA seraient concernés par un éventuel crédit additionnel?*

Pour la Délégation de surveillance de la NLFA, la meilleure solution consisterait à solliciter un crédit additionnel pour le crédit d'ouvrage «Réserves» car ce dernier couvre des modifications de commandes de la Confédération.

La Délégation de surveillance de la NLFA recommande au Conseil fédéral de prendre ses décisions en tenant compte des critères suivants:

- *La marge de manœuvre dont dispose le Parlement dans l'exercice de sa souveraineté financière doit être garantie autant que faire se peut. Sauf motifs impératifs, il convient donc de ne pas attendre que le seul moyen pour éviter un arrêt des chantiers soit une procédure urgente, avec un crédit provisoire ordinaire ou urgent à la clé.*
- *Les solutions antiéconomiques, comme un arrêt de chantier dû à une insuffisance de crédits, doivent être évitées. En aucun cas il ne faut arriver à des situations extrêmes telles que la suspension, même provisoire, d'un projet à cause d'un crédit additionnel demandé trop tard.*
- *En revanche, une demande de crédit additionnel serait considérée comme prématurée si elle était soumise dès les premiers signes d'un besoin encore éventuel, et ce avant même que l'on ne dispose de calculs des coûts sérieux et que l'on ait procédé aux investigations requises. Le Parlement ne peut exercer ses compétences financières correctement que s'il dispose de bases de décision suffisantes. Dans ce type de situation, les investigations doivent être menées sans délai et de manière expéditive.*
- *Une demande de crédit additionnel serait aussi prématurée s'il existait encore des possibilités d'économies et de compensation non exploitées. Le Parlement attend de ses organes d'exécution qu'ils entreprennent tout ce que l'on peut raisonnablement attendre d'eux pour respecter les limites de crédit, même dans un contexte difficile.*

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris bonne note du fait que, dans le cadre de ses travaux préparatoires en vue du message concernant la libération des crédits de la NLFA 1, phase 2, l'OFT examine de manière approfondie la question d'un éventuel crédit additionnel au crédit global pour la NLFA. Le message en question devrait être approuvé par le Conseil fédéral dans le courant du premier semestre 2003 avant d'être transmis au Parlement.

La Délégation de surveillance de la NLFA s'attend à ce qu'en 2003 le Conseil fédéral procède à une nouvelle augmentation du crédit global pour la NLFA à raison du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA non transférable (cf. ch. 6.4).

Financement: Fonds pour les grands projets ferroviaires

Pour l'instant, l'alimentation du Fonds pour les grands projets ferroviaires (FPF) par le biais de la RPLP, de l'impôt sur les huiles minérales, de la TVA et du marché des capitaux, de même que le financement des projets FTP – y compris les surcoûts liés aux projets et les charges découlant du renchérissement, de la TVA et des intérêts intercalaires – par les crédits de paiement du fonds sont assurés. Par conséquent, la Délégation de surveillance de la NLFA juge qu'il n'y a actuellement aucune raison d'intervenir sur le plan des crédits de paiement, ce qui n'est pas du tout le cas pour les crédits d'engagement (cf. ch. 7.3).

La planification de trésorerie et la planification pluriannuelle des investissements, dont l'OFT rend compte régulièrement, montrent que depuis la dernière période examinée l'état du FPF n'a que légèrement varié.

Si, dans le cadre du programme d'allégement qui est en gestation, la part fédérale à la RPLP destinée à alimenter le fonds venait à se contracter, la marge de manœuvre financière pour les quatre projets FTP s'en trouverait réduite. En conséquence, certains des projets planifiés devraient être abordés plus tard ou s'étendre sur une plus longue période. La Délégation de surveillance de la NLFA s'oppose à ces mesures d'assainissement des finances fédérales. Elle considère que les ressources prévues pour les projets FTP, qui se fondent sur une décision du peuple et des cantons, ne devraient pas être rognées par des mesures d'assainissement des finances fédérales. Cela risquerait de retarder la réalisation des projets, ce qui entraînerait inévitablement des surcoûts à plus long terme.

L'OFT a demandé une étude de rentabilité dans l'optique du message relatif à la libération des fonds pour la NLFA 1, phase 2. Le mandat prévoit entre autre d'analyser si les compagnies de chemin de fer seront en mesure de remplir leur obligation de rembourser 25 % des prêts à taux fixe. La Délégation de surveillance de la NLFA s'informerait sur les résultats de cette étude au cours de la prochaine période de rapport.

Délais

Ligne de base du Gothard: aujourd'hui, en tenant compte d'une phase de mise en service estimée à un an par l'OFT, il ne faut pas tabler sur une exploitation à pleine capacité du tunnel de base avant 2014, c'est-à-dire avec un retard de trois ans et quatre mois sur le calendrier initial (cf. ch. 8). Il subsiste cependant des risques en

ce qui concerne le début des travaux pour le raccordement à la ligne principale dans le canton d'Uri. Les délais deviennent critiques sur le tronçon d'Erstfeld et toute modification des échéances se reportera directement sur la date de mise en service prévue. Le retard estimé à trois ans et quatre mois jusqu'à l'achèvement de la construction du tunnel d'Erstfeld doit être contrecarré par des mesures de planification.

Les retards prévus pour l'achèvement de la construction du tunnel de base ne pourront plus être rattrapés d'ici la phase de mise en service. Début 2003, après que l'OFT aura examiné le nouveau calendrier des échéances, la Délégation de surveillance de la NLFA étudiera plus à fond la nécessité de modifier éventuellement les délais fixés et analysera les conséquences possibles.

Ligne de base du Låtschberg: selon les prévisions actuelles de l'OFT et de BLS AT, la mise en service de l'axe en 2007 est toujours d'actualité, malgré la modification de certaines prestations. La Délégation de surveillance de la NLFA considère la mise en œuvre du système d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2 comme un risque pour une mise en service dans les délais impartis. Lors d'une entrevue, les responsables de projet et les entreprises concernés ont assuré la Délégation de surveillance de la NLFA de la faisabilité technique du système, tout en soulignant que de nombreux problèmes devaient encore être résolus.

Pour la Délégation de surveillance de la NLFA il est important de savoir si le système sera prêt à l'emploi lors de l'ouverture de l'axe du Låtschberg et quels seraient les surcoûts en cas contraire. La décision de principe sur la nécessité d'installer une signalisation conventionnelle (extérieure) en plus de la signalisation en cabine (ETCS Level 2) pour assurer l'exploitation de l'axe du Låtschberg ne doit pas être prise avant un an. Il convient donc d'exploiter pleinement ce battement pour étudier cette question plus à fond. L'ouverture de cet axe à l'échéance prévue est essentielle dans la perspective de la perception intégrale de la RPLP et des recettes supplémentaires qui alimenteront ainsi le FPF.

Raccordements à la NLFA: canton d'Uri

Sur recommandation des commissions dont elle émane et fidèle à sa pratique habituelle, en 2002 la Délégation de surveillance de la NLFA s'est attachée à faire en sorte que le DETEC et l'OFT recherchent une solution consensuelle sur le plan politique, parallèlement aux procédures légales en cours (cf. ch. 9.1 et 9.2.1).

La Délégation de surveillance de la NLFA a examiné dans quelle mesure les dispositions légales en vigueur sont respectées – pour le tracé de la ligne dans le canton d'Uri il s'agit en particulier de l'arrêté sur le transit alpin, de l'échelonnement du projet et des crédits votés.

Sur la base des entretiens qu'elle a eus avec le chef du DETEC, avec l'OFT et avec une délégation du gouvernement uranais, elle considère que le Conseil fédéral a exploré toutes les voies possibles pour trouver une solution à long terme favorable au canton d'Uri et défendable tant sur le plan politique que sur le fond, dans le cadre légal en vigueur.

Elle souligne que les autres exigences du gouvernement uranais débordent du cadre légal en vigueur et requièrent obligatoirement de nouvelles décisions, au moins de la part du Parlement. Le Conseil fédéral a la compétence, sur le plan de l'aménagement du territoire, de définir les lignes d'accès dans le plan sectoriel AlpTransit. En revanche, l'extension du périmètre de la NLFA ainsi que l'adjonction et le financement de nouveaux ouvrages ne peuvent se faire que dans le cadre d'un processus politique ordinaire. Selon l'art. 8^{bis}, al. 2, de l'arrêté sur le transit alpin, la réalisation et le financement des investissements non financés de la NLFA sont régis par des arrêtés fédéraux de portée générale distincts.

Le nouveau projet Gothard Nord/Erstfeld pourra être consulté par le public dans le canton d'Uri du 27 janvier au 25 février 2003. Le projet de mise à l'enquête 2003 est la première étape d'une variante entièrement souterraine de la ligne puisqu'il prévoit une bifurcation sous la montagne, dans le tunnel de base du Gothard. Cette mesure constitue un investissement préalable d'une centaine de millions de francs pour la réalisation du tracé «montagne longue fermée». Le projet comporte un tronçon bitube de 7,8 km pour le tunnel de base ainsi que la jonction des deux nouvelles voies du tunnel avec la ligne principale à deux voies des CFF. Dans le secteur de Rynächt, la voie sera complétée par deux voies de dépassement et la hauteur du remblai sera ramenée à 3 m, contre 6 m dans le projet présenté en 2001. Le coût de ce nouveau projet est estimé à 1,1 milliard de francs (hors coût de la variante souterraine).

Le Conseil fédéral sollicitera vraisemblablement le Parlement en 2003 pour qu'il vote un crédit destiné à financer les travaux de planification de la variante entièrement souterraine ainsi que le réexamen d'autres projets ajournés (NLFA 2).

Raccordements à la NLFA: canton de Schwyz

À l'instar du DETEC, la Délégation de surveillance de la NLFA considère que la proposition du canton de Schwyz est très prometteuse car elle envisage une planification globale des infrastructures routière et ferroviaire dans le cadre d'une politique des transports durable et d'une politique budgétaire responsable (cf. ch. 9.2.2). Elle a pris bonne note des propositions du canton et de sa volonté de mener une politique d'information franche et elle soutient la démarche du Conseil fédéral consistant à intégrer les résultats de ses réflexions futures dans les messages sur la NLFA 2 qu'il soumettra au Parlement.

Raccordements à la NLFA: Ceneri et lignes d'apport en Italie

Pour le DETEC, la construction du tunnel de base du Ceneri est nécessaire et n'est pas mise en cause par le nouveau plan stratégique italien concernant les lignes d'apport en Lombardie (cf. ch. 9.4.1). Le nombre de trains et les tonnages sur lesquels se fonde la conception de la NLFA peuvent circuler par l'axe du Gothard. Une croissance du trafic marchandises plus rapide que celle qui sous-tend la conception présentée dans le message FTP nécessiterait de petits investissements complémentaires ponctuels, par exemple dans le domaine des lignes d'accès ou pour un aménagement partiel de la ligne de Luino qui devient vétuste. La construction éventuelle du RER tessinois serait source de problèmes au sud de Biasca. Une fois

la NLFA réalisée, la question se pose de savoir comment, à long terme, le trafic sera absorbé côté italien (par des aménagements et des terminaux).

À l'occasion d'une rencontre avec des représentants de la société Rete Ferroviaria Italiana (RFI), la Délégation de surveillance de la NLFA a pu constater que la planification globale de RFI prévoit des ouvrages importants dans l'optique de la politique suisse des transports et pour la NLFA, notamment une ligne d'apport de Chiasso à Monza. Elle a également appris que RFI n'entend pas faire passer la totalité du trafic marchandises par la ligne de Luino mais uniquement les convois de containers dans le sens nord-sud avec un prolongement vers Laveno puis Novare et Gênes. Le trafic à destination du nord-est de la Péninsule contournera également Milan, mais dans ce cas via Bellinzona et Lugano. Le tunnel de base du Ceneri reste donc utile pour une bonne partie du trafic marchandises.

La Délégation de surveillance de la NLFA va vouer la plus grande attention aux décisions concernant les lignes d'apport dans le nord de l'Italie et continuera de s'intéresser à cette problématique en 2003.

Sécurité

Il importe à la Délégation de surveillance de la NLFA que la sécurité et la santé des travailleurs de la NLFA figurent en haut de la liste des priorités (cf. ch. 10). Elle est satisfaite des contrôles effectués et de la réaction rapide des responsables lors de l'apparition de risques pour la santé tels que l'amiante ou des températures trop élevées.

En rapport avec les effets possibles des chantiers de la NLFA sur la sécurité des barrages, la Délégation de surveillance de la NLFA a pu être rassurée quant à l'efficacité du système d'alerte précoce mis en place pour les ouvrages concernés et au niveau élevé des procédures de sécurité. Elle est néanmoins consciente que malgré toutes les mesures prises un risque résiduel subsiste et subsistera toujours.

La Délégation de surveillance de la NLFA défend avec insistance la nécessité de continuer à accorder une place prioritaire aux aspects liés à la sécurité opérationnelle, tant au niveau de la construction qu'à celui des concepts de sécurité. Il s'agit de trouver un équilibre optimal entre une sécurité opérationnelle maximale et des possibilités financières limitées.

Gestion du projet par le biais des Directives sur le controlling de la NLFA

La Délégation de surveillance de la NLFA est satisfaite que les Directives sur le controlling de la NLFA (DCN) élaborées par l'OFT soient désormais complètes et améliorées en permanence (cf. ch. 11). Ces directives, dont le but est de permettre une gestion correcte et transparente de cet immense projet, constituent aussi un instrument essentiel pour la haute surveillance parlementaire. La Délégation de surveillance de la NLFA note que les constructeurs appliquent activement les DCN et que les contrôles relatifs au respect de ces dernières ont donné de bons résultats.

Protection des travailleurs sur les chantiers de la NLFA

Le président de la Délégation de surveillance de la NLFA a visité le chantier de Ferden et s'est informé sur place des conditions de travail ainsi que de la qualité de l'air dans la galerie (cf. ch. 12). Sur la base des informations en sa possession, la Délégation de surveillance de la NLFA n'a pu constater aucune lacune grave sur les chantiers NLFA de Ferden et de Steg et ne voit pas matière à intervenir pour elle. Elle considère que les bases juridiques actuelles sont suffisantes pour une gestion correcte des chantiers. Elle attend des constructeurs et des entrepreneurs qu'ils respectent les dispositions en vigueur et des autorités compétentes qu'elles contrôlent les chantiers de manière adéquate. Elle attend aussi des partenaires sociaux qu'ils trouvent des solutions permettant de préserver la paix du travail afin que les chantiers de la NLFA ne soient pas retardés par grèves.

La Délégation de surveillance de la NLFA part du principe que la protection des travailleurs est une priorité. Elle approuve les solutions pragmatiques tenant compte des désirs légitimes des travailleurs (rendre visite à leur famille) pour autant qu'elles ne débordent pas du cadre légal.

La Délégation de surveillance de la NLFA exprime son profond regret pour les accidents survenus sur les chantiers de la NLFA. Elle soutient les efforts des responsables visant à assurer et à maintenir un niveau de sécurité élevé, notamment la volonté affichée, en particulier par les constructeurs, de continuer à accorder la plus haute importance à la sécurité sur les chantiers de la NLFA.

Contrats et adjudications

Sur la base de récents contrôles de l'OFT, la Délégation de surveillance de la NLFA constate que, ces derniers temps, les constructeurs ont encore optimisé leurs compétences dans les domaines des adjudications et des contrats, en particulier dans le cadre des grands lots de construction, et qu'ils ont largement respecté la réglementation relative aux marchés publics (cf. ch. 15).

Conseils d'administration des constructeurs

Pendant la période sous examen, la Délégation de surveillance de la NLFA est intervenue pour que, lors de l'élection de nouveaux membres des conseils d'administration des constructeurs, l'on tienne plus compte de la qualité «publique» du commettant (cf. ch. 16). Les administrateurs doivent avoir conscience que leur société anonyme, malgré sa structure de société privée, travaille avec des deniers publics et que les pouvoirs publics peuvent donc légitimement exiger des explications précises sur leur utilisation. Le DETEC a pris note de cette recommandation et a complété le profil d'exigences en conséquence. Lors de l'élection des nouveaux présidents des conseils d'administration, le DETEC et les compagnies de chemin de fer ont tenu compte des observations de la Délégation de surveillance de la NLFA.

Rapport

I. Mandat et organisation

1 Mandat

1.1 Bases

En vertu de l'art. 20, al. 3, de l'arrêté sur le transit alpin (RS 742.104), la Délégation de surveillance de la NLFA exerce la haute surveillance parlementaire sur la construction de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA).

Selon les lignes directrices édictées le 2 juin 1999 en accord avec les commissions dont elle émane (commissions des finances, commissions de gestion et commissions des transports et des télécommunications) et la Délégation des finances, la Délégation de surveillance de la NLFA examine la conformité des prestations, le respect des échéances, des coûts et des crédits ainsi que l'observation des conditions cadres juridiques et organisationnelles.

Elle n'a aucun pouvoir de décision ou droit d'émettre des directives. Elle peut adresser des doléances ou des recommandations au Conseil fédéral, aux services compétents de l'administration fédérale et aux constructeurs. Ce faisant, elle n'assume aucune responsabilité directe, ni pour les décisions prises par ces instances, ni pour la surveillance immédiate de l'administration et des tiers par le Conseil fédéral, tâche qui reste une prérogative de l'exécutif.

En sa qualité d'instance de surveillance parlementaire, elle peut également adresser des propositions aux commissions dont elle émane afin que ces dernières interviennent sur le plan politique au Parlement.

À l'instar du Conseil fédéral – respectivement du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et de l'Office fédéral des transports (OFT) – et du Contrôle fédéral des finances (CDF), la Délégation de surveillance de la NLFA est une composante du système de surveillance et de contrôle de la Confédération vis-à-vis des mandataires chargés de la planification, des études de projet et de la réalisation de la NLFA (cf. ch. 3).

1.2 Droits à l'information

Pour accomplir son mandat, la Délégation de surveillance de la NLFA jouit des mêmes droits que les commissions de gestion et la Délégation des finances, prévus aux art. 47^{quater} et 50 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11).

Comparé aux commissions législatives permanentes, elle dispose d'un certain nombre de droits particuliers vis-à-vis des instances soumises à sa surveillance. Ces droits lui permettent de se procurer en toute circonstance les informations nécessaires à l'exercice de son activité de surveillance. Il s'agit pour l'essentiel des droits à l'information suivants:

Tableau 1

Droit	Portée
Renseignement	Demander les renseignements nécessaires aux autorités et offices fédéraux et cantonaux ainsi qu'à des particuliers.
Droit de regard	Prendre connaissance des pièces en rapport avec la construction de la NLFA auprès des autorités et offices fédéraux et cantonaux ainsi que des particuliers.
Remise de pièces	Requérir la remise de pièces en rapport avec la construction de la NLFA. Lui sont remis spontanément et régulièrement, entre autres: les rapports de situation semestriels de l'OFT, toutes les décisions du Conseil fédéral ainsi que tous les rapports de contrôle et d'inspection du CDF ayant trait à la NLFA.
Audition	Auditionner des employés de la Confédération et des particuliers en tant que tiers appelés à fournir des renseignements.
Inspection des lieux	Procéder à des inspections et visites in situ.
Experts	Requérir l'avis d'experts sur des situations particulières.
Personnel	Disposer du personnel nécessaire pour effectuer des contrôles et enquêtes particuliers.

1.3 **Rapports aux commissions dont sont issus les membres de la Délégation de surveillance de la NLFA**

La Délégation de surveillance de la NLFA assume son obligation de rendre des comptes aux commissions dont elle émane par plusieurs canaux.

- Annuellement, au moyen d'un rapport d'activité concernant l'exercice écoulé.
- Semestriellement, par un résumé du rapport de situation NLFA de l'OFT qu'elle traite.
- Oralement, par l'intermédiaire de ses membres qui rapportent le contenu de la dernière séance de la délégation dans les commissions qui les ont délégués. Si, en cours d'année, l'une de ces commissions demande une réponse à une question non traitée, le rapport écrit de la Délégation de surveillance de la NLFA est adressé à toutes les commissions dont elle émane.
- En permanence, en transmettant aux commissions dont elle émane une copie de tous ses courriers revêtant une importance politique, en particulier de ceux adressés au Conseil fédéral.
- Immédiatement, par écrit, dans les cas qui nécessitent une intervention urgente.

Ce système de rapports à plusieurs niveaux permet à toutes les commissions dont émane la Délégation de surveillance de la NLFA de se tenir au courant de l'évolution générale de ce grand projet tout au long de l'année et d'intervenir en amont au besoin. Les membres des commissions dont émane la délégation peuvent se renseigner de manière détaillée au sujet de tous les ouvrages par l'intermédiaire des résumés des rapports de situation établis semestriellement par l'OFT.

2 Composition

En vertu de l'art. 20, al. 4, de l'arrêté sur le transit alpin, les commissions des finances, les commissions de gestion et les commissions des transports et des télécommunications des deux Chambres délèguent chacune deux de leurs membres à la Délégation de surveillance de la NLFA. La présidence est exercée pendant un an à tour de rôle par un député du Conseil national et du Conseil des Etats. Pour le reste, la délégation se constitue elle-même.

Durant l'année sous revue, la composition de la Délégation de surveillance de la NLFA était la suivante:

Tableau 2

	Commission des transports et des télécommunications	Commission des finances	Commission de gestion
Conseil national	Max Binder (président)	Marlyse Dormond* Hildegard Fässler- Osterwalder**	Rudolf Imhof
	Andrea Hämmerle	Fabio Abate	Otto Laubacher
Conseil des Etats	Rolf Büttiker	Simon Epiney (vice-président)	Hans Hofmann
	Ernst Leuenberger	Thomas Pfisterer	Hansruedi Stadler

* à partir de mi-2002, ** jusqu'à mi-2002

En 2003 la composition de la délégation restera identique. Le conseiller aux Etats Simon Epiney assumera la présidence et le conseiller national Andrea Hämmerle la vice-présidence.

La Délégation de surveillance de la NLFA dispose de son propre secrétariat qui est intégré dans le Secrétariat des commissions des finances, de la Délégation des finances et de la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales. Outre ses tâches centrales d'assistance à la délégation et au président, le secrétaire de la Délégation de surveillance de la NLFA est en charge de la coordination permanente avec les secrétariats de la Délégation des finances, des commissions dont émane la Délégation de surveillance de la NLFA ainsi qu'avec le Secrétariat des commissions de politique extérieure (en rapport avec les lignes d'apport à l'étranger).

3

Surveillance et contrôle

3.1

Surveillance et contrôle au niveau du Parlement

Lors de la discussion sur le dernier rapport d'activité de la Délégation de surveillance de la NLFA, la Commission des finances du Conseil des États (CdF-E) a chargé la délégation d'analyser plus en détail la structure, les effets et l'efficacité du système de surveillance de la NLFA et de présenter les résultats de cette analyse dans son prochain rapport d'activité.

L'idée d'une Délégation de surveillance de la NLFA était née au cours des débats parlementaires sur le message du 26 juin 1996 concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics (message FTP) et avait été intégrée dans l'arrêté sur le transit alpin en 1998.

Ce faisant, le Parlement allait dans le sens d'une initiative de la Délégation des finances et de deux co-rapports des commissions des finances. Précédemment, la Délégation des finances s'était chargée de la surveillance des travaux préparatoires et de sondage. Mais compte tenu des milliards investis et de la durée de plus de vingt ans de ce projet, le Parlement trouvait plus que justifié de créer une délégation spéciale composée de membres des commissions de contrôle (commissions des finances et commissions de gestion) et des commissions législatives compétentes (commissions des transports et des télécommunications) des deux Chambres. Il avait encore en mémoire le souvenir amer des dépassements budgétaires enregistrés lors de la construction d'autres grands tunnels et lors de grandes acquisitions, mais se rappelait aussi des succès obtenus lors du percement du tunnel de la Vereina. Dans ce cas précis, il avait été possible de mettre en œuvre une planification d'abandon, de blocage et de compensation; le Parlement avait suivi le projet de près et avec une grande efficacité par l'intermédiaire de la Délégation des finances.

La fonction de la Délégation de surveillance de la NLFA est celle d'un système d'alerte au niveau du Parlement. Elle exerce ainsi la haute surveillance financière concomitante et a posteriori ainsi que le contrôle de l'administration dans le domaine de la NLFA. Son objectif prioritaire est d'agir en amont et de communiquer au Parlement les développements qui recèlent des risques de manière précoce et fondée, par l'intermédiaire des commissions dont elle émane. Sa tâche principale consiste à accompagner la réalisation des deux axes de la NLFA dans la perspective de la haute surveillance parlementaire et à contrôler en particulier le respect des prestations commandées, des échéances fixées, des crédits accordés et des coûts finaux escomptés. Elle veille en outre au respect du cadre juridique, à la structure d'organisation des projets et de la surveillance et à l'exercice effectif, par les autorités de surveillance, de leurs fonctions de surveillance et de conduite.

Son activité repose sur les critères actuels du contrôle parlementaire de l'administration – légalité, opportunité, capacité et efficacité – et de la surveillance parlementaire des finances – légalité, urgence, rentabilité et économie.

En cette qualité, elle est à la tête d'une structure de surveillance et de contrôle qui reflète les multiples niveaux de cet immense projet. Pour exercer son mandat légal, elle doit en particulier s'assurer que les compétences et les responsabilités de tous les intervenants sont clairement définies. Tel est l'objet des lignes directrices adoptées en 1999 en accord avec la Délégation des finances et les commissions dont

émane la Délégation de surveillance de la NLFA. Les tâches et compétences du DETEC, de l'OFT, du CDF et des constructeurs sont définies dans l'ordonnance du 28 février 2001 sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (ordonnance sur le transit alpin, Otransa; RS 742.104.1). Les responsabilités des constructeurs sont spécifiées dans les conventions conclues entre la Confédération et les sociétés concernées. Ces dernières répondent, vis-à-vis de la Confédération, de la conformité des projets et des infrastructures construites aux prestations commandées, ainsi que de l'utilisation efficace des ressources financières mises à leur disposition.

Par ailleurs, la Délégation de surveillance de la NLFA doit pouvoir s'appuyer, à tous les niveaux de compétences, sur des systèmes fiables en matière de gestion des projets (controlling), de rapports et de contrôles (surveillance financière/révision et contrôle de l'administration). En l'espèce, il lui importe que sa haute surveillance n'interfère pas avec les compétences de surveillance, de contrôle et de controlling des instances responsables, et de ne pas assumer elle-même ces tâches. Elle met l'accent avant tout sur l'évaluation permanente des conceptions ainsi que sur leur réalisation, leur capacité fonctionnelle et leur efficacité. Elle intervient lorsqu'elle constate des lacunes, des faiblesses ou des redondances. Le suivi de la Délégation de surveillance de la NLFA s'exerce ainsi de la réalisation jusqu'à l'aboutissement des mesures, notamment sur l'application correcte des directives par les services compétents.

3.2 Surveillance et contrôle au niveau des autorités fédérales

3.2.1 Surveillance du projet

La surveillance stratégique du projet incombe au Conseil fédéral et au DETEC. Le Secrétariat général du DETEC est chargé de l'évaluation de tâches centrales du projet et d'événements exceptionnels. Pour accomplir cette mission, il bénéficie du soutien d'un comité de suivi composé de consultants indépendants de l'administration, auquel il peut faire appel pour répondre à des questions techniques spécifiques.

C'est avant tout l'OFT qui, au niveau de l'administration, exerce la surveillance opérationnelle directe des projets, assure la direction de projet et coordonne les rapports. La section AlpTransit de la division Construction de l'OFT vérifie, au moyen de contrôles complémentaires et spéciaux (cf. ch. 15), le respect des principes énoncés dans les Directives sur le controlling de la NLFA (DCN, cf. ch. 11), la fiabilité et l'actualité des informations fournies à tous les niveaux d'organisation du projet ainsi que le respect des conventions passées avec les constructeurs. Des contrôles matériels sont effectués pour les crédits, les adjudications faisant l'objet de contrôles ponctuels. L'office dispose d'un Groupe de suivi technique permanent pour répondre à des questions très spécifiques.

3.2.2

Surveillance financière

La structure du contrôle financier concomitant et a posteriori (révision) est extrêmement complexe. Au niveau des autorités, le CDF exerce la haute surveillance financière sur le projet de la NLFA et assure la coordination des services de révision internes, des inspections des finances et des organes de révision statutaires des constructeurs.

Le CDF veille à ce que le concept de contrôle soit approprié, à ce que l'OFT s'acquitte correctement de ses tâches et à ce qu'aucun secteur n'échappe au contrôle. Outre cette fonction de coordination, son mandat de contrôle prévoit aussi la révision de la comptabilité du Fonds pour les grands projets ferroviaires (FPF). Le CDF effectue également des contrôles directs, formels et matériels, auprès des constructeurs; ces contrôles portent sur le domaine des soumissions et adjudications, sur la marche des affaires et sur la gestion des contrats. Les rapports de révision du CDF constituent ainsi une base importante pour l'activité de surveillance de la Délégation de surveillance de la NLFA (cf. ch. 14).

L'Inspectorat des finances de l'OFT s'occupe des interfaces entre les différentes comptabilités et les systèmes de contrôle interne des constructeurs. Il effectue également des contrôles spéciaux (cf. ch. 11.2).

3.2.3

Surveillance dans le domaine du droit des étrangers et de la loi sur le travail

Outre les autorités fédérales déjà mentionnées, l'Office fédéral des étrangers (OFE) et la Direction du travail (DT) du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) exercent des tâches de surveillance dans les domaines liés à la protection des travailleurs, suisses et étrangers, qui sont engagés sur les chantiers de la NLFA (cf. ch. 12).

3.3

Surveillance et contrôle au niveau des constructeurs

Pour leur part, les constructeurs ont leurs propres systèmes de controlling, de rapport et de contrôle interne, y compris le service de révision interne, dont ils assument la responsabilité. L'organe de révision statutaire vérifie essentiellement la conformité au droit et aux statuts de la comptabilité financière. Dans ce contexte, le rôle dévolu au service de révision interne intégré dans le système de contrôle des entreprises n'en est que plus important. Depuis le milieu de 1999, la révision interne des CFF SA assume cette fonction pour ATG avec rétroactif à l'année 1998. Pressé par la Délégation de surveillance de la NLFA et le CDF, début 2003 le conseil d'administration de BLS AT prendra une décision au sujet de la structure de son service de révision interne, dont la mise en place devrait ensuite suivre rapidement (cf. ch. 14.2.1).

En partie suite à une intervention de la Délégation de surveillance de la NLFA en 1999, les constructeurs ont délié leurs organes de révision statutaires de leur obligation légale de sauvegarder le secret des affaires prévue à l'art. 730 de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obliga-

tions) (CO; RS 220). De la sorte, le CDF et l'OFT ont un accès illimité aux chiffres et à la documentation des deux grands constructeurs, BLS AT et ATG.

Une récapitulation des principales instances investies de tâches de surveillance et de contrôle ainsi que des principaux responsables de l'exécution figure à l'annexe 3. La portée des tâches énumérées y est également décrite.

3.4 Effets et efficacité du système de surveillance

3.4.1 Effets

La CdF-E s'est demandée si le système actuel, selon lequel la surveillance incombe au Conseil fédéral et au CDF et la haute surveillance à la Délégation de surveillance de la NLFA, était suffisamment effectif pour prévenir de mauvaises surprises sur le plan financier.

Dans son dernier rapport d'activité, la Délégation de surveillance de la NLFA avait déjà relevé que, compte tenu des besoins de paiements accrus dans le FPF et du rétrécissement de l'écart par rapport au plafond des avances, la marge de manœuvre financière devient extrêmement étroite. Elle avait alors soutenu l'OFT dans son intention de renforcer ses fonctions de direction de projet vis-à-vis des constructeurs et de surveillance du FPF. Durant l'année sous revue, l'OFT a régulièrement informé la Délégation de surveillance de la NLFA des simulations du fonds.

La Délégation de surveillance de la NLFA avait également décidé de vérifier si les instruments et mesures dont disposent l'OFT au niveau de l'administration et elle-même au niveau parlementaire étaient suffisants pour assurer les tâches relatives à la gestion opérationnelle et à la surveillance parlementaire.

Après une discussion approfondie, la Délégation de surveillance de la NLFA a conclu que l'application stricte et le respect des instruments existants étaient garants d'une surveillance effective. Les instruments en question sont les DCN, les conventions avec les constructeurs, les simulations du fonds en tant qu'indicateur du plafond des avances, la planification de compensation renforcée, les contrôles complémentaires et spéciaux, le réexamen des normes et des sous-projets avant leur réalisation, les rapports de situation semestriels de l'OFT et les rapports des constructeurs établis lors d'événements particuliers de portée générale.

3.4.2

Efficacité

Des voix critiques se sont élevées à propos de l'efficacité du système de surveillance, notamment du côté des constructeurs. Ces derniers voulaient mettre en garde contre l'excès de contrôles qui pourrait découler de la multiplication des instances de contrôle, en précisant que cette situation recèlerait un risque que l'on contrôle trop et que l'on immobilise ainsi trop de ressources.

La Délégation de surveillance de la NLFA comprend les soucis des constructeurs et elle soutient les mesures d'optimisation engagées par le CDF et l'OFT. La mise en place et la réalisation de l'organisation du projet et de la surveillance de la NLFA sont des processus d'apprentissage permanent dans le cadre desquels l'efficacité de l'ensemble du système doit être sans cesse améliorée afin d'obtenir les effets désirés.

Au début de chaque année, dans le cadre de la coordination des activités de contrôle financier, le CDF soumet à la Délégation de surveillance de la NLFA le programme de vérifications coordonné qui vise en particulier à éviter lacunes et redondances.

Par ailleurs, au cours de l'année écoulée l'institutionnalisation de processus essentiels entre l'OFT et les constructeurs a permis d'intensifier encore la surveillance et la direction de projet. Les problèmes qui se dessinent, la procédure à adopter et les éventuelles mesures à prendre sont discutés en détail lors de séances de coordination entre l'OFT et les constructeurs qui ont lieu à intervalles réguliers. Le but de ces réunions est de déplacer le centre de l'attention des solutions aux problèmes rencontrés vers la détection précoce des risques. Ainsi, la gestion des risques associée à la planification des contrôles sert aussi à détecter assez tôt les écarts significatifs en termes d'échéances, de prestations et de coûts.

La Délégation de surveillance de la NLFA tient cependant à relever que les contrôles, aussi désagréables puissent-ils être pour les organes contrôlés, représentent avant tout une chance et non un risque. Des indications claires, non personnelles, qui doivent être respectées de la même manière par tous les intervenants constituent une condition indispensable à la mise à disposition de bases probantes et comparables en vue de la haute surveillance parlementaire.

Enfin, il faut aussi rappeler que les deux principaux constructeurs, en tant que sociétés anonymes de droit privé, sont soumis aux dispositions du CO ainsi qu'aux contrôles de l'administration fiscale (TVA), de la CNA, d'autres institutions d'assurances sociales et de l'organe de révision statutaire prescrit par le droit de la société anonyme.

En l'état actuel des choses, la Délégation de surveillance de la NLFA ne voit aucun besoin de restructurer la surveillance de l'OFT ni la haute surveillance parlementaire. Jusqu'ici, l'information avancée de la part du DETEC, de l'OFT, du CDF et des constructeurs au sujet des risques potentiels, de même que les entretiens avec les responsables et les visites sur place ont permis à la Délégation de surveillance de la NLFA, comme le montrent les chapitres suivants, d'informer tant les commissions dont elle émane que l'opinion publique de manière précoce, factuelle et transparente.

4 Activités de contrôle

Durant la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est réunie à cinq reprises dans le cadre de séances ordinaires de deux jours en moyenne. Ses membres se sont également rencontrés à l'occasion d'une séance extraordinaire pendant la session parlementaire d'automne pour traiter du rapport de situation relatif au 1^{er} semestre 2002.

Pour sa troisième séance ordinaire qui s'est tenue fin mai 2002, elle s'est rendue dans la région de Zurich afin de s'y informer sur le système de sécurité ferroviaire dans lequel la NLFA sera intégrée (cf. ch. 10.3).

Lors de sa quatrième séance ordinaire, à mi-septembre 2002, elle a visité pendant trois jours des sites et des chantiers importants le long de l'axe du Gothard et a rencontré les gouvernements des cantons de Schwyz, d'Uri et du Tessin ainsi qu'une délégation de la société Rete Ferroviaria Italiana (RFI) emmenée par M. Ezio Facchin, directeur RFI Nord-Est, pour des échanges de vues. Elle s'est en outre intéressée de près à la question des conséquences de la construction de la NLFA sur la sécurité des barrages.

Pendant ses séances, la Délégation de surveillance de la NLFA peut faire appel à des représentants de l'OFT, du CDF et de l'Administration fédérale des finances (AFF) afin de clarifier et d'approfondir certains points. Dans la plupart des cas, elle s'est également entretenue avec des délégations du conseil d'administration ou de la direction des constructeurs, ATG et BLS AT.

Lors de ses séances, la Délégation de surveillance de la NLFA a traité quatre objets du Conseil fédéral, quatre rapports de révision et quatre notes du CDF, deux rapports de situation de l'OFT (du 1^{er} juillet au 31 décembre 2001 et du 1^{er} janvier au 30 juin 2002) ainsi que le rapport de gestion 2001 des sociétés ATG et BLS AT. Elle a également été informée d'une douzaine de contrôles complémentaires et spéciaux effectués par la section AlpTransit de l'OFT.

Les ch. 13 à 16 relatifs aux affaires courantes de la Délégation de surveillance de la NLFA donnent un aperçu des objets du Conseil fédéral, des rapports de révision et prises de position du CDF, des contrôles complémentaires et spéciaux de l'OFT et des rapports annuels des deux principaux constructeurs, à moins que ces points n'aient fait l'objet d'explications détaillées dans le chapitre suivant: «Affaires de première importance».

II. Affaires de première importance

5 Construction de la NLFA 1 et planification d'une NLFA 2

5.1 Conception de la NLFA

Lors des votations de septembre 1992, le peuple suisse avait accepté l'arrêté sur le transit alpin qui prévoyait alors l'aménagement complet de la NLFA. Par la suite, les conditions-cadres ayant changé – cumul de divers grands projets ferroviaires, détérioration des finances fédérales, révision à la baisse des perspectives de rendement,

évolution technologique dans le secteur ferroviaire –, une nouvelle réglementation du financement et un redimensionnement de la NLFA se sont imposés.

La préparation du message concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics (message FTP; FF 1996 IV 648), en 1995, a été l'occasion d'établir un catalogue des grands projets d'infrastructure des transports publics, de présenter les tâches et les obligations financières de manière transparente, de régler le financement de ces projets sur les vingt années à venir et d'analyser une nouvelle fois le tracé de la ligne et l'aménagement de la NLFA. Pour la NLFA en particulier, on avait alors examiné quelles étaient les lignes d'accès dont la réalisation pourrait être ajournée.

Lors des votations du 29 novembre 1998, après un débat long et houleux aux Chambres, le peuple suisse avait accepté à une nette majorité l'arrêté fédéral du 20 mars 1998 relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics (art. 196, ch. 3, al. 2, de la Constitution, Cst.; RS 101). Suite à cette acceptation par le souverain, l'arrêté fédéral du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (règlement du fonds; RS 742.140) et l'arrêté sur le transit alpin révisé ont également pu entrer en vigueur.

En vertu de la Constitution, les grands projets ferroviaires (projets FTP) comprennent la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA), RAIL 2000 (première et deuxième étape), le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance et l'amélioration de la protection contre le bruit le long des voies ferrées.

Conformément à l'arrêté sur le transit alpin, la conception de la NLFA comprend l'aménagement des axes de transit du Gothard et du Lötschberg–Simplon en un système global ainsi que le raccordement de la Suisse orientale à l'axe de transit du Gothard.

Le projet de NLFA de 1992 a été redimensionné par l'ajournement des sous-projets non financés. Les sous-projets financés ont été subdivisés en deux phases. Les crédits d'engagement relatifs à la première phase ont été libérés par le Parlement avec l'adoption du crédit global pour la NLFA. Les crédits d'engagement relatifs à la deuxième phase restent bloqués jusqu'à ce que le Conseil fédéral décide du début des travaux et soumette au Parlement un message concernant leur libération, avec une nouvelle évaluation des sous-projets en question.

Selon l'art. 8^{bis}, al. 2, de l'arrêté sur le transit alpin, la réalisation et le financement des investissements non financés de la NLFA sont régis par des arrêtés fédéraux de portée générale distincts. Les crédits d'engagement pour la réalisation par étapes des lignes de base du Gothard et du Lötschberg ainsi que pour le raccordement de la Suisse orientale sont votés par le Parlement sous la forme d'arrêtés fédéraux simples.

Grâce à la mise en service de trains pendulaires et de trains de marchandises plus longs et plus lourds, les prestations visées initialement devraient en grande partie pouvoir être atteintes. Les tronçons ajournés pourront être construits plus tard, en complément au projet NLFA approuvé et financé (NLFA 1), dans le cadre d'une NLFA 2.

Tableau 3

Projet Financement	NLFA 1 financé		NLFA 2 non financé
Phase	Phase 1	Phase 2	Phases possibles
Lötschberg	– Tunnel de base du Lötschberg (en partie à voie unique) entre les régions de Frutigen et Steg/Baltschieder – Raccordement à la ligne principale		(Les éléments de la NLFA 2 seront soumis au Parlement dans le cadre d'un message distinct)
Gothard/ Raccordement de la Suisse orientale	– Tunnel de base du Gothard (deux tubes unidirectionnels à voie unique entre Altdorf/Erstfeld et Bodio/Biasca) – Raccordement à la ligne principale – Nouveau tronçon dans la région de Giustizia – Accès aux chantiers dans la Surselva – Aménagements partiels sur la ligne Saint-Gall–Arth-Goldau	– Tunnel de base du Ceneri (deux tubes unidirectionnels à voie unique entre les régions de Sant'Antonio/Cadenazzo et Lugano/Vezia) – Raccordement à la ligne principale – Tunnel du Zimmerberg entre Thalwil et Littli/Baar – Raccordement à la ligne principale – Liaison directe entre les lignes de la rive gauche du lac de Zurich et du Gothard – Aménagements partiels sur la ligne Saint-Gall–Arth-Goldau	(Les éléments de la NLFA 2 seront soumis au Parlement dans le cadre d'un message distinct)

Source: Message du 26 juin 1996 concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics; mise à jour de l'OFT début 2003

La Délégation de surveillance de la NLFA s'occupe essentiellement des projets de la NLFA 1, phases 1 et 2. Elle ne s'intéresse cependant pas qu'à la réalisation en tant que telle, mais aussi aux exigences liées à la sécurité opérationnelle future dont il faut déjà tenir compte dans les activités de planification et de construction. Forte de sa compétence de haute surveillance concomitante, elle traite aussi de questions connexes. Il en est ainsi car le système implique de nombreuses interactions entre la NLFA et les autres projets FTP, interactions dues en particulier au FPF et à l'importance de ces projets pour une exploitation de la NLFA à pleine capacité dans les délais prévus. La Délégation de surveillance de la NLFA doit également veiller à ce que la volonté du peuple et du Parlement soit respectée, notamment lorsque des souhaits dépassant le cadre des sous-projets de la NLFA décidés ou ajournés sont exprimés. Elle tient encore à ne pas empiéter sur la sphère de compétences du Conseil fédéral, sans pour

autant omettre d'informer les commissions dont elle émane des décisions préliminaires qui ont été prises et de la direction poursuivie, car ces commissions auront par la suite à traiter des messages et à approuver les crédits concernés.

5.2 **NLFA 1, phase 2: message concernant la libération des ressources bloquées**

Selon l'art. 10^{bis}, al. 2, de l'arrêté sur le transit alpin, le Conseil fédéral fixe le début des travaux de la NLFA 1, phase 2. Ces dernières années, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est exprimée à plusieurs reprises sur la nécessité de respecter le cadre juridique fixé en cas de réalisation anticipée d'importantes parties des projets prévus pour la deuxième phase. Elle a souligné que la décision du peuple et du Parlement de procéder de manière échelonnée ainsi que la limite supérieure des avances, fixée à 4,2 milliards de francs dans le règlement du FPF (prix 1995), doivent impérativement être respectées. De plus, la réalisation des projets financés par le fonds dans les délais impartis doit être garantie, surtout en ce qui concerne les projets de la première phase.

Le 3 juillet 2001 le Conseil fédéral a décidé que, pour des questions de sécurité, le tunnel de base du Ceneri serait un ouvrage à deux tubes unidirectionnels à voie unique (cf. Rapport d'activité 2001, ch. 9.3.3). Il a également décidé d'imputer les coûts de plus de 500 millions de francs (prix 1995) qu'implique cette modification du projet sur les réserves du crédit global pour la NLFA, cette compétence lui étant réservée. À cause d'autres modifications de projet décidées pour des questions de sécurité et d'adjudications désavantageuses, actuellement les réserves sont pratiquement épuisées.

Pour l'instant, les ressources concernant la phase 2 sont encore bloquées. Pour que les travaux concernant cette phase puissent commencer à temps et pour éviter l'apparition de goulets d'étranglement dans les crédits d'engagement, le Conseil fédéral a chargé l'OFT de s'atteler à la préparation d'un message concernant la libération des ressources bloquées de la NLFA 1, phase 2. Dans ce contexte, l'OFT vérifie également s'il existe des possibilités d'obtenir les prestations visées pour l'axe du Gothard avec des mesures moins coûteuses, sans pour autant réduire les capacités des transversales alpines telles que la Confédération les a définies. Il étudie en particulier d'autres variantes pour le prolongement du tunnel du Zimmerberg entre Thalwil et Litti / Baar ainsi que pour les idées présentées jusqu'ici pour établir la liaison entre les lignes de la rive gauche du lac de Zurich et du Gothard.

Il s'agit donc d'étudier, conjointement à la libération des ressources pour la phase 2, la question d'un éventuel crédit additionnel au crédit global pour la NLFA (cf. ch. 7.2.2).

Vers le milieu de 2003, le Conseil fédéral soumettra un message relatif à la libération de la partie bloquée du crédit global pour la NLFA au Parlement, vraisemblablement avec une demande de crédit additionnel à ce même crédit.

5.3

NLFA 2: message relatif à un crédit de planification

Dans sa version initiale du 4 octobre 1991, l'arrêté sur le transit alpin prévoyait la réalisation des tunnels de base mais aussi celle des lignes d'accès à la NLFA. Des avant-projets concernant l'aménagement complet de la NLFA avaient été déposés en 1994, mais lors des débats parlementaires sur le message FTP la réalisation de toutes les lignes d'accès avaient été ajournée (cf. tableau 3).

Lorsqu'il a pris sa décision définitive sur le tracé de la ligne dans le canton d'Uri, le 26 juin 2002, le Conseil fédéral a aussi chargé le DETEC d'élaborer un message concernant un mandat et un crédit de planification pour une NLFA 2 (cf. ch. 13.1.1).

À cette occasion, il a rappelé que le redimensionnement de la NLFA dans le cadre de l'arrêté sur le transit alpin était intervenu dans un contexte politique difficile. Toutes les régions concernées par la NLFA avaient alors dû accepter des suppressions de projets. Il considère cependant qu'il serait très difficile de faire admettre, sur un plan politique, une anticipation du financement et de la réalisation des tronçons ajournés du seul canton d'Uri, compte tenu des exigences fondées de toutes les régions concernées et par respect du principe de non-discrimination. C'est pourquoi il a décidé que les bases d'un éventuel message au Parlement concernant la NLFA 2 devraient prendre en considération tous les tronçons ajournés de la NLFA.

Ainsi, la NLFA 2 comportera les lignes d'accès situées dans le périmètre de la NLFA, qui figurent en seconde priorité dans l'arrêté sur le transit alpin et qui ne sont pas encore financées, ainsi que la variante du tracé «montagne longue fermée» dans le canton d'Uri. Le Conseil fédéral a l'obligation d'inclure dans le plan sectoriel AlpTransit les lignes d'accès qui ne sont pas encore financées. En revanche, il incombe exclusivement au Parlement d'élargir le périmètre défini par l'arrêté sur le transit alpin, d'ajouter des ouvrages supplémentaires et de régler leur financement.

Géographiquement, le périmètre de la NLFA s'étend d'Arth-Goldau jusque dans la région de Lugano sur l'axe du Gothard et de Heustrich à la vallée du Rhône sur l'axe du Lötschberg. L'écart toléré en largeur est de +/-100 m.

Les demandes de modification du tracé de la ligne qui sortent du périmètre d'origine et qui ont été écartées lors de l'analyse menée au début des années nonante dans le cadre d'un processus de décision à plusieurs niveaux – par exemple la variante du Seelisberg – ne seront pas soumises à un nouvel examen.

Actuellement l'OFT élabore un premier message relatif à un crédit pour l'élaboration des bases de décision (message relatif à un crédit de planification) qui devrait être transmis au Parlement vers le milieu de 2003. Les questions du financement et des projets devant être réalisés feront l'objet d'autres messages qui seront présentés plus tard, en fonction des décisions du Parlement au sujet du message relatif à un crédit de planification.

Les travaux de construction de la NLFA 2 devront commencer après l'achèvement de la réalisation de la NLFA 1, phases 1 et 2. Dans l'état actuel des projets, ce sera aux alentours de 2020. La NLFA 2 ne pourra pas être réalisée avant pour diverses raisons.

Le coût global de la réalisation de la NLFA 2, si elle inclut tous les tronçons de la NLFA qui avaient été ajournés, devrait se situer entre 6 et 8 milliards de francs, soit la somme prévue dans le FPF pour la réalisation de la deuxième étape de RAIL 2000 et du raccordement au réseau des trains à grande vitesse. Dans l'optique de la politique budgétaire, ni l'élévation du plafond des avances du FPF ni la recherche de sources de financement complémentaires ne semblent réalistes. Par ailleurs, selon l'art. 6 du règlement du fonds, la limite supérieure des avances ne peut être augmentée en vue de réaliser de nouveaux projets. Enfin, la réalisation de la NLFA 2 n'est pas souhaitable d'un point de vue politique en raison de la situation précaire des finances fédérales et du frein à l'endettement. Un ajournement des projets de la deuxième étape de RAIL 2000 et du raccordement au réseau des trains à grande vitesse poserait également nombre de questions en termes de politique des transports.

Le DETEC examine s'il existe une possibilité de prolonger la durée du FPF d'une dizaine d'années pour financer les projets d'une NLFA 2, la réalisation de cette dernière ne pouvant intervenir qu'après l'achèvement des ouvrages de la NLFA 1, à moins que le Parlement n'en décide autrement.

5.4 NLFA 2: percement du second tube du tunnel de base du Lötschberg

En août 2002, BLS AT a déposé une demande auprès de l'OFT en vue de percer le tube Ouest de la section Nord du tunnel de base du Lötschberg près de Frutigen. Sa motivation était une avance de quelque huit mois d'un consortium de construction de tunnels sur le programme du contrat d'entreprise. Cette proposition consistait à percer ce tunnel, qui pourrait aussi être utilisé comme galerie de sauvetage, pour un montant de 102 millions de francs (hors honoraires du maître d'ouvrage, frais financiers et frais d'exploitation et d'entretien).

BLS AT a décrit la situation dans le détail à la Délégation de surveillance de la NLFA en indiquant que cette solution permettrait d'améliorer le niveau de sécurité prévu, et déjà autorisé, à un prix avantageux.

De son côté, la Délégation de surveillance de la NLFA a signalé que la nécessité, ou la preuve de la nécessité d'une telle extension du projet devait d'abord faire l'objet d'un examen approfondi tenant compte non seulement du coût de la construction mais aussi des intérêts, soulignant au passage qu'il ne fallait en aucun cas empiéter sur les prérogatives du Parlement.

L'OFT a examiné cette demande avec soin et a rapporté les résultats de son analyse à la Délégation de surveillance de la NLFA.

- La construction du second tube n'est pas prévue dans l'arrêté sur le transit alpin. Comme il n'existe aucune commande de la Confédération, le Parlement devrait se prononcer sur le sujet par le biais d'un arrêté fédéral distinct.

- Sur le plan purement technique, le percement immédiat du second tube serait plus avantageux. Cet état de fait, qui était connu lors du redimensionnement de la NLFA, avait été admis par le législateur pour des raisons politiques.
- Le groupe de travail «Organisation de projet Rapport de sécurité AlpTransit» (PO SiB-AT) a examiné la proposition et a conclu que le gain en termes de sécurité était certain, mais qu'il ne justifiait pas une dépense de 100 millions de francs environ. En outre, le projet actuel a été approuvé avec son concept de sécurité, la galerie de sondage remplissant déjà la fonction de tube de sauvetage.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris bonne note du fait que l'OFT tiendra compte de cette proposition dans ses travaux préliminaires en vue de la préparation du message relatif à la NLFA 2.

6 Coûts

6.1 Vue d'ensemble des coûts

L'une des tâches les plus importantes de la Délégation de surveillance de la NLFA est la surveillance du crédit global pour la NLFA sur mandat des Chambres fédérales. La délégation doit en outre notifier dès que possible l'apparition d'un risque de surcoûts et constitue en ce sens un instrument politique dont le but est de prévenir tout risque de dépassement des crédits.

Sur la base de l'art. 4 de l'arrêté fédéral du 8 décembre 1999 sur le nouveau crédit global pour la NLFA (FF 2000 142), le DETEC rend compte chaque semestre de l'avancement des travaux de construction et de l'évolution des coûts à la Délégation de surveillance de la NLFA. Par ailleurs, conformément aux DCN, en cas d'événement exceptionnel les constructeurs en informent sans tarder l'OFT et la Délégation de surveillance de la NLFA par le biais d'un rapport d'événement.

Sur la base du dernier rapport de situation de l'OFT portant sur la période du 1^{er} janvier au 30 juin 2002, la Délégation de surveillance de la NLFA a constaté que, globalement, les travaux de construction avancent bien et que le total des coûts se situe toujours dans l'ordre de grandeur du crédit global pour la NLFA. Il apparaît toutefois que sans compensations et sans planification d'abandon, les coûts risquent de dépasser le cadre financier fixé à cause des modifications de commandes de la Confédération, d'optimisations de projet et d'adjudications désavantageuses. Les réserves du crédit global pour la NLFA, prévues pour couvrir les modifications de commandes et de projets ainsi que les risques géologiques, sont déjà presque entièrement absorbées par les adaptations de projets, si l'on tient compte des postes de réserves qui n'ont pas encore été autorisés mais qui sont déjà annoncés ou prévisibles.

Fin octobre 2002, les coûts finaux présumés pour l'ensemble du projet AlpTransit s'élevaient à quelque 14 544 millions de francs, soit une augmentation d'environ 1 milliard de francs par rapport à l'année précédente, compte tenu des valeurs définitives de l'indice de renchérissement et sur la base des prix de 1998.

Tableau 4

Ouvrage	Crédit d'ouvrage NLFA	Surcoûts/ Economies	Coût final prévu
Surveillance du projet	76	12,0	88,0
Axe du Løetschberg	3 214	530,5	3 744,5
Axe du Saint-Gothard	7 716	1 071,3	8 787,3
Aménagements de la Surselva	123	-10,3	112,7
Raccordement de la Suisse orientale	992	-39,3	952,7
Aménagements Saint-Gall-Arth-Goldau	86	12,5	98,5
Aménagement des lignes du reste du réseau	550	-20,0	530,0
Surcoûts supplémentaires (estimation)		230,0	230,0
Situation fin octobre 2002	12 757	1 786,7	14 543,7

Source: Rapport de l'OFT sur la situation de la NLFA n° 13, 1^{er} janvier-30 juin 2002; estimations de l'OFT jusqu'à fin octobre 2002; en millions de francs (base 1998), arrondi.

6.2 Surcoûts présumés liés aux projets

Les surcoûts effectifs à fin juin 2002 se montent à quelque 1557 millions de francs. À cela s'ajoutent des surcoûts annoncés oralement à hauteur de 230 millions. Il s'agit de coûts éventuels liés à la création d'une base de documentation multimédia sur la NLFA (10 mio.) ainsi que des coûts prévisibles pour la mise en service du tunnel de base du Løetschberg (120 mio.) et pour des investissements préalables nécessaires dans le canton d'Uri (100 mio. env.).

Ainsi, les surcoûts estimés à fin octobre 2002 s'élèvent à 1787 millions de francs environ, soit quelque 12 % du crédit global actuel (base 1998, hors réserves, renchérissement, TVA et intérêts intercalaires) et presque 92 % des réserves. Les réserves de 1947 millions (base 1998) dont le Conseil fédéral peut disposer dans le crédit global sont donc pratiquement consommées, à 160 millions de francs près.

Sur recommandation de la Délégation de surveillance de la NLFA, dans son dernier rapport de situation l'OFT a pour la première fois établi un catalogue complet, homogène et transparent des mesures de compensation.

Il en ressort la composition suivante des surcoûts nets, ventilés selon leur origine.

Tableau 5

Origine	Montant	Pourcentage
Modifications de commandes de la Confédération	926	48 %
Réserves centrales négatives	445	23 %
Modifications de projets, adjudications désavantageuses et résultat négatif du décompte final des constructeurs	292	15 %
Compensations	-106	-5 %
Total des surcoûts attestés à fin juin 2002	1557	80 %
Autres surcoûts annoncés (estimation; pas encore ventilés)	230	12 %
Total des surcoûts estimés à fin octobre 2002	1787	92 %
Part libre des réserves du crédit global pour la NLFA	160	8 %
Total des réserves du crédit global pour la NLFA	1947	100 %

Source: Rapport de l'OFT sur la situation de la NLFA n° 13, 1^{er} janvier–30 juin 2002; estimations de l'OFT jusqu'à fin octobre 2002; en millions de francs (base 1998), arrondi.

Les réserves centrales négatives comprennent les surcoûts par rapport l'objectif de coûts initial, qui avait été chiffré dans les conventions conclues entre la Confédération et les constructeurs. À l'origine, on imaginait que ces surcoûts pourraient être compensés par d'autres économies réalisées dans le projet.

Les modifications de commandes de la Confédération se rapportent en particulier aux coûts générés par la construction de deux tubes à voie unique au Ceneri, par l'optimisation du raccordement à Frutigen et par la technique ferroviaire le long de l'axe du Lötschberg.

6.2.1 Surveillance du projet

Les coûts finaux présumés de 88 millions de francs comprennent des surcoûts totalisant 12 millions, dus à une période de planification plus longue que prévu et aux dépenses supplémentaires encourues jusqu'ici. Dans le cadre des efforts d'économie de la Confédération, le DETEC examine actuellement s'il y a lieu de renoncer maintenant à une dépense de 10 millions de francs (incluse dans les surcoûts de 230 millions annoncés oralement) prévue pour la création de la base de documentation multimédia sur la NLFA alors que les préparatifs sont en cours depuis longtemps déjà.

6.2.2

Axe du Lœtschberg

Les coûts finaux présumés de 3745 millions de francs (fin juin 2002) dépassent l'objectif de coûts actuel de 531 millions de francs environ, soit de 16,5 %. Compte tenu des modifications apportées aux avant-projets (p. ex. raccordement à Frutigen), des modifications de projet attestées et des adjudications désavantageuses, ces surcoûts se répartissent entre les postes suivants:

Composition des surcoûts prévus sur l'axe du Lœtschberg

Tableau 6

Postes ventilés par tronçons	Surcoûts (+) / Economies (-)
<i>Direction générale Lœtschberg</i>	
Réserves centrales selon convention	+81
Modifications de commandes Confédération	+3
Modifications de projets Constructeur	+1
Produit des adjudications	+3
<i>Lœtschberg Nord</i>	
Modifications de commandes Confédération	
– raccordement Frutigen	+194
– technique ferroviaire (Frutigen)	+68
Compensations	
– participation du canton de Berne	-4
– produit estimé de la revente de terrains	-2
Modification de projet Constructeur	-6
Produit des adjudications	-12
Décompte final du constructeur	+8
<i>Tunnel de base du Lœtschberg</i>	
Modifications de commandes Confédération, approuvées	
– réaction alcali-agrégat (RAA)	+5
– changement de voie Ferden	+3
– portail Frutigen (raccordement Frutigen)	+4
Modifications de commandes Confédération, à approuver	
– mécanique des roches lors du percement	+10
– dispositif d'arrêt automatique ETCS Level 2	+13
Compensations	
– produit estimé de la revente de terrains	-4
– aération, transports de matériel, drainage	-11
Modifications de projets Constructeur	
– radier voûté Mitholz	+23
– technique ferroviaire Tunnel de base	-45
– galerie expérimentale Mitholz	+5
– modification de projet Ferden	+27
– sondages Mitholz	+11

Postes ventilés par tronçons	Surcoûts (+) / Economies (–)
– aération Ferden	+2
– mesures contre les gaz dans les drainages	+2
– sécurité (élévation des quais, etc.)	+1
– roches effondrées	+2
– percements et injections Ferden	+6
– amiante Steg/Rarogne	+4
– divers	+25
Produit des adjudications	
– technique ferroviaire	+69
– travaux de construction Ferden	+50
– planifications Tunnel de base	+28
– divers	–58
Décompte final du constructeur	–13
<i>Lätschberg Sud</i>	
Modifications de projets Constructeur	
– technique ferroviaire	+8
– raccordement Rarogne	+18
– ponts sur le Rhône Rarogne	+2
Produit des adjudications	+1
Décompte final du constructeur	+5
Total des surcoûts liés aux projets	+531

Source: Rapport de l'OFT sur la situation de la NLFA n° 13, 1^{er} janvier–30 juin 2002; en millions de francs (base 1998), arrondi.

Ce catalogue ne comprend pas les coûts prévus pour la mise en service et les équipements qui permettront d'assurer l'exploitation et la sécurité du tunnel. Ceux-ci sont évalués à 120 millions de francs et sont inclus dans les surcoûts de 230 millions annoncés oralement après le 30 juin 2002.

6.2.3 Axe du Saint-Gothard

Les coûts finaux présumés, qui reposent sur les modifications apportées par ATG pour des raisons de planification (en particulier les modifications de devis), s'élèvent à 8787 millions de francs. Il s'ensuit des surcoûts à hauteur de 1071 millions, soit un dépassement de 14 % par rapport à l'objectif de coûts actuel. Ces surcoûts se répartissent entre les postes suivants:

Composition des surcoûts prévus sur l'axe du Gothard

Tableau 7

Postes ventilés par tronçons	Surcoûts (+) / Economies (-)
<i>Direction générale Gothard</i>	
Réserves centrales selon convention	+353
Modifications de commandes Confédération	
– indemnisation	+1
<i>Gothard Nord</i>	
Modifications de commandes Confédération	
– planifications	-8
– optimisation du projet de mise à l'enquête 2001 Uri	+70
Compensations	
– produit estimé de la revente de terrains	-3
Transferts neutres	
– communication	+7
Divers	+4
<i>Tunnel de base du Gothard</i>	
Modifications de commandes Confédération	
– système séparation (Faido, Bodio, Sedrun, Amsteg)	+39
– filtres à particules	+2
– optimisation du projet de mise à l'enquête 2001 Uri	+1
– concept de sécurité et de sauvetage	+2
Compensations	
– produit estimé de la revente de terrains	-27
Modifications de projets Constructeur	
– controlling des chantiers	+1
– installation de flottation pour mica	+4
– poulie d'ascenseur de puits	+3
– assurance construction	+16
– divers	+11
Produit des adjudications (notamment Sedrun)	+131
Décompte final du constructeur	+15
Résultat du décompte Piora	-20
Transferts neutres	
– communication	-14
– décharge Buzza di Biasca	-13
<i>Gothard Sud</i>	
Compensations	
– produit estimé de la revente de terrains	-14
– coûts moindres du projet de construction	-19
Produit des adjudications	-10

Postes ventilés par tronçons	Surcoûts (+) / Economies (–)
Transferts neutres	
– communication	+7
– décharge Buzza di Biasca	+13
<i>Tunnel de base du Ceneri</i>	
Modifications de commandes Confédération	
– décision préliminaire: deux tubes à voie unique	+519
Total des surcoûts liés aux projets	+1071
<i>Source: Rapport de l'OFT sur la situation de la NLFA n° 13, 1^{er} janvier–30 juin 2002; en millions de francs (base 1998), arrondi.</i>	

Il faut ajouter aux chiffres indiqués dans ce tableau des investissements préalables à hauteur de 100 millions de francs dans le canton d'Uri (cf. ch. 9.2.1). Ce montant est inclus dans les surcoûts de 230 millions annoncés oralement après le 30 juin 2002.

En outre, ATG a déjà annoncé d'autres surcoûts. Ceux-ci ne sont pas compris dans les surcoûts mentionnés car ils doivent encore être quantifiés. Ils sont notamment imputables à des dépenses de planification plus élevées dues à la révision des projets de mise à l'enquête d'Erstfeld et du Gothard Nord, aux exigences du seco en matière de durée du travail et à celles posées dans le domaine de l'aération et du refroidissement ainsi qu'aux conséquences de la refonte du programme global des échéances pour les chantiers du Gothard.

6.2.4 Aménagements de la Surselva

Les coûts finaux présumés s'élèvent à 113 millions de francs environ, soit une économie de 10,3 millions. Les économies réalisées sur le tronçon des RhB en gare de Disentis et sur le projet d'approvisionnement en énergie avoisinent 8,9 millions et celles concernant le tronçon du FO (Sedrun–Disentis) 1,4 million.

6.2.5 Raccordement de la Suisse orientale

Les coûts finaux présumés du raccordement de la Suisse orientale, qui comprend le tunnel du Zimmerberg entre Thalwil et Litti / Baar et la jonction entre les lignes de la rive gauche du lac de Zurich et du Gothard, atteignent 952,7 millions de francs et les économies 39,3 millions. Ces ouvrages seront réalisés dans le cadre de la NLFA 1, phase 2.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris bonne note du fait qu'en vue du message relatif à la libération des crédits d'ouvrage pour la NLFA 1, phase 2, l'OFT a donné des mandats d'étude afin d'examiner le tracé de la ligne du tunnel de base du Zimmerberg ainsi que la nécessité opérationnelle d'un tunnel au Hirzel (cf. ch. 5.3).

6.2.6 Aménagements Saint-Gall–Arth-Goldau

Les coûts finaux présumés pour l'ensemble des tronçons de Südostbahn (SOB) et des CFF s'élèvent à présent à 98,5 millions de francs. L'objectif de coûts a été relevé de 5 millions et s'établit désormais à 91 millions de francs. Les surcoûts atteignent 12,5 millions par rapport au coût initial prévu.

6.2.7 Aménagements des lignes du reste du réseau

Les informations sur les coûts finaux présumés correspondant à la situation des projets en 1998 affichent une précision de $\pm 25\%$. Du fait du transfert de certaines prestations sur l'axe du Løtschberg, les coûts finaux présumés se sont réduits de 20 millions de francs et sont actuellement chiffrés à 530 millions (cf. ch. 9.3.1).

L'évolution définitive des coûts, ainsi que la situation des échéances et des finances au 2^e semestre 2002 seront traitées dans le rapport de situation n° 14 de l'OFT qui sera soumis à la Délégation de surveillance de la NLFA au printemps 2003.

6.3 Optimisation des projets et planification de compensation

Malgré les efforts déployés par l'OFT et les constructeurs au cours de l'année sous revue, le volume des économies (106 mio. de fr., base 1998) réalisées grâce à l'optimisation des projets et aux mesures de compensation est resté faible. Il ne représente en effet que 5 % environ des 1947 millions de francs du crédit d'ouvrage «Réserves» du crédit global pour la NLFA, c'est-à-dire moins que les surcoûts nets imputables aux modifications de projets, aux adjudications désavantageuses et aux résultats négatifs du décompte final des constructeurs (15 % environ des surcoûts prévus). En outre, des réserves centrales négatives de 445 millions de francs représentent 23 % des réserves disponibles. Or initialement, on pensait que les réserves centrales négatives pourraient être compensées.

Les modifications de commandes de la Confédération représentent plus de la moitié des surcoûts (51 %) avec 996 millions de francs environ. Ces modifications, sur lesquelles les constructeurs n'ont aucune emprise, sont dues à l'évolution dans le domaine des normes internationales de sécurité dans la construction des tunnels, à

des optimisations nécessaires du projet ainsi qu'à de nouvelles exigences dans le secteur de la technique ferroviaire (ETCS Level 2).

Dans son dernier rapport d'activité (cf. Rapport d'activité 2001, ch. 6.3) la Délégation de surveillance de la NLFA avait déjà constaté que contrairement à d'autres projets d'infrastructure ferroviaire, comme la première étape de RAIL 2000 composée de plusieurs ouvrages isolés ou la construction du tunnel de la Vereina, la NLFA ne permet que difficilement la concrétisation d'une planification de blocage ou d'abandon d'éléments distincts en raison de la forte interdépendance entre les différentes parties de projet.

Globalement, la Délégation de surveillance de la NLFA a pu constater, sur la base des informations mises à sa disposition, que les constructeurs remplissent leurs obligations en matière d'optimisation des projets et de compensations. Néanmoins, les mesures prises ne suffisent pas à compenser les surcoûts.

Elle estime donc qu'il est indispensable que toutes les instances compétentes s'engagent pleinement à appliquer la planification des mesures de compensation telle qu'elle est prévue par l'ordonnance sur le transit alpin (art. 2, al. 3) et l'arrêté sur le financement du transit alpin (art. 3, let. c). La pression sur l'administration et sur les constructeurs doit être maintenue. La gestion des coûts doit être rigoureuse et toutes les possibilités de compensation doivent être explorées.

Des réserves ne doivent être libérées par le Conseil fédéral que s'il est attesté, après une analyse approfondie de toutes les possibilités de compensation, que les surcoûts ne peuvent pas être neutralisés par d'autres moyens. En outre, les constructeurs, qui sont responsables des projets, doivent plus tenir compte des intérêts de la Confédération dans les questions ou requêtes relevant à la fois du domaine de responsabilités de la Confédération et du leur.

Pour que le total des coûts ne dépasse pas le cadre fixé, l'OFT a défini des critères que la Délégation de surveillance de la NLFA appuie sans réserve. Il a aussi saisi des mesures dont les effets seront contrôlés régulièrement par la délégation au cours des prochaines années.

La Délégation de surveillance de la NLFA admet que, malgré ces mesures, une nouvelle augmentation des coûts finaux présumés n'est pas exclue. D'une part, parce qu'ATG a déjà annoncé des surcoûts supplémentaires qui n'ont pas encore été chiffrés et, d'autre part, parce que sur la base de nouvelles analyses des risques il est prévu de constituer une réserve de couverture des risques de 200 à 400 millions de francs. À défaut de compensations rigoureuses et d'une analyse globale des possibilités d'abandon, les coûts de la NLFA risquent de dépasser le cadre fixé.

Se référant aux explications fournies aux ch. 6.2 et 6.3, la Délégation de surveillance de la NLFA relève que le crédit d'ouvrage «Réserves» va probablement s'épuiser et qu'il se révélerait insuffisant en cas de survenance de risques majeurs.

À l'avenir, la Confédération devra éviter par tous les moyens les modifications de commandes pouvant induire des surcoûts afin de s'assurer que les coûts totaux ne sortent pas du cadre fixé.

Il est exclu d'entrer en matière sur des requêtes supplémentaires qui, bien que souhaitables sur le plan de la politique régionale, ne sont pas supportables sur les plans matériel et financier.

Il faut envisager d'autres financements pour les modifications de commande dues à l'élévation des exigences de sécurité ou au développement technologique.

Les constructeurs doivent appliquer une stratégie de rigueur contre les augmentations des coûts. En outre, des mesures de gestion des coûts efficaces doivent être prises afin d'abaisser le coût de l'exécution, et les compensations doivent être plus actives.

La Délégation de surveillance de la NLFA soutient le DETEC et l'OFT dans leur volonté de rechercher une solution moins coûteuse en étudiant avec rigueur le tracé de la ligne du tunnel de base du Zimmerberg ainsi que la nécessité opérationnelle d'un tunnel au Hirzel dans le cadre des préparatifs du message relatif à la libération des crédits d'ouvrage pour la NLFA 1, phase 2.

6.4 Charges présumées au titre du renchérissement, de la TVA et des intérêts intercalaires

6.4.1 Composition des charges

Les charges imputables au renchérissement, aux intérêts intercalaires et à la TVA, sur lesquelles les responsables de projet n'ont aucune emprise, ne sont pas comprises dans le crédit global pour la NLFA. Dans l'art. 3 de l'arrêté sur le financement du transit alpin, le Parlement a délégué au Conseil fédéral la compétence d'augmenter le crédit global pour la NLFA à raison du renchérissement attesté, de la TVA et des intérêts intercalaires par le biais de rallonges de crédit.

Les charges dues au renchérissement résultent du renchérissement mesuré par l'indice et du renchérissement des contrats.

- Le renchérissement de l'indice est appliqué entre l'établissement du devis et la conclusion du contrat, après l'adjudication du lot. Il reflète l'évolution des prix sur le marché, autrement dit de la conjoncture, et du rapport entre l'offre et la demande. Il est calculé à l'aide du nouvel indice de renchérissement de la NLFA (NIR).
- Le renchérissement des contrats est calculé par l'entrepreneur et reflète l'évolution des coûts des salaires, du matériel et des machines. Il est appliqué pour la période qui va de la conclusion du contrat jusqu'au décompte final et se calcule sur la base de directives précises émises par la Coordination des services fédéraux de la construction et de l'immobilier (KBOB).

6.4.2 Indice de renchérissement de la NLFA jusqu'à fin octobre 2002

Dans son dernier rapport d'activité, la Délégation de surveillance de la NLFA avait déjà rendu compte de manière détaillée sur la composition, la méthode de calcul et la définition du NIR par l'administration (cf. Rapport d'activité 2001, ch. 5.1.1).

Sur la période allant de 1991 (100 points d'indice) à fin septembre 2002, le renchérissement cumulé de la NLFA atteint 115 points d'indice, ce qui marque une rupture avec la tendance clairement à la hausse enregistrée en 2000 (119,1 points) et 2001 (121,6 points).

Si l'on y ajoute les intérêts intercalaires, la TVA et le renchérissement des contrats, le crédit global pour la NLFA s'en trouve augmenté de 746 millions de francs environ. Les fonds ne seront libérés par le Conseil fédéral que lorsqu'ils devront être utilisés.

L'évolution définitive du renchérissement à partir d'octobre 2002 sera traitée dans le rapport de situation n° 14 de l'OFT qui sera soumis à la Délégation de surveillance de la NLFA au printemps 2003.

7 Financement de la NLFA

7.1 Contrôle du financement par le biais des crédits

Les liquidités requises pour la NLFA sont issues du FPF. Le montant des engagements que les responsables de projet sont autorisés à prendre est géré par le biais de crédits d'engagement. En principe, les crédits d'engagement et de paiement sont votés par le Parlement dans le cadre de sa souveraineté budgétaire.

Pour la NLFA, le Parlement a prévu diverses dérogations à la réglementation de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0). Par le passé, la Délégation de surveillance de la NLFA a constaté que les divers types de crédits étaient sujets à confusion, tant dans les commissions dont elle émane que dans l'opinion publique. Le tableau ci-dessous donne une vue d'ensemble de la terminologie et de la portée des différents crédits NLFA, ainsi que des compétences de décision en la matière (Parlement ou Conseil fédéral).

Tableau 8

Terme	Définition	Compétence de décision	
<i>Crédits d'engagement</i>			
– Crédit global pour la NLFA	Crédit d'engagement comprenant un crédit d'ouvrage (crédit d'engagement affecté à un ouvrage) pour chaque objet (p. ex. le crédit d'ouvrage «Réserves»).	Parlement	
– Crédit additionnel relatif au crédit global pour la NLFA	Crédit d'engagement supplémentaire que le Conseil fédéral devrait proposer au Parlement avec un nouveau message au cas où les crédits d'ouvrage du crédit global pour la NLFA s'avéreraient insuffisants.	Parlement	
– Rallonge de crédit au crédit global pour la NLFA	Relèvement d'un crédit d'engagement à raison des facteurs prévus explicitement par une loi ou un arrêté fédéral (p. ex. TVA, intérêts intercalaires, renchérissement).	Conseil fédéral*	
<i>Crédits de paiement</i>			
– Crédits de paiement du FPF	Les crédits de paiement autorisent l'administration à effectuer, durant l'exercice budgétaire, des paiements aux fins indiquées et jusqu'à concurrence du montant voté. Le FPF comporte, pour les quatre projets FTP, les crédits de paiement nécessaires qui sont votés chaque année par le Parlement dans le cadre d'un arrêté fédéral spécifique relatif au budget de la Confédération.	Parlement	
– Crédits supplémentaires au FPF	Crédits de paiement autorisés après coup, en complément du budget. Il en existe plusieurs formes:	– crédit supplémentaire ordinaire	Parlement
		– crédit provisoire ordinaire	DelFin
		– crédit provisoire urgent	Conseil fédéral
		Relèvement du crédit de paiement annuel relatif à un ouvrage à hauteur de 15 % maximum du crédit de paiement original lorsque les travaux progressent plus rapidement que prévu et que les coûts évoluent dans le cadre fixé.	Conseil fédéral**
* délégation de compétences prévue explicitement dans l'arrêté sur le financement du transit alpin			
** délégation de compétences prévue explicitement dans le règlement du fonds			

7.2

Crédits d'engagement

7.2.1

Crédit global pour la NLFA: utilisation du crédit d'ouvrage «Réserves»

Le crédit global pour la NLFA a été adopté par le Parlement en 1999. En 2001, le Conseil fédéral en a adapté le montant sur la base du NIR au moyen d'une rallonge de crédit. Pour l'instant, les crédits d'ouvrage concernant la deuxième phase du projet sont encore bloqués et ils ne seront libérés par le Parlement que lorsque le

coup d'envoi de cette phase aura été donné. Le crédit d'ouvrage «Réserves» représente 15 % du crédit global pour la NLFA, soit 1947 millions de francs (base 1998, adapté selon le NIR).

Voici ce qui est dit à ce sujet, notamment à propos du but des réserves, au ch. 231.4 du message FTP:

«En sont exclus les coûts supplémentaires pour la transformation éventuelle des tunnels du Ceneri et du Zimmerberg (transformation d'un tube à deux voies en deux tubes à une voie chacun). Selon les CFF, une telle modification engendrerait des coûts supplémentaires de l'ordre de 650 à 850 millions de francs. [...]

La marge de variation des coûts reflète la précision des calculs et les incertitudes qui demeurent quant aux coûts calculés. Elle donne un ordre de grandeur du coût final du projet. Elle tient notamment compte des incertitudes liées à la géologie et aux techniques de construction. Des conditions géologiques et hydrologiques défavorables, qui ne correspondent pas à l'état des connaissances au moment du calcul des coûts entraînent une augmentation des frais par rapport aux coûts envisagés. [...]

C'est pourquoi on prévoit dans le cas des NLFA une réserve correspondant à 15 pour cent des coûts du projet pour couvrir les coûts non prévus et garantir l'équilibre du plan de financement. [...]»

Selon les explications données dans le message FTP et dans le message du 31 mai 1999 sur le nouveau crédit d'ensemble pour la réalisation de la NLFA, et si l'on se réfère aux débats parlementaires et au matériel produit par la commission d'examen préalable, cette réserve a pour but de couvrir les incertitudes dues à l'évolution des coûts probables des projets et de stabiliser le plan de financement.

Par incertitudes on entend surtout les risques imprévisibles liés à la géologie et aux techniques de construction. La réserve peut également être utilisée lorsque la Confédération, qui est le commettant de ce projet, modifie la commande en cas d'élévation des exigences de sécurité, comme ce fut le cas, par exemple, dans la décision de construire deux tubes à voie unique plutôt qu'un seul tube à deux voies au Ceneri.

La compétence de libérer des fractions des réserves incombe au Conseil fédéral. Néanmoins, il ne peut en disposer que s'il est impossible de compenser les surcoûts résultant des incertitudes évoquées précédemment ou si ceux-ci ne peuvent être supprimés en renonçant à des parties de projets.

Jusqu'ici, 395 millions de francs des réserves utilisées ont été libérés pour l'axe du Lœtschberg et pour la ligne d'accès Saint-Gall–Arth-Goldau (cf. ch. 13.1.2).

Comme indiqué au ch. 6.1, actuellement les coûts totaux présumés de la NLFA se situent tout juste dans l'ordre de grandeur des limites disponibles et les fonds du crédit d'ouvrage «Réserves» sont aujourd'hui presque entièrement consommés, à 160 millions de francs près.

7.2.2

Crédit global pour la NLFA: crédit additionnel

Vu la faible marge de manœuvre et les possibilités réduites de réaliser un potentiel d'économies suffisant par des mesures de compensation, au cours du dernier trimestre 2002 la Délégation de surveillance de la NLFA a mené une réflexion de fond dans la perspective d'un éventuel crédit additionnel au crédit global pour la NLFA et a eu divers entretiens avec le chef du DETEC ainsi qu'avec des représentants de l'AFF, du CDF et de l'OFT.

Fin 2002, la Délégation de surveillance de la NLFA avait les questions suivantes dans sa ligne de mire:

- Dans la situation actuelle, un crédit additionnel est-il nécessaire?
- À quel moment un éventuel crédit additionnel devrait-il être sollicité par le Conseil fédéral ou voté par le Parlement afin d'assurer la marge de manœuvre requise?
- Quels crédits d'ouvrage seraient concernés par un éventuel crédit additionnel?

7.2.3

Nécessité d'un crédit additionnel

La Délégation de surveillance de la NLFA s'est longuement penchée sur la question de savoir si et dans quelle mesure l'utilisation que le Conseil fédéral a faite jusqu'ici du crédit d'ouvrage «Réserves» pour financer des modifications de projets dictées par des motifs de sécurité – notamment le changement de système au tunnel de base du Ceneri pour quelque 519 millions de francs – était conforme à la volonté du Parlement.

Dans cette perspective, elle a eu des entretiens approfondis avec le chef du DETEC et avec un spécialiste des questions budgétaires du Département fédéral des finances (DFF). Le chef du DETEC a souligné que le cumul récent de catastrophes survenues dans des tunnels et l'évolution des nouvelles technologies appelaient une réaction politique afin d'optimiser la sécurité dans le cadre de la planification continue, même si cela doit entraîner des surcoûts justifiables.

Dans l'optique de la politique budgétaire, la décision du Conseil fédéral a été guidée par le principe selon lequel il convient de solliciter un crédit additionnel, même si cela ne va pas sans peine, pendant que les réserves disponibles sont encore suffisantes. Mais la réalisation du projet «Tunnel de base du Ceneri» est prévue dans le cadre de la NLFA 1, phase 2. Cette phase doit tout d'abord être lancée par le Conseil fédéral, puis le Parlement doit libérer les ressources financières nécessaires, et ce n'est qu'ensuite qu'un crédit additionnel pourra être sollicité. En donnant le coup d'envoi de la phase 2 trois ans seulement après la libération des ressources concernant la phase 1, l'intention du Parlement de réaliser la NLFA par étapes aurait été piétinée. En outre, cela aurait supprimé trop tôt la pression sur les responsables de projet pour qu'ils continuent à utiliser les fonds mis à disposition avec parcimonie.

Si l'exploration de toutes les possibilités de compensation, le renforcement et la mise en œuvre d'une planification d'abandon et le réexamen de projets relatifs à la NLFA 1, phase 2, ne permettent pas d'assouplir à nouveau la marge de manœuvre financière, la Délégation de surveillance de la NLFA est d'avis que le Conseil fédéral devrait demander un crédit additionnel au Parlement.

7.2.4 Moment opportun d'une demande de crédit additionnel

Selon l'art. 31, al. 1, de la LFC, un crédit additionnel doit être demandé sans délai s'il se révèle avant l'exécution d'un projet ou au cours de celle-ci que le crédit d'engagement est insuffisant.

Selon l'art. 32, al. 1, de l'ordonnance du 11 juin 1990 sur les finances de la Confédération (OFC; RS 611.1), les crédits additionnels doivent être sollicités sans retard, c'est-à-dire avant que les dépenses ne soient engagées.

Comme le moment idéal ne peut être déterminé selon des critères mathématiques, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est entretenue avec le chef du DETEC ainsi qu'avec des représentants de l'OFT, du CDF et du service juridique du DFF afin de définir plusieurs critères qui devront guider le Conseil fédéral dans son choix du moment opportun.

- La marge de manœuvre dont dispose le Parlement dans l'exercice de sa souveraineté financière doit être garantie autant que faire se peut. Sauf motifs impératifs, il convient donc de ne pas attendre que le seul moyen pour éviter un arrêt des chantiers soit une procédure urgente, avec un crédit provisoire ordinaire ou urgent à la clé.
- Les solutions antiéconomiques, comme un arrêt de chantier dû à une insuffisance de crédits, doivent être évitées. En aucun cas il ne faut arriver à des situations extrêmes telles que la suspension, même provisoire, d'un projet à cause d'un crédit additionnel demandé trop tard.
- En revanche, une demande de crédit additionnel serait considérée comme prématurée si elle était soumise dès les premiers signes d'un besoin encore éventuel, et ce avant même que l'on ne dispose de calculs des coûts sérieux et que l'on ait procédé aux investigations requises. Le Parlement ne peut exercer ses compétences financières correctement que s'il dispose de bases de décision suffisantes. Dans ce type de situation, les investigations doivent être menées sans délai et de manière expéditive.
- Une demande de crédit additionnel serait aussi prématurée s'il existait encore des possibilités d'économies et de compensation non exploitées. Le Parlement attend de ses organes d'exécution qu'ils entreprennent tout ce que l'on peut raisonnablement attendre d'eux pour respecter les limites de crédit, même dans un contexte difficile.

Il incombe au Conseil fédéral d'apprécier quand le moment sera opportun pour solliciter un éventuel crédit additionnel au crédit global pour la NLFA.

7.2.5 Relèvement du crédit d'ouvrage «Réserves» au moyen d'un crédit additionnel

Lors de son entretien avec le chef du DETEC, la Délégation de surveillance de la NLFA a également abordé la question des crédits d'ouvrage auxquels devrait se rapporter un éventuel crédit additionnel.

Après une discussion approfondie, elle est arrivée à la conclusion que la meilleure solution serait de solliciter un crédit additionnel pour le crédit d'ouvrage «Réserves» car ce dernier couvre des modifications de commandes de la Confédération.

Elle recommande donc au Conseil fédéral de prendre ses décisions en tenant compte des critères et des enseignements évoqués lors de l'entrevue avec le chef du DETEC.

Elle a aussi pris bonne note du fait que, dans le cadre de ses travaux préparatoires en vue du message concernant la libération des crédits de la NLFA 1, phase 2, l'OFT examine de manière approfondie la question d'un éventuel crédit additionnel au crédit global pour la NLFA. Le message en question devrait être approuvé par le Conseil fédéral dans le courant du premier semestre 2003 avant d'être transmis au Parlement.

7.2.6 Rallonges de crédit décidées par le Conseil fédéral

Au cours de l'année sous revue, le Conseil fédéral n'a décidé aucune rallonge de crédit pour la compensation du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA. L'année précédente il avait approuvé des rallonges de crédit au crédit global pour la NLFA à hauteur de 2,104 milliards de francs pour le NIR et de 22,75 millions de francs pour les aménagements de la Surselva (cf. Rapport d'activité 2001, ch. 5.1).

La Délégation de surveillance de la NLFA s'attend à ce qu'en 2003 le Conseil fédéral procède à une augmentation du crédit global pour la NLFA à raison du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA non transférable.

7.3

Crédits de paiement

7.3.1

Fonds pour les grands projets ferroviaires

Les différents projets FTP se situent à des stades de développement différents (avant-projets, planification, consultation politique, approbation, exécution, mise en service). Leur financement et l'utilisation des ressources financières sous la forme de crédits de paiement sont gérés par le biais du FPF. Pour limiter les prélèvements de la caisse fédérale, le Parlement a fixé la limite supérieure des avances à 4,2 milliards de francs nominal, ce montant étant indexé au renchérissement.

L'alimentation (financement) du fonds est en principe garantie par les sources spécifiées à l'art. 196, ch. 3, al. 2, de la Constitution fédérale (RPLP, impôt sur les huiles minérales, TVA, marché des capitaux).

Si, dans le cadre du programme d'allègement qui est en gestation, la part fédérale à la RPLP destinée à alimenter le fonds venait à se contracter, la marge de manœuvre financière pour les quatre projets FTP s'en trouverait réduite. En conséquence, certains des projets planifiés devraient être abordés plus tard ou s'étendre sur une plus longue période. La Délégation de surveillance de la NLFA s'oppose à ces mesures d'assainissement des finances fédérales.

La Délégation de surveillance de la NLFA considère que les ressources prévues pour les projets FTP, qui se fondent sur une décision du peuple et des cantons, ne devraient pas être rognées par des mesures d'assainissement des finances fédérales. Cela risquerait de retarder la réalisation des projets, ce qui entraînerait inévitablement des surcoûts à plus long terme.

Les ressources nécessaires pour couvrir les charges imputables au renchérissement, à la TVA et aux intérêts intercalaires sont prévues dans le FPF. Le calcul repose sur les taux de croissance moyens estimés de ces trois facteurs sur toute la durée de vie du fonds.

Le FPF couvre toutes les dépenses déjà planifiées qui n'ont pas encore été libérées, par exemples celles relatives à la NLFA 1, phase 2.

Les surcoûts liés aux projets et les charges imputables au renchérissement, à la TVA et aux intérêts intercalaires sont pris en compte dans le FPF et sont actuellement réputés financés.

La gestion du fonds incombe à l'OFT. Grâce à une simulation électronique continue, ce dernier veille, en se fondant sur les informations disponibles, à ce qu'aucun engagement ne débouche sur un dépassement de la limite supérieure des avances et ne viole le plafond fixé par le Parlement. Ces simulations reposent sur des données effectives ainsi que sur des projections concernant les recettes et les dépenses du fonds.

Les facteurs suivants et leurs implications jouent un rôle essentiel dans l'actualisation des simulations du fonds:

- calcul de l'indice de renchérissement
- actualisation de l'état des coûts de la NLFA
- actualisation de l'état des coûts des autres projets FTP
- produit de la RPLP
- calcul des intérêts intercalaires et de leur portée ainsi que du coût des retards, en particulier sur l'axe du Gothard

Au cours de l'année écoulée, la Délégation de surveillance de la NLFA a demandé à être informée régulièrement sur les prévisions relatives à l'évolution du fonds, autrement dit sur la planification de trésorerie. Pour surveiller l'évolution des liquidités disponibles à divers moments, et par là la marge de manœuvre financière, la délégation utilise l'écart entre la limite supérieure des avances et les avances cumulées.

Depuis le début des simulations, l'écart de trésorerie s'est contracté à 125 millions de francs dans la phase la plus critique (situation fin 2002). Les années critiques, c'est-à-dire celles au cours desquelles l'écart sera le plus serré, se situent entre 2005 et 2010.

Cette planification de trésorerie et la planification pluriannuelle des investissements, dont l'OFT rend compte semestriellement dans son rapport de situation, montrent que depuis la dernière période examinée, l'état du FPF n'a que légèrement varié et qu'il ne doit pas être qualifié de dramatique. Aujourd'hui, tant le financement du FPF que celui des projets FTP par les crédits de paiement du fonds sont assurés. Par conséquent, la Délégation de surveillance de la NLFA juge qu'il n'y a actuellement aucune raison d'intervenir sur le plan des crédits de paiement, ce qui n'est pas du tout le cas pour les crédits d'engagement.

L'OFT a demandé une étude de rentabilité dans l'optique du message relatif à la libération des fonds pour la NLFA 1, phase 2. Le mandat prévoit entre autre d'analyser si les compagnies de chemin de fer seront en mesure de remplir leur obligation de rembourser 25 % des prêts à taux fixe.

La Délégation de surveillance de la NLFA a décidé de prendre des informations détaillées sur les résultats de cette étude au cours de la prochaine période de rapport.

7.3.2 Augmentation des crédits de paiement par le Conseil fédéral

Au cours de l'exercice sous revue, le Conseil fédéral n'a pas dû augmenter de crédit de paiement pour cause d'avancement plus rapide que prévu des travaux de construction.

7.3.3 Adoption d'un crédit supplémentaire et d'un crédit reporté par le Parlement

Dans un arrêté fédéral concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2002 (FF 2002 4174) adopté le 11 juin 2002, l'Assemblée fédérale a augmenté les crédits de paiement pour la NLFA comme suit:

- 3,2 millions de francs pour la surveillance du projet, notamment pour l'évaluation d'une documentation multimédia sur la NLFA;
- 159,0 millions de francs pour la ligne de base du Lötschberg, requis pour le plan de paiement du projet Technique ferroviaire (76 millions), pour le renchérissement des contrats et les ajustements salariaux (47 millions) ainsi que pour des travaux de percement plus rapides que prévu (36 millions);
- 3,75 millions de francs pour les travaux d'aménagement de la Surselva en raison d'une extension des prestations pour le réaménagement complet du tronçon Tscheppa – Tunnel de Disentis.

Lors des débats concernant le message relatif au premier supplément au budget 2002, l'Assemblée fédérale a en outre décidé d'augmenter un crédit de paiement pour le raccordement de la Suisse orientale adopté dans le cadre du budget 2002 au moyen d'un crédit reporté de 15,9 millions de francs.

8 Délais

8.1 Retards importants au Gothard

Au cours de l'exercice sous revue, les perspectives pour la mise en service du nouveau tronçon de l'axe du Gothard se sont encore dégradées. ATG a entièrement revu le programme global des échéances en se fondant sur les contrats d'entreprise conclus jusqu'ici, sur les retards accumulés et sur l'hypothèse d'une procédure rapide jusqu'à l'approbation des plans à Uri. Aujourd'hui, en tenant compte d'une phase de mise en service estimée à un an par l'OFT, il ne faut pas tabler sur une exploitation à pleine capacité du tunnel de base du Gothard avant 2014, c'est-à-dire avec un retard de trois ans et quatre mois sur le calendrier initial. Il subsiste cependant des risques en ce qui concerne le début des travaux pour le raccordement à la ligne principale dans le canton d'Uri.

La décision d'approbation des plans de ce projet dépendant de facteurs externes, l'OFT juge très improbable une mise en chantier en octobre 2004. Des mesures de planification devront donc être prises au cours de la procédure d'approbation des plans, car en l'état actuel l'achèvement des travaux est prévu en 2017 à Rynächt,

avec un retard de quatre ans et dix mois, et en 2014 pour la technique ferroviaire au Gothard Nord, avec un retard de deux ans et sept mois.

Les délais deviennent critiques sur le tronçon d'Erstfeld et toute modification des échéances se reportera directement sur la date de mise en service prévue. Le retard estimé à trois ans et quatre mois jusqu'à l'achèvement de la construction du tunnel d'Erstfeld doit être contrecarré par des mesures de planification.

Les retards estimés pour la fin des travaux de construction du tunnel de base (Amsteg un an et cinq mois, Sedrun Nord un an et neuf mois, Faido un an et deux mois, Bodio un an) ne pourront plus être rattrapés d'ici le début de la phase de mise en service.

Vu ces développements, les dates de mise en service des tunnels de base du Gothard et du Ceneri se sont encore rapprochées. La mise en service du tunnel de base du Ceneri pourra en effet être avancée de deux à trois ans, c'est-à-dire à 2015, sans qu'il soit nécessaire de commencer les travaux plus tôt grâce à la décision du Conseil fédéral de percer deux tubes à voie unique d'un plus petit diamètre.

Début 2003, après que l'OFT aura examiné le nouveau calendrier des échéances, la Délégation de surveillance de la NLFA étudiera plus à fond la nécessité de modifier éventuellement les délais fixés et analysera les conséquences possibles.

8.2 Calendrier respecté au Lötschberg

Selon les prévisions actuelles de l'OFT et de BLS AT, la mise en service de l'axe du Lötschberg en 2007 est toujours d'actualité, malgré la modification de certaines prestations.

En ce qui concerne l'ensemble de l'ouvrage, les travaux de percement sont en avance sur le calendrier à Mitholz mais ils ont pris du retard à Ferden. Les travaux relatifs à la traversée du Rhône à Rarogne sont aussi en retard sur le plan des échéances.

Outre ces deux chantiers, les délais sont aussi remis en cause pour le raccordement de Frutigen en raison de la modification de la commande par la Confédération.

La Délégation de surveillance de la NLFA considère la mise en œuvre du système d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2 comme un risque pour une mise en service dans les délais impartis. Ce dispositif sera d'abord exploité à partir de 2004 sur le nouveau tronçon Mattstetten–Rothrist dans le cadre de RAIL 2000. S'ils ne sont pas équipés de ce système, les convois ne pourront pas circuler à la vitesse prévue de 200 km/h environ. L'utilisation du système ETCS Level 2 dans les tunnels de base du Lötschberg et du Gothard a été décidée par l'OFT.

Lors d'une entrevue, les responsables de projet (BLS SA, CFF SA, BLS AT et représentants de la société Alstom (Suisse) SA) ont assuré la Délégation de surveillance de la NLFA de la faisabilité technique du système, tout en soulignant que

de nombreux problèmes devaient encore être résolus. En ce qui concerne l'application du système ETCS Level 2 sur la nouvelle ligne de RAIL 2000, à fin 2002 les CFF SA ont décidé d'installer parallèlement un système palliatif avec signalisation conventionnelle.

Pour la Délégation de surveillance de la NLFA il est important de savoir si le système sera prêt à l'emploi lors de l'ouverture de l'axe du Lœtschberg et quels seraient les surcoûts en cas contraire. La décision de principe sur la nécessité d'installer une signalisation conventionnelle (extérieure) en plus de la signalisation en cabine (ETCS Level 2) pour assurer l'exploitation de l'axe du Lœtschberg ne doit pas être prise avant un an. Il convient donc d'exploiter pleinement ce battement pour étudier cette question plus à fond. L'ouverture de cet axe à l'échéance prévue est essentielle dans la perspective de la perception intégrale de la RPLP et des recettes supplémentaires qui alimenteront ainsi le FPF.

8.3 Echéances pour la mise en service des autres ouvrages

Pour les autres ouvrages, les délais prévus sont globalement maintenus.

Une convention conclue avec les constructeurs des aménagements de la ligne Saint-Gall-Arth-Goldau au cours de la dernière période examinée ramène l'échéance fixée pour l'achèvement des projets des phases 1 et 2 de 2016 à 2012. Cet objectif pourra être atteint si les crédits relatifs à la deuxième phase des travaux sont libérés à temps.

9 Raccordements à la NLFA

9.1 Raccordement du tunnel de base du Gothard à la ligne principale dans la région d'Uri (NLFA 1)

Le tunnel de base du Gothard est en chantier et, selon les estimations actuelles, il pourra être mis en service vers 2014 / 2015. Il devra être relié à la ligne principale des CFF existante. D'après la planification actuelle, ce raccordement se fera dans la plaine de la Reuss uranaise entre Erstfeld et Altdorf. Ce projet fait partie de la NLFA 1 et est financé dans le cadre du crédit global pour la NLFA et du FPF (cf. ch. 5.1).

Le prolongement de la NLFA vers le nord n'est pas financé. Lors des débats sur le message FTP et du redimensionnement de l'ensemble du projet, le Parlement avait renoncé à un aménagement complet de la NLFA et avait ajourné la réalisation de certaines lignes d'accès, et pas uniquement dans le canton d'Uri. Ces projets ajournés ne font l'objet ni d'un arrêté fédéral du Parlement en vigueur ni d'un financement concret (cf. ch. 5.1).

Il existe cependant des liens entre le raccordement à la ligne principale financé dans le cadre de la NLFA 1 et le prolongement de la NLFA vers le nord (NLFA 2) – qui n’est pas encore financé. Suivant le tracé de la ligne qui sera défini dans le plan sectoriel, il pourrait s’avérer nécessaire de concevoir le raccordement différemment, surtout en ce qui concerne l’emplacement du portail Nord du tunnel de base.

Pour que les chantiers du tunnel de base du Gothard puissent se poursuivre sans accuser de nouveaux retards, le Conseil fédéral devait prendre une première décision en 2002 au sujet du tracé de la ligne à longue échéance avant que le raccordement à la ligne principale ne puisse être fixé définitivement (cf. ch. 13.1.1). Compte tenu de la forte interdépendance entre ces deux éléments, le présent rapport d’activité consacre entièrement le ch. 9.2.1 ci-dessous aux décisions prises et à leurs conséquences pour les deux domaines (NLFA 1 et NLFA 2).

9.2 Jonctions avec le tunnel de base sur l’axe du Gothard

9.2.1 Jonction dans le canton d’Uri: projet «montagne longue fermée» (NLFA 2)

Depuis sa mise en place, la Délégation de surveillance de la NLFA a suivi les développements sur les questions du raccordement du tunnel de base du Gothard à la ligne principale dans le canton d’Uri et du prolongement de la NLFA vers le nord avec la plus grande attention (cf. Rapports d’activité 2000 et 2001, ch. 9.3.1). Dans son dernier rapport, début 2002, elle avait informé les commissions dont elle émane de manière détaillée au sujet des études sur le tracé de la ligne réalisées par des experts indépendants sur mandat de l’OFT et dont les résultats avaient été présentés fin 2001. La Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) l’avait alors chargée de s’investir, dans le cadre de son mandat de haute surveillance, pour débloquer la situation dans le canton d’Uri.

L’élément nouveau le plus important apporté par ces études était que le prolongement de la NLFA au nord du tunnel de base du Gothard par un tracé de la ligne souterrain était qualifié d’alternative viable à long terme à un tracé dans la plaine de la Reuss, à condition toutefois – pour des raisons de sécurité – de construire des bifurcations vers la plaine de la Reuss uranaise dans le tunnel de base du Gothard et dans celui de l’Axen.

Sur recommandation des commissions dont elle émane et fidèle à sa pratique habituelle, en 2002 la Délégation de surveillance de la NLFA s’est attachée à faire en sorte que le DETEC et l’OFT recherchent une solution consensuelle sur le plan politique, parallèlement aux procédures légales en cours.

Dans sa vision des choses, son rôle ne consistait pas à intervenir au niveau du pouvoir de décision du Conseil fédéral en matière d’aménagement du territoire et de définition du tracé de la ligne dans le canton d’Uri, mais plutôt d’obtenir du chef du DETEC, des autorités fédérales compétentes et du gouvernement uranais des informations récentes et complètes sur leurs points de vue et intentions. La Délégation de surveillance de la NLFA envisageait aussi, au besoin, de faire office de catalyseur en vue d’obtenir une solution acceptable pour toutes les parties. Son but était de disposer d’informations complètes afin de pouvoir

évaluer les conséquences de l'évolution de la situation sur le plan des finances et des échéances de la NLFA et d'informer les commissions dont elle émane de manière détaillée.

Début 2002, la Délégation de surveillance de la NLFA a appris qu'après la publication des résultats des études, l'OFT avait été chargé, avec l'Office fédéral du développement territorial (ARE), d'élaborer plusieurs options et de rechercher une solution globale optimisée d'ici le milieu de l'année. À ce propos, dans son dernier rapport d'activité elle avait constaté que les études sur le tracé de la ligne élargissent la marge de manœuvre de la Confédération et facilitent la recherche d'une solution consensuelle. Elle avait alors insisté sur le fait qu'avant toute décision du Conseil fédéral il faudrait évaluer correctement les conséquences politiques, financières et temporelles d'une éventuelle réalisation plus tardive du tracé souterrain de la ligne, après la construction du tunnel de base du Gothard.

L'OFT a informé la Délégation de surveillance de la NLFA de manière approfondie sur l'évaluation des études et sur leurs conséquences pour la réalisation de la NLFA. Sur le plan financier, au milieu de 2002 l'OFT évaluait les coûts à 1,5 milliard de francs pour l'option «variante vallée optimisée», à 1,8 milliard pour la variante «montagne longue ouverte» et à 2,2 milliards pour la variante «montagne longue fermée» (base 1998 avec une marge d'erreur de +/-25 %).

Le Conseil d'Etat du canton d'Uri a pris position au sujet des résultats des études en concluant que la faisabilité d'une variante souterraine longue et d'un passage sous la Schächen fournissait une base de réflexion entièrement nouvelle, jugeant aussi que la décision du peuple suisse et du Parlement au sujet du FTP de même que le plan sectoriel décidé par le Conseil fédéral en juin 2000 étaient fondés sur une erreur de base.

Le 26 février 2002, dans une demande de réexamen, il a requis l'abrogation des arrêtés fédéraux de juin 2000 relatifs au plan sectoriel et à l'avant-projet, l'intégration de la variante «montagne longue fermée» dans le plan sectoriel, le lancement immédiat des mesures nécessaires pour élargir le périmètre du projet et de financement afin que cette variante puisse être réalisée tout de suite, le retrait des projets de mise à l'enquête en cours et leur révision sur la base des requêtes mentionnées précédemment.

Le 11 juin 2002, dans la perspective d'une séance du Conseil fédéral consacrée au tracé de la ligne dans le canton d'Uri, le DETEC et une délégation du Conseil d'Etat du canton d'Uri se sont rencontrés. À cette occasion, le gouvernement uranais a répété à quel point il tenait à une variante souterraine.

Le 26 juin 2002, le Conseil fédéral a rendu une décision de principe favorable à la réalisation du tracé de la ligne «montagne longue fermée» dans le cadre du prolongement de la NLFA vers le nord (NLFA 2). Le projet comporte un tunnel entre une bifurcation Uri Sud (menant du tunnel de base à la plaine de la Reuss uranaise) et une bifurcation Uri Nord (menant du tunnel de l'Axen à la plaine de la Reuss uranaise) avec une station de secours supplémentaire. La protection de l'environnement, l'utilisation moindre de terrains et la nécessité de débloquer la situation sur le plan politique ont plus pesé dans sa décision que les aspects

financiers. Cette solution devrait permettre un développement durable des transports dans le canton d'Uri.

La planification du projet décidé par le Conseil fédéral n'a pas encore été établie. Le nouveau tracé souterrain de la ligne ne pouvant être réalisé sur la base des arrêtés fédéraux en vigueur, le Conseil fédéral a chargé le DETEC de solliciter un crédit par le biais d'un message relatif à un crédit de planification afin que la planification de cette variante dans la montagne puisse démarrer et que dans le même temps d'autres projets ajournés de la NLFA puissent être examinés (cf. ch. 5.3). Selon les affirmations de l'OFT et de l'AFF, ces mesures de planification devront être financées par le biais du FPF.

Sous réserve de l'approbation du Parlement, et éventuellement du peuple, la construction du tronçon «montagne longue fermée» pourra commencer à partir de 2020. Pour le Conseil fédéral une échéance plus proche n'entre pas en discussion car cela risquerait de compromettre d'autres ouvrages importants comme les projets NLFA déjà décidé, RAIL 2000 2^e étape ou le raccordement au réseau européen des trains à grande vitesse (cf. ch. 7.3.1).

Le DETEC a été chargé d'amener le projet de tracé souterrain au même niveau de planification que les autres projets ajournés lors du redimensionnement de la NLFA.

La concrétisation formelle de la décision du Conseil fédéral dans le plan sectoriel interviendra en collaboration avec l'OFT et l'ARE, avec la participation du canton d'Uri, dans la première moitié de 2003. Le plan sectoriel définitif sera approuvé par le Conseil fédéral courant 2003 par le biais d'une décision distincte. La variante «montagne longue fermée» sera définitivement adoptée avec la modification du plan sectoriel et la solution du tracé à ciel ouvert dans la plaine de la Reuss, au nord d'Altdorf, sera alors définitivement enterrée.

Le coût du prolongement du tunnel de base d'environ 37 km est estimé à 2,2 milliards de francs (base 1998 avec une marge d'erreur de +/-25 %), soit 1 milliard de plus que prévu initialement. Ce montant comprend le projet de tunnel de la variante «montagne longue fermée» avec les bifurcations ainsi que la jonction du tunnel de l'Axen avec la ligne principale Uri Nord à partir de 2020.

La jonction entre la ligne principale et le tunnel de base dans le cadre du projet déjà financé par la NLFA 1 sera réalisée par un projet optimisé. Elle permettra d'assurer l'accès de la région à la NLFA et de remplir les exigences de l'exploitation et de la sécurité. Elle remplace la variante vallée décidée par le Conseil fédéral en 2000, contre laquelle 800 recours avaient été déposés.

Le nouveau tracé nécessite des modifications du projet pour la future bifurcation souterraine Uri Sud ainsi que des investissements préalables pour pouvoir continuer plus tard le tracé souterrain sans interruption de l'exploitation. Ces investissements, qui devront déjà être effectués dans le cadre de la NLFA 1, s'élèvent à 100 millions de francs environ (base 1998 avec une marge d'erreur de +/-25 %; cf. ch. 6.2.3).

Par ailleurs la Confédération renonce au passage sous la rivière Schächen réclamé par le canton d'Uri, car après la mise en service du tracé souterrain le nombre de trains passant dans la plaine et, partant, les nuisances, devraient fortement diminuer. Pour le Conseil fédéral, l'investissement supplémentaire à hauteur de 250 millions

de francs requis pour ce projet n'est pas justifié au vu des concessions importantes déjà accordées au canton d'Uri et de la détérioration des finances fédérales.

Dans le cadre de l'optimisation, la hauteur du remblai sera réduite de moitié, à 3 m. Pour pouvoir utiliser pleinement la capacité du tunnel de base du Gothard dès son ouverture, même avec le tracé de la variante «montagne longue fermée», il faut obligatoirement construire une installation de voies de dépassement dans la zone de Rynächt (les deux voies de la ligne principale actuelle, deux voies pour le nouveau tracé et deux voies de dépassement) sans quoi la capacité utile du tunnel de base serait réduite de 20 à 35 %. Cette installation pourra être redimensionnée après la mise en service du tracé souterrain.

Dans le courant du second semestre 2002, ATG a préparé un nouveau projet de mise à l'enquête comprenant la jonction Uri Sud y compris un investissement préalable pour la bifurcation souterraine. Ce projet devrait être présenté fin janvier 2003.

Début juillet 2002, le gouvernement uranais s'est réjoui de la décision du Conseil fédéral en faveur d'un tracé souterrain et a souligné son intérêt pour une réalisation aussi rapide que possible de la NLFA. Il a cependant relevé que le Conseil fédéral n'avait pas accordé l'attention requise à la demande de réexamen et aux recours déposés contre le projet mis à l'enquête en juin 2001, ni sur le fond, ni en termes de délais. Il a également fait part de son inquiétude de ne voir aucune amélioration possible dans la plaine de la Reuss uranaise pour les trente années à venir, ni pour la population, ni pour l'environnement, si les travaux ne débutent pas avant l'échéance fixée actuellement en 2020. C'est pourquoi il a demandé des garanties suffisantes pour la réalisation de la variante souterraine sous la forme d'un arrêté du Parlement prévoyant le financement du projet «montagne longue fermée» ainsi que le début des travaux en 2012. Faute de quoi le canton sera contraint de camper sur ses positions en ce qui concerne le passage sous la Schächen.

La Délégation de surveillance de la NLFA s'est rendue dans la plaine de la Reuss uranaise le 10 septembre 2002 afin de visiter les sites critiques. Elle en a profité pour rencontrer une délégation du Conseil d'Etat emmenée par sa présidente, M^{me} Gabi Huber, pour un échange de vues au cours duquel le canton a pu exprimer sa position officielle.

Fin 2002 la Délégation de surveillance de la NLFA a en outre eu un entretien avec le chef du DETEC sur l'évolution de la situation, la position du département et la suite de la procédure.

La Délégation de surveillance de la NLFA a examiné dans quelle mesure les dispositions légales en vigueur sont respectées – pour le tracé de la ligne dans le canton d'Uri il s'agit en particulier de l'arrêté sur le transit alpin, de l'échelonnement du projet et des crédits votés.

Sur la base des entretiens qu'elle a eus, elle considère que le Conseil fédéral a exploré toutes les voies possibles pour trouver une solution à long terme favorable au canton d'Uri, défendable tant sur le plan politique que sur le fond, en respectant les dispositions légales en vigueur et en tenant compte de la situation actuelle des finances fédérales.

Elle souligne que les autres exigences du gouvernement uranais débordent du cadre légal en vigueur et requièrent obligatoirement de nouvelles décisions, au

moins de la part du Parlement. Le Conseil fédéral a la compétence, sur le plan de l'aménagement du territoire, de définir les lignes d'accès dans le plan sectoriel AlpTransit. En revanche, l'extension du périmètre de la NLFA ainsi que l'adjonction et le financement de nouveaux ouvrages ne peuvent se faire que dans le cadre d'un processus politique ordinaire. Selon l'art. 8^{bis}, al. 2, de l'arrêté sur le transit alpin, la réalisation et le financement des investissements non financés de la NLFA sont régis par des arrêtés fédéraux de portée générale distincts.

Le nouveau projet Gothard Nord/Erstfeld pourra être consulté par le public dans le canton d'Uri du 27 janvier au 25 février 2003. Le projet de mise à l'enquête 2003 est la première étape d'une variante entièrement souterraine de la ligne puisqu'il prévoit une bifurcation sous la montagne, dans le tunnel de base du Gothard. Cette mesure constitue un investissement préalable d'une centaine de millions de francs pour la réalisation du tracé «montagne longue fermée». Le projet comporte un tronçon bitube de 7,8 km pour le tunnel de base ainsi que la jonction des deux nouvelles voies du tunnel avec la ligne principale à deux voies des CFF. Dans le secteur de Rynächt, la voie sera complétée par deux voies de dépassement et la hauteur du remblai sera ramenée à 3 m, contre 6 m dans le projet présenté en 2001. Le coût de ce nouveau projet est estimé à 1,1 milliard de francs (hors coût de la variante souterraine).

9.2.2 Jonction dans le canton de Schwyz (NLFA 2)

En septembre 2002 la Délégation de surveillance de la NLFA a eu un échange de vues avec des représentants du gouvernement schwyzois qui lui a présenté une conception alternative au tracé de la ligne d'accès à la NLFA dans la région de Brunnen/Felderboden. Tous les projets schwyzois font partie des tronçons ajournés dans le message FTP et sont donc intégrés dans le crédit de planification pour la NLFA 2.

Dans le chapitre du plan sectoriel AlpTransit du 15 mars 1999 consacré aux lignes d'accès Rigi Sud / Axen Nord (Felderboden), il est spécifié que le tracé dans le Felderboden est à ciel ouvert avec remblais et viaducs. L'altitude de la ligne doit donc être choisie de telle sorte qu'un croisement avec l'autoroute soit possible, ce qui signifie qu'il faudrait aménager un remblai dont la hauteur pourrait atteindre 11 m. Le Conseil d'Etat schwyzois s'était prononcé quant à lui pour une traversée souterraine du Felderboden.

En 2002, le canton de Schwyz a initié les travaux de projet relatifs à l'assainissement des ouvrages d'art de l'autoroute A4 entre Küssnacht et Brunnen. Dans le cadre de ces mandats de planification, le canton s'est intéressé de plus près à l'avenir de la NLFA dans le Felderboden et à cette occasion il a remarqué qu'une planification conjointe et un regroupement des axes de transport routier et ferroviaire permettrait d'obtenir une solution optimisée. La conception ne prévoit plus qu'une circulation sur un seul niveau avec une hauteur maximale située au niveau du tracé actuel de l'A4. Mais cela n'est possible qu'en déplaçant le tracé de la NLFA d'une bonne cinquantaine de mètres vers le sud. Un tel tracé devrait permettre de réaliser d'importantes économies.

Après l'ouverture du tunnel de base du Gothard, en 2014 selon les prévisions actuelles, le tronçon Flüelen – Brunnen restera le seul obstacle, au nord du tunnel, à la circulation des wagons d'une hauteur aux angles de 3,8 m. Pour assurer le fonctionnement de l'axe de transit dès 2014, le canton de Schwyz propose d'examiner si cette lacune ne pourrait être comblée au moyen d'une troisième voie entre Flüelen et Brunnen sur le tracé de la NLFA. Pour le canton, l'avantage d'une telle solution est qu'elle permettrait au trafic marchandises d'éviter Brunnen. Pour l'exploitant du chemin de fer, la boucle du Felderboden apporterait une plus grande souplesse du système ferroviaire. Le financement devrait être considéré séparément car il s'agit à la fois d'une ligne d'accès à la NLFA et d'une solution de substitution à long terme aux tunnels ferroviaires actuels entre Schwyz et Uri.

En rapport avec le nouveau tracé proposé pour la NLFA et une troisième voie, il conviendrait également d'analyser dans quelle mesure il serait possible d'exploiter des installations de sécurité commune pour la nouvelle route nationale et les tunnels ferroviaires. Une telle solution contribuerait également à une nette réduction des frais d'investissement et d'exploitation.

La proposition du canton de Schwyz crée des synergies entre les planifications de la Confédération et du canton pour les années 2003/2004. La planification se déroulerait en parallèle, puis la réalisation pourrait ensuite être échelonnée en fonction des exigences de la politique des transports et des possibilités financières.

Lors de l'échange de vues avec la Délégation de surveillance de la NLFA et d'un entretien subséquent qu'il a eu avec le chef du DETEC, le gouvernement schwyzois s'est déclaré prêt à revenir sur la question du tracé souterrain de la NLFA si le Conseil fédéral donnait au canton un mandat de regroupement des modes de transport dans le Felderboden.

Entre-temps l'OFT est entré en matière sur cette approche jugée positive de coordination entre les infrastructures routière et ferroviaire. Un groupe de travail se penche actuellement sur cette question et les résultats de ses réflexions seront pris en compte dans le crédit de planification et dans le message relatif à la NLFA 2.

À l'instar du DETEC, la Délégation de surveillance de la NLFA considère que la proposition du canton de Schwyz est très prometteuse car elle envisage une planification globale des infrastructures routière et ferroviaire dans le cadre d'une politique des transports durable et d'une politique budgétaire responsable. Elle a pris bonne note des propositions du canton et de sa volonté de mener une politique d'information franche et elle soutient la démarche du Conseil fédéral consistant à intégrer les résultats de ses réflexions futures dans les messages sur la NLFA 2 qu'il soumettra au Parlement.

9.2.3 Jonctions dans le canton du Tessin (NLFA 2)

Lors sa séance de trois jours le long de l'axe du Gothard, en septembre 2002, la Délégation de surveillance de la NLFA a également rencontré une représentation du gouvernement tessinois pour un échange de vues. Lors de cet entretien il a notamment été question des jonctions de la NLFA au sud du tunnel de base du Gothard, en particulier du contournement de Bellinzona avec la traversée de la plaine du Magadino, des tunnels de Sementina et de Riviera ainsi que des tronçons complémentaires entre ces tunnels.

Pour le canton du Tessin, la réalisation d'AlpTransit est décisive pour la mise en place d'un système intégré combinant le trafic ferroviaire sur de longues distances avec le trafic ferroviaire régional dans le cadre d'un RER reliant Locarno, Bellinzona et Lugano ainsi que Côme et Varese. L'idée d'un RER tessinois sera évaluée dans le cadre de RAIL 2000 2^e étape, mais elle pose divers problèmes, car dès l'ouverture du tunnel de base du Gothard les rames du RER circuleront sur les mêmes tronçons que le trafic marchandises à grande distance. À long terme le contournement de Bellinzona, qui avait été ajourné, devra donc aussi être évalué dans cette perspective.

9.3 Lignes d'accès à la NLFA en Suisse

9.3.1 Aménagements des lignes du reste du réseau

Le crédit global pour la NLFA prévoit un crédit d'ouvrage de 550 millions de francs (base 1998) à la rubrique «Aménagements des lignes du reste du réseau» pour augmenter les capacités des principales lignes d'apport nationales et les amener au niveau de performance des deux tunnels de base. 250 millions doivent être consacrés à résoudre les problèmes de capacités et autres faiblesses de la ligne actuelle Bâle-Domodossola et les 300 millions restants sont destinés à l'axe du Gothard. Les travaux sont financés par le biais de crédits NLFA et exécutés par les compagnies de chemin de fer concernées, les CFF SA et le BLS SA.

Au cours de l'année sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a été informée par l'OFT, les CFF SA et le BLS SA sur la situation des études en cours, des simulations de l'exploitation et de la planification. Elle a pris note du fait qu'un accord avait été passé entre les différentes parties impliquées pour le financement de l'extension de la gare de Viège. La mise à l'enquête est prévue au milieu de 2003 et la mise en service vers 2006/2007.

9.4 Lignes d'apport de la NLFA à l'étranger

Au vu des milliards investis dans la NLFA, ce grand projet d'infrastructure n'a réellement de sens que si les lignes d'accès au sud et au nord du périmètre défini sont au moins intégrées dans les plans d'aménagement du territoire jusqu'à la frontière et si, au delà des frontières, les capacités du trafic de transit sont assurées par la construction ou l'aménagement de lignes d'apport performantes. Bien que ce sujet ne fasse pas partie de ses tâches prioritaires, au cours de l'année sous revue la Délé-

gation de surveillance de la NLFA s'est intéressée, sur mandat des commissions de gestion et des commissions des transports et des télécommunications, aux questions liées à la planification et à l'évolution de la situation dans le domaine des raccordements à la NLFA à l'étranger.

9.4.1 Lignes d'apport au sud et tunnel de base du Ceneri

L'accent a été mis essentiellement sur les questions non résolues concernant le prolongement de la NLFA vers le sud, en particulier vers la Lombardie à partir de l'axe du Gothard. La Délégation de surveillance de la NLFA s'est ainsi rendue au Tessin sur le site du futur tracé de la ligne au sud de Bodio et le long de la partie suisse de la ligne de Luino. Elle a également eu un échange de vues avec des représentants du gouvernement tessinois et avec une délégation de la société Rete Ferroviaria Italiana (RFI) emmenée par M. Ezio Facchin, directeur RFI Nord-Est. Enfin, elle s'est entretenue avec le chef du DETEC et avec l'OFT sur l'état des discussions avec les autorités politiques compétentes.

L'élément déclencheur des nouvelles négociations avec l'Italie est un plan stratégique présenté la première fois en février 2001 à l'occasion d'une rencontre à Milan entre le chef du DETEC et l'ancien ministre italien des transports. Ce «Piano strategico» prévoit de diviser le trafic international de marchandises au sud de Bellinzone et d'en faire passer une partie par la ligne de Luino. Pour assurer une exploitation efficace de cette ligne, de gros investissements sont requis, en partie en Suisse mais surtout sur le tronçon italien. Concrètement, l'Italie prévoit des investissements à court terme pour sécuriser la ligne, à moyen terme pour de petits aménagements sous forme d'îlots à deux voies et à long terme pour la construction d'une nouvelle ligne souterraine d'une vingtaine de kilomètres avec une participation financière de la Suisse.

Ce nouveau plan stratégique a relativisé la portée des études que l'OFT avait réalisées avec ses anciens interlocuteurs italiens au sujet du prolongement de la NLFA vers le sud via Bellinzone, le Ceneri, Côme et Varese en direction de Milan. Début 2001, ces études touchaient pratiquement à leur fin et tablaient sur la construction de nouveaux tronçons côté italien.

Le nouveau plan stratégique a obligé les CFF et l'OFT à réévaluer l'ensemble de la situation. Sur la base de l'analyse des conséquences de ce plan stratégique pour le tunnel de base du Ceneri et pour d'autres aménagements de la NLFA, qui a été réalisée au cours de l'exercice sous examen, le DETEC est arrivé aux conclusions suivantes.

- La construction du tunnel de base du Ceneri est nécessaire et n'est pas mise en cause par le nouveau plan stratégique.
- Le nombre de trains et les tonnages sur lesquels se fonde la conception de la NLFA peuvent circuler par l'axe du Gothard.
- Une croissance du trafic marchandises plus rapide que celle qui sous-tend le message FTP ne nécessiterait que de petits investissements complémentaires ponctuels, par exemple dans le domaine des lignes d'accès ou pour un aménagement partiel de la ligne de Luino.

- La construction éventuelle du RER tessinois serait source de problèmes au sud de Biasca (cf. ch. 9.2.3).
- Une fois la NLFA réalisée, la question se pose de savoir comment, à long terme, le trafic sera absorbé côté italien (par des aménagements et des terminaux).

Le directeur de RFI Nord-Est a dévoilé à Bellinzone le détail des mesures et ouvrages qui seront réalisés au niveau de l'infrastructure ferroviaire italienne pour absorber le trafic dès l'ouverture du tunnel de base du Gothard. L'objectif primaire de RFI est de délester le nœud ferroviaire de Milan.

Grâce à ces explications, la Délégation de surveillance de la NLFA a pu constater que la planification globale de RFI prévoit des ouvrages importants dans l'optique de la politique suisse des transports et pour la NLFA, notamment une ligne d'apport de Chiasso à Monza. Elle a également appris que RFI n'entend pas faire passer la totalité du trafic marchandises par la ligne de Luino mais uniquement les convois de containers dans le sens nord-sud avec un prolongement vers Laveno puis Novare et Gênes. Le trafic à destination du nord-est de la Péninsule contournera également Milan, mais dans ce cas via Bellinzone et Lugano.

Le tunnel de base du Ceneri reste donc utile pour une bonne partie du trafic marchandises.

L'accord bilatéral conclu entre la Suisse et l'Italie au sujet des lignes d'accès à la NLFA prévoit la constitution d'un comité directeur. Au cours de l'année sous revue l'OFT et le Ministère italien des transports ont mis sur pied une délégation composée de quatre groupes de travail qui se réunissent depuis le printemps. Un de ces groupes s'est attelé à la préparation de la négociation de reconduction de la convention sur le Simplon qui devra régler les questions de l'entretien et de l'exploitation ainsi que de la propriété de l'ouvrage.

9.4.2 Lignes d'apport à l'est et à l'ouest

L'OFT examine la question des lignes d'apport entre la frontière suisse et les régions de Zurich et Saint-Gall qui auront pour fonction de raccorder ces villes au réseau européen des trains à grande vitesse. Des premiers contacts ont été établis avec les autorités autrichiennes.

9.4.3 Lignes d'apport au nord

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris note que les travaux sur les lignes d'apport au nord, c'est-à-dire par l'axe de la vallée du Rhin, ne posent aucun problème particulier. Comme prévu dans la convention germano-suisse, les capacités côté allemand seront augmentées progressivement, soit parallèlement à la mise en service de la NLFA. L'achèvement d'une première étape d'ici la mise en service de

l'axe du Lœtschberg, en 2007, est actuellement sûre. Le trafic marchandises français passera également en priorité par cet axe.

10 Sécurité lors de la construction et de l'exploitation de la NLFA

Comme les années précédentes (cf. Rapports d'activité 2001, ch. 13; 2000, ch. 8; 1999, ch. B 4.3), en 2002 la Délégation de surveillance de la NLFA a étudié les questions liées à la sécurité lors de la construction et de l'exploitation de la NLFA. Pour la première fois, elle a également examiné le problème de la sécurité des barrages dans le périmètre des chantiers de la NLFA.

10.1 Sécurité lors de la construction de la NLFA

Lors de sa séance de mai à Zurich, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est renseignées sur la conception du sauvetage en cas d'incendie. Le commandant du corps des sapeurs-pompiers professionnels de Zurich a expliqué quels étaient les dangers et les difficultés auxquels les forces d'intervention sont confrontées lors d'un incendie dans un tunnel. La nécessité de mesures de protection efficaces a été prouvée lors d'un incendie survenu sur le chantier NLFA de Ferden, où une foreuse pneumatique a pris feu. Le groupe d'intervention NLFA Sud, formé et préparé sur place, était arrivé rapidement sur les lieux et avait pu venir à bout de l'incendie sans qu'il n'y ait à déplorer de blessés, et que des dégâts matériels mineurs.

La sécurité est aussi un sujet dont se préoccupent les constructeurs. La division technique «Ventilation, climatisation, sécurité» de BLS AT a ainsi procédé à une évaluation globale des mesures de sécurité en cas d'incendie sur les chantiers de Mitholz, Ferden et Rarogne et a évoqué des améliorations possibles avec les responsables de ces sites. Cet examen n'a révélé aucune lacune grave.

Les mesures de sécurité concernant la protection de la santé des travailleurs sont un autre sujet de préoccupation constant. Les autorités compétentes en la matière ont informé la Délégation de surveillance de la NLFA sur les normes en vigueur et les contrôles effectués.

L'un des risques sanitaires survenus, par exemple, sur les chantiers de Steg/Niedergesteln et de Ferden est l'apparition soudaine de couches de roche contenant de l'amiante à l'état naturel. Le chantier de Steg a dû être fermé onze jours, pendant que la CNA procédait à des analyses approfondies afin de protéger les travailleurs. Une conception relative à la protection de la santé du personnel a immédiatement été élaborée et mise en œuvre. Le problème a pu être résolu au moyen de mesures techniques, mais pendant un certain temps, les ouvriers ont dû porter des vêtements et des masques de protection neufs chaque jour. Une procédure a également été mise au point afin d'être préparé en cas d'apparition de nouvelles couches d'amiante. Des mesures effectuées sur les sites de transbordement du matériel d'excavation, à l'extérieur, n'ont pas révélé d'augmentation des concentrations, si bien que BLS AT peut considérer la gestion des matériaux sans danger pour l'environnement. Les expériences faites sur le chantier de Steg et les enseignements qui en ont été tirés ont

pu être mis en pratique à Ferden, où des couches d'amiante sont également apparues.

Les températures élevées qui règnent dans les galeries constituent aussi un risque pour la santé des travailleurs. Lors de mesures de contrôle effectuées le 19 avril 2002 sur le front du chantier de Ferden, la CNA a constaté des températures trop élevées. La direction de BLS AT a alors suspendu les travaux de percement et exigé l'installation immédiate d'un groupe de refroidissement supplémentaire à titre provisoire. Après la mise en service de cette nouvelle installation, les températures ont à nouveau atteint des valeurs admissibles et le chantier a pu reprendre le 1^{er} juillet 2002.

Il importe à la Délégation de surveillance de la NLFA que la sécurité et la santé des travailleurs figure en haut de la liste des priorités. Elle est satisfaite des contrôles effectués et de la réaction rapide des responsables lors de l'apparition de risques pour la santé tels que l'amiante ou des températures trop élevées.

10.2 Sécurité des barrages dans le périmètre des chantiers de la NLFA

Les problèmes de sécurité concernent aussi les barrages qui se trouvent au-dessus des tunnels de base de la NLFA. L'arrêt forcé des travaux de percement du tunnel du Rawil en raison des dommages causés au barrage de Tseuzier, dans les années septante, montre clairement que ce risque ne doit pas être pris à la légère. Les affaissements constatés à St. German (commune de Rarogne), provoqués par le chantier du tunnel de base du Lœtschberg, prouvent aussi l'existence de ce risque lié à la construction de tunnels et la nécessité d'une observation assidue des phénomènes de surface. Lors de sa séance de septembre, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est penchée sur la question de la sécurité des barrages situés dans le périmètre des chantiers de la NLFA, en particulier sur les aspects organisationnels et techniques. Une visite prévue au barrage de Nalps n'a pas pu avoir lieu en raison des mauvaises conditions météorologiques et a dû être reportée à une date ultérieure.

Selon l'art. 3^{bis}, al. 1, de la loi fédérale du 22 juin 1877 sur la police des eaux (RS 721.10), le Conseil fédéral veille à ce que, pour les ouvrages de retenue actuels ou futurs, les mesures nécessaires soient prises pour prévenir le plus possible les dangers et les dommages. L'exécution de la loi est régie par l'ordonnance du 7 décembre 1998 concernant la sécurité des ouvrages d'accumulation (ordonnance sur les ouvrages d'accumulation, OOA; RS 721.102). L'art. 21 OOA attribue à l'Office fédéral des eaux et de la géologie (OFEG) la surveillance de l'exécution de l'ordonnance, raison pour laquelle toutes les questions liées à la surveillance des barrages sont du ressort de cet office. En collaboration avec l'OFT et les constructeurs (BLS AT et ATG), l'OFEG assure donc aussi la coordination des contrôles. Lors de l'approbation de ces projets de tunnels, le DETEC avait prévu la création d'un comité de suivi dirigé par l'OFEG afin d'assurer la circulation de l'information et la coordination des mesures requises. De la sorte, la continuité des travaux de percement des tunnels peut être garantie sans que la sécurité des barrages ne soit compromise.

Selon les experts de l'OFEG, il n'est pas exclu que le phénomène qui s'était produit à Tseuzier se reproduise lors du percement des tunnels de base du Gothard et du Lötschberg. C'est pourquoi dès le début des années nonante, la Confédération a pris des mesures destinées à garantir la sécurité des barrages. Des instruments de mesure très précis ont ainsi été installés près des barrages de Santa Maria, Curnera et Nalps dans le massif du Gothard et près de celui de Ferden dans le Lötschberg. Ces instruments surveillent les travaux de percement des tunnels dans l'optique des conditions hydrogéologiques.

La surveillance des barrages est permanente. En hiver, lorsque l'accès sur site est impraticable, la surveillance se fait par satellite. En outre, les experts de l'OFEG ont développé un modèle de calculs permettant de simuler l'influence des travaux de percement des tunnels sur les différents barrages.

Si en raison d'un événement provoqué par les travaux de construction de la NLFA, le niveau d'un lac de retenue doit être abaissé, le dommage économique est pris en charge par une assurance de responsabilité civile (RC), car les constructeurs ont conclu une assurance de chantier. Cette assurance couvre les dommages, mais pas les mesures de prévention qui doivent éventuellement être prises. En cas de sinistre, le droit d'expropriation serait applicable et la Commission fédérale d'estimation devrait évaluer le dommage. Les décisions concernant d'éventuelles mesures de prévention sont prises par un groupe de suivi conjoint regroupant les constructeurs de la NLFA et les exploitants des barrages. Un abaissement du niveau serait ordonné par l'OFEG et le propriétaire de la centrale aurait à en supporter les conséquences, mais il aurait un droit de recours contre le responsable du sinistre.

Si le dommage économique prenait des proportions très importantes, la Confédération aurait vraisemblablement aussi à en supporter les conséquences financières, malgré l'indemnisation par la RC. Mais tout a été entrepris pour détecter les risques de manière précoce afin d'empêcher la survenance d'un sinistre. C'est ainsi qu'un certain nombre d'exigences posées à l'obtention des autorisations de construire avaient pour but de limiter le risque de survenance de ce type d'événement. Actuellement l'AFF effectue aussi une analyse des risques.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate qu'un système d'alerte efficace a été mis en place et prend note que, selon les services compétents, le niveau de sécurité des barrages est très élevé. Elle est néanmoins consciente que malgré toutes les mesures prises un risque résiduel subsiste et subsistera toujours. C'est pourquoi à l'avenir elle continuera à se préoccuper de la problématique de la sécurité des barrages.

10.3 Sécurité opérationnelle de la NLFA

Cette année encore, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est intéressée à la question de la sécurité opérationnelle de la NLFA qui revêt une importance toute particulière si l'on songe que le tunnel du Gothard battra tous les records de longueur. En effet, en cas de réalisation de la variante «montagne longue fermée» dans le canton d'Uri, l'ouvrage ne mesurera plus 57 km mais pratiquement 78 km, et une

bifurcation vers la plaine de la Reuss uranaise devra être construite après 57 km pour des raisons de sécurité. Dans ces conditions, les expériences faites lors de l'exploitation d'autres ouvrages ne peuvent guère être utilisées. Lors de sa séance de mai, la Délégation de surveillance de la NLFA a visité le centre de télécommande des CFF de Zurich où des experts l'ont informée des différents aspects liés à la sécurité opérationnelle des tunnels ferroviaires.

L'OFT est responsable de la sécurité dans les tunnels de la NLFA et dans cette optique, il a institué l'organisation de projet «Rapport de sécurité AlpTransit» (PO SiB-AT). Par ailleurs, en collaboration avec l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), il élabore des normes techniques de sécurité et publie des recommandations fondées sur des expériences pratiques (comme l'incendie dans le tunnel routier du Saint-Gothard). Mais dans la formulation de ses normes, l'OFT s'est aussi appuyé sur les normes en vigueur à l'étranger et sur les tendances internationales. Ainsi tous les autres pays, à l'exception de l'Autriche, séparent le trafic mixte (personnes et marchandises) sur les lignes à haute performance. Dans cette perspective, l'OFT a recommandé la construction de deux tubes à voie unique au tunnel de base du Ceneri.

La PO SiB-AT a aussi donné des recommandations, en particulier sur la conception des drainages, de l'aération et du refroidissement. Dans un rapport du 15 avril 2002 elle s'est exprimée sur le concept d'alarme et de sauvetage du tunnel de base du Gothard, fruit de plusieurs années de travail. Les remaniements découlant de la prise de position d'ATG seront opérés dans la seconde moitié de 2003.

Les représentants des constructeurs se sont exprimés au sujet des normes fixées ainsi que sur l'approche adoptée pour garantir la sécurité future de l'exploitation. Les principes de la planification de sécurité doivent déjà être observés lors de la construction. Il faut en première priorité prévoir des mesures de nature à empêcher la survenance des sinistres et en seconde priorité des mesures propres à en réduire l'ampleur. En d'autres termes, il s'agit d'éviter à tout prix les événements exceptionnels.

Les mesures de nature à empêcher la survenance des sinistres sont, par exemple:

- la construction de deux tubes à voie unique comme il est prévu de le faire au tunnel de base du Ceneri;
- la limitation du nombre d'aiguillages afin de réduire le risque de déraillement au strict minimum;
- l'installation de dispositifs de contrôle des convois avant les portails du tunnel afin de n'autoriser que du matériel roulant en parfait état à pénétrer dans l'ouvrage;
- le recours à des postes d'aiguillage modernes et à un système de signalisation en cabine fiable afin de limiter les pannes et les erreurs humaines.

Les mesures propres à réduire l'ampleur des sinistres sont, par exemple, la détection précoce des irrégularités par un système d'alarme ou leur prise en main immédiate à l'aide d'un système de gestion des événements.

Si un accident devait se produire, il faut faire en sorte que les dommages à l'homme, au matériel et à l'infrastructure restent aussi faibles que possible. Dans cette perspective, les principes suivants ont été formulés:

- Tout ce qui est nécessaire – Le moins possible. Toutes les installations doivent être entretenues et renouvelées.
- Simple et robuste. L'expérience montre qu'en cas d'événement, seules des procédures simples peuvent être mises en pratique et atteindre leur objectif. Malgré une formation ciblée et un entraînement intensif, en situation de stress l'homme peut être désorienté s'il dispose d'un trop grand nombre d'options.

Le point cardinal des normes de sécurité est qu'en cas d'incendie, les personnes qui se trouvent dans le tunnel aient de bonnes chances de survie. Les objectifs prioritaires sont donc la prévention, l'autosauvetage et le sauvetage par des tiers.

Les connaissances en matière de sécurité évoluent sans cesse, induisant des adaptations des projets qui entraînent à leur tour des surcoûts par rapport aux coûts prévus initialement. Sur l'axe du Løetschberg, par exemple, le projet a été modifié en raison de l'évolution des connaissances en matière de sécurité dans les tunnels. La distance entre les galeries transversales reliant les deux tubes a ainsi été réduite de 500 à 333 m. L'élévation des normes de sécurité entraînera des surcoûts de l'ordre de 41 millions de francs sur l'axe du Løetschberg. Selon l'OFT, pour garder le contrôle des coûts, il faut envisager un autre financement ou un crédit additionnel pour couvrir les modifications de commande motivées par l'élévation des exigences de sécurité (cf. ch. 6.3).

Comme elle l'a déjà fait dans son dernier rapport (cf. Rapport d'activité 2001, ch. 13.3), la Délégation de surveillance de la NLFA rappelle qu'elle attache la plus grande importance à ce que la sécurité opérationnelle figure en tête de la liste des priorités, tant au niveau des mesures prises lors de la construction qu'à celui de l'élaboration des concepts de sécurité. Il s'agit de trouver un équilibre optimal entre une sécurité opérationnelle maximale et des possibilités financières limitées.

11 Directives sur le controlling de la NLFA

11.1 Directives optimisées et complétées

Dans ses deux derniers rapports (cf. Rapports d'activité 2001, ch. 10.1; 2000, ch. 12.2), la Délégation de surveillance de la NLFA avait insisté sur la nécessité de compléter les Directives sur le controlling de la NLFA (DCN). Le 30 avril 2002, le chef du DETEC a décrété l'entrée en vigueur de la Version 4.00 complétée et entièrement refondue qui comporte désormais 21 chapitres (anc. 19). Ainsi les principes de controlling ont été adaptés aux exigences de l'ordonnance sur le transit alpin. Dans l'optique d'une amélioration continue des processus, les annexes des DCN – en particulier les chapitres sur les rapports, le contrôle des échéances et la procédure de modification – seront adaptées et optimisées en permanence sur la base des expériences pratiques, si cela est nécessaire et justifié. Fin 2002 par exemple, les annexes relatives à la structure des projets et aux procédures de modification ont été actualisées.

Les constructeurs et l'OFT ont constaté qu'une redéfinition des échéances clés permettait une structure du controlling plus ciblée débouchant sur des interprétations plus fiables. La qualité des données sur le contrôle des coûts et le controlling financier doit également être améliorée. En novembre 2002, l'OFT a organisé un programme de formation sur les DCN afin d'en optimiser l'application.

La Délégation de surveillance de la NLFA est satisfaite que les DCN aient été complétées et qu'elles soient améliorées en permanence. Ces directives, dont le but est de permettre une gestion correcte et transparente de cet immense projet, constituent aussi une référence essentielle pour la délégation.

11.2 Contrôle de la conformité aux DCN

Divers organes vérifient régulièrement si les DCN sont respectées et si elles déploient leurs effets. Le CDF a ainsi examiné, dans le cadre d'un rapport sur le suivi d'un précédent contrôle mené auprès de l'OFT, l'efficacité des contrôles spéciaux et complémentaires et les procédures de modification selon les DCN. Il a pu constater que la section AlpTransit de l'OFT applique activement les procédures de modification prévues par les DCN et qu'il met en œuvre les recommandations émises après la révision de l'année précédente selon leur ordre de priorité. Des mesures d'optimisation de l'organisation fondées sur les dernières recommandations du CDF sont planifiées et devaient être réalisées début 2003.

Le respect des DCN par les constructeurs fait également l'objet d'une surveillance régulière. Selon l'OFT, les deux constructeurs disposent d'un système de gestion des risques professionnel fondé sur les DCN. En mai-juin 2002, l'Inspectorat des finances de l'OFT (IF OFT) a procédé à une révision des comptes spéciaux 2001 d'ATG sur une durée totale de cinq jours. L'objectif de cet examen était de contrôler les interfaces entre les systèmes de la Confédération et du constructeur ainsi que la conformité aux DCN et à l'ordonnance sur les finances de la Confédération de divers éléments du relevé de situation du crédit d'ouvrage. L'IF OFT a conclu qu'ATG effectue correctement les contrôles qui lui incombent dans les domaines examinés. Un important différend reporté d'année en année – la différence entre le bilan et le compte de projet – a pu être résolu par une passation par pertes et profits à caractère unique. La procédure comptable basée sur les valeurs cumulées, suggérée par l'IF OFT, a été adoptée par ATG et s'est révélée probante.

Au cours du premier semestre 2002, le CDF a examiné les processus de prévision des coûts finaux et de modification auprès de BLS AT. Dans le cadre de l'examen du processus de prévision des coûts finaux, il a non seulement contrôlé si les recommandations faites après la révision de l'année précédente avaient été suivies d'effets, mais a également procédé à une appréciation «matérielle» de la prévision des coûts finaux sur place, soit sur les chantiers. Il a pu constater que BLS AT avait mis en œuvre ses recommandations, que le flux des informations des chantiers vers la direction avait été amélioré et que les indications fournies par BLS AT dans son rapport de situation étaient suivies d'effets jusque sur les chantiers. Sous réserve des recommandations émises suite à l'examen effectué cette année, le processus de modification est appliqué activement et en conformité avec les dispositions des

DCN. Le CDF a procédé à un examen du même type auprès d'ATG en août 2002. Les résultats de ce contrôle seront connus et présentés à la Délégation de surveillance de la NLFA début 2003.

Ces examens ont donc montré que la mise en œuvre des DCN a aussi été améliorée au niveau des constructeurs. Le niveau des données fournies par les constructeurs a atteint un bon niveau grâce à l'intervention du groupe de travail «Mise au point des données» institué par l'OFT en avril 2001. Celui-ci a donc pu être dissous au premier trimestre 2002. Les données fournies périodiquement par les constructeurs seront désormais vérifiées par l'OFT dans le cadre du processus de révision ordinaire.

La Délégation de surveillance de la NLFA note avec satisfaction que les constructeurs appliquent activement les DCN et que les contrôles relatifs au respect de ces dernières ont donné de bons résultats.

12 Droit du travail, droit des contrats, droit des étrangers et droit des assurances sociales sur les chantiers NLFA

Comme les années précédentes (cf. Rapports d'activité 2001, ch. 12; 2000, ch. 7), en 2002 la Délégation de surveillance de la NLFA s'est penchée sur les questions liées au droit du travail, au droit des contrats, au droit des étrangers et au droit des assurances sociales sur les chantiers de la NLFA.

12.1 Droit du travail et droit des contrats

Lors de sa séance de novembre, la Délégation de surveillance de la NLFA a auditionné diverses parties afin de s'informer sur les derniers développements dans le domaine du droit du travail et sur le respect de la législation en la matière. Les responsables du secteur Protection des travailleurs du seco ont ainsi expliqué quels types de contrôles et de mesures leur incombaient. Les représentants des constructeurs se sont également exprimés sur les activités déployées afin de garantir la sécurité des travailleurs et de bonnes conditions de travail. Le sujet le plus préoccupant reste le modèle de durée du travail ainsi que le nombre élevé d'heures de travail, qui flirte avec les limites du droit en vigueur. Le Tribunal cantonal a partiellement confirmé le jugement du Tribunal de district d'Uri concernant les heures supplémentaires irrégulières effectuées sur le chantier NLFA d'Amsteg, dont la Délégation de surveillance de la NLFA avait déjà parlé dans son dernier rapport (cf. Rapport d'activité 2001, ch. 12.1). En condamnant les deux constructeurs à des amendes de 4000 et 3000 francs pour violation intentionnelle de la loi sur le travail, il a confirmé le jugement de première instance. En outre, les accusés devront s'acquitter chacun des trois quarts des frais de procédure. Par contre, il a infirmé le jugement de première instance sur la peine d'emprisonnement en ne condamnant le coupables qu'à dix jours avec sursis.

En 2002, plusieurs conflits du travail dus à des motifs divers ont conduit à des arrêts temporaires de certains chantiers de la NLFA. Cette question intéresse aussi la Délégation de surveillance de la NLFA dans la mesure où son mandat de haute surveillance parlementaire l'oblige à contrôler le respect des échéances et des coûts.

Le Syndicat Industrie & Bâtiment (SIB) exigeait une hausse de salaire d'environ 900 franc par personne et par mois sur le chantier d'Amsteg. Pour le constructeur en charge du chantier, ATG, cette question doit être réglée entre les syndicats et les entreprises. Si, suite à ce conflit, les coûts salariaux devaient augmenter, ATG considère que ceux-ci devraient être à la charge des entrepreneurs et non du constructeur.

Le chantier NLFA de Ferden a aussi connu des conflits du travail. En mars, le SIB a mené une enquête auprès des ouvriers du consortium «ARGE Ferden» au sujet de la qualité des conditions de travail sur le chantier. Selon le SIB, 90 % des travailleurs jugeaient la situation insupportable, en particulier la qualité de l'air et les températures dans la galerie. Ils se plaignaient notamment des gaz d'échappement des véhicules diesel. Le SIB a exigé des contre-mesures techniques ainsi qu'un meilleur suivi médical – il aurait fallu par exemple procéder immédiatement à des examens médicaux préventifs. Le 18 avril 2002 une partie des ouvriers a débrayé et la situation a dégénéré: partisans et opposants au mouvement de grève en sont venus aux mains. Le consortium a reproché aux syndicats d'avoir empêché les travailleurs qui le voulaient de se rendre sur leur lieu de travail, arguant que la grève était illégale et qu'elle rompait l'accord sur la paix du travail. En principe, les litiges entre partenaires sociaux devraient être arbitrés par la Commission professionnelle paritaire pour les travaux souterrains (CPPTS), mais celle-ci n'est pas parvenue à instaurer un dialogue entre les parties afin d'éviter la grève. Pour finir, ce conflit du travail a pu être résolu par une négociation entre les entrepreneurs et les syndicats. Le consortium et le SIB ont convenu que les ouvriers du tunnel obtiendraient un droit de codécision. Chaque équipe choisit deux ouvriers qui, d'un commun accord avec le chef d'équipe, peuvent décider d'une interruption du travail en cas de dégradation des conditions. Un système de refroidissement supplémentaire a été installé pour remédier au problème des températures élevées, et la température a effectivement pu être abaissée de cinq degrés dans le tunnel.

BLS AT n'a pas voulu intervenir dans ce conflit du travail en sa qualité de maître de l'ouvrage. Elle a toutefois indiqué que les conditions réellement difficiles dans lesquelles les ouvriers devaient travailler étaient liées à la mise en place du chantier, que le système de ventilation ne fonctionnait certes pas encore à plein rendement mais que la CNA avait régulièrement inspecté le chantier, parfois sans prévenir, et n'avait émis aucune réserve. Et d'ajouter que son rôle de maître de l'ouvrage l'obligeait à s'assurer de la conformité des conditions de travail avec la législation en vigueur, mais qu'il incombait à la CNA et aux inspections cantonales du travail d'effectuer des contrôles en la matière. BLS AT a encore souligné que les conflits du travail entre entreprises de construction et syndicats devaient être résolus entre ces partenaires dans un esprit de dialogue constructif.

Le président de la Délégation de surveillance de la NLFA a visité ce chantier et s'est informé sur place des conditions de travail ainsi que de la qualité de l'air sur les chantiers de Ferden et de Steg. Sur la base des informations en sa possession, la Délégation de surveillance de la NLFA n'a pu constater aucune lacune grave sur les chantiers NLFA de Ferden et de Steg et ne voit donc pas matière à intervenir pour elle.

Les tensions sur les chantiers de l'axe du Løetschberg peuvent certainement être mis en relation avec la grande pression financière et temporelle induite par l'échéance de mise en service du tunnel de base. L'ouverture de cet axe est cruciale sur le plan financier car ce n'est qu'à partir de ce moment que la RPLP pourra être perçue intégralement.

Les syndicats ont procédé à des contrôles très pointilleux sur les chantiers tessinois de la NLFA. Le SIB était présent quotidiennement sur place et a échangé ses impressions sur la situation avec les entrepreneurs. Selon le SIB, la qualité de l'air y est bonne, compte tenu des circonstances.

La Délégation de surveillance de la NLFA considère que les bases juridiques actuelles sont suffisantes pour une gestion correcte des chantiers. Elle exige de la part des constructeurs et des entrepreneurs qu'ils respectent les dispositions en vigueur et attend des autorités compétentes qu'elles contrôlent les chantiers de manière adéquate. Elle attend aussi des partenaires sociaux qu'ils trouvent des solutions pour préserver la paix du travail afin que les chantiers de la NLFA ne soient pas retardés par des grèves.

12.2 Droit des étrangers

Les tunneliers qui travaillent sur les chantiers de la NLFA sont pour la plupart des travailleurs étrangers, si bien que les dispositions sur le droit des étrangers revêtent une importance particulière pour la construction de la NLFA. Lors de sa séance de novembre, la Délégation de surveillance de la NLFA a entendu des représentants de l'Office fédéral des étrangers (OFE) sur la situation dans ce domaine. Elle a observé que les contrôles de l'OFE avaient permis de noter quelques améliorations par rapport à 2001.

Un autre point important est l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2002, des accords bilatéraux avec l'UE. Le nouveau régime a certaines répercussions sur l'exécution du droit des étrangers, bien que la Suisse ait pu négocier une période transitoire de cinq ans. Les autorités fédérales restent investies des tâches de haute surveillance, par contre l'exécution est désormais en grande partie dans les mains des cantons. L'OFE ne doit donner son autorisation plus que pour les ressortissants d'Etats tiers (hors UE / AELE). Les contingents fédéraux pour les entreprises ont également été abolis au profit d'une réserve fédérale pour les cantons.

La question du modèle de durée du travail reste un sujet de premier plan pour l'OFE, car les travailleurs étrangers souhaitent des modèles exploitant au maximum la marge de manœuvre prévue par la loi, voire des options que cette dernière ne permet pas. Ils voudraient pouvoir travailler le plus longtemps possible sans interruption et se rendre ensuite auprès de leur famille. Cette question intéresse moins les travailleurs suisses qui disposent de meilleures possibilités pour revoir leur famille. Les intérêts des travailleurs suisses et étrangers divergent donc sur la question. Le seco, en tant qu'office fédéral compétent, a entièrement utilisé la marge de manœuvre prévue par la législation afin d'autoriser un modèle de travail allant à la rencontre des besoins des travailleurs. Des garde-fous garantissant la protection des travailleurs ont toutefois été mis en place.

La Délégation de surveillance de la NLFA veut que les dispositions légales soient respectées et que la protection des travailleurs figure en haut de la liste des priorités. Elle approuve les solutions pragmatiques tenant compte des désirs légitimes des travailleurs (rendre visite à leur famille) pour autant qu'elles ne débordent pas du cadre légal.

12.3

Droit des assurances sociales

La situation sur les chantiers de la NLFA a également été influencée par des évolutions relevant plutôt du domaine des assurances sociales, comme la question de la retraite anticipée pour les travailleurs du bâtiment. Le chantier d'Amsteg a d'ailleurs connu une grève pour cette raison (en plus des exigences salariales).

En 2001, la Délégation de surveillance de la NLFA avait dû enregistrer des cas de décès sur les chantiers de la NLFA (cf. Rapport d'activité 2001, ch. 12.3). Les enquêtes sur l'accident dans le puits de Sedrun du 13 mars 2001 n'ont pas progressé. ATG pense qu'elles seront suspendues. En août 2002, sur le chantier NLFA de Pollegio (TI), un ouvrier est tombé d'un échafaudage d'une hauteur de 4 m. Gravement blessé, il a dû être transporté à l'hôpital.

La CNA a maintenu son recours contre les CFF SA et ATG fondé sur la loi sur l'assurance-accidents pour les prestations versées à des assurés employés par des entreprises mandatées par ATG. Les parties se sont mises d'accord pour demander une expertise juridique afin d'éclaircir ce cas.

ATG s'investit pour une application systématique des règles sur le contrat d'entreprise et des dispositions légales. Dans ce but, elle a créé un poste de délégué à la sécurité du travail. Sur les chantiers tessinois, des accords ont été passés avec les forces d'intervention locales, par exemple avec le centre de renfort de sapeurs-pompiers de Biasca. Elle attache également une grande importance à la formation et à l'équipement des travailleurs. Des conteneurs de sauvetage ont ainsi été placés dans le tunnel. BLS AT accorde également la plus grande importance au respect des prescriptions de sécurité.

La Délégation de surveillance de la NLFA regrette profondément les accidents survenus sur les chantiers de la NLFA. Elle soutient les efforts des responsables visant à assurer et à maintenir un niveau de sécurité élevé et insiste lourdement sur la nécessité de continuer à accorder la plus haute importance à la sécurité sur les chantiers de la NLFA.

III. Affaires courantes

13 Objets du Conseil fédéral

13.1 Décisions du Conseil fédéral

13.1.1 Tracé de la NLFA dans le canton d'Uri

Le 26 juin 2002, le Conseil fédéral a pris une décision de principe en faveur du tracé de la ligne dit «montagne longue fermée» dans le canton d'Uri. Il a également décidé de modifier le projet de jonction entre le tunnel de base et la ligne principale. Cette nouvelle solution remplace la variante «vallée» retenue jusqu'ici et sera mise à l'enquête dans la première moitié de 2003. En outre, vers le milieu de l'année il sollicitera le Parlement pour qu'il vote un crédit destiné à financer les travaux de planification de cette variante entièrement souterraine ainsi que l'examen d'autres projets ajournés de la NLFA. Sous réserve de l'approbation du Parlement et éventuellement du peuple, la construction du tronçon «montagne longue fermée» pourra commencer à partir de 2020.

En prenant cette décision, le Conseil fédéral a exploité au maximum les possibilités dont il disposait pour satisfaire ses partenaires dans le cadre légal en vigueur. Les requêtes qui vont plus loin que cette décision relèvent des compétences du Parlement et doivent donc faire l'objet d'un message avant que celui-ci, voire le souverain, ne puisse se prononcer à leur sujet (pour plus de détails, cf. ch. 9.1 et 9.2.1).

13.1.2 Libération de réserves et transfert de crédits d'ouvrages

Le 21 août 2002 le Conseil fédéral a libéré pour la première fois des fonds des réserves du crédit global pour la NLFA. Ces ressources devaient financer des améliorations et des modifications apportées au projet de la NLFA que le Conseil fédéral avait déjà approuvées précédemment. Les 395 millions de francs libérés sont destinés à l'axe du Løetschberg et à la ligne d'accès à la NLFA Saint-Gall–Arth-Goldau (cf. ch. 7.2.1).

Les surcoûts à couvrir sur l'axe du Løetschberg se montent à 390 millions de francs. Le projet a dû être modifié en raison de l'évolution des connaissances en matière de sécurité dans les tunnels. La distance entre les galeries transversales reliant les deux tubes a ainsi été réduite de 500 à 333 m. Par ailleurs, le raccordement du tunnel de base à la ligne principale dans la région de Frutigen a été amélioré afin d'optimiser l'exploitation du tunnel tout en renonçant à la troisième voie prévue entre Frutigen

et Winklen. Associée à un changement de voie plus rapide à Frutigen, cette modification entraîne une réduction du temps de parcours et la mise en place d'un nœud ferroviaire complet à Viège. D'autres modifications du projet concernent des changements dans le domaine de la technique ferroviaire, comme l'introduction de la signalisation en cabine (European Train Control System ETCS Level 2) dans le tunnel de base du Løetschberg (cf. ch. 8.2).

Des surcoûts à hauteur de 5 millions de francs sont également à signaler pour la ligne d'accès à la NLFA Saint-Gall–Arth-Goldau.

Les surcoûts liés à des modifications des projets ont pu être réduits d'environ 11 millions de francs grâce à des économies obtenues avec l'optimisation du système d'aération et de drainage ainsi que des transports de matériaux au Løetschberg. L'abandon de la réalisation d'une troisième voie dans la région de Frutigen a également permis une économie de 20 millions et le produit estimé de la vente de terrains atteint 10 millions. Ces montants pourront être affectés au financement des modifications de projet.

13.1.3 Exploitant de l'infrastructure de la ligne de base du Løetschberg

Le 16 octobre 2002, le Conseil fédéral a confié à BLS SA l'exploitation de l'infrastructure de la ligne de base du Løetschberg jusqu'en 2010. Cette décision a été prise sur la base de la concession valable jusqu'à cette date et d'autres conventions déjà en vigueur.

Afin que les travaux préliminaires nécessaires à la mise en service puissent se poursuivre sans heurts, le Conseil fédéral a aussi décidé de financer ces prestations par imputation sur le crédit d'ouvrage «Réserves» du crédit global pour la NLFA. D'ici l'ouverture du tunnel de base du Løetschberg, en 2007, les prélèvements en question devraient atteindre 120 millions de francs (cf. ch. 6.2).

Le DETEC statuera sur l'octroi de la concession d'infrastructure pour l'après 2010 dans le cadre d'une procédure ordinaire. Parmi les décisions prises dans ce contexte, le Conseil fédéral a en outre chargé le DETEC de lui soumettre assez tôt des bases de décision sur la forme future de la propriété de l'infrastructure ferroviaire suisse.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris bonne note des efforts du Conseil fédéral pour éviter de créer un précédent au sujet de l'exploitation des infrastructures de la ligne de base du Løetschberg après 2010.

Elle accueille favorablement les décisions prises, qui doivent permettre de garantir la mise en service rapide et sans heurts du tunnel de base du Løetschberg. L'ouverture du tunnel dans les meilleurs délais est décisive pour remplir le mandat constitutionnel visant à transférer le trafic alpin lourd de la route au rail. Outre une augmentation de capacité pour le trafic ferroviaire, l'ouverture du tunnel de base permettra aussi de percevoir l'intégralité de la RPLP, de sorte que le FPF bénéficiera d'une nouvelle source de liquidités qui pourront être employées pour réaliser les quatre grands projets ferroviaires.

13.2 Objets du Conseil fédéral en préparation

Dans la perspective de sa haute surveillance financière concomitante et du contrôle de l'administration dans le domaine de la NLFA, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est intéressée aux objets en préparation qui seront soumis au Conseil fédéral et au Parlement en 2003.

- Conclusion des conventions relatives à l'ouvrage «Aménagements des lignes du reste du réseau» avec les CFF SA et le BLS SA.
- Adaptation des conventions passées entre la Confédération et les constructeurs aux nouveaux objectifs de coûts et échéances.
- Demande de libération des réserves et d'adaptation du crédit global pour la NLFA en raison du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA non transférable (cf. ch. 6.4).
- Message concernant la libération des ressources bloquées de la NLFA 1, phase 2 ainsi qu'un crédit additionnel au crédit global pour la NLFA (cf. ch. 5.2).
- Message relatif à un crédit de planification pour la NLFA 2, y compris le financement des études sur les tracés prévus à l'art. 8^{bis} de l'arrêté sur le transit alpin (cf. ch. 5.3).

14 Rapports du CDF

14.1 Contrôles du CDF auprès de l'OFT

Dans le cadre d'un contrôle de suivi, en 2002 le CDF a contrôlé la mise en œuvre des recommandations qu'il avait faites à l'OFT au printemps 2001. Il a également examiné l'efficacité des contrôles complémentaires et spéciaux ainsi que la conformité des procédures de modification aux DCN. Dans son rapport le plus récent, le CDF constate que la section AlpTransit de l'OFT applique activement les procédures de modification prévues par les DCN et qu'il met en œuvre les recommandations faites l'année précédente selon leur ordre de priorité.

Dans son rapport sur la révision des comptes 2001 du FPF, le CDF a relevé la régularité de la comptabilité et a noté que les recommandations faites au sujet des comptes 2000 avaient été intégralement mises en œuvre en 2001.

Le CDF a en outre demandé à l'OFT de prendre position sur les principes d'organisation des constructeurs ATG et BLS AT. L'OFT a donc analysé leur structure et a conclu que les deux formes d'organisation se prêtent à une maîtrise efficace et effective de la construction des tunnels de base. Toutes deux se justifient et ont leurs points forts ainsi que leur points faibles. Les opportunités et les risques qui en découlent sont connus des deux directions et les risques résiduels sont gérés activement.

14.2

Contrôles du CDF auprès des constructeurs

14.2.1

Evaluation du processus de prévision des coûts finaux chez les constructeurs

Pour émettre un avis politique sur l'évolution des coûts, la Délégation de surveillance de la NLFA et le Parlement doivent pouvoir s'appuyer sur un flux d'informations sans faille, à tous les niveaux: des entreprises de construction et consortiums au Parlement, en passant par les constructeurs et les services fédéraux compétents.

L'année dernière, le CDF avait procédé à un examen formel de la circulation des données et des informations dans l'entreprise BLS AT, en partant des chantiers pour aboutir à la direction (cf. Rapport d'activité 2001, ch. 3.3.5). Il s'était attaché en particulier aux réglementations relatives au controlling, à la préparation des rapports et aux procédures de modification, ainsi qu'à la manière dont celles-ci sont appliquées au niveau des chantiers et du constructeur.

En 2002, le CDF a effectué un contrôle de suivi auprès de BLS AT au sujet des processus de prévision des coûts finaux et de modification. Dans le cadre du contrôle de suivi du processus de prévision des coûts finaux, il a non seulement vérifié si les recommandations de l'année précédente avaient été suivies mais il a également procédé à une appréciation «matérielle» de la prévision des coûts finaux sur place, soit sur les chantiers (cf. ch. 11.2).

Il a pu constater que BLS AT avait mis en œuvre les mesures proposées lors du contrôle effectué l'année précédente, que le flux des informations des chantiers vers la direction était assuré et que les indications fournies par BLS AT dans son rapport de situation étaient suivies d'effets jusque sur les chantiers. Sous réserve des recommandations émises suite à l'examen effectué cette année, le processus de modification est appliqué activement et en conformité avec les dispositions des DCN.

En 2001, BLS AT avait rejeté la recommandation du CDF lui suggérant de constituer un service de révision interne indépendant (cf. ch. 3.3).

La Délégation de surveillance de la NLFA avait salué la volonté de BLS AT de consolider sa gestion financière. Mais vu le volume important des ressources engagées et la complexité du projet, elle avait aussi appuyé la recommandation du CDF suggérant au conseil d'administration de BLS AT de créer, comme cela se fait dans toutes les sociétés anonymes d'une certaine taille, un service de révision interne indépendant, en plus de l'organe de révision statutaire. Ce d'autant que, suite à l'intervention du CDF et de la Délégation de surveillance de la NLFA (cf. Rapport d'activité 1999, ch. B 2.5) ATG dispose d'un tel organe depuis deux ans (service de révision interne des CFF).

Après plusieurs tours de tables et divers contacts entre la direction de BLS AT et le CDF, le conseil d'administration de la société a décidé de statuer sur la structure de son service de révision interne début 2003. Le cahier des charges sera défini en collaboration avec le CDF et ce service pourra ensuite rapidement être opérationnel.

En 2001, le CDF avait également procédé à un contrôle du processus de prévision des coûts finaux auprès d'ATG. Le rapport du 21 janvier 2002 constate qu'un sys-

tème de contrôle logique et sans faille a été établi pour les comptes et que les processus et les principes nécessaires au controlling des coûts sont définis.

14.2.2 Séparation des fonctions d'étude de projet et d'exécution chez les constructeurs

Lors d'un précédent contrôle auprès d'ATG, le CDF avait constaté que les fonctions d'étude de projet et d'exécution avaient été attribuées au même mandataire. Chez BLS AT, l'attribution des mandats de ce type à des mandataires différents avait conduit à une forme de «séparation des pouvoirs» permettant de gérer d'éventuels risques.

À la demande de la Délégation de surveillance de la NLFA, le CDF a examiné cette problématique avec l'OFT. Ils en ont conclu que les structures d'ATG et de BLS AT comportent chacune des avantages et des inconvénients. ATG surveille les risques en assumant elle-même une haute direction forte ainsi que des tâches clés qui incombent généralement à la direction de chantier. Selon le CDF, la pluralité d'opinions et le principe du double contrôle sont ainsi garantis.

La Délégation de surveillance de la NLFA convient avec le CDF qu'une organisation ne prévoyant pas la séparation des tâches d'étude de projet et d'exécution nécessite un système de contrôle interne efficace et bien rôdé. Sur la base de l'évaluation faite par le CDF et l'OFT, elle constate qu'ATG remplit cette condition et que ses responsables sont conscients de son importance.

15 Contrôles complémentaires et spéciaux de l'OFT

15.1 Contrôles dans le domaine des contrats et des adjudications

Les derniers contrôles des adjudications des lots principaux de tunnels se sont formellement achevés pendant la période sous revue. Il s'agit en l'occurrence de la modification/extension du mandat relatif à la base de Ferden, sur l'axe du Lœtschberg, et de l'adjudication du lot principal combiné Faïdo/Bodio sur l'axe du Gothard.

En ce qui concerne la procédure d'adjudication de Ferden, l'OFT a conclu qu'elle s'était déroulée correctement dans l'optique du droit sur les marchés publics et du droit des contrats.

Concernant les adjudications de gré à gré, notamment lors d'une extension du mandat, il a recommandé de ne se prévaloir qu'avec retenue des exceptions prévues par le droit des soumissions, et uniquement pour des motifs qualifiés. Les aspects juridiques en question doivent faire l'objet de contrôles standardisés consignés dans des rapports.

Le contrôle de l'adjudication du lot combiné Faido/Bodio a montré qu'ATG avait préparé et mené la procédure avec soin. Tous les aspects du droit des soumissions et du droit des contrats ont fait l'objet de l'attention requise, dans toutes les phases de la procédure. Les dispositions du droit des marchés publics ont également été respectées, sauf quelques détails sans importance.

L'OFT a recommandé de spécifier, dans les appels d'offre, la pondération des critères utilisés lors de l'évaluation des offres. Il souhaite aussi que les constructeurs vérifient les conditions à une exclusion (p. ex. pour cause de dossier incomplet) ou à une prise en considération de certaines offres dans les évaluations (p. ex. offres retirées) et qu'ils précisent ces points, si nécessaires, dans les futurs appels d'offre. Enfin, il souligne qu'il est impératif de se conformer aux critères formels spécifiés à l'art. 26 de l'ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (OMP; RS 172.056.11). Cette disposition précise les conditions et exigences relatives aux négociations menées dans le cadre de la procédure d'adjudication. L'OFT avait déjà soulevé la problématique du respect des critères formels dans de précédents rapports de contrôle. Dans l'optique du droit de recours contre les adjudications entré en force le 1^{er} juin 2002, il convient de porter la plus grande attention aux dispositions sur la forme, car en cas de violation l'adjudication pourrait être annulée.

Pendant l'exercice en cours, l'OFT examinera à nouveau de plus près les procédures d'adjudication dans le domaine des services, l'exécution des contrats et les éventuelles extensions de mandat.

Sur la base des récents contrôles de l'OFT, la Délégation de surveillance de la NLFA constate que, ces derniers temps, les constructeurs ont encore perfectionné leurs compétences en matière d'adjudications et de contrats, en particulier dans le cadre des grands lots de construction, et qu'ils ont largement respecté la réglementation relative aux marchés publics.

15.2 Contrôles dans le domaine des coûts

Les contrôles des coûts effectués auprès des deux constructeurs pendant la période sous revue n'ont donné lieu à aucune remarque importante. Cela est dû en particulier aux problèmes informatiques rencontrés par ATG, qui ont nécessité le report en 2003 d'un contrôle spécial de l'OFT (cf. Rapport d'activité 2001, ch. 10.2).

En 2002, l'OFT a effectué trois contrôles auprès d'ATG en rapport avec la détermination de l'indice de renchérissement pour l'année 2001. Ces contrôles ont été coordonnés avec le CDF. L'examen a porté sur l'évolution des prix entre les devis apurés et les offres faites pour les lots d'Amsteg, de Faido / Bodio et de Sedrun. Les chiffres obtenus lors de ce contrôle ont été pris en compte dans le calcul de l'indice de renchérissement de la NLFA (cf. ch. 6.4.2).

Par ailleurs, l'OFT a aussi vérifié le calcul du renchérissement des contrats concernant le tunnel de base du Lötschberg à Steg, Ferden et Thoune. Le contrôle a montré que, d'une manière générale, la méthode dite de l'indice spécifique d'ouvrage est appliquée systématiquement, que la documentation est claire et que les recommandations de la Coordination des services fédéraux de la construction et de

l'immobilier (KBOB), de la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) et de la Société suisse des entrepreneurs (SSE) sont observées. Les petites erreurs constatées ont été supprimées.

15.3 Contrôles dans le domaine de la procédure de modification

Pendant la période sous revue, l'OFT s'est rendue à plusieurs reprises à Thoune afin d'y examiner un choix de demandes de modifications soumises par BLS AT. Il s'agissait d'une mesure visant à réduire la charge administrative car le cadre ordinaire du processus de modification prévu par les DCN menaçait d'imploser sous le volume des modifications liées, d'une part, à la progression des projets (avant-projets, projets de mise à l'enquête et projets de construction dans les régions de Frutigen et Rarogne) et, d'autre part, à la technique ferroviaire. Trois rapports de révision avec recommandations ont été établis et paraphés.

15.4 Contrôles dans le domaine de la gestion des risques et de l'assurance-qualité

L'OFT a effectué des contrôles auprès de BLS AT, sur les tronçons de Mitholz et de Frutigen, avec le soutien des experts du Groupe de suivi technique AlpTransit (TBT-AT). Le thème principal de ces deux contrôles a été la détection précoce des risques par les constructeurs dans la phase d'exécution et l'approche concrète des opportunités et des risques (enregistrement, interprétation, évaluation).

Les autres sujets traités ont été, chez ATG, la construction du second puits de Sedrun, la maîtrise des risques logistiques liés à l'exploitation du chantier du tunnel de Sedrun, l'exploitation des opportunités pouvant se dégager des retards du projet dans le canton d'Uri et la coordination entre constructeur, géologue, direction du chantier et entrepreneur.

Pour BLS AT, l'accent a été mis sur les aspects prioritaires de l'assurance-qualité du projet que sont les venues d'eau de karst dans le tunnel de Mitholz Sud et le passage sous la ligne montagnarde du Løtschberg au portail Nord du tunnel de base. Ont également été contrôlés, la structure des radiers dans le tunnel de Mitholz Sud et Nord, les risques de calcination dans le tunnel de Mitholz Sud, les conséquences des convergences et de l'apparition de sources dans le tunnel de Mitholz Nord ainsi que l'état des projets d'exécution et des adjudications sur le tronçon Løtschberg Nord.

En bref, les deux constructeurs disposent d'un système de gestion des risques professionnel fondé sur les DCN. Sur les deux axes, on peut relever d'importants risques pour le respect des échéances (ETCS Level 2 au Løtschberg, tracé de la ligne dans le canton d'Uri au Gothard) dont la maîtrise implique une approche globale de toute la marge de manœuvre encore disponible pour la construction du gros œuvre ainsi que pour l'installation des équipements ferroviaires. Dans tous les domaines examinés, des potentiels supplémen-

taires en termes de coûts et d'échéances ont été mis en lumière. Actuellement, les constructeurs étudient la manière de les exploiter.

16 Rapports de gestion des constructeurs

Pendant la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a pris connaissance des rapports de gestion 2001 de BLS AT et ATG. Elle a examiné plus précisément la réserve émise par les réviseurs externes au sujet des rapports de gestion et le rôle des constructeurs. Elle a souhaité la bienvenue aux nouveaux présidents et aux nouveaux administrateurs de ces sociétés.

16.1 Réserve des réviseurs externes

Dans les rapports de gestion des constructeurs établis jusqu'ici, les organes de révision statutaires ont émis la réserve suivante:

«Les coûts cumulés relatifs aux projets Gothard et Suisse orientale» respectivement «à la construction de la ligne de base du Løtschberg sont entièrement inscrits à l'actif. Pour le moment, il est impossible d'évaluer définitivement ces coûts à leur valeur opérationnelle future. Compte tenu des incertitudes relatives à la rentabilité du projet, il est probable qu'à l'avenir les montants passés à l'actif devront faire l'objet d'importants amortissements.

Malgré la réserve qui précède, ... nous vous recommandons d'approuver les comptes annuels qui vous sont présentés, dans la mesure où l'ordonnance sur les comptes spéciaux NLFA et la convention conclue entre la Confédération et BLS AT» respectivement «ATG prévoit obligatoirement le report des amortissements jusqu'au moment de la mise en service de l'infrastructure. Par ailleurs, comme nous l'ont confirmé les services fédéraux compétents, les contributions versées à fonds perdu sont à considérer comme des ajustements de valeur.»

Les mêmes réserves ont été apportées dans les rapports de gestion 2001 mais, compte tenu des remarques de la Délégation de surveillance de la NLFA dans son dernier rapport d'activité (cf. Rapport d'activité 2001, ch. 3.5.1) elles ont été complétées avec la phrase suivante:

«En outre, les éclaircissements demandés par la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) à l'OFT et au CDF confirment que les questions de valorisation sont régies par une législation fédérale spéciale qui prime la législation ordinaire.»

16.2 Constitution des constructeurs en sociétés anonymes

Lors d'un entretien avec le secrétaire général du DETEC, la Délégation de surveillance de la NLFA a mis un point final à la discussion portant sur la structure juridique des constructeurs, qui ont été constitués en sociétés anonymes (cf. Rapport d'activité 2001, ch. 3.5.2).

Au début des années nonante, les maîtres d'ouvrage responsables de la réalisation de la NLFA étaient les deux compagnies de chemin de fer, les CFF SA et le BLS SA. Ce dernier avait fondé une société affiliée pour assumer cette fonction. Sur mandat du DETEC, un groupe de travail constitué de représentants de plusieurs départements avait évalué différents modèles de maître d'ouvrage. En outre, un expert indépendant étranger avait étudié les modèles de maître d'ouvrage qui avaient été utilisés lors de la réalisation de grands projets d'infrastructure à l'étranger. Pour l'essentiel, la question posée était de savoir s'il était judicieux de confier la fonction cruciale de constructeur aux compagnies de chemin de fer. Les conseils d'administration et les directions exécutives de ces entreprises avaient alors déjà fort à faire avec la mise en œuvre de la réforme des chemins de fer et l'adaptation à la libéralisation partielle du marché. On craignait aussi que les chemins de fer, en tant que futurs exploitants, ne soient tentés de se créer des avantages.

L'expertise publiée au milieu des années nonante présentait quatre modèles avec leurs avantages et leurs inconvénients:

1. Une société appartenant à la Confédération, créée sur la base d'une législation spéciale, pour les axes du Gothard et du Lötschberg.
2. Une holding avec deux sociétés affiliées, l'une pour le Gothard, l'autre pour le Lötschberg, avec une participation éventuelle des compagnies de chemin de fer ou de particuliers dans le capital des sociétés affiliées.
3. Deux sociétés distinctes appartenant à la Confédération, l'une pour le Gothard, l'autre pour le Lötschberg.
4. Deux sociétés distinctes appartenant aux compagnies de chemin de fer, l'une pour le Gothard, l'autre pour le Lötschberg.

Pour de grands ouvrages réalisés au Danemark et en France, la tendance était à déléguer le plus possible la réalisation au secteur privé. Pour les ouvrages du Brenner et du Mont Cenis, on a d'abord fondé des sociétés publiques pour leur confier la planification. Après un intense débat – qui avait aussi impliqué la Délégation des finances – le DETEC s'était prononcé en faveur de la quatrième solution. Pour les raisons déjà évoquées, il n'était pas souhaitable de confier la construction aux compagnies de chemin de fer. La meilleure solution aurait été la création d'une holding de la Confédération ayant deux sociétés affiliées, mais il avait fallu y renoncer pour des questions de procédure politique. En effet, cette solution aurait nécessité une nouvelle modification de l'arrêté sur le transit alpin, un débat sur une législation spéciale et la mise en place d'un financement par la Confédération. Tout cela aurait pris trop de temps. En optant pour la quatrième solution, le DETEC ne voulait pas risquer de perdre du temps et un savoir-faire précieux. En outre, ce modèle évolutif permettait aussi d'envisager une participation ultérieure de la Confédération et de particuliers.

Dans les deux sociétés constituées sur cette base, que l'on a appelées «constructeurs», un conseil d'administration composé de professionnels a pour mandat de construire les tunnels de base voulus par le politique dans les délais, en respectant les critères de qualité imposés ainsi que le cadre budgétaire. Selon les conventions passées entre la Confédération et les compagnies de chemin de fer, la composition des conseils d'administration et l'élection de nouveaux administrateurs se fait en concertation avec la Confédération. Le profil d'exigences des membres des conseils

d'administration est ainsi établi conjointement par le DETEC et les compagnies de chemin de fer.

En principe, la Confédération pourrait désigner trois administrateurs. Le DETEC ne prévoit de faire usage de ce droit qu'en cas d'extrême urgence et juge plus important de veiller à ce que les administrateurs et leurs présidents ne soient pas dominés par les compagnies de chemin de fer. Le DETEC entretient des rapports réguliers avec certains membres des conseils d'administration qui ne sont cependant pas des représentants de l'Etat au sens de l'art. 762 CO et ne reçoivent donc aucune instruction de la part de la Confédération.

Pendant la période sous examen, la Délégation de surveillance de la NLFA est intervenue pour que, lors de l'élection de nouveaux administrateurs, l'on tienne plus compte de la qualité «publique» du commettant. Les administrateurs doivent avoir conscience que leur société anonyme, malgré sa structure de société privée, travaille avec des deniers publics et que les pouvoirs publics peuvent donc légitimement exiger des explications précises sur leur utilisation.

Le DETEC a pris note de cette recommandation et a complété le profil d'exigences en conséquence. Les administrateurs doivent avoir conscience que ces ouvrages sont financés par des fonds publics, que la Confédération exerce diverses fonctions de surveillance et que le Parlement suit le projet de très près.

Lors de l'élection des nouveaux présidents des conseils d'administration, le DETEC et les compagnies de chemin de fer ont tenu compte des observations de la Délégation de surveillance de la NLFA.

Le secrétaire général du DETEC a confirmé le constat de la Délégation de surveillance de la NLFA selon lequel les dispositions du droit public priment le droit général (cf. Rapport d'activité 2001, ch. 3.5.2). De ce fait, les investissements non rentables ne peuvent être passés à l'actif. Le CDF a confirmé qu'il n'existait pour le moment ni risque de faillite ni lacune de financement. Les constructeurs ont pour mandat de réaliser ces ouvrages. Le Parlement a voté les crédits requis et c'est à lui qu'il incombe d'adopter d'éventuels crédits additionnels.

Compte tenu de cette structure, les conseils d'administration des constructeurs n'ont qu'une responsabilité limitée: réaliser les ouvrages commandés dans les délais, comme demandé et en respectant le budget. La propriété des tunnels a été définie dans les conventions passées avec les constructeurs: les ouvrages appartiennent à la Confédération.

16.3 Elections au conseil d'administration d'ATG et de BLS AT

Dans son dernier rapport, la Délégation de surveillance de la NLFA s'était félicitée de la décision du conseil d'administration d'ATG de réorganiser la direction de l'entreprise au début de 2002 (cf. Rapport d'activité 2001, ch. 3.5.3). La direction d'ATG se compose de cinq membres qui, outre le président, sont tous responsables

d'un secteur d'activité clé de la société: Planification, Construction du tunnel et de la ligne, Equipements ferroviaires, Finances et controlling.

L'élection des nouveaux présidents et d'un nouvel administrateur dans chacun des conseils d'administration a eu lieu en 2002. Vers le milieu de l'année, en leur qualité d'assemblée générale et après consultation du DETEC, les CFF SA et le BLS SA ont élu les nouveaux membres suivants dans le conseil d'administration de leurs sociétés affiliées:

- Franz Kellerhals, nouveau président du conseil d'administration d'ATG
- Dave Schnell, nouveau membre du conseil d'administration d'ATG
- Karl Ludwig Fahrländer, nouveau président du conseil d'administration de BLS AT
- François Descoeudres, nouveau membre du conseil d'administration de BLS AT

IV. Conclusion

Au cours de l'exercice sous revue, l'activité de la Délégation de surveillance de la NLFA a été marquée principalement par la précarité grandissante du projet au niveau des coûts et des crédits due à l'utilisation presque complète des réserves, par la dégradation de la situation sur le plan des délais en particulier sur l'axe du Gothard et sur les décisions prises par le Conseil fédéral au sujet du tracé de la NLFA dans le canton d'Uri à court et à plus long termes. La marge de manœuvre inhérente au cadre financier et légal décidé par le Parlement atteint ses limites. Ces développements vont contraindre le Parlement à s'exprimer sur deux messages qui lui seront présentés en 2003, l'un sur la libération des ressources bloquées du crédit global pour la NLFA et sur un éventuel crédit additionnel dont le montant reste encore à déterminer, l'autre sur la mise en route et la planification d'une extension de la NLFA 1 comprenant le projet «montagne longue fermée» et d'autres parties du projet NLFA ajournées et non financées (NLFA 2).

Dans le cadre de son activité, la Délégation de surveillance de la NLFA veille à ne pas empiéter sur la sphère de compétences et les responsabilités du Conseil fédéral. Il est cependant de son devoir d'informer dès que possible les commissions dont elle émane des conséquences des décisions qui ont été prises et, autant que faire se peut, de la direction poursuivie et des mesures saisies, car ces commissions auront par la suite à traiter des messages et à approuver les crédits évoqués.

Dans le présent rapport, fidèle à son mandat, la Délégation de surveillance de la NLFA a rendu compte essentiellement des faits et constatations controversés ou critiqués. Ainsi, de nombreux points positifs qu'elle a pu relever lors de ses investigations et dans le cadre des contacts directs qu'elle a eus tout au long de l'année n'ont pas pu être suffisamment développés. Elle tient donc, en conclusion, à remercier le Conseil fédéral, le Contrôle fédéral des finances, les services fédéraux impliqués et les constructeurs pour la détermination dont ils font preuve dans la réalisation de ce gigantesque projet.

Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
ARE	Office fédéral du développement territorial
ATG	AlpTransit Gothard SA
BLS AT	BLS AlpTransit SA
BLS SA	Chemin de fer du Lötschberg SA
BT	Bodensee-Toggenburg-Bahn
CDF	Contrôle fédéral des finances
CFF SA	Chemins de fer fédéraux SA
CNA	Caisse nationale suisse en cas d'accidents
CO	Code des obligations
CPPTS	Commission professionnelle paritaire pour les travaux souterrains
DCN	Directives sur le controlling de la NLFA
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFF	Département fédéral des finances
DT	Direction du travail
ETCS	European Train Control System
FPF	Fonds pour les grands projets ferroviaires
FTP	Financement des projets d'infrastructure des transports publics
KBOB	Coordination des services fédéraux de la construction et de l'immobilier
LFC	Loi sur les finances de la Confédération
LREC	Loi sur les rapports entre les conseils
LTr	Loi sur le travail
NIR	Nouvel indice de renchérissement de la NLFA
OFC	Ordonnance sur les finances de la Confédération
OFE	Office fédéral des étrangers
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFEG	Office fédéral des eaux et de la géologie
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
OMP	Ordonnance sur les marchés publics
OOA	Ordonnance sur les ouvrages d'accumulation
Otransa	Ordonnance sur le transit alpin
PO SiB-AT	Organisation de projet «Rapport de sécurité AlpTransit»
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
SA	Société anonyme
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SOB	Südost-Bahn
TBT-AT	Groupe de suivi technique AlpTransit

Bases légales et messages

Arrêté FTP	Arrêté fédéral du 20 mars 1998 relatif au financement des projets d'infrastructure des transports publics (art. 196, ch. 3, de la Constitution fédérale; RS 101)
Arrêté sur le financement du transit alpin	Arrêté fédéral du 8 décembre 1999 sur le nouveau crédit global pour la NLFA (FF 2000 142)
Arrêté sur le transit alpin	Arrêté fédéral du 4 octobre 1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (RS 742.104)
Code des obligations	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations) (CO; RS 220)
Loi sur la police des eaux	Loi fédérale du 22 juin 1877 sur la police des eaux (RS 721.10)
Loi sur le travail	Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr; RS 822.11)
Loi sur les finances de la Confédération	Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0)
Loi sur les rapports entre les conseils	Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (LREC; RS 171.11)
Message FTP	Message du 26 juin 1996 concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics (FF 1996 IV 648)
OMP	Ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (OMP; RS 172.056.11)
Ordonnance sur le transit alpin	Ordonnance du 28 février 2001 sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (Otransa; RS 742.104.1)
Ordonnance sur les finances de la Confédération	Ordonnance du 11 juin 1990 sur les finances de la Confédération (OFC; RS 611.1)
Ordonnance sur les ouvrages d'accumulation	Ordonnance du 7 décembre 1998 concernant la sécurité des ouvrages d'accumulation (OOA; RS 721.102)
Règlement du fonds	Arrêté fédéral du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (RS 742.140)

Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes: principales instances investies de tâches de surveillance, de contrôle et d'exécution

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
Parlement	commettant	
<i>Commissions de contrôle</i>		
– Commissions de gestion (CdG)	contrôle parlementaire de l'Administration (concomitante/a posteriori)	– sur la gestion des affaires du Conseil fédéral (y compris le DETEC et l'OFT) – sur la gestion des affaires de l'Administration fédérale (y compris le DETEC et l'OFT)
– Commissions des finances (CdF)	haute surveillance financière du Parlement (conceptuelle/a posteriori)	– dans le cadre de l'examen préalable du projet de budget de la Confédération (y compris le DETEC et l'OFT ainsi que le FPF) – dans le cadre de l'examen préalable du compte d'Etat (y compris le DETEC et l'OFT ainsi que le FPF)
<i>Délégations de surveillance</i>		
– Délégation des finances (Delfin)	haute surveillance financière du Parlement (concomitante/a posteriori)	– sur l'ensemble du budget de la Confédération (y compris le DETEC et l'OFT ainsi que le FPF)

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
– Délégation de surveillance de la NLFA (DSN)	contrôle parlementaire de l'Administration et haute surveillance financière sur la réalisation de la NLFA (concomitante / a posteriori)	– sur la conformité des prestations ainsi que sur le respect des bases légales, des prestations, des délais, des coûts et des crédits – sur l'organisation des projets et de la surveillance – sur l'exercice des fonctions de surveillance et de gestion par les autorités de surveillance – sur la base des critères du contrôle parlementaire de l'Administration (légalité, opportunité, capacité, efficacité) et de la surveillance financière (légalité, urgence, rentabilité et économie) – en coordination avec la Délégation des finances et les commissions dont émane la Délégation de surveillance de la NLFA
Conseil fédéral	commettant	– surveillance stratégique du projet – notamment, libération des crédits d'engagement et décision relatives aux rallonges de crédit
Contrôle fédéral des finances (CDF)	haute surveillance financière au niveau des autorités (concomitante / a posteriori)	– coordination des programmes de vérification des organes de révision des constructeurs, de l'IF-OFT et de la section Alp Transit de l'OFT (selon l'ordonnance sur le transit alpin et les directives du CDF) – vérifications auprès de l'OFT quant à la conception des contrôles et à l'exécution des tâches – contrôles directs, formels et matériels, chez les constructeurs, notamment dans les domaines des soumissions et adjudications, de la marche des affaires et de la gestion des contrats – mandat de réviseur des comptes du FPF – établissement de rapports de révision et de prises de position à l'intention de la DSN et de la DelFin

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
Autorités fédérales DETEC – Secrétariat général du DETEC (SG DETEC) – Experts indépendants du DETEC	surveillance du projet au niveau départemental	– surveillance stratégique du projet – évaluation de tâches centrales, afférentes à des projets ou à des événements particuliers, à l'intention du chef du département – examen de questions techniques spécifiques (géologie, hydrologie, technique de construction des tunnels, technique ferroviaire, etc.) – recours ponctuel pour recueillir un avis indépendant sur des questions cruciales
	expertises indépendantes à l'intention du DETEC	
	surveillance du projet au niveau de l'office	– prise en charge de la direction du projet (y compris outils informatiques) – surveillance opérationnelle directe du projet au niveau de l'administration quant à la conformité des prestations et au respect des coûts, des échéances et de la qualité, en particulier – contrôles complémentaires et spéciaux auprès des constructeurs – contrôles matériels de la gestion des crédits par les constructeurs – examen des dossiers de soumission – fixation des exigences contractuelles minimales – examens ponctuels des adjudications et des contrats – système de rapports au niveau des autorités – contrôle des points de jonction entre les différentes comptabilités, y compris l'audit informatique – examen des systèmes de contrôle internes des constructeurs – contrôle formel de la comptabilité des projets – contrôle formel des crédits et des contrats – contrôles spéciaux ciblés
Office fédéral des transports (OFT) – Section AlpTransit (Division Construction)		
– Inspection des finances (IF OFT)	surveillance financière au niveau de l'office	

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
– Groupe d'experts OFT	groupe de suivi technique de l'OFT	– examen de questions techniques spécifiques (géologie, hydrologie, technique de construction des tunnels, technique ferroviaire, etc.)
<i>Office fédéral des étrangers (OFE)</i>	surveillance dans le domaine du droit des étrangers	– haute surveillance sur l'exécution de la réglementation sur les étrangers afin d'assurer une pratique homogène dans tous les cantons – procédure d'approbation pour les autorisations des cantons délivrées aux ressortissants d'Etats tiers (surtout dans le tertiaire) – coordination avec les constructeurs, les entreprises (consortiums), la CNA, les offices cantonaux du travail et de la police des étrangers, les inspections cantonales du travail ainsi que la CPPTS
<i>Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)</i>	surveillance (et exécution) dans le domaine de la loi sur le travail	– exécution directe seulement pour l'octroi d'autorisations concernant la durée du travail – coordination de la surveillance en matière de protection des travailleurs et de prévention des accidents à l'égard des cantons, compétents pour l'exécution, et de la CNA
<i>Office fédéral des assurances sociales (OFSP)</i>	surveillance générale dans le domaine des assurances sociales	– surveillance dans le domaine des questions de fond relevant du droit des assurances sociales
CNA	réglementation et exécution dans le domaine de la sécurité des travailleurs	– coordination avec le seco: direction dans les domaines de la sécurité des travailleurs et de la LTr, pour les travaux souterrains, dans les secteurs où prévaut la loi sur l'assurance-accidents (selon circulaire de l'OFDE d'avril 1998)

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
Cantons NLFA		
Offices cantonaux du travail	exécution du droit des étrangers, de la loi sur le service de l'emploi et de la loi sur l'assurance-chômage	– examen des demandes de permis de travail et attribution des contingents – mise en œuvre de mesures appropriées concernant le marché du travail – conseil / placement des demandeurs d'emploi par les ORP
Offices cantonaux de la police des étrangers	exécution du droit des étrangers	– octroi des permis de travail
Inspections cantonales du travail	exécution de la loi sur le travail et de la loi sur l'assurance-accidents (pour autant que la CNA ne soit pas compétente)	– contrôles sur les chantiers de la NLFA dans le cadre de l'exécution de la LTr – coordination avec la CNA (selon circulaire de l'OFDE d'avril 1998)
Constructeurs		
AlpTransit Gothard SA (ATG)	maîtres d'ouvrage	– responsabilité principale de la planification et de la fourniture des prestations commandées, y compris du respect des coûts et des délais conformément aux conventions passées entre la Confédération et les constructeurs
BLS AlpTransit SA (BLS AT)		– responsabilité principale en particulier des adjudications et des contrats en conformité avec les DCN
CFF SA		– responsabilité principale pour tous les risques sauf en cas de modification de la commande par la Confédération
BLS SA		– modification du cadre juridique de la NLFA
Bodensee-Toggenburg-Bahn (BT)		– retards dans la mise à disposition des ressources financières par la Confédération
Südost-Bahn (SOB)		– retards dans la mise à disposition des ressources financières par la Confédération
Chemin de fer Furka-Oberalp (FO)		– retards dans la mise à disposition des ressources financières par la Confédération
Rhätische Bahn (RhB)		– retards dans la mise à disposition des ressources financières par la Confédération

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
– Services de révision interne	controlling financier interne	– contrôle interne de la tenue régulière des comptes – examen des procédures et des processus
<i>Organes de révision statutaires</i>	révision externe	– examen de conformité au droit et aux statuts de la comptabilité financière des constructeurs
Partenaires CCT		
Commission professionnelle paritaire pour les travaux souterrains (CPPTS)	contrôle et exécution de la convention nationale du secteur principal de la construction	– poursuite des violations de la Convention nationale de travail

Table des matières

Condensé	5316
I. Mandat et organisation	5326
1 Mandat	5326
1.1 Bases	5326
1.2 Droits à l'information	5326
1.3 Rapports aux commissions dont sont issus les membres de la Délégation de surveillance de la NLFA	5327
2 Composition	5328
3 Surveillance et contrôle	5329
3.1 Surveillance et contrôle au niveau du Parlement	5329
3.2 Surveillance et contrôle au niveau des autorités fédérales	5330
3.2.1 Surveillance du projet	5330
3.2.2 Surveillance financière	5331
3.2.3 Surveillance dans le domaine du droit des étrangers et de la loi sur le travail	5331
3.3 Surveillance et contrôle au niveau des constructeurs	5331
3.4 Effets et efficacité du système de surveillance	5332
3.4.1 Effets	5332
3.4.2 Efficacité	5333
4 Activités de contrôle	5334
II. Affaires de première importance	5334
5 Construction de la NLFA 1 et planification d'une NLFA 2	5334
5.1 Conception de la NLFA	5334
5.2 NLFA 1, phase 2: message concernant la libération des ressources bloquées	5337
5.3 NLFA 2: message relatif à un crédit de planification	5338
5.4 NLFA 2: percement du second tube du tunnel de base du Lötschberg	5339
6 Coûts	5340
6.1 Vue d'ensemble des coûts	5340
6.2 Surcoûts présumés liés aux projets	5341
6.2.1 Surveillance du projet	5342
6.2.2 Axe du Lötschberg	5343
6.2.3 Axe du Saint-Gothard	5344
6.2.4 Aménagements de la Surselva	5346
6.2.5 Raccordement de la Suisse orientale	5346
6.2.6 Aménagements Saint-Gall–Arth–Goldau	5347
6.2.7 Aménagements des lignes du reste du réseau	5347
6.3 Optimisation des projets et planification de compensation	5347

6.4	Charges présumées au titre du renchérissement, de la TVA et des intérêts intercalaires	5349
6.4.1	Composition des charges	5349
6.4.2	Indice de renchérissement de la NLFA jusqu'à fin octobre 2002	5350
7	Financement de la NLFA	5350
7.1	Contrôle du financement par le biais des crédits	5350
7.2	Crédits d'engagement	5351
7.2.1	Crédit global pour la NLFA: utilisation du crédit d'ouvrage «Réserves»	5351
7.2.2	Crédit global pour la NLFA: crédit additionnel	5353
7.2.3	Nécessité d'un crédit additionnel	5353
7.2.4	Moment opportun d'une demande de crédit additionnel	5354
7.2.5	Relèvement du crédit d'ouvrage «Réserves» au moyen d'un crédit additionnel	5355
7.2.6	Rallonges de crédit décidées par le Conseil fédéral	5355
7.3	Crédits de paiement	5356
7.3.1	Fonds pour les grands projets ferroviaires	5356
7.3.2	Augmentation des crédits de paiement par le Conseil fédéral	5358
7.3.3	Adoption d'un crédit supplémentaire et d'un crédit reporté par le Parlement	5358
8	Délais	5358
8.1	Retards importants au Gothard	5358
8.2	Calendrier respecté au Lötschberg	5359
8.3	Echéances pour la mise en service des autres ouvrages	5360
9	Raccordements à la NLFA	5360
9.1	Raccordement du tunnel de base du Gothard à la ligne principale dans la région d'Uri (NLFA 1)	5360
9.2	Jonctions avec le tunnel de base sur l'axe du Gothard	5361
9.2.1	Jonction dans le canton d'Uri: projet «montagne longue fermée» (NLFA 2)	5361
9.2.2	Jonction dans le canton de Schwyz (NLFA 2)	5365
9.2.3	Jonctions dans le canton du Tessin (NLFA 2)	5367
9.3	Lignes d'accès à la NLFA en Suisse	5367
9.3.1	Aménagements des lignes du reste du réseau	5367
9.4	Lignes d'apport de la NLFA à l'étranger	5367
9.4.1	Lignes d'apport au sud et tunnel de base du Ceneri	5368
9.4.2	Lignes d'apport à l'est et à l'ouest	5369
9.4.3	Lignes d'apport au nord	5369
10	Sécurité lors de la construction et de l'exploitation de la NLFA	5370
10.1	Sécurité lors de la construction de la NLFA	5370
10.2	Sécurité des barrages dans le périmètre des chantiers de la NLFA	5371
10.3	Sécurité opérationnelle de la NLFA	5372

11	Directives sur le controlling de la NLFA	5374
11.1	Directives optimisées et complétées	5374
11.2	Contrôle de la conformité aux DCN	5375
12	Droit du travail, droit des contrats, droit des étrangers et droit des assurances sociales sur les chantiers NLFA	5376
12.1	Droit du travail et droit des contrats	5376
12.2	Droit des étrangers	5378
12.3	Droit des assurances sociales	5379
III.	Affaires courantes	5380
13	Objets du Conseil fédéral	5380
13.1	Décisions du Conseil fédéral	5380
13.1.1	Tracé de la NLFA dans le canton d'Uri	5380
13.1.2	Libération de réserves et transfert de crédits d'ouvrages	5380
13.1.3	Exploitant de l'infrastructure de la ligne de base du Løetschberg	5381
13.2	Objets du Conseil fédéral en préparation	5382
14	Rapports du CDF	5382
14.1	Contrôles du CDF auprès de l'OFT	5382
14.2	Contrôles du CDF auprès des constructeurs	5383
14.2.1	Evaluation du processus de prévision des coûts finaux chez les constructeurs	5383
14.2.2	Séparation des fonctions d'étude de projet et d'exécution chez les constructeurs	5384
15	Contrôles complémentaires et spéciaux de l'OFT	5384
15.1	Contrôles dans le domaine des contrats et des adjudications	5384
15.2	Contrôles dans le domaine des coûts	5385
15.3	Contrôles dans le domaine de la procédure de modification	5386
15.4	Contrôles dans le domaine de la gestion des risques et de l'assurance-qualité	5386
16	Rapports de gestion des constructeurs	5387
16.1	Réserve des réviseurs externes	5387
16.2	Constitution des constructeurs en sociétés anonymes	5387
16.3	Elections au conseil d'administration d'ATG et de BLS AT	5389
IV.	Conclusion	5390
 Annexes		
1	Abréviations	5391
2	Bases légales et messages	5392
3	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes: principales instances investies de tâches de surveillance, de contrôle et d'exécution	5393

**Rapport de la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales à l'attention
des commissions des finances, des commissions de gestion et des commissions des transports
et des télécommunications concernant la haute surveillance sur les tra...**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2003
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	32
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.08.2003
Date	
Data	
Seite	5315-5401
Page	
Pagina	
Ref. No	10 127 578

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

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

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