

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 2003

du 21 avril 2004

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 2003/2004, 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).

21 avril 2004

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

Le président, Andrea Hämmerle, conseiller national
Le vice-président, Thomas Pfisterer, conseiller aux États

Condensé

Période sous revue

Le présent rapport d'activité de la Délégation de surveillance de la NLFA repose sur les projections actualisées des coûts et des risques de l'OFT figurant dans le rapport d'étape n° 16 qui couvre la période du 1^{er} juillet au 31 décembre 2003.

Il se rapporte aux activités et observations de la délégation concernant l'exercice 2003 et a été complété avec les informations dont elle a pu avoir connaissance de janvier à avril 2004. La période sous revue a donc été prolongée et s'étend du 1^{er} janvier 2003 au 21 avril 2004.

La Délégation de surveillance de la NLFA a particulièrement apprécié le fait de pouvoir traiter simultanément son propre rapport d'activité et le rapport d'étape de l'OFT et elle propose à ses commissions mères d'adopter cette procédure pour les exercices futurs. La période sous revue des rapports d'étape de l'OFT coïnciderait ainsi avec celle du rapport d'activité de la délégation, ce qui permettrait aussi de baser les analyses sur des données plus récentes. L'OFT est responsable de la rédaction, de la publication et du commentaire du rapport d'étape et la Délégation de surveillance de la NLFA de son examen et de son évaluation pour le compte des commissions mères et du Parlement.

Projection du coût final

L'OFT chiffre les coûts finaux présumés (hors renchérissement, TVA et intérêts intercalaires) à fin 2003 à quelque 15,811 milliards de francs (prix 1998). Ils affichent ainsi une progression d'environ 800 millions de francs en l'espace d'un semestre, puisqu'ils s'inscrivaient aux alentours de 15 milliards au milieu de l'année.

Ouvrage	Crédit d'ouvrage actualisé au 31.12.2003	Déficit de financement au 31.12.2003	Coûts finaux présumés au 31.12.2003
<i>Surveillance du projet</i>	76	12.0	88.0
<i>Axe du Lœtschberg</i>	3 789.0	366.9	4 155.9
<i>Axe du Saint-Gothard</i>	7 928.6	1 682.2	9 610.8
<i>Aménagements de la Surselva</i>	123.0	– 11.1	111.9
<i>Raccordement de la Suisse orientale</i>	992.0	– 38.4	953.6
<i>Aménagements Saint-Gall–Arth-Goldau</i>	91.0	10.6	101.7
<i>Aménagements des lignes du reste du réseau</i>	530.0	109.6	639.6
<i>= Sous-total des constructeurs</i>	13 530	2 131.8	15 661.4
<i>+ Réserves</i>	1 174		
<i>= Sous-total du projet NLFA</i>	14 704		15 661.4
<i>+ Prestations supplémentaires selon OFT</i>			150.0
<i>= Total de l'OFT</i>	14 704		15 811.4

Source: rapport d'étape n° 16 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2003, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.

La projection du coût final à fin 2003 tient notamment compte des répercussions des surcoûts prévus pour tous les ouvrages de la NLFA, de même que des réserves pour la préparation de l'exploitation de l'axe du Saint-Gothard (140 mio.) et pour le marketing NLFA (10 mio.), qui sont comptabilisées comme prestations supplémentaires selon l'OFT.

La projection du coût final dépasse donc et le crédit global de la NLFA (14,7 mia., réserves comprises; prix 1998), et la somme du crédit global de la NLFA et du crédit additionnel sollicité (15,6 milliards). Le déficit de financement s'établit donc à

- 1,1 milliard de francs si l'on se réfère au crédit global de la NLFA et à*
- 200 millions de francs si l'on prend la somme du crédit d'ensemble et du crédit additionnel sollicité.*

Selon les dernières évaluations des risques effectuées par l'OFT, il existe par ailleurs un danger potentiel de surcoûts supplémentaires de 1,4 milliard de francs et un potentiel de chances de 350 millions. Les réserves qui couvrent les risques éventuels ne sont pas contenues dans la projection du coût final.

L'évolution des coûts sur le versant uranais de l'ouvrage (Gothard Nord et Erstfeld) est inquiétante. Cette partie du projet est encore en phase de planification et les coûts finaux présumés y sont déjà continuellement en augmentation. L'OFT a déjà été informé de modifications de projet entraînant des surcoûts de l'ordre de 483 millions de francs (selon projet mis à l'enquête), ce qui équivaut à environ 65 % des coûts de référence initiaux pour le tronçon Gothard Nord et pour les travaux de

construction à Erstfeld (740 mio.). La Délégation de surveillance de la NLFA ne dispose pas encore d'informations détaillées à ce sujet. ATG doit d'abord les analyser et en contrôler la plausibilité.

Il faut également constater que d'importants risques de coûts ne sont pas compris dans la projection du coût final et dans les surcoûts.

Il n'est donc pas exclu que la projection du coût final doive encore être révisée à la hausse.

La Délégation de surveillance de la NLFA attire l'attention sur le fait que la tendance haussière des coûts demeure beaucoup plus vraisemblable qu'une réduction, pourtant nécessaire pour respecter les coûts de référence.

Charges dues au renchérissement, à la TVA et aux intérêts intercalaires

Les responsables des projets n'ont aucune emprise sur les charges dues au renchérissement, à la TVA et aux intérêts intercalaires. Les charges imputables au renchérissement se composent du renchérissement mesuré par l'indice et du renchérissement dit «après contrat».

- Le renchérissement mesuré par l'indice est appliqué entre l'établissement du devis et la conclusion du contrat, lors de l'adjudication du lot. Il reflète l'évolution conjoncturelle des prix du marché, qui résulte du rapport entre l'offre et la demande. Il est calculé à l'aide de l'indice de renchérissement de la NLFA (IRN).*
- Le renchérissement après contrat reflète l'évolution des coûts des salaires, du matériel et des équipements à partir de la conclusion du contrat. Il se calcule sur la base de directives précises émises par la Coordination des services fédéraux de la construction et de l'immobilier (KBOB).*

À l'art. 3, let. d, de l'arrêté sur le financement du transit alpin, l'Assemblée fédérale délègue au Conseil fédéral la compétence d'augmenter le crédit global de la NLFA à raison du montant supplémentaire nécessaire au titre du renchérissement de la NLFA, de la TVA et des intérêts intercalaires. La valeur actualisée de l'IRN, de 114,9 points, nécessite une augmentation d'environ 607 millions de francs à raison du renchérissement de l'indice, auxquels il faut ajouter les intérêts intercalaires (env. 106 mio.), la TVA (env. 92 mio.) et le renchérissement après contrat (127 mio.). Cela correspond à une rallonge de crédit d'environ 1 milliard de francs, soit 6,8 % du crédit global de la NLFA (situation fin 2003).

Mesures de compensation et suppression de tâches envisagées

La Délégation de surveillance de la NLFA a suivi régulièrement les efforts de compensation des constructeurs et a constaté qu'au niveau opérationnel un certain nombre de mesures ont pu être réalisées ou sont en phase de planification ou d'exécution. Globalement, les économies réalisées au moyen de compensations totalisaient quelque 159 millions de francs à fin 2003.

-
- Depuis la conclusion des conventions avec la Confédération, BLS AT a mis au jour des économies potentielles totalisant 112 millions de francs dont 25 millions ont pu être réalisés grâce à des mesures de compensation.
 - Depuis la conclusion des conventions avec la Confédération, ATG a mis au jour des économies potentielles totalisant 258 millions de francs dont seuls 183 millions sont réalisables selon les vérifications de l'OFT. Les mesures proposées ont permis de réaliser des compensations à hauteur de 53 millions de francs.

Ces mesures ne suffisent cependant pas à corriger entièrement les surcoûts cumulés. La Délégation de surveillance de la NLFA estime donc qu'il reste indispensable de maintenir la pression sur les constructeurs afin qu'ils recherchent sans cesse de nouvelles possibilités de compensation.

La Délégation de surveillance de la NLFA demande au Conseil fédéral d'examiner les normes et paramètres qui pourraient être modifiés pour réaliser des économies. Celui-ci devra lui rendre un rapport circonstancié sur les résultats de son analyse en temps voulu.

En rapport avec un éventuel plan de redimensionnement, il faudrait, pour garantir le respect des délais et l'utilisation économe des ressources, que la définition et la modification éventuelle des projets FTP fasse l'objet de messages axés sur le long terme (LGV 2^e étape, Rail 2000 2^e étape). Ces aspects ne devraient pas être traités dans le cadre de programmes d'allègement budgétaire (à court terme), qui ne permettent pas une analyse de toutes les implications pour le projet.

Au moment où il est exigé à d'autres endroits de retarder des projets ou de les redimensionner, le Conseil fédéral doit refuser toute modification importante du projet NLFA adopté par le peuple afin de ne pas créer de précédent. Seuls des motifs avérés de sécurité ou l'introduction d'une nouvelle technique ferroviaire peuvent justifier une adaptation du projet.

Conséquences du programme d'allègement budgétaire pour le Fonds FTP

Le Parlement a adopté la loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003 au cours de la session d'hiver 2003. Durant les années 2004 à 2007, 80 % de la part fédérale aux recettes de la RPLP, au lieu de 100 % actuellement, seront affectés au Fonds FTP. Ce sont donc au total 475 millions de francs qui échapperont au fonds. Le Parlement a toutefois voulu que ce montant lui soit crédité à nouveau jusqu'en 2009, dans le cadre de la procédure d'établissement du budget. Pour le moment, les crédits relatifs au tunnel de base du Zimmerberg et à la liaison directe entre la ligne de la rive gauche du lac de Zurich et la ligne de base du Saint-Gothard (tunnel du Hirzel) restent bloqués.

Durant l'année 2003, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est considérablement investie dans l'examen des conséquences possibles de ces mesures d'allègement budgétaire et elle a communiqué ses conclusions aux commissions chargées de l'examen préalable du message dans une prise de position écrite. Tout en reconnaissant la nécessité d'assainir les finances fédérales, il lui appartenait de signaler à ces commissions que les simulations du Fonds FTP doivent être interprétées à la

lumière de nombreuses variables et d'attirer leur attention sur les conséquences que pourrait avoir le PAB 03 sur le programme de construction, sur la gestion des finances et sur les échéances de la NLFA. Elle a rappelé que la RPLP pourra être prélevée intégralement au plus tôt à partir du jour de la mise en service du premier tunnel de base, mais au plus tard dès 2008.

Les effets du PAB 03 sur le Fonds FTP sont visibles dans la simulation du fonds actualisée au 28 janvier 2004 (cf. annexe 4). Cette dernière fait ressortir une marge de trésorerie critique, soit l'écart entre la limite supérieure des avances et le besoin de trésorerie, d'environ 282 millions de francs (en 2008). La simulation de novembre 2003 faisait apparaître une marge de trésorerie critique de 77 millions de francs (en 2008). La marge de trésorerie critique est une valeur dynamique qui évolue à chaque modification des conditions cadres et des hypothèses, et en fonction de l'évolution des différents facteurs.

Ajustements du crédit global de la NLFA

Le crédit global de la NLFA s'articule en plusieurs crédits de paiement, pour les différents ouvrages. En 1999, en approuvant l'arrêté sur le financement du transit alpin, le Parlement a alloué un crédit d'ensemble de 12,6 milliards de francs pour la construction de la NLFA (prix 1998 selon ZIW; hors renchérissement, TVA et intérêts intercalaires). Le Conseil fédéral a adapté ce montant en 2001 sur la base du nouvel indice de renchérissement de la NLFA (crédit d'ensemble 14,704 mia., crédit d'ouvrage Réserves 1,947 mia.). En 2001 et 2003, il a libéré des réserves du crédit global de la NLFA à hauteur de 773 millions de francs, ramenant celles-ci à 1174 millions de francs, dont 368 millions pour la première phase et 806 millions pour la deuxième phase de la NLFA.

Le 10 septembre 2003 le Conseil fédéral a transmis son message sur l'arrêté fédéral concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA I au Parlement. La Délégation de surveillance de la NLFA a constaté avec satisfaction que, dans ce message, le gouvernement s'est tenu aux recommandations qu'elle lui avait adressé en 2002.

Dans ce message, le Conseil fédéral demande un relèvement des réserves de 900 millions de francs, dont 400 millions environ à titre de renflouement préventif. Vu la réflexion sur les risques qui lui a été soumise et les quelque 90 zones de perturbation géologique répertoriées sur l'axe du Saint-Gothard, au début de l'année 2004 la Délégation de surveillance de la NLFA a jugé que le chiffre de 400 millions de francs sollicité pour le renflouement préventif des réserves au titre des surcoûts probables à venir n'avait pas été calculé de manière trop généreuse. Elle a aussi rappelé que la fourchette de dispersion d'une estimation des risques est relativement grande.

Conformément au rapport d'étape n° 16 de l'OFT, les coûts finaux présumés dépassent maintenant le crédit global de la NLFA de même que la somme du crédit d'ensemble et du crédit additionnel, y compris les réserves constituées initialement à titre préventif.

Le Conseil des États a approuvé le crédit additionnel lors de la session d'hiver 2003. La commission des transports et des télécommunications du Conseil national a chargé le Conseil fédéral d'établir à son intention et en complément à son message, un rapport sur les conséquences des nouveaux surcoûts (alors estimés à 700 mio. de fr.).

Dans son rapport complémentaire du 7 avril 2004, le Conseil fédéral confirme ses propositions et maintient notamment le montant du crédit additionnel sollicité à 900 millions de francs. Cette somme doit permettre de financer les travaux pendant les quatre prochaines années, à condition qu'il n'y ait pas une accumulation d'événements qui ne sont pas pris en considération dans les estimations actuelles des risques. En formulant cette proposition, le Conseil fédéral reste fidèle à son approche qui consiste à surveiller le cadre financier de près et à maintenir une forte pression sur les coûts. La Délégation de surveillance de la NLFA partage ce point de vue, et elle a déjà eu l'occasion de l'exprimer à plusieurs reprises.

Le Conseil national débattit du message du 10 septembre 2003 durant la session d'été 2004. Si le Parlement vote cette augmentation de 900 millions, le crédit global de la NLFA passera de 14,7 à près de 15,6 milliards de francs (prix 1998).

La Délégation de surveillance de la NLFA a rappelé qu'aucun engagement financier dépassant les tranches de crédit disponibles ne doit être pris avant que le Parlement ou le Conseil fédéral ne libère les ressources sollicitées pour la deuxième phase de la NLFA 1.

Changement de paradigme

La Délégation de surveillance de la NLFA relève que le problème de financement apparu au cours de la période sous revue est le premier du genre. Elle attache la plus grande importance à ce que cette question soit analysée dans les délais les plus brefs et tient à être informée sur la solution adoptée d'ici la fin de l'exercice en cours (fin 2004).

Rentabilité, coûts subséquents

La comparaison des études de 2002 et de 1997 montre que la rentabilité des projets FTP (hormis les mesures de lutte contre le bruit) s'est détériorée.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris bonne note des résultats contraires de la nouvelle étude de rentabilité ainsi que des solutions proposées par le DFF et l'OFT.

Les calculs de rentabilité s'inscrivent toujours dans un contexte précis, qui évolue avec le temps. La délégation salue donc l'initiative du Conseil fédéral, qui a demandé l'actualisation de la première étude. La politique des transports actuelle doit composer avec des conditions cadres différentes de celles qui avaient présidé à l'étude de rentabilité de 1997.

La Délégation de surveillance de la NLFA a aussi relevé que le financement de l'exploitation ne doit pas se faire avec des ressources issues du Fonds FTP, celles-ci étant exclusivement destinées à financer la construction de la NLFA et les autres projets FTP.

Calendrier

Se basant sur les données disponibles à fin 2003 et en tenant compte des mesures d'optimisation, la Délégation de surveillance de la NLFA estime que la phase de mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard ne débutera pas avant le début de l'année 2014. Par conséquent, l'OFT prévoyant une durée d'un an pour cette phase, elle table désormais sur une intégration du tunnel de base du Saint-Gothard dans l'horaire des courses en 2015.

Pour la Délégation de surveillance de la NLFA, la technique ferroviaire est le plus grand facteur d'incertitude. Vu l'importance du système d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2 et de l'adaptation du matériel roulant à la signalisation en cabine pour garantir l'objectif 2007 au Lœtschberg, la Délégation de surveillance de la NLFA a mené des entretiens avec les responsables de l'OFT (commettant), de BLS AT (constructeur) et des CFF (direction de projet) lors de chacune de ses séances. Le 12 mai 2003, l'OFT a approuvé la planification d'un système palliatif en posant toutefois comme condition qu'il s'agisse d'une solution aussi simple que possible permettant de proposer au moins une offre de base pour le trafic marchandises. Selon les CFF, il faut aussi tabler sur des problèmes d'échéance pour l'adaptation du matériel roulant aux nouvelles normes.

Les constructeurs des deux tunnels de base ont adopté des mesures de gestion qui doivent leur permettre d'atténuer les risques sur délais effectifs et de réaliser les prestations supplémentaires demandées dans le cadre du programme de construction. Ces mesures ont pour but de garantir le respect du calendrier convenu.

Problèmes géologiques à Faido

Quelque 90 zones perturbées sont prévues tout au long du tunnel de base du Saint-Gothard. Grâce aux conditions géologiques favorables qui ont prévalu depuis le début des travaux d'excavation jusqu'au début de 2003, quelque 40 millions de francs avaient pu être économisés. Mais ensuite, le chantier a rencontré une zone géologique perturbée très problématique dans le secteur du poste multifonction de Faido. Un effondrement d'environ 150 m³ de roche s'est produit le 9 janvier 2003 dans le tube Est, en direction du Nord. En termes de risques de surcoûts et de retards sur l'axe du Saint-Gothard, la Délégation de surveillance de la NLFA avait qualifié de sérieuses les difficultés géologiques rencontrées dans le secteur du poste multifonction. Elle voyait dans cette situation un cas nécessitant une intervention de sa part.

Elle avait chargé ATG d'établir un rapport spécial à son intention tous les deux mois environ. En outre, le président de la direction d'ATG a depuis été convoqué à chaque séance ordinaire de la délégation, à qui il doit rendre compte de manière détaillée des nouveaux développements, des mesures étudiées et de leurs conséquences sur les coûts et les échéances. Les vérifications faites durant l'été 2003 ont montré que, vu la situation géologique, un déplacement du poste multifonction de Faido vers le Sud serait la meilleure solution envisageable, car en le maintenant dans la zone perturbée on s'exposerait à des risques techniques et financiers consi-

dérables. Fin 2003, ATG a pu confirmer à la Délégation de surveillance de la NLFA que la question de la zone perturbée était réglée. Le poste multifonction de Faido sera déplacé de quelque 300 m au Sud.

Selon les dernières informations dont dispose la Délégation de surveillance de la NLFA, la maîtrise des zones perturbées non prévues à Faido va engendrer des coûts supplémentaires d'environ 136 millions de francs (prix 1998), ce qui représente 2 % du coût total du tunnel de base du Saint-Gothard. Ces surcoûts doivent être imputés sur le crédit d'ouvrage des réserves du crédit global de la NLFA. En raison des retards dus à ces problèmes, les crédits de paiement de la NLFA alloués au secteur de Faido dans le budget 2003 du Fonds FTP n'ont pas été entièrement utilisés.

En l'état actuel des connaissances, il faut tabler sur un retard dans l'excavation de la caverne du poste multifonction de Faido et sur un report de la jonction entre les lots de Faido et de Sedrun.

Adjudications: investigations sur d'éventuelles ententes sur les prix

Ces dernières années, la Délégation de surveillance de la NLFA a suivi attentivement les procédures d'appel d'offres et d'adjudication des lots de la NLFA. Après l'adjudication des lots les plus importants sur le plan financier (tunnels de base du Saint-Gothard et du Løtschberg), elle a ouvert une nouvelle page en 2003 en mettant l'accent sur la question des ententes sur les prix. Suite à des soupçons d'ententes sur les prix du ciment ayant pu entraîner, selon une estimation grossière, des surcoûts de quelque 120 millions de francs à charge de la Confédération, la Délégation de surveillance de la NLFA a demandé à l'OFT de procéder à une enquête préalable avec le concours des constructeurs. Début juillet 2003 celui-ci a introduit une demande, ou plus précisément une dénonciation au sens de l'art. 26 de la loi sur les cartels, auprès de la Commission de la concurrence (Comco). En 2004, la question des ententes sur les prix constituera l'un des sujets phares de la Délégation de surveillance de la NLFA, qui attend en outre les résultats de l'enquête préalable de la Comco. Elle va aussi approfondir la question des modalités des appels d'offres et des contrats avec les constructeurs.

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

La Délégation de surveillance de la NLFA soutient les constructeurs dans leur volonté d'imposer aux entreprises l'application d'un train de mesures de prévention en matière de sécurité et de santé et de sensibiliser les travailleurs à leur responsabilité personnelle en la matière. Elle compte sur le maintien de ces mesures.

Quatre accidents mortels sont malgré tout à déplorer sur les chantiers de la NLFA en 2003. La Délégation de surveillance de la NLFA regrette sincèrement ces décès. Elle veut que les mesures de sécurité continuent d'être améliorées, à tous les niveaux, en tenant compte des nouvelles connaissances et des expériences faites, et qu'elles soient appliquées au quotidien, même si elles empêchent parfois une progression rapide des travaux.

La Délégation de surveillance de la NLFA veut en outre que la question de la sécurité opérationnelle de la NLFA soit déjà prise en considération dans les planifications et les décisions relatives à la phase de construction afin que, lors de l'exploitation, l'on ne soit pas confronté à des coûts de sécurité démesurés qui auraient pu être évités si des mesures adéquates avaient été prises lors de la construction. La sécurité opérationnelle doit rester une priorité.

Conditions de travail et modèles de durée du temps de travail sur les chantiers de la NLFA

La Délégation de surveillance de la NLFA approuve les solutions pragmatiques tenant compte des désirs des employés et des besoins des employeurs, pour autant qu'elles ne débordent pas du cadre légal en matière de sécurité du travail et de santé des travailleurs. Elle souligne que les parties (autorités et partenaires sociaux) doivent s'efforcer de trouver des solutions optimales dans un esprit de dialogue constructif.

Exploitation de l'axe du Løtschberg

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte de la décision du Conseil fédéral de charger le BLS de préparer la mise en service du tunnel de base du Løtschberg. Elle attend de cette entreprise qu'elle assume pleinement cette tâche afin que l'exploitation du tunnel puisse commencer à l'échéance prévue (mai 2007).

Système d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2

ETCS Level 2 est le système d'arrêt automatique des trains qui équipera les lignes européennes à grande vitesse. Il repose sur une norme de l'Union européenne. Avec ce système, les informations sur la conduite du convoi, qui sont calculées et gérées par une centrale, ne sont plus communiquées au mécanicien par le biais de signaux extérieurs. Elles lui sont transmises sur un écran placé dans le poste de conduite de la locomotive par le biais d'un réseau radio spécifique, le GSM-R (Global System for Mobile Communications – Railways).

L'introduction du système ETCS Level 2 au tunnel de base du Løtschberg pose divers problèmes de nature technique, organisationnelle et financière. L'un des risques liés au système ETCS Level 2 est la compatibilité entre les produits des différents fournisseurs. Ceux-ci sont tous conformes à la norme ETCS, mais la multiplicité des systèmes crée malgré tout des difficultés. Le problème principal est celui de l'interopérabilité, des logiciels et des locomotives par exemple, et cela bien que la norme ETCS Level 2 soit la même pour tous.

L'OFT veut que le tunnel de base du Løtschberg soit équipé de l'ETCS Level 2, car les cadences horaires prévues ne pourront être réalisées que si les trains de voyageurs peuvent circuler dans le tube à une vitesse de 200 km/h. Le planificateur des équipements ferroviaires du tunnel est le bureau d'ingénieurs des CFF, qui exécute ce travail sur mandat de BLS AT. Le mandat de réalisation du système a été donné au fournisseur qui livrera aussi les postes d'aiguillage électroniques, ce qui présente un net avantage en termes de sécurité. Compte tenu des obstacles techniques qui doivent encore être résolus, se pose la question – centrale pour la Délégation de

surveillance de la NLFA – de savoir si une solution sera trouvée d'ici l'ouverture du tunnel et si le trafic pourra effectivement commencer dans les termes prévus par l'Accord sur les transports terrestres.

Afin de ne pas mettre en péril l'objectif 2007 pour l'ouverture du premier tunnel de la NLFA, l'OFT a approuvé la planification d'un système palliatif à titre de solution transitoire, en fixant les deux principes suivants: la solution de repli doit être simple et minimale (pas de développements ad hoc, vitesse de 160 km/h) et le volet technique doit être subordonné à l'objectif final qui est d'équiper le tunnel de l'ETCS Level 2. Les coûts de planification s'élèvent à environ 2 millions de francs.

La décision concernant le système ETCS Level 2 et la question de savoir si et dans quelle mesure il faut construire la solution de repli ne sont pas de la compétence de la Délégation de surveillance de la NLFA. Toutefois, son mandat consistant à surveiller le respect des échéances et des coûts de la NLFA, elle a exigé que les instances compétentes, l'OFT, BLS AT et le BLS, prennent des décisions définitives à ce sujet d'ici avril 2004 en tenant compte des aspects primordiaux que sont les coûts, le respect de l'échéance pour l'ouverture du tunnel et la sécurité opérationnelle. En aucun cas l'ouverture du tunnel de base du Lœtschberg ne doit être reportée, et la priorité absolue doit être donnée à cette échéance. La Délégation de surveillance de la NLFA va donc continuer de s'intéresser de près à toutes les questions qui touchent au développement du système ETCS Level 2 et en informer les commissions mères.

Circulation des longs trains de marchandises

Pour que le concept de la NLFA puisse fonctionner, il faut qu'au moins une partie des trains de marchandises soient des convois longs. Mais cela soulève plusieurs questions, non seulement techniques et sécuritaires, mais aussi opérationnelles (stabilité de l'horaire) et économiques (demande). La Délégation de surveillance de la NLFA souhaite un approfondissement des questions techniques, opérationnelles et économiques liées à la circulation des longs trains de marchandises afin que des mesures puissent, le cas échéant, être réalisées suffisamment tôt.

Raccordement à la ligne principale à Uri

En 2003 la Délégation de surveillance de la NLFA s'est intéressée de très près à l'évolution de la situation dans le canton d'Uri, en particulier au nouveau projet de mise à l'enquête Uri 2003 pour le raccordement à la ligne principale (NLFA 1) et à ses conséquences sur les coûts, ainsi qu'au montant des investissements préliminaires nécessaires pour préparer le tracé «montagne longue fermée» (NLFA 2), qui devraient être financés dans le cadre de la NLFA 1.

La mise à l'enquête publique du projet 2003 a eu lieu au début de l'année. À la lecture des oppositions, il est apparu à l'OFT que le début de la construction du raccordement à la ligne principale devrait presque obligatoirement se faire dans le cadre d'une procédure d'approbation échelonnée:

-
- approbation du tronçon au Sud du point d'inflexion du kilomètre 98,2 début 2004;
 - approbation des modifications qui en découlent, par exemple pour les accès au chantier et pour la gestion des matériaux, immédiatement après;
 - approbation du tronçon Nord avec décision définitive au sujet de la traversée de la Schächen jusqu'en 2007 au plus tard.

Les retards qui se sont accumulés sur le versant Nord de la ligne de base du Saint-Gothard et l'échelonnement de l'approbation entraînent des surcoûts, en particulier pour la gestion des matériaux. Les répercussions de l'échelonnement sur les coûts ne peuvent pas encore être chiffrées avec exactitude. Elles dépendront directement du retard accumulé sur la partie Nord.

La Délégation de surveillance de la NLFA est satisfaite que les parties – Confédération et autorités d'une part, population uranaise de l'autre – aient enfin trouvé un terrain d'entente grâce à un dialogue constructif. Elle espère que, dans cet esprit, l'épuisement des voies de droit ne sera plus un objectif en soi et que l'échelonnement des décisions d'approbation des plans permettra désormais d'éviter tout nouveau report d'échéance.

Aménagements des lignes du reste du réseau

Pour la Délégation de surveillance de la NLFA, il est capital que les aménagements des lignes du reste du réseau soient achevés lors de l'ouverture des tunnels de base – donc en priorité sur l'axe du Løtschberg – vu leur importance pour l'exploitation des deux axes de la NLFA. Sur l'axe du Saint-Gothard, les aménagements des autres lignes doivent être planifiés de manière à ce qu'ils soient opérationnels au plus tard lors de la mise en service du tunnel de base du Ceneri.

Lignes d'apport au Sud

La Délégation de surveillance de la NLFA constate qu'au cours de la période sous revue des progrès ont été accomplis dans le domaine des lignes d'apport en Italie. Dans l'optique de la haute surveillance parlementaire, elle estime n'avoir actuellement aucune raison d'exiger une amélioration de la collaboration avec les partenaires transalpins. Dans la perspective de la mise en service du tunnel de base du Løtschberg, elle attend toutefois du DETEC et de l'OFT qu'ils continuent à s'engager pour une réalisation rapide des mesures prévues par l'Italie afin d'améliorer les capacités sur l'axe du Simplon. Selon les prévisions de l'OFT, à partir de 2007 l'Italie devrait être en mesure d'absorber le trafic de l'axe Løtschberg–Simplon de manière satisfaisante sur les plans de la ponctualité et de la qualité.

Lignes d'apport au Nord

La Délégation de surveillance de la NLFA a exprimé sa satisfaction quant à l'avancement des travaux sur les lignes d'apport au Nord de la NLFA. Il existe un risque, côté allemand, au niveau des crédits de financement. La délégation a pris acte que les possibilités d'amélioration des raccordements dans la région bâloise seront évaluées dans le cadre du message sur la planification de la NLFA 2.

Stratégie de communication sur la NLFA

L'OFT a procédé à un réexamen de sa stratégie de communication sur la NLFA (SCN) durant l'automne 2002. L'objectif de la direction de l'office était de tirer le bilan d'une dizaine d'années de communication en la matière afin d'actualiser la stratégie, les concepts et les ressources au niveau des autorités et de les adapter aux besoins. En coordonnant mieux la communication des divers intervenants, l'OFT visait aussi une utilisation plus efficace des ressources. Le directeur de l'office et le responsable de la communication NLFA de l'OFT ont régulièrement informé la Délégation de surveillance de la NLFA sur l'évolution du nouveau concept, comme ils l'auraient fait dans une procédure de consultation. L'OFT a ainsi pu intégrer ses observations dans la nouvelle conception.

Une projection provisoire du coût final de la SCN fait état d'un coût total de 62 millions de francs (Confédération et constructeurs) pour la durée prévue des travaux, c'est-à-dire de 1993 à 2018 (situation fin 2003).

Rôle de la Délégation de surveillance de la NLFA

Selon l'art. 20, al. 3, de l'arrêté sur le transit alpin, la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales exerce la haute surveillance parlementaire concomitante et a posteriori sur la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (haute surveillance financière et contrôle de l'administration). 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. Sa mission inclut donc également un contrôle sur l'organisation des projets, la structure de la surveillance et l'exercice effectif, par les organes compétents, de leurs fonctions de surveillance et de conduite.

Les lignes directrices de la Délégation de surveillance de la NLFA ont été adoptées le 2 juin 1999 en accord avec les commissions mères et la Délégation des finances. Ce document définit le mandat de la délégation et ses rapports avec les commissions mères, délimite ses compétences par rapport à celles des commissions mères et du Conseil fédéral, établit ses instruments de contrôle et ses procédures de travail et détermine les flux d'informations avec les commissions mères, le Parlement et le public.

L'objet de la surveillance est la construction de l'infrastructure de la NLFA, qui s'inscrit dans la réalisation d'un système d'infrastructures global reposant sur le principe de l'offre. Ce système global ne se limite pas strictement à la construction de tunnels et de tronçons mais englobe aussi l'aménagement de ces ouvrages, ainsi que la commande du matériel roulant et sa dotation en équipements.

La sphère de compétences de la délégation ne s'étend pas à la surveillance parlementaire sur l'exploitation de la NLFA et sur les autres projets FTP (Rail 2000, raccordements LGV, lutte contre le bruit). L'appréciation de la rentabilité des projets FTP, du financement des amortissements et des frais supplémentaires d'entretien et d'exploitation, et enfin de la rémunération et du remboursement des prêts levés sur le marché des capitaux ne sont pas non plus de son ressort. Néanmoins,

lorsque ces aspects ont des incidences sur l'appréciation des décisions et des événements au cours de la construction de la NLFA, la délégation en tient compte dans sa réflexion.

La Délégation de surveillance de la NLFA 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. L'exécutif reste donc investi de la surveillance directe.

La Délégation de surveillance de la NLFA rédige chaque année un rapport d'activité à l'intention de ses commissions mères, c'est-à-dire les commissions des finances, les commissions de gestion et les commissions des transports et des télécommunications des deux Chambres. Les membres de ces commissions peuvent se renseigner de manière détaillée sur tous les ouvrages par l'intermédiaire des résumés des rapports d'étape établis semestriellement par l'OFT, qui leurs sont remis directement.

En sa qualité de délégation parlementaire, la Délégation de surveillance de la NLFA ne peut intervenir politiquement en son nom au Parlement. Par le biais de ses rapports, elle peut toutefois soumettre des propositions aux commissions mères qui, elles, peuvent intervenir aux Chambres.

Surveillance du Conseil fédéral

La Délégation de surveillance de la NLFA agit au nom et pour le compte du Parlement et, à ce titre, elle vérifie notamment si et dans quelle mesure le Conseil fédéral, le DETEC et l'OFT remplissent leurs mandats de surveillance stratégique et opérationnelle au niveau de l'administration. 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. La surveillance directe incombe au Conseil fédéral, au DETEC et à l'OFT, qui ont l'obligation d'assumer cette tâche.

Conduite du projet par l'administration (controlling NLFA)

Lors de son entretien du 19 février 2004 avec la Délégation de surveillance de la NLFA, le chef du DETEC a confirmé la nécessité de renforcer le processus de controlling, pour qu'en cas d'événements susceptibles d'entraîner des surcoûts notables, le département, le Conseil fédéral et la surveillance parlementaire puissent intervenir le plus tôt possible.

Pour la Délégation de surveillance de la NLFA, la structure mise en place au cours des cinq dernières années pour assurer la gestion et le controlling du projet au niveau de l'administration, et qui est mise en œuvre par l'OFT, a globalement fait ses preuves. Elle est donc d'avis qu'aucun changement de fond ne s'impose et qu'il faut plutôt mettre l'accent sur une application systématique des Directives sur le controlling de la NLFA (DCN), dont il faut éventuellement préciser la portée.

Sur ce point, l'avis de la Délégation de surveillance de la NLFA rejoint celui formulé par le Conseil fédéral dans son rapport complémentaire du 7 avril 2004, où l'on peut lire que le système de rapports semestriels a fait ses preuves pour assurer la gestion courante du projet ainsi qu'un controlling strict des coûts de la NLFA et que l'application correcte des déclarations d'événement permet aussi de suivre régulièrement l'évolution du projet entre les rapports d'étape.

Le Conseil fédéral a chargé l'OFT de préciser les modalités des déclarations d'événements des constructeurs (ATG et BLS AT), notamment en ce qui concerne les coûts et le financement.

À l'avenir l'OFT transmettra immédiatement toutes les déclarations d'événements des constructeurs au président de la Délégation de surveillance de la NLFA via le SPFA. Il appartiendra alors au président de décider de la suite de la procédure.

Communication et flux d'informations

La Délégation de surveillance de la NLFA a invité le DETEC et l'OFT à analyser les processus de communication et à les améliorer, dans le but d'établir plus rapidement et avec une plus grande immédiateté les informations indispensables à l'exercice de la surveillance parlementaire.

C'est donc avec satisfaction qu'elle a pris acte de la volonté du Conseil fédéral, exprimée dans son rapport complémentaire du 7 avril 2004, d'intensifier les activités de communication de la Confédération et des constructeurs à son égard lors de processus politiques qui se déroulent en parallèle (p.ex. l'examen de crédits additionnels par le Parlement). L'OFT a été chargé de coordonner plus étroitement la communication entre la Confédération et les constructeurs dans ce type de situations. Cette question doit être réglée dans le cadre de la SCN.

Table des matières

Condensé	2288
Abréviations	2305
I. Thèmes prioritaires	2307
1 Coûts	2307
1.1 Rapports d'étape	2307
1.2 Aperçu des coûts finaux présumés	2309
1.3 Coûts de référence	2311
1.4 Surcoûts présumés liés aux projets	2311
1.4.1 Crédit d'ouvrage «Surveillance du projet»	2311
1.4.2 Crédit d'ouvrage «Axe du Lœtschberg»	2312
1.4.3 Crédit d'ouvrage «Axe du Saint-Gothard»	2313
1.4.4 Crédit d'ouvrage «Aménagements de la Surselva»	2315
1.4.5 Crédit d'ouvrage «Raccordement de la Suisse orientale»	2315
1.4.6 Crédit d'ouvrage «Aménagements Saint-Gall–Arth-Goldau»	2315
1.4.7 Crédit d'ouvrage «Aménagements des lignes du reste du réseau»	2316
1.5 Marge d'erreur des coûts	2316
1.6 Charges dues au renchérissement, à la TVA et aux intérêts intercalaires	2317
1.7 Compensations, adaptation des normes et redimensionnement	2318
1.7.1 Plans de compensation des constructeurs	2319
1.7.2 Paramètres et normes des autorités fédérales	2321
1.7.3 Suppressions et redimensionnement par le Parlement	2322
2 Fonds pour les grands projets ferroviaires et crédit global de la NLFA	2323
2.1 Fonds pour les grands projets ferroviaires	2323
2.1.1 Simulations du fonds	2323
2.1.2 Conséquences du programme d'allégement budgétaire 2003	2324
2.2 Crédits de paiement	2326
2.2.1 Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires	2326
2.2.2 Crédits supplémentaires décidés par le Parlement	2326
2.2.3 Augmentation des crédits de paiement décidée par le Conseil fédéral	2326
2.3 Crédits d'engagement: crédit global de la NLFA	2327
2.3.1 Crédit additionnel au crédit global pour la NLFA	2328
2.3.2 Changement de paradigme	2332
2.3.3 Libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1	2333
2.3.4 Rallonges de crédit décidées par le Conseil fédéral	2335
2.3.5 Libérations de réserves décidées par le Conseil fédéral	2335
3 Rentabilité, coûts subséquents	2336
4 Calendrier	2338
4.1 Axe du Saint-Gothard	2338
4.2 Axe du Lœtschberg	2338
4.3 Autres ouvrages	2339

4.4 Précision des échéances prévues	2339
5 Problèmes géologiques à Faido	2340
5.1 Genèse	2340
5.2 Conséquences sur les coûts et les crédits	2342
5.3 Conséquence sur les échéances	2342
6 Adjudications: investigations sur d'éventuelles ententes sur les prix	2342
7 Sécurité lors de la construction et de l'exploitation de la NLFA	2343
7.1 Sécurité lors de la construction de la NLFA	2344
7.2 Sécurité opérationnelle de la NLFA	2346
8 Conditions de travail et modèles de durée du temps de travail sur les chantiers de la NLFA	2347
9 Exploitation de la NLFA	2349
9.1 Exploitation de l'axe du Lœtschberg	2349
9.2 Système d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2	2349
9.3 Circulation des longs trains de marchandises	2352
10 Raccordements à la NLFA	2353
10.1 Raccordement à la ligne principale à Uri	2353
10.2 Lignes d'accès à la NLFA en Suisse	2355
10.2.1 Aménagements des lignes du reste du réseau	2355
10.2.2 Autres lignes d'accès en Suisse	2357
10.3 Lignes d'apport de la NLFA à l'étranger	2358
10.3.1 Lignes d'apport au Sud	2358
10.3.2 Lignes d'apport au Nord	2359
10.4 Porta Alpina à Sedrun	2360
11 Communication sur la NLFA	2361
11.1 Stratégie de communication sur la NLFA de l'OFT	2361
11.2 Communication de la Délégation de surveillance de la NLFA	2363
11.3 Documentation multimédia sur la NLFA	2364
II. Affaires courantes	2365
12 Objets du Conseil fédéral	2365
12.1 Décisions du Conseil fédéral	2365
12.2 Objets du Conseil fédéral en préparation	2365
13 Rapports d'étape de l'OFT	2366
14 Rapports du Contrôle fédéral des finances	2367
14.1 Évaluation des rapports d'étape de l'OFT	2367
14.2 Contrôles auprès de l'OFT	2367
14.3 Contrôles auprès des constructeurs	2367
15 Contrôles complémentaires et spéciaux de l'OFT	2369
15.1 Contrôles de l'inspection des finances de l'OFT	2370

16 Rapports de gestion des constructeurs	2370
III. Surveillance de la NLFA	2372
17 Rôle de la Délégation de surveillance de la NLFA	2372
17.1 Mandat	2372
17.2 Droits à l'information	2373
17.3 Comptes rendus aux commissions mères	2374
17.4 Composition	2374
17.5 Séances de la délégation	2375
18 Optimisation de la surveillance et de la conduite du projet	2376
18.1 Surveillance du Conseil fédéral	2376
18.2 Conduite du projet par l'administration (controlling NLFA par le DETEC et l'OFT)	2377
18.3 Communication et flux d'informations	2378
19 Vue d'ensemble du système de surveillance et de contrôle	2378
19.1 Surveillance et contrôle au niveau du Parlement	2378
19.2 Surveillance et contrôle au niveau des autorités fédérales	2380
19.2.1 Surveillance du projet	2380
19.2.2 Surveillance financière	2380
19.2.3 Surveillance dans les domaines du droit des étrangers et de la législation sur le travail	2380
19.3 Surveillance et contrôle au niveau des constructeurs	2381
 Annexes	
1. Bases légales et messages	2382
2. Évolution des coûts de référence (CRI), de l'origine jusqu'aux coûts finaux présumés au 31 décembre 2003 (Graphique)	2383
3. Évolution des coûts de référence (CRI), de l'origine jusqu'aux coûts finaux présumés au 31 décembre 2003 (Tableau)	2384
4. Fonds FTP: simulation du 28 janvier 2004 (avec les effets du programme d'allègement budgétaire 2003)	2385
5. Crédit global de la NLFA: évolution des crédits d'ouvrage, y compris le crédit «Réserves», de 1998 à 2003	2386
6. Situation géologique sur le site du poste multifonction de Faido	2387
7. Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes: principales instances investies de tâches de surveillance, de contrôle et d'exécution	2388

Abréviations

ACF	Arrêté du Conseil fédéral
AF	Arrêté fédéral
AFF	Administration fédérale des finances
ATG	AlpTransit Gotthard SA
BLS	BLS Chemin de fer du Lötschberg SA
BLS AT	BLS AlpTransit SA
CdF	Commission des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commission de gestion
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses SA
CNA	Caisse nationale suisse en cas d'accidents
CO	Code des obligations
Comco	Commission de la concurrence
CPPTS	Commission professionnelle paritaire pour les travaux souterrains
CRA	Coûts de référence actualisés
CRI	Coûts de référence initiaux
CTT	Commission des transports et des télécommunications
DCN	Directives sur le controlling de la NLFA
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFE	Département fédéral des finances
DMN	Documentation multimédia sur la NLFA
ET	Entrepreneur total
ETCS	European Train Control System
Fonds FTP	Fonds pour les grands projets ferroviaires
FTP	Financement des projets d'infrastructure des transports publics
GSM-R	Global System for Mobile Communications – Railways
IRN	Indice de renchérissement de la NLFA
KBOB	Coordination des services fédéraux de la construction et de l'immobilier
LCart	Loi sur les cartels
LGV	Lignes à grande vitesse
LParl	Loi sur le Parlement
LTr	Loi sur le travail
MGB	Matterhorn Gotthard Bahn AG
MIS	Management Information System (système d'information intégré)
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
OFT	Office fédéral des transports
Otransa	Ordonnance sur le transit alpin

PAB 03	Message sur le programme d'allégement budgétaire 2003
RhB	Rhätische Bahn AG
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
SCN	Stratégie de communication sur la NLFA
seco	Secrétariat d'État à l'économie
SOB	Schweizerische Südostbahn AG
SPFA	Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
ZIW	Zürcher Index für Wohnungsbaukosten (indice zurichois des coûts de la construction de logements)

Rapport

I. Thèmes prioritaires

1 Coûts

1.1 Rapports d'étape

Conformément à l'art. 4 de l'arrêté fédéral du 8 décembre 1999 sur le nouveau crédit global pour la NLFA (arrêté sur le financement du transit alpin; FF 2000 142), le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) rend compte chaque semestre de l'avancement des travaux de construction de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) et de l'évolution des coûts à la Délégation de surveillance de la NLFA. À cet effet, l'Office fédéral des transports (OFT) rédige chaque année deux rapports d'étape exhaustifs (Rapport principal avec annexes, Management Summary, La NLFA en un coup d'œil) sur la situation du projet, l'un au 30 juin et l'autre au 31 décembre, à l'intention de la Délégation de surveillance de la NLFA.

Lors d'événements exceptionnels, les constructeurs informent l'OFT et la Délégation de surveillance de la NLFA sans délai au moyen de déclarations ad hoc, conformément aux Directives sur le controlling de la NLFA (DCN).

Du début du mois de juillet et à la fin du mois de décembre 2003, l'OFT n'a reçu aucune déclaration d'événement de la part des constructeurs annonçant des surcoûts exceptionnels. Le 26 janvier 2004, c'est-à-dire pendant la rédaction du rapport d'étape n° 16, BLS AlpTransit SA (BLS AT) a annoncé par écrit que sa nouvelle projection du coût final affichait une hausse de 192 millions de francs. Pour sa part, le constructeur AlpTransit Gothard SA (ATG) n'a communiqué aucune information préalable allant dans ce sens.

Le 4 février 2004, la Délégation de surveillance de la NLFA a mis un point final à son rapport d'activité 2003, qui s'appuyait sur les projections figurant dans le rapport d'étape n° 15 de l'OFT établi au 30 juin 2003. Sur cette base, la délégation tablait sur des coûts finaux présumés de l'ordre de 14,8 milliards de francs.

Au soir du 4 février, le président de la Délégation de surveillance de la NLFA a été informé oralement par le directeur de l'OFT qu'une première analyse des données fournies par les constructeurs avait fait apparaître de nouveaux surcoûts atteignant environ 700 millions de francs, soit 200 millions pour l'axe du Lötschberg et 500 millions pour l'axe du Saint-Gothard. Cette information reposait sur les chiffres recueillis par les directions d'ATG et de BLS AT dans le cadre de la préparation de leurs propres rapports d'étape, destinés à leurs conseils d'administration et à l'OFT.

Le 5 février, l'OFT a communiqué cette information à la Délégation de surveillance de la NLFA, qui s'est immédiatement entretenue avec les présidents des conseils d'administration et des directions des deux constructeurs au sujet de l'ampleur et des causes de cette augmentation «surprise» des coûts, dans l'espace d'un seul semestre et sur les deux axes de la NLFA simultanément.

La Délégation de surveillance de la NLFA a alors exprimé son incompréhension et son irritation tant à l'égard de l'OFT que des constructeurs. Le message du 10 septembre 2003 sur l'arrêté fédéral concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2003 5987) devant encore être débattu par le Conseil national (second conseil) durant la session de printemps, la délégation a décidé d'informer immédiatement le public de manière transparente et complète sur l'évolution de la situation, en chargeant ses membres d'informer oralement leur commission mère (commission qu'ils représentent au sein de la délégation, c'est-à-dire les commissions des finances, les commissions de gestion et les commissions des transports et des télécommunications des deux Chambres).

Elle a également décidé séance tenante de reporter l'adoption de son rapport d'activité 2003, de convoquer une séance extraordinaire le 19 février 2004 afin d'obtenir des informations plus détaillées et d'adopter son rapport d'activité sur la base de chiffres attestés, en même temps que le rapport d'étape n° 16 de l'OFT, lors de sa deuxième séance ordinaire des 20 et 21 avril 2004.

Le présent rapport d'activité de la Délégation de surveillance de la NLFA repose sur les projections actualisées des coûts et des risques de l'OFT figurant dans le rapport d'étape n° 16 qui couvre la période du 1^{er} juillet au 31 décembre 2003.

Il se rapporte aux activités et observations de la délégation concernant l'exercice 2003 et a été complété avec les informations dont elle a pu avoir connaissance de janvier à avril 2004. La période sous revue a donc été prolongée et s'étend du 1^{er} janvier 2003 au 21 avril 2004.

Cela étant, la Délégation de surveillance de la NLFA a particulièrement apprécié le fait de pouvoir traiter simultanément son propre rapport d'activité et le rapport d'étape de l'OFT et elle propose à ses commissions mères d'adopter cette procédure pour les exercices futurs. La période sous revue des rapports d'étape de l'OFT coïnciderait ainsi avec celle du rapport d'activité de la Délégation de surveillance de la NLFA, ce qui permettrait aussi de baser les analyses sur des données plus récentes.

L'OFT est responsable de la rédaction, de la publication et du commentaire du rapport d'étape et la Délégation de surveillance de la NLFA de son examen et de son évaluation pour le compte des commissions mères et du Parlement.

Lors de sa séance des 9 et 10 février 2004, la Commission des transports et des communications (CTT) du Conseil national a décidé que le crédit additionnel de 900 millions de francs dont elle avait déjà débattu et qu'elle avait accepté ne devrait pas être traité durant la session de printemps 2004. Elle a demandé au Conseil fédéral de présenter un rapport exhaustif complétant son message afin, d'une part, qu'il lui soit possible d'examiner cet objet une nouvelle fois les 19 et 20 avril 2004 en tenant compte des nouvelles informations disponibles et, d'autre part, pour que le Conseil national puisse se prononcer en connaissance de cause lors de la session d'été 2004. L'OFT l'avait assurée que ce report ne retarderait pas les chantiers.

La CTT du Conseil des États a également examiné la situation dans le détail et sollicité des réponses à quelques questions supplémentaires de la part du gouvernement.

Par courrier du 13 février 2004, la Commission des finances (CdF) du Conseil des États a par ailleurs demandé au Conseil fédéral de prendre position de manière détaillée sur diverses questions concernant le financement du projet et les finances fédérales, et de le faire dans ledit rapport.

Lors de sa séance extraordinaire du 19 février 2004, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est entretenue avec le chef du DETEC, des responsables de l'OFT et enfin les présidents des conseils d'administration et des directions d'ATG et de BLS AT.

Se basant sur les données établies par les conseils d'administration des constructeurs mi-février, elle a alors qualifiés de plausibles le chiffre de 700 millions de francs articulé pour les surcoûts au second semestre 2003 ainsi que les explications données pour cette progression fulgurante.

Pendant la rédaction de son rapport d'étape n° 16 à l'intention de la Délégation de surveillance de la NLFA, l'OFT a soumis les rapports des constructeurs à un examen approfondi, ce qui l'a amené à corriger la projection du coût final de quelque 150 millions de francs supplémentaires.

1.2 Aperçu des coûts finaux présumés

L'OFT chiffre les coûts finaux présumés (hors renchérissement, TVA et intérêts intercalaires) à fin 2003 à quelque 15,811 milliards de francs (prix 1998; cf. tableau 1).

Tableau 1

Ouvrage	Crédit d'ouvrage actualisé au 31.12.2003	Déficit de financement au 31.12.2003	Coûts finaux présumés au 31.12.2003
Surveillance du projet	76.0	12.0	88.0
Axe du Løetschberg	3 789.0	366.9	4 155.9
Axe du Saint-Gothard	7 928.6	1 682.2	9 610.8
Aménagements de la Surselva	123.0	– 11.1	111.9
Raccordement de la Suisse orientale	992.0	– 38.4	953.6
Aménagements Saint-Gall–Arth–Goldau	91.0	10.6	101.7
Aménagements des lignes du reste du réseau	530.0	109.6	639.6
= Sous-total des constructeurs	13 530	2 131.8	15 661.4
+ Réserves	1 174		
= Sous-total du projet NLFA	14 704		15 661.4
+ Prestations supplémentaires selon OFT			150.0
= Total de l'OFT	14 704		15 811.4

Source: rapport d'étape n° 16 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2003, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.

Selon les DCN, les coûts finaux présumés doivent être établis sur la base de la valeur probable la plus élevée. En 2003 cette consigne a été appliquée à la lettre pour tous les ouvrages de la NLFA. La projection du coût final s'est dramatiquement détériorée parce que les répercussions des surcoûts prévus y ont été intégrées. Cela se traduit cependant par une plus grande transparence, ce qui permet aussi d'envisager plus tôt les mesures de gestion qui s'imposent au niveau de l'administration et du gouvernement (OFT, DETEC, Conseil fédéral) ainsi que du Parlement.

Les rapports d'étape des constructeurs à fin décembre 2003 estiment les coûts finaux à 15,661 milliards de francs. L'OFT a relevé ce chiffre à 15,811 milliards (cf. tableau 1).

Fin 2003, les coûts finaux présumés de l'ensemble du projet de la NLFA s'élèvent à 15 811 millions de francs (prix 1998). Ils affichent ainsi une progression d'environ 800 millions de francs en l'espace d'un semestre, puisqu'ils s'inscrivaient à environ 15 milliards au milieu de l'année.

La projection du coût final à fin 2003 tient notamment compte des répercussions des surcoûts prévus pour tous les ouvrages de la NLFA, de même que des réserves pour la préparation de l'exploitation de l'axe du Saint-Gothard (140 mio.) et pour le marketing NLFA (10 mio.), qui sont comptabilisées comme prestations supplémentaires selon l'OFT (cf. tableau 1).

La projection du coût final dépasse donc et le crédit global de la NLFA (14,7 milliards, réserves comprises; prix 1998; cf. ch. 2.3) et la somme du crédit global de la NLFA et du crédit additionnel sollicité (15,6 mia.). Le déficit de financement s'établit donc à

- 1,1 milliard de francs si l'on se réfère au crédit global de la NLFA et à*
- 200 millions de francs si l'on prend la somme du crédit d'ensemble et du crédit additionnel sollicité.*

Selon les dernières évaluations des risques effectuées par l'OFT, il existe par ailleurs un danger potentiel de surcoûts supplémentaires de 1,4 milliard de francs et un potentiel de chances de 350 millions. Cela veut dire que, dans l'état actuel des connaissances et à contexte légal et financier équivalent, les coûts finaux présumés pourraient varier entre 15,5 milliards de francs au mieux et un peu plus de 17,2 milliards dans le pire des cas.

Les réserves qui couvrent les risques éventuels ne sont pas contenues dans la projection du coût final.

1.3 Coûts de référence

Les surcoûts présumés liés aux projets, qui doivent être financés par le biais des réserves ou par un crédit additionnel lorsque les réserves sont épuisées (déficit de financement), s'obtiennent en soustrayant les coûts finaux présumés des coûts de référence actualisés de chaque ouvrage. Les coûts de référence actualisés correspondent à la somme du crédit d'ouvrage et des réserves libérées en faveur de l'ouvrage concerné.

L'évolution des coûts de référence depuis l'adoption du crédit d'ensemble (prix 1998) est illustrée dans le tableau 2 ainsi que dans le graphique et le tableau de l'annexe 3.

Tableau 2

Ventilation des surcoûts selon leur origine	Surcoûts/ Économies	Coûts de référence
Coûts de référence initiaux (CRI)		12 757
Réserves centrales négatives ¹	+ 445	
Compensations	– 159	
Modifications des projets, en particulier	+ 2 214	
– Ceneri (deux tubes à voie unique)		
– Frutigen (optimisation du raccordement)		
– Axe du Lötschberg (technique ferroviaire)		
– Axe du Lötschberg (préparation de l'exploitation)		
– Uri (modification du projet mis à l'enquête)		
Adjudications désavantageuses	+ 358	
Décompte final des constructeurs désavantageux	+ 46	
Réserves libérées par le Conseil fédéral le 21.8.2002	– 395	
Coûts finaux présumés au 31.12.2003		15 661
Coûts de référence actualisés (CRA)		13 530
Surcoûts (non financés)	+ 2 132	
Réserves	– 1 174	
<i>Source:</i> rapport d'étape n° 16 de l'OFT, 1 ^{er} juillet–31 décembre 2003, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.		

1.4 Surcoûts présumés liés aux projets

1.4.1 Crédit d'ouvrage «Surveillance du projet»

Les surcoûts imputables à la surveillance du projet s'établissent toujours à 12 millions de francs. Ils sont dus à la période de planification plus longue que prévu et aux dépenses supplémentaires encourues jusqu'ici. Vers le milieu de 2003, dans le contexte de la préparation du programme d'allègement budgétaire 2003, le Conseil fédéral a décidé de ne pas donner suite au projet de réalisation d'une documentation multimédia sur la NLFA (10 mio. de fr.; cf. ch. 11.3).

¹ Les réserves centrales négatives sont des surcoûts qui avaient été mentionnés dans les conventions conclues par la Confédération avec les constructeurs (ATG et BLS AT) mais qui, contrairement aux attentes, n'ont pas pu être compensés.

1.4.2

Crédit d'ouvrage «Axe du Lötschberg»

Jusqu'à présent le Conseil fédéral a libéré deux tranches des réserves qu'il a affectées à l'axe du Lötschberg. L'OFT a ainsi relevé les coûts de référence de cet ouvrage de 410 millions de francs à la suite de la décision du Conseil fédéral du 21 août 2002 (libération des réserves de 390 mio. et transfert de 20 mio. issus du crédit alloué aux travaux d'aménagement des lignes du reste du réseau) puis de 165 millions après la décision du 27 août 2003. Jusqu'à présent 575 millions de francs ont donc été libérés des réserves au profit de l'axe du Lötschberg, ce qui porte les coûts de référence de cet ouvrage à 3789 millions.

La projection du coût final a augmenté de 298 millions de francs (prix 1998) depuis le milieu de l'année. Selon le rapport actualisé de BLS AT, les coûts finaux présumés dépassent les coûts de référence actualisés de 367 millions de francs. Par rapport aux coûts de référence initiaux, les surcoûts totalisent 942 millions de francs.

Tableau 3

Ventilation des surcoûts selon leur origine	Situation le 31.12.2003	Variation au 2 ^e semestre 2003
Adjudications: surcoûts/économies	+ 265	+ 118
Décompte final: surcoûts/économies	+ 41	+ 5
Réserves centrales négatives	+ 81	
Modifications des projets	+ 448	+ 68
– dont effectives	+ 355	
– dont probables	+ 93	
Surcoûts identifiés en février 2004	+ 107	+ 107
Surcoûts/économies par rapport aux CRI	+ 942	+ 298
Dont postes financés:		
– Adjudications/décompte final: surcoûts/économies	– 156	– 156
– Modifications des projets	– 419	– 9
Modifications financées dans les CRA	– 575	– 165
Déficit de financement	+ 367	+ 133

Source: rapport d'étape n° 16 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2003, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.

La forte hausse des coûts des modifications de projets se concentre sur les équipements ferroviaires, qui sont réalisés pour la plus grande partie par un entrepreneur total (ET). Selon BLS AT cette situation est due au fait que l'avancement de la planification implique continuellement la concrétisation de mesures à divers niveaux. Dans ce contexte, les ET cherchent à démontrer que les consignes figurant dans l'appel d'offres et dans les avant-projets n'étaient pas assez précises, voire inexactes. Comme on pouvait s'y attendre, des problèmes sont également apparus aux points de contact entre les projets, s'ils n'avaient pas été définis dans les moindres détails dans les avant-projets et dans les cas où l'appel d'offres était muet à ce sujet.

Dans le cadre du processus de rédaction du rapport d'étape, des prestations additionnelles ont pu être quantifiées avec le concours de BLS AT. Leur coût, estimé à 107 millions de francs, a ainsi pu être pris en considération dans les surcoûts. Ce montant ne figure pas dans la projection du coût final publiée par BLS AT au 31 décembre 2003, mais l'OFT l'a tout de même inclus dans sa projection du coût final avec l'accord du constructeur. Les causes principales de ces surcoûts sont détaillées dans le tableau suivant.

Tableau 4

Composition des surcoûts de 107 millions de francs ajoutés par l'OFT	Variation au 2 ^e semestre 2003
Solution de repli ETCS Level 2, Variante E du BLS	55
Respect du programme de construction Mitholz	28
Forage Mitholz	8
Terrain Frutigen	5
Respect des échéances Tunnel de Widi	4
Frais d'entretien	3
Travaux de construction Ferden	3
Remplacement de conduites d'eau St-German	1
Total	107

Source: rapport d'étape n° 16 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2003, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.

La progression accélérée des coûts au deuxième semestre 2003 (+ 298 mio. de fr.) est due à des adjudications désavantageuses (118 mio.) et au produit négatif du décompte final du constructeur (5 mio.), notamment pour des travaux de planification et de construction à Mitholz et Ferden, mais aussi à des modifications des projets (68 mio.) et aux surcoûts annoncés en février 2004 (107 mio.) suite à l'intervention de l'OFT.

1.4.3 Crédit d'ouvrage «Axe du Saint-Gothard»

Par décision du 27 août 2003, le Conseil fédéral a augmenté les coûts de référence actualisés de l'axe du Saint-Gothard de 212,6 millions de francs, ce qui porte les coûts de référence de cet ouvrage à 7928,6 millions.

Fin 2003 les coûts finaux présumés s'élèvent à 9611 millions de francs environ, en progression de 516 millions de francs (prix 1998) depuis le milieu de l'année. Les coûts finaux présumés dépassent ainsi les coûts de référence actualisés de 1682 millions de francs et les surcoûts totalisent 1895 millions par rapport aux coûts de référence initiaux.

Les coûts additionnels annoncés par ATG sont vérifiés dans le cadre du processus de modification.

Tableau 5

Ventilation des surcoûts selon leur origine	Situation le 31.12.2003	Variation au 2 ^e semestre 2003
Adjudications: surcoûts/économies	+ 104	– 9
Décompte final: surcoûts/économies	+ 3	– 3
Réserves centrales négatives	+ 353	
Modifications des projets	+ 1435	+ 528
Dont nouvelles au deuxième semestre 2003:	+ 528	
– Poste multifonction Faido	+ 136	
– Ventilation Faido	+ 64	
– Gestion des matériaux Erstfeld	+ 80	
– Retards Uri	+ 30	
– Respect des échéances	+ 45	
– Respect des échéances		
– Projet définitif Erstfeld	+ 26	
– Ventilation Sedrun	+ 45	
– Mesures anti-feu	+ 30	
– Gros œuvre II	+ 20	
– Systèmes de séparation Phase 2	+ 20	
– Perturbations géologiques Bodio	+ 10	
– Divers petits changements	+ 22	
Surcoûts/économies par rapport aux CRI	+ 1895	+ 516
Dont postes financés:		
– Réserves centrales négatives	– 313	– 313
– Modifications des projets	– 5	– 5
– Compensations	+ 105	+ 105
Modifications financées dans les CRA	– 213	– 213
Déficit de financement	+ 1682	+ 303
<i>Source: rapport d'étape n° 16 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2003, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.</i>		

Pour ATG, le déficit de financement atteint 1682 millions de francs et affiche une forte progression au second semestre 2003 à cause de prestations supplémentaires qui n'étaient pas encore prises en considération dans la précédente projection du coût final (adaptation du poste multifonction de Faido, ventilation, modifications des projets induites par le projet de mise à l'enquête Uri).

L'évolution des coûts sur le versant uranais de l'ouvrage (Gothard Nord et Erstfeld) est inquiétante. Cette partie du projet est encore en phase de planification et les coûts finaux présumés y sont déjà continuellement en augmentation. L'OFT a déjà été informé de modifications de projet entraînant des surcoûts de l'ordre de 483 millions de francs (selon projet mis à l'enquête), ce qui équivaut à environ 65 % des coûts de référence initiaux pour le tronçon Gothard Nord et pour les travaux de construction à Erstfeld (740 mio.). La Délégation de surveillance de la NLFA ne dispose pas encore d'informations détaillées à ce sujet. ATG doit d'abord les analyser et en contrôler la plausibilité.

Il faut également constater que d'importants risques de coûts ne sont pas compris dans la projection du coût final et dans les surcoûts.

Il n'est donc pas exclu que la projection du coût final doive encore être révisée à la hausse.

1.4.4 Crédit d'ouvrage «Aménagements de la Surselva»

Les économies par rapport aux coûts de référence actualisés atteignent ici 11,1 millions de francs: 8,0 millions pour le tronçon des RhB (gare de Disentis et approvisionnement en énergie) et 3,1 millions pour le tronçon du MGB (Sedrun–Disentis). Selon les projections actuelles, les coûts de référence initiaux devraient être respectés.

1.4.5 Crédit d'ouvrage «Raccordement de la Suisse orientale»

Les coûts finaux présumés du raccordement de la Suisse orientale, qui comprend le tunnel de base du Zimmerberg et la liaison entre la ligne de la rive gauche du lac de Zurich et la ligne de base du Saint-Gothard (tunnel du Hirzel), s'établissent à 953,6 millions de francs et les économies à 38,4 millions. Selon les indications fournies par ATG, la construction de l'ouvrage de raccordement de Nidelbad est achevée mais le décompte final du projet et le décompte du crédit sont encore en suspens.

1.4.6 Crédit d'ouvrage «Aménagements Saint-Gall–Arth-Goldau»

Les coûts finaux présumés pour l'ensemble des tronçons (SOB 1, SOB 2 et CFF) s'élèvent à présent à 102 millions de francs. Les surcoûts atteignent 11 millions par rapport aux coûts de référence actualisés.

1.4.7

Crédit d'ouvrage «Aménagements des lignes du reste du réseau»

Le 25 juin 2003 le Conseil fédéral a approuvé la convention entre la Confédération et le BLS relative à la préparation de l'exploitation de l'axe du Lötschberg, notamment dans le tunnel de base. Conformément à cette convention le BLS doit faire en sorte que le tunnel de base du Lötschberg soit pleinement fonctionnel lors de sa mise en service, en mai 2007. Selon les estimations de l'OFT et du BLS, les surcoûts présumés liés à la préparation de l'exploitation sur l'axe du Lötschberg sont de l'ordre de 109,6 millions de francs. Compte tenu de ces préparatifs, les coûts finaux présumés des travaux d'aménagement des lignes du reste du réseau s'établissent désormais à près de 640 millions de francs. Cette projection comporte toutefois une marge d'erreur de $\pm 25\%$. Les prestations concernant la préparation de l'exploitation de l'axe du Saint-Gothard ne sont pas comprises dans la projection du coût final. Elles figurent toutefois dans les provisions de l'OFT.

Le BLS va recevoir des fonds de la Confédération à hauteur de 109 millions de francs (prix 1998) au titre de la préparation de l'exploitation. Cette somme sera prélevée sur les réserves du crédit global de la NLFA. Elle servira par exemple à acheter un train d'extinction et de sauvetage ainsi que d'autres véhicules et appareils, de même qu'à financer la formation du personnel et les travaux de planification, d'étude et de construction. Ces coûts sont déjà inclus dans le Fonds FTP.

Le 21 août 2002, le Conseil fédéral avait décidé d'opérer un transfert de 20 millions de francs du crédit alloué aux travaux d'aménagement des lignes du reste du réseau en faveur de la réalisation du tunnel de base du Lötschberg. Par conséquent, les coûts de référence de ce crédit d'ouvrage s'étaient contractés du même montant pour atteindre 530 millions de francs.

Le 7 avril 2004, le Conseil fédéral a approuvé une convention avec les CFF concernant l'aménagement de l'axe du Lötschberg. Estimés à 189 millions de francs par le Conseil fédéral, les travaux prévus sont déjà inclus dans les coûts finaux présumés de la NLFA.

1.5

Marge d'erreur des coûts

Le calcul des coûts finaux présumés repose sur des chiffres dont la précision est variable, car les différentes tranches de projet ne sont pas planifiées et réalisées simultanément. Une telle situation est cependant propre à tout projet dont la réalisation s'étend sur une période aussi longue. Dès lors, la quantification des coûts finaux présumés par les constructeurs revêt une importance capitale.

Les différents stades de planification des projets se traduisent donc par une qualité très variable des estimations utilisées pour établir la projection du coût final, mais l'imprécision des projections diminue à mesure que les travaux progressent. Au Lötschberg par exemple, la prévision repose de plus en plus sur des coûts effectifs, car la proportion des décomptes définitifs ne cesse de croître. Le tableau 6 ci-dessous illustre la marge d'erreur des prévisions concernant les coûts des projets NLFA.

Tableau 6

Étape	Part (approximative) dans les coûts finaux présumés (15 661 mio.)	Marge d'erreur
Avant-projet	10 %	+/- 25 %
Projet de mise à l'enquête	20 %	+/- 15 %
Projet de construction	13 %	+/- 10 %
Adjudications	27 %	+/- 5 à 7 %
Coûts effectifs	22 %	+/- 0 à 2 %
Décompte final	8 %	+/- 0 %
Marge d'erreur moyenne		+/- 8 à 9 %

Source: rapport d'étape n° 16 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2003, rapport principal.

La marge d'erreur des coûts de l'ensemble du projet est de +/- 8 à 9 %. Cette plage de dispersion couvre tous les imprévus, en particulier les chances et les risques, mais pas les commandes supplémentaires, ni les économies résultant d'un plan de redimensionnement.

Pour l'ensemble de la NLFA, il en résulte donc une variation maximale possible des coûts d'environ 1,4 milliard de francs. Si l'on met ce chiffre en parallèle avec la gestion des risques, il apparaît que le risque potentiel identifié correspond bien à la marge d'erreur de + 9 % des coûts. Par contre, les chances semblent moins développées que ne le laisse supposer le controlling des coûts. Autrement dit, elles sont nettement inférieures à la plage de dispersion de – 8 à 9 % calculée.

La Délégation de surveillance de la NLFA attire l'attention sur le fait que la tendance haussière des coûts demeure beaucoup plus vraisemblable qu'une réduction, pourtant nécessaire pour respecter les coûts de référence.

1.6 Charges dues au renchérissement, à la TVA et aux intérêts intercalaires

À l'art. 3, let. d, de l'arrêté sur le financement du transit alpin, l'Assemblée fédérale délègue au Conseil fédéral la compétence d'augmenter le crédit global de la NLFA à raison du montant supplémentaire nécessaire au titre du renchérissement de la NLFA, de la TVA et des intérêts intercalaires. Contrairement aux autres relèvements du crédit global, qui sont des crédits additionnels décidés par le Parlement pour couvrir des surcoûts liés au projet, de tels ajustements décidés par le Conseil fédéral sont appelés «rallonges de crédit». Le renchérissement, la TVA et les intérêts intercalaires sont des charges sur lesquelles les responsables de projet n'ont aucune emprise. C'est la raison pour laquelle le Parlement ne les a pas incluses dans le crédit global de la NLFA. Cette pratique est usuelle pour les grands projets de construction.

Les charges imputables au renchérissement se composent du renchérissement mesuré par l'indice et du renchérissement dit «après contrat».

- Le renchérissement mesuré par l'indice est appliqué entre l'établissement du devis et la conclusion du contrat, lors de l'adjudication du lot. Il reflète l'évolution conjoncturelle des prix du marché, qui résulte du rapport entre l'offre et la demande. Il est calculé à l'aide de l'indice de renchérissement de la NLFA (IRN).
- Le renchérissement après contrat reflète l'évolution des coûts des salaires, du matériel et des équipements à partir de la conclusion du contrat. Il se calcule sur la base de directives précises émises par la Coordination des services fédéraux de la construction et de l'immobilier (KBOB).

La Délégation de surveillance de la NLFA a déjà rendu compte de manière détaillée, il y a deux ans, de la composition, de la méthode de calcul et de la définition de l'IRN par l'administration (cf. rapport d'activité 2001, ch. 5.1.1).

De 1991 à fin 1999, la valeur de l'IRN a passé de 100 à 106,3 points, puis elle s'est accélérée en 2000 pour atteindre 119,1 points. En 2001 l'indice a rejoint son maximum à 121,6 points. Depuis, il a amorcé une baisse et se situe actuellement à 114,9 points (1^{er} octobre 2003 au 31 mars 2004).

La valeur actualisée de l'IRN, de 114,9 points, nécessite une augmentation d'environ 677 millions de francs à raison du renchérissement de l'indice, auxquels il faut ajouter les intérêts intercalaires (env. 106 mio.), la TVA (env. 92 mio.) et le renchérissement après contrat (127 mio.). Cela correspond à une rallonge de crédit d'environ 1 milliard de francs, soit 6,8 % du crédit global de la NLFA (situation fin 2003).

1.7 Compensations, adaptation des normes et redimensionnement

Dans son dernier rapport (cf. rapport d'activité 2002, ch. 6.3), la Délégation de surveillance de la NLFA avait constaté que les constructeurs remplissent leurs obligations en matière d'optimisation des projets et de compensation, mais que les mesures prises ne suffisent pas pour compenser les surcoûts prévus (cf. ch. 1.4.2). Elle avait estimé qu'il était indispensable que toutes les instances compétentes s'engagent pleinement à appliquer la planification de 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), et que la pression devait être maintenue sur toutes les parties prenantes au projet. Elle avait enfin souligné la nécessité de continuer à gérer les coûts de manière rigoureuse et d'explorer toutes les possibilités de compensation.

Dans le contexte de l'effort de rationalisation financière entrepris par la Confédération (programme d'allègement budgétaire 2003, cf. ch. 2.1.2) et suite à la requête du Conseil fédéral concernant un crédit additionnel de 900 millions de francs au crédit global de la NLFA (message sur le crédit additionnel), la Délégation de surveillance de la NLFA s'est particulièrement intéressée à savoir si les constructeurs avaient

identifié et exploité toutes les possibilités de compensation, sur la base de quels plans de mesures de compensation avait été calculé le montant de 900 millions sollicité, si ces plans étaient réalistes et enfin, quelles alternatives devraient éventuellement être mises sur la table.

La Délégation de surveillance de la NLFA s'est laissée guider par le principe selon lequel tous les responsables de projet doivent s'investir pour réaliser la NLFA au plus près des coûts planifiés, quel que soit le niveau auquel ils interviennent (opérationnel, organisationnel, stratégique).

1.7.1 Plans de compensation des constructeurs

Sur le plan opérationnel, les constructeurs (fonction de maître d'ouvrage) sont tenus de faire un usage prudent des fonds alloués par la Confédération dans le cadre de la planification et de la réalisation des projets NLFA (art. 2 de l'ordonnance du 28 février 2001 sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes, Otransa; RS 742.104.1). Ils doivent étudier en permanence des mesures leur permettant de respecter les crédits et les appliquer – à moins qu'elles n'impliquent des modifications de projet soumises à approbation. Les travaux correspondants doivent être documentés. S'il est prévisible que les crédits ne pourront pas être respectés, les constructeurs sont tenus de présenter des mesures de compensation à l'OFT en indiquant leurs conséquences sur la commande de la Confédération. La planification des mesures de compensation ne doit pas induire une modification de la commande et des normes définies par la Confédération.

La Délégation de surveillance de la NLFA a demandé à être informée de manière détaillée sur la nature des compensations, ce que l'OFT a fait au quatrième trimestre 2003 en joignant à son rapport d'étape n° 15 une liste actualisée des optimisations de projet et des mesures de compensation réalisées par les constructeurs. La délégation a transmis cette liste aux CTT en leur qualité de commissions chargées de l'examen préalable du message sur le crédit additionnel.

Le plan de compensation présenté fin mars 2004 montre que les constructeurs proposent essentiellement des économies sous forme de redimensionnement de la commande de la Confédération (exigences opérationnelles, durée d'utilisation, normes de sécurité).

Sur l'axe du Lötschberg, le plan de compensation n'a permis de mettre au jour aucune économie potentielle au deuxième semestre 2003. Le potentiel de réduction des coûts s'est contracté de 28 millions de francs pour s'inscrire à 84 millions. Parmi les possibilités étudiées, des compensations totalisant 34 millions ont été réalisées et ont pu être définitivement intégrées dans le processus de modifications. Selon le rapport d'étape de BLS AT, la plupart des compensations possibles ont déjà été réalisées ou sont en cours de réalisation. Les possibilités qui n'ont pas encore été exploitées demeurent limitées: paroi intérieure plus mince dans les galeries d'accès, revêtement simplifié dans les diagonales d'échange, révision à la baisse des paramètres de sécurité.

Dans son dernier rapport d'étape, ATG présente des compensations représentant des économies potentielles de 258 millions de francs.

Tableau 7

Potentiel d'économies selon ATG (situation en mars 2004)	Montant
– Augmentation de l'espacement entre les galeries transversales du tunnel de base du Saint-Gothard de 325 à 500 m	24
– Simplification de l'évacuation de l'air vicié dans les postes multifonction de Sedrun et Faido	85
– Investissements préliminaires réduits pour les prolongements futurs des tunnels	21
– au Nord du tunnel de base du Saint-Gothard (Uri, variante montagne longue fermée) et	
– au Sud du tunnel de base du Ceneri (secteur Sarè près de Lugano)	
– Simplification du tunnel de base du Ceneri au point d'attaque intermédiaire de Sigirino	3
– Renonciation à un système de drainage pour le tunnel de base du Ceneri qui permettrait d'évacuer séparément l'eau de montagne et les liquides dangereux qui peuvent s'écouler en cas d'accident	6
– Renonciation à une aération d'urgence dans le tunnel de base du Ceneri (lutte contre les incendies)	44
– Produit de la vente de terrains après la fin des travaux	15
– Renonciation à l'échelonnement de la réalisation dans le canton d'Uri	60
Total	258

Source: rapport complémentaire du Conseil fédéral du 7 avril 2004, en millions de francs.

L'OFT a relevé qu'il était impossible de réaliser la dernière mesure de la liste, car la décision d'approbation des plans rendue par le DETEC début mars 2004 prévoit justement une réalisation échelonnée. Il est également d'avis que l'avant-dernier point de la liste ne peut pas encore être considéré comme une mesure d'économie parce que la durée qui va s'écouler jusqu'à la vente des terrains est encore trop longue pour que l'on puisse articuler des chiffres réalistes. Le potentiel d'économies présenté par ATG doit donc être réduit de 75 millions et être ramené à 183 millions de francs. Par ailleurs, parmi les possibilités évoquées figurent des compensations à hauteur de 15 millions qui sont déjà prises en compte dans la projection du coût final. ATG a signalé que, depuis la signature de la convention, des économies totalisant 226 millions de francs ont pu être réalisées grâce à des mesures de compensation. Les compensations en question incluent également une partie des produits des adjudications ainsi que des économies découlant de la modification du tracé à Erstfeld. Elles ont toutefois déjà été consommées par les adaptations du projet rendues nécessaires justement par cette modification du tracé.

La Délégation de surveillance de la NLFA a suivi régulièrement les efforts de compensation des constructeurs et a constaté qu'au niveau opérationnel un certain nombre de mesures ont pu être réalisées ou sont en phase de planification ou d'exécution. Globalement, les économies réalisées au moyen de compensations totalisaient quelque 159 millions de francs à fin 2003 (cf. ch. 1.3, tableau 2), mais elles ne suffisent pas, de loin, à corriger entièrement les surcoûts.

La Délégation de surveillance de la NLFA estime qu'il reste indispensable de maintenir la pression sur les constructeurs afin qu'ils recherchent sans cesse de nouvelles possibilités de compensation.

1.7.2 Paramètres et normes des autorités fédérales

Sur le plan organisationnel, les autorités fédérales sont chargées de la conduite du projet (entre autres DCN) et de sa surveillance, mais aussi de la définition de paramètres et de normes qui concrétisent les dispositions légales applicables au niveau de la surveillance opérationnelle du projet. Ils sont convenus entre le DETEC, représenté par l'OFT, qui est le commettant de la prestation et les constructeurs, qui assument la fonction de maître d'ouvrage pour le compte de la Confédération. Les paramètres et les normes figurent dans les annexes aux conventions conclues entre la Confédération et les constructeurs (ATG, BLS AT, MGB, SOB et RhB) ou leur maison mère (CFF et BLS) et définissent explicitement les attentes en termes de prestations, de coûts et d'échéances. Tout le problème des mesures de compensation est qu'il faut réaliser des économies sans toucher à ces paramètres. Les normes actuelles sur les ouvrages et les prestations sont définies en fonction de la durée de vie, qui doit être optimale, de la flexibilité opérationnelle, qui doit être la plus étendue possible, et enfin de la sécurité.

À l'instigation de la Délégation de surveillance de la NLFA, l'OFT avait chargé ATG d'étudier des mesures et de lui faire des propositions innovantes qui permettraient de réduire les frais d'investissement sur le court à moyen terme même si, dans certaines circonstances, elles pourraient remettre en cause des normes ou des objectifs prioritaires (comme les capacités, la durée de vie de l'ouvrage, la flexibilité opérationnelle, les exigences de sécurité, etc.).

La plupart des propositions d'ATG énumérées dans le tableau 7 requièrent une baisse du niveau d'exigences fixé dans la convention entre la Confédération et le constructeur (réduction de la durée utile ou restrictions opérationnelles). L'OFT doit procéder à un examen plus poussé pour déterminer si elles peuvent être réalisées dans le cadre légal actuel.

L'OFT table sur un développement régulier de la demande de transports et examine donc quelles parties de projet pourraient être momentanément écartées sans que cela n'entraîne d'inconvénient majeur sur le plan opérationnel. Cette possibilité de compensation va être étudiée de manière approfondie au titre de l'échelonnement de la réalisation.

Une nouvelle étude sur l'étanchéité des tunnels commandée par l'OFT est déjà en cours de réalisation par un expert externe. Les coûts de la communication ont également été remis en question. L'examen doit notamment porter sur la nécessité et sur l'ampleur des mesures de communication mises en œuvre sur le lieu des chantiers par les constructeurs.

La Délégation de surveillance de la NLFA demande au Conseil fédéral d'examiner les normes et paramètres qui pourraient être modifiés pour réaliser des économies. Celui-ci devra lui rendre un rapport circonstancié sur les résultats de son analyse en temps voulu.

1.7.3 Suppressions et redimensionnement par le Parlement

Sur le plan stratégique, qui est du ressort du politique, il incombe au Parlement de décider d'un éventuel abandon de parties du projet, d'un redimensionnement de la NLFA ou d'un nouvel échelonnement de sa réalisation. Une intervention à ce niveau est requise lorsque les objectifs découlant des décisions du Parlement ne peuvent plus être atteints.

Selon la Délégation de surveillance de la NLFA, un redimensionnement serait très difficile à mettre en œuvre pour un projet de cette ampleur. En effet, une telle mesure se répercuterait directement sur l'efficacité et la rentabilité de l'ensemble des ouvrages de la NLFA en raison de la grande interdépendance entre les différentes parties du projet. Tel n'est pas le cas pour un projet d'infrastructure ferroviaire isolé comme l'était, par exemple, le tunnel de la Vereina. Un redimensionnement n'est donc envisageable que s'il reste possible d'atteindre l'objectif global de la NLFA par le biais d'autres mesures, opérationnelles par exemple, ou par l'accroissement des capacités sur les tronçons existants.

Pour ce qui est de l'abandon d'ouvrages, le Conseil fédéral écrit dans son rapport complémentaire du 7 avril 2004 que la réalisation des tunnels de base du Zimmerberg et du Hirzel est momentanément différée. Ces deux ouvrages restent cependant inclus dans la deuxième phase de la NLFA 1, qui est encore bloquée. Ils représentent un volume d'investissement de 850 millions de francs environ. Une décision définitive d'abandon de parties de projets ne sera prise qu'en 2007 ou 2008, dans le cadre d'un état des lieux général des grands projets ferroviaires. Cette décision sera du ressort du Parlement.

Pour garantir le respect des délais et l'utilisation économe des ressources, la définition et la modification éventuelle des projets FTP doivent en principe faire l'objet de messages axés sur le long terme (LGV 2e étape, Rail 2000 2e étape) et ne devraient pas être traités dans le cadre de programmes d'allègement budgétaire (à court terme), qui ne permettent pas une analyse de toutes les implications pour le projet.

Au moment où il est exigé à d'autres endroits de retarder des projets ou de les redimensionner, le Conseil fédéral doit refuser toute modification importante du projet NLFA adopté par le peuple afin de ne pas créer de précédent. Seuls des motifs avérés de sécurité ou l'introduction d'une nouvelle technique ferroviaire peuvent justifier une adaptation du projet.

2 Fonds pour les grands projets ferroviaires et crédit global de la NLFA

2.1 Fonds pour les grands projets ferroviaires

2.1.1 Simulations du fonds

Les projets de financement des infrastructures des transports publics (FTP) se situent à des stades de développement très différents (avant-projets, planification, consultations politiques, approbation, exécution, mise en service). La planification et l'utilisation des ressources financières sous la forme de crédits de paiement, autrement dit la trésorerie des projets, sont gérées par le biais du Fonds pour les grands projets ferroviaires (Fonds FTP).

Pour alimenter le Fonds FTP, donc pour financer les projets, l'arrêté fédéral du 20 mars 1998 relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics (arrêté sur le FTP, art. 196, ch. 3, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Cst.; RS 101) autorise le Conseil fédéral à utiliser 0,1 point de pourcentage de la TVA, deux tiers au plus du produit net de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) et des fonds provenant de l'impôt sur les huiles minérales ainsi qu'à prélever des fonds sur le marché des capitaux.

Une projection des recettes du fonds a été établie pour toute sa durée de vie, jusqu'à l'achèvement et au paiement des projets. Pendant les premières années du programme de construction, les recettes sont considérablement inférieures aux tranches de crédit nécessaires. Pour garantir le financement et donc la réalisation de Rail 2000 et de la NLFA, la Confédération peut verser des avances au Fonds FTP. Ces avances peuvent entraîner une augmentation temporaire du taux d'endettement, et pour éviter un surendettement, le Parlement a fixé à 4,2 milliards de francs (prix 1995) la limite supérieure des avances. Ce plafond indexé est défini dans l'arrêté fédéral du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (règlement du fonds; RS 742.140).

Le programme de construction des projets FTP, avec les investissements annuels projetés (plan d'investissement), a été mis en parallèle avec les recettes annuelles du fonds, les intérêts des avances, le renchérissement et la limite supérieure des avances.

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 soit ainsi en porte-à-faux avec la volonté du Parlement. Ces simulations, régu-

lièrement mises à jour, sont donc un précieux instrument qui permet à l'OFT et à la Délégation de surveillance de la NLFA de contrôler le cadre légal et financier du projet et de s'assurer qu'il est respecté.

La différence entre la limite supérieure des avances, d'une part, et les avances versées et à verser, d'autre part, représente les liquidités disponibles à un moment donné. Tant qu'elle est positive, cela veut dire que la somme des avances évolue dans les limites fixées. Si elle devenait négative, cela signifierait que le plafond pourrait être crevé. Il faudrait alors agir sans tarder (cf. graphique de l'annexe 4).

2.1.2 Conséquences du programme d'allègement budgétaire 2003

Le Parlement a adopté la loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003 (RO 2004 1633) au cours de la session d'hiver 2003, sur la base du message du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03; FF 2003 5091).

Dans son message, le Conseil fédéral proposait de réduire la part des recettes de la RPLP affectée au Fonds FTP durant les années 2004 à 2007. Sur le principe, les Chambres fédérales ont accédé à sa demande et décidé que seuls 80 % de la part fédérale au produit net de la RPLP – au lieu de 100 % jusque-là – seraient versés au Fonds FTP. De ce fait, entre 2004 et 2007 ce seront au total 475 millions de francs qui financeront les coûts de la circulation routière non couverts et pris en charge par la Confédération et qui n'alimenteront donc pas le Fonds FTP (cf. tableau 8).

Le Parlement a admis cette réduction en l'assortissant toutefois d'une condition: conformément à l'art. 4a, al. 4, de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (RS 611.010), ce montant devra à nouveau être crédité au fonds jusqu'en 2009, dans le cadre de la procédure d'établissement du budget.

Tableau 8

Fonds FTP	2004	2005	2006	2007
Réduction des recettes de la RPLP	50	125	150	150
Montant cumulé	50	175	325	475

Source: loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allègement budgétaire 2003; en millions de francs (prix 1995).

À cause de la réduction des recettes de la RPLP affectées au Fonds FTP, la limite supérieure des avances ne pourrait pas être respectée si le programme de construction des projets FTP était maintenu en l'état. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a proposé au Parlement des modifications importantes concernant ce programme et les échéances de la deuxième phase de réalisation de la NLFA dans son message sur la deuxième phase de la NLFA 1 (cf. ch. 2.3.2).

Durant l'année 2003, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est considérablement investie dans l'examen des conséquences possibles de ces mesures d'allègement budgétaire et elle a communiqué ses conclusions aux commissions chargées de

l'examen préalable du message dans une prise de position écrite. Tout en reconnaissant la nécessité d'assainir les finances fédérales, il lui appartenait de signaler à ces commissions que les simulations du Fonds FTP doivent être interprétées à la lumière de nombreuses variables et d'attirer leur attention sur les conséquences que pourrait avoir le PAB 03 sur le programme de construction, sur la gestion des finances et sur les échéances de la NLFA.

La Délégation de surveillance de la NLFA rappelle que la RPLP pourra être prélevée intégralement au plus tôt à partir du jour de la mise en service du premier tunnel de base, mais au plus tard dès 2008.

En ce qui concerne la pertinence des simulations, la délégation avait souligné que le modèle repose sur des données et des hypothèses concernant tant les coûts que les recettes. Les facteurs suivants jouent un rôle essentiel dans l'actualisation des simulations du fonds:

- recettes effectives et prévues, en particulier celles provenant de la RPLP;
- actualisation de l'état des coûts de la NLFA (y compris coût des retards des chantiers);
- actualisation des coûts des autres projets FTP;
- calcul de l'indice de renchérissement NLFA;
- hypothèses sur l'évolution du renchérissement;
- calcul des intérêts intercalaires;
- hypothèses sur l'évolution des intérêts intercalaires.

De grandes incertitudes subsistent, surtout à propos des dépenses. L'état des procédures de planification et d'autorisation, l'ampleur des projets, le renchérissement ou les dispositions légales (notamment en matière d'environnement et de sécurité) peuvent changer à tout moment.

Les effets du PAB 03 sur le Fonds FTP sont visibles dans la simulation du fonds actualisée au 28 janvier 2004 (cf. annexe 4). Cette dernière fait ressortir une marge de trésorerie critique, soit l'écart entre la limite supérieure des avances et le besoin de trésorerie, d'environ 282 millions de francs (en 2008). La simulation de novembre 2003 faisait apparaître une marge de trésorerie critique de 77 millions de francs (en 2008). La marge de trésorerie critique est une valeur dynamique qui évolue à chaque modification des conditions cadres et des hypothèses, et en fonction de l'évolution des différents facteurs.

2.2 Crédits de paiement

2.2.1 Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires

Chaque année, dans le cadre de l'adoption du budget de la Confédération, le Parlement approuve les crédits de paiement prélevés sur le Fonds FTP – qui financent les projets – au moyen d'un arrêté fédéral distinct, l'arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires. Le budget 2004 du fonds prévoit des prélèvements totalisant 2302 millions de francs, soit 45 millions (2 %) de moins qu'en 2003. C'est la première fois que le budget du fonds se contracte. La part du lion revient une nouvelle fois à la NLFA qui reçoit 1710 millions de francs dont près de 93 % sont attribués aux chantiers des lignes de base du Lötschberg et du Saint-Gothard (754 et 834 mio. respectivement). Les 122 millions restants se répartissent entre les autres ouvrages NLFA, à savoir le raccordement de la Suisse orientale (3,1 mio.), l'achèvement des travaux d'aménagement de la Surselva (1,4 mio.), l'aménagement des lignes d'accès aux tunnels de base du Lötschberg (y compris travaux de mise en service) et du Saint-Gothard (95,3 mio.) et enfin les travaux d'aménagement entre Saint-Gall et Arth-Goldau (17,8 mio.). La surveillance du projet absorbera quant à elle 4,2 millions de francs.

2.2.2 Crédits supplémentaires décidés par le Parlement

En juin 2003, dans le cadre du premier supplément du budget, le Parlement a décidé d'augmenter le crédit de paiement concernant les aménagements de la Surselva de 0,61 millions de francs au moyen d'un report de crédit. Il a également approuvé un relèvement de 31,3 millions du crédit de paiement pour les travaux d'aménagement des lignes du reste du réseau, dont une partie sous forme de crédit reporté (17,4 mio.).

En décembre 2003, sur proposition du Conseil fédéral, le Parlement a accepté d'augmenter le crédit de paiement 2003 de la ligne de base du Lötschberg de quelque 32,9 millions de francs. Il a également approuvé un report de crédit de 2,7 millions de francs pour les travaux d'aménagement entre Saint-Gall et Arth-Goldau.

2.2.3 Augmentation des crédits de paiement décidée par le Conseil fédéral

En vertu de l'art. 3, al. 4, du règlement du fonds, chaque année le Conseil fédéral peut procéder à des augmentations des crédits de paiement allant jusqu'à 15 % du montant approuvé par le Parlement, lorsque les travaux progressent plus rapidement que prévu et que les coûts évoluent conformément aux attentes.

Durant l'exercice sous revue, le Conseil fédéral a ainsi relevé de 52 millions de francs le crédit de paiement 2003 de la ligne de base du Lötschberg en raison de l'avancement rapide des travaux. Le total des coûts de l'ouvrage n'en est pas augmenté, les paiements interviennent simplement plus tôt que prévu.

2.3

Crédits d'engagement: crédit global de la NLFA

En approuvant l'arrêté sur le financement du transit alpin, le Parlement a décidé un crédit d'ensemble de 12,6 milliards de francs pour la construction de la NLFA 1 (prix 1998; base ZIW; hors renchérissement, TVA et intérêts intercalaires). Le crédit global de la NLFA s'articule en plusieurs crédits de paiement, pour les différents ouvrages.

Le 3 juillet 2001 le Conseil fédéral avait ajusté le montant du crédit global de 2,104 milliards de francs suite au remplacement de l'indice ZIW par l'IRN, le portant à 14,704 milliards de francs (prix 1998, base IRN).

Le 21 août 2002 il avait libéré une première tranche des réserves d'environ 395 millions de francs, qu'il avait allouée à l'axe du Løtschberg (390 mio.) et aux travaux d'aménagement entre Saint-Gall et Arth-Goldau (5,1 mio.). Il avait aussi autorisé un transfert de 20 millions du crédit pour les aménagements des lignes du reste du réseau vers le crédit de l'axe du Løtschberg en se fondant sur l'art. 3, let. a, de l'arrêté sur le financement du transit alpin (cf. ch. 2.3.5).

Enfin, le 27 août 2003 il a libéré une deuxième tranche des réserves de 378 millions de francs qu'il a allouée aux axes du Løtschberg (165 mio.) et du Saint-Gothard (213 mio.; cf. ch. 2.3.5).

Tableau 9

Ouvrage	NLFA 1 1 ^{re} phase (libéré)	NLFA 1 2 ^e phase (bloqué)	NLFA 1 Total
Surveillance du projet	76		76
Axe du Løtschberg	3 789		3 789
Axe du Saint-Gothard	6 526	1 403	7 929
Aménagements de la Surselva	123		123
Raccordement de la Suisse orientale	151	841	992
Aménagements Saint-Gall–Arth-Goldau	57	34	91
Aménagements des lignes du reste du réseau	230	300	530
Réserves	368	806	1 174
Total	11 320	3 384	14 704

Source: message du 10 septembre 2003 sur l'arrêté fédéral concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1; en millions de francs (prix 1998), après IRN, hors TVA et intérêts intercalaires, arrondi.

À fin 2003, les réserves du crédit global de la NLFA se sont contractées à 1174 millions de francs, dont 368 millions pour la première phase et 806 millions pour la deuxième. L'évolution du crédit global de la NLFA depuis son approbation par le Parlement, en 1999, est illustrée à l'annexe 5.

2.3.1

Crédit additionnel au crédit global pour la NLFA

Dans son dernier rapport (cf. rapport d'activité 2002, ch. 7.2), la Délégation de surveillance de la NLFA avait longuement développé les diverses questions soulevées par l'éventualité d'un crédit additionnel au crédit global de la NLFA, à savoir comment déterminer la nécessité d'un tel crédit, le moment idéal pour le solliciter et à quel crédit d'ouvrage l'affecter. Fin 2002 elle avait eu des entretiens approfondis à ce sujet avec le chef du DETEC et avec un juriste chevronné du Département fédéral des finances (DFF).

Le chef du DETEC avait indiqué qu'en prenant la décision de financer le changement de système de tunnel au Ceneri par le biais des réserves, le Conseil fédéral avait en tête le principe de politique budgétaire selon lequel il ne faut pas solliciter précipitamment un crédit additionnel tant que les réserves autorisées ne sont pas épuisées. Or la réalisation du tunnel de base du Ceneri est prévue dans le cadre de la deuxième phase de la NLFA 1, ce qui signifie que, s'il avait voulu épargner les réserves, avant de prendre sa décision le Conseil fédéral aurait dû lancer cette deuxième phase, puis le Parlement aurait dû libérer les ressources financières nécessaires et ce n'est qu'ensuite qu'un crédit additionnel pour le changement de système au Ceneri aurait pu être sollicité. Mais l'ouverture de cette phase peu après la libération des ressources pour la première phase aurait foulé aux pieds l'intention du Parlement de réaliser la NLFA par étapes, sans compter que cela aurait neutralisé la pression sur les responsables de projet pour qu'ils continuent à utiliser avec parcimonie les fonds mis à leur disposition (cf. ch. 1.7.1).

Suite à ces entretiens, la Délégation de surveillance de la NLFA avait recommandé au Conseil fédéral de tenir compte des éléments suivants lors de sa réflexion sur une éventuelle demande de crédit additionnel.

- Si l'exploration de toutes les possibilités de compensation, le renforcement et la mise en œuvre d'un plan de redimensionnement ainsi que le réexamen de projets relatifs à la deuxième phase de la NLFA 1 ne permettent pas d'assouplir à nouveau la marge de manœuvre financière, le Conseil fédéral doit demander un crédit additionnel au Parlement.
- 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 sollicité trop tard.
- En revanche, une demande de crédit additionnel serait considérée comme prématurée si elle était soumise dès les premiers signes d'un besoin qui ne serait encore qu'éventuel, et ce avant même que l'on ne dispose de calculs sérieux sur les coûts et que l'on ait procédé aux investigations requises. Le Parlement ne peut en effet 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.

Le 13 septembre 2003, le Conseil fédéral a approuvé le message sur le crédit additionnel par le biais duquel il demandait au Parlement de renflouer les réserves du crédit global de la NLFA à hauteur de 900 millions de francs. Ce crédit additionnel doit financer les dépenses supplémentaires liées à la sécurité, aux progrès de la technique ferroviaire, à des optimisations des projets et à l'évolution de la connaissance des projets.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate avec satisfaction que, dans son message sur le crédit additionnel, le Conseil fédéral s'est tenu aux recommandations qu'elle lui avait adressé en 2002 et que sa décision tient compte des critères évoqués précédemment.

Le Conseil des États a adopté le projet le 17 décembre 2003 par 34 voix contre 1. Le 8 janvier 2004, la CTT du Conseil national a décidé à l'unanimité d'approuver le traitement de cet objet par son conseil lors de la session de printemps 2004.

Fin janvier 2004, les constructeurs ont transmis à l'OFT leurs estimations provisoires des coûts finaux présumés à fin 2003 dans le cadre du processus ordinaire de rédaction du rapport d'étape. Comparé au dernier rapport (rapport d'étape n° 15, juin 2003), ces informations laissaient apparaître des coûts finaux présumés en hausse de quelque 700 millions de francs (200 mio. pour le Lœtschberg et 500 mio. pour le Saint-Gothard). L'OFT a informé la Délégation de surveillance de la NLFA de cette situation lors de sa séance du 5 février 2004.

Le 9 février 2004, la CTT du Conseil national est revenue sur sa décision du 8 janvier et a chargé le Conseil fédéral de préparer un rapport sur les surcoûts de la NLFA d'ici sa prochaine séance prévue les 19 et 20 avril 2004. Parallèlement, le traitement par le Conseil national du message sur le crédit additionnel a été différé.

Le 19 février 2004, la DSN a convoqué le chef du DETEC, les responsables de l'OFT et des représentants des constructeurs à une séance spéciale afin qu'ils lui fassent un compte rendu détaillé des surcoûts identifiés.

Le Conseil fédéral a adopté un rapport complétant son message le 7 avril 2004.

Dans ce rapport, il propose au Conseil national d'approuver, à l'instar du Conseil des États, le crédit additionnel de 900 millions destiné à renflouer les réserves de la NLFA. Pour le Conseil fédéral, les surcoûts sont certes élevés, mais ils sont plausibles et ne créent pas une situation alarmante.

Les 900 millions sollicités permettront de financer les travaux pendant les quatre prochaines années, à condition qu'il n'y ait pas une accumulation d'événements qui ne sont pas pris en considération dans les estimations actuelles des risques. En formulant cette proposition, le Conseil fédéral reste fidèle à son approche qui consiste à surveiller le cadre financier de près et à maintenir une forte pression sur les coûts. La Délégation de surveillance de la NLFA partage ce point de vue, et elle a déjà eu l'occasion de l'exprimer à plusieurs reprises.

Le Conseil fédéral a l'intention de soumettre un nouveau projet de crédit additionnel au Parlement en 2007 ou 2008, en tenant compte de la progression du projet et de l'évolution du contexte global. Il a précisé qu'il disposera alors de données plus précises sur les coûts finaux puisque, selon la planification actuelle, le tunnel de base du Lötschberg devrait être achevé et celui du Saint-Gothard être percé à environ 80 %.

Si les décisions du Conseil national vont dans le même sens que celles du Conseil des États et que le crédit additionnel de 900 millions de francs est accepté, le crédit global de la NLFA passera de 14,7 à 15,6 milliards de francs (prix 1998; cf. annexe 5).

Selon les projections actuelles, le coût total des quatre grands projets ferroviaires financés par le biais du Fonds FTP devrait rester de l'ordre de 30,5 milliards de francs (prix 1985), étant donné que la réalisation de la première étape de Rail 2000 va coûter 1,5 milliard de moins que prévu.

Le crédit additionnel de 900 millions de francs (prix 1998) dont le Conseil des États a débattu comporte les postes suivants:

Tableau 10

Éléments principaux du crédit additionnel	Montant
– Compléments Frutigen et adjudications désavantageuses BLS AT	320
– Tunnel de base du Ceneri (remplacement du système de tunnel à double voie par deux tunnels à voie unique)	650
– Complément au projet de mise à l'enquête Uri 2001/2003 et investissements préliminaires pour la bifurcation de la variante «montagne longue fermée»	350
– Optimisations du projet du tunnel de base du Saint-Gothard, libération de réserves centrales et adjudications désavantageuses ATG	440
– Optimisations de projets entre Saint-Gall et Arth-Goldau	20
– Préparation de l'exploitation BLS et CFF	250
– Surveillance du projet: durée prolongée du projet et garantie du marketing NLFA	20

Éléments principaux du crédit additionnel	Montant
– Renflouement préventif des réserves pour les surcoûts probables à venir	400
Total prestations complémentaires	2450
– Moins réserves encore disponibles (situation au 31.12.2002)	1550
Crédit additionnel	900

Source: message du 10 septembre 2003 sur l'arrêté fédéral concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1; en millions de francs, arrondi.

En 2003, la Délégation de surveillance de la NLFA a demandé à l'OFT de lui fournir une liste détaillée des compensations mises en œuvre par les constructeurs. Son objectif était de pouvoir examiner sur des bases fiables si, jusqu'ici, les constructeurs ont bien identifié les gisements d'économies et s'ils ont entièrement exploité leur marge de manœuvre en la matière (cf. ch. 1.7).

L'OFT a informé la Délégation de surveillance de la NLFA au quatrième trimestre à l'aide d'une liste détaillée des mesures de compensation proposées par les constructeurs (cf. ch. 1.7). La délégation a transmis cette liste aux CTT début octobre 2003 en leur qualité de commissions chargées de l'examen préalable du message sur le crédit additionnel.

Lors des discussions sur le rapport d'étape n° 15 de l'OFT, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est particulièrement intéressée à la composition du poste «Renflouement préventif des réserves pour les surcoûts probables à venir» (cf. tableau 10). Dans son analyse du risque, l'OFT s'est basé sur le risque total obtenu en multipliant la probabilité de réalisation de chaque facteur principal de risque par les coûts induits (estimés). Les coûts induits par les dangers amplifient le risque global alors que ceux induits par les opportunités le réduisent.

Durant la période sous revue, l'analyse du risque a mis en évidence la nécessité d'une intervention active, en particulier sur les facteurs présentant un potentiel de risque élevé (abandon de parties de projet, non-respect des contrats, modifications supplémentaires des projets).

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte de ce que l'OFT a exigé la constitution de réserves suffisantes au titre du risque géologique. Actuellement, cela concerne les surcoûts occasionnés par les zones perturbée de Faido et de Bodio (cf. ch. 5).

Selon les indications de l'OFT, il n'y a toujours pas de facteur représentant individuellement un risque potentiel très élevé (très grande probabilité de réalisation conjuguée à des coûts induits dépassant +/- 500 mio. de francs). Parallèlement, à mesure que les chantiers progressent, la probabilité de réalisation des opportunités ayant des conséquences favorables sur les coûts diminue.

Vu la réflexion sur les risques qui lui a été soumise et les quelque 90 zones de perturbation géologique répertoriées sur l'axe du Saint-Gothard, au début de l'année 2004 la Délégation de surveillance de la NLFA a jugé que le chiffre de 400 millions de francs sollicité pour le renflouement préventif des réserves au titre des surcoûts probables à venir n'avait pas été calculé de manière trop généreuse. Elle a aussi rappelé que la fourchette de dispersion d'une estimation des risques est relativement grande.

Depuis, les coûts finaux présumés ont augmenté. Ils dépassent maintenant le crédit global de la NLFA de même que la somme du crédit d'ensemble et du crédit additionnel, y compris les réserves constituées initialement à titre préventif. Dans son rapport complémentaire du 7 avril 2004, le Conseil fédéral maintient le montant du crédit additionnel sollicité à 900 millions de francs.

2.3.2 Changement de paradigme

Jusqu'à fin 2002, les coûts finaux présumés du projet NLFA sont restés dans les limites du crédit global de la NLFA, les surcoûts présumés étant couverts par les réserves du crédit d'ensemble. Le paradigme appliqué voulait que les coûts finaux présumés soient intégralement couverts par le crédit d'ensemble.

En 2003, les coûts finaux présumés ont dépassé pour la première fois les ressources du crédit global de la NLFA (réserves comprises). Le Conseil fédéral a alors sollicité un crédit additionnel de 900 millions de francs, mais la projection du coût final ayant entretemps progressé jusqu'à 15,8 milliards de francs (fin 2003), la somme du crédit global de la NLFA et de ce crédit additionnel ne permettait déjà plus de couvrir les surcoûts prévus.

Dans son rapport complémentaire du 7 avril 2004, le gouvernement demande donc – comme dans le message du 10 septembre 2003 – que l'on approuve d'abord le crédit additionnel de 900 millions de francs pour les quatre années à venir. Il justifie cette demande en expliquant que cette somme suffira pour financer les adjudications jusqu'en 2008. En 2007/2008, il présentera un nouveau projet fondé sur de nouvelles données, forcément moins aléatoires que celles dont on dispose aujourd'hui. En principe la construction du nouveau tunnel du Lötschberg devrait alors être achevée et l'exploitation de la ligne de base avoir commencé. Plus de 80 % du système de galeries devraient aussi être percés au Saint-Gothard et la majeure partie des formations géologiques problématiques être identifiées. Le percement du tunnel de base du Ceneri devrait aussi avoir commencé. Vers 2007/2008, lorsque les risques subsistants seront connus, le Conseil fédéral décidera de la suite du programme (p.ex. équipement intégral ou partiel du tunnel de base du Ceneri, actualisation des coûts finaux présumés) et pourra solliciter le deuxième volet du crédit additionnel nécessaire pour achever les travaux.

Cette décision de principe du Conseil fédéral constitue un changement de paradigme. Ce n'est désormais plus l'ensemble des coûts finaux présumés qui devront être couverts par les crédits d'engagement mais uniquement la partie nécessaire jusqu'en 2007 / 2008. C'est alors qu'une éventuelle décision politique sur la suppression de certaines parties des quatre projets FTP devra être prise.

À cet égard, la Délégation de surveillance de la NLFA rappelle qu'initialement – c'est-à-dire au moment de la votation populaire du 29 novembre 1998 sur le FTP – aucun des projets n'était censé avoir la priorité sur les autres.

La Délégation de surveillance de la NLFA relève que le problème de financement apparu au cours de la période sous revue est le premier du genre. Elle attache la plus grande importance à ce que cette question soit analysée dans les délais les plus brefs et tient à être informée sur la solution adoptée d'ici la fin de l'exercice en cours (fin 2004).

2.3.3 Libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1

Outre le crédit additionnel, le message du Conseil fédéral du 10 septembre 2003 sollicite la libération d'une partie des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1. Dans le rapport complémentaire du 7 avril 2004, l'exécutif s'exprime concrètement sur ses intentions en matière d'abandon éventuel d'ouvrages.

La deuxième phase de la NLFA 1 comprend les tunnels de base du Ceneri et du Zimmerberg, la liaison directe entre la ligne de la rive gauche du lac de Zurich et la ligne de base du Saint-Gothard (tunnel du Hirzel), les travaux d'aménagement restants entre Saint-Gall et Arth-Goldau et l'aménagement des lignes d'accès aux tunnels de base.

Dans le programme d'allègement budgétaire 2003 (cf. ch. 2.1.2), le Conseil fédéral et le Parlement ont redéfini les priorités des projets d'infrastructure ferroviaire. En ce qui concerne la NLFA, le début de la construction du tunnel de base du Zimmerberg devrait être reporté de deux ans environ. Pour le moment, les crédits d'ouvrage relatifs au tunnel de base du Zimmerberg et à la liaison directe entre la ligne de la rive gauche du lac de Zurich et la ligne de base du Saint-Gothard restent donc bloqués.

Dans son message, le Conseil fédéral avait souligné que, si la nécessité économique du tunnel de base du Ceneri ainsi que des aménagements au Zimmerberg, entre Saint-Gall et Arth-Goldau ainsi que des voies d'accès au Saint-Gothard était démontrée, il n'en allait pas de même pour le tunnel du Hirzel. C'est la raison pour laquelle ce dernier doit être différé pour le moment.

Dans le rapport complémentaire du 7 avril 2004, le Conseil fédéral demande que, parmi les projets NLFA qui sont encore bloqués, le tunnel de base du Ceneri soit libéré et réalisé le plus rapidement possible car il est indispensable à la concrétisation de la ligne de plaine que l'on souhaite créer avec le percement du tunnel de base du Saint-Gothard. Pour des raisons de sécurité, il maintient son intention d'y réaliser deux tubes à une voie, sans fermer la porte à un éventuel redimensionnement. Les autres projets de la deuxième phase de la NLFA 1 au sujet desquels aucune décision n'a encore été prise (tunnels de base du Zimmerberg et du Hirzel) resteront bloqués jusqu'en 2007 ou 2008, date prévue pour dresser un état des lieux général des grands projets ferroviaires. C'est à ce moment-là que la décision politique de réaliser ou d'abandonner ces ouvrages devra être prise.

Le Conseil fédéral a donc maintenu sa proposition de libérer 2243 millions de francs sur les crédits bloqués de la deuxième phase de la NLFA 1 et de ramener ainsi à 1141 millions le montant des crédits encore bloqués.

Tableau 11

Ouvrage	1 ^{re} phase libérée	2 ^e phase libérée	2 ^e phase bloquée	NLFA 1 Total
Surveillance du projet	76			76
Axe du Lötschberg	3 789			3 789
Axe du Saint-Gothard	6 526	1 403		7 929
Aménagements de la Surselva	123			123
Raccordement de la Suisse orientale	151		841	992
Aménagements Saint-Gall–Arth-Goldau	57	34		91
Aménagements des lignes du reste du réseau	230		300	530
Réserves	368	806		1 174
Total	11 320	2 243	1 141	14 704

Source: message du 10 septembre 2003 sur l'arrêté fédéral concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1; en millions de francs (prix 1998), après IRN, hors TVA et intérêts intercalaires, arrondi.

Durant la phase de préparation du message, l'OFT a informé la Délégation de surveillance de la NLFA de la teneur et de l'ampleur des crédits devant être libérés. En sa qualité d'organe de surveillance, celle-ci ne s'est pas prononcée sur la portée législative du projet. Mais lors des discussions sur le rapport d'étape n° 15 de l'OFT (au 30 juin 2003), elle a été informée que les ressources financières prévues pour les crédits d'étude du tunnel de base du Ceneri et pour certains travaux de construction préalables seraient complètement épuisées au début de 2004.

ATG a demandé à l'OFT de mettre les ressources financières nécessaires à sa disposition ou de l'autoriser à dépasser la limite de crédit fixée pour la première phase de la NLFA 1 afin que les travaux d'étude puissent se poursuivre selon le calendrier établi et que le coup d'envoi des travaux principaux puisse être donné comme prévu début 2006.

Vers le milieu de l'année, la Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte de la décision de l'OFT de ne pas accéder à cette demande pour des questions de droit budgétaire. Aucun engagement financier dépassant les tranches de crédit disponibles ne doit être pris avant que le Parlement ou le Conseil fédéral ne libère les ressources sollicitées pour la deuxième phase de la NLFA 1.

La Délégation de surveillance de la NLFA rappelle que si les travaux d'étude et les préparatifs doivent être suspendus pour cause d'insuffisance de crédits, il faut s'attendre à un report du coup d'envoi des chantiers, report dont l'ampleur dépendra du moment où les ressources financières seront libérées.

2.3.4

Rallonges de crédit décidées par le Conseil fédéral

Au cours de la période sous revue, le Conseil fédéral a alloué 300 millions de francs supplémentaires à l'axe du Lötschberg afin de couvrir le renchérissement cumulé, la TVA et les intérêts intercalaires.

Les coûts imputables au renchérissement, à la TVA et aux intérêts intercalaires ne sont pas compris dans le crédit global de la NLFA, car pour un projet d'une telle durée et de cette ampleur, les projections concernant ces variables ne sont pas suffisamment fiables. C'est la raison pour laquelle, au besoin, le Conseil fédéral peut augmenter les crédits d'ouvrage du crédit d'ensemble à raison du renchérissement attesté, de la TVA et des intérêts intercalaires.

À fin 2002, le renchérissement attesté pour la ligne de base du Lötschberg s'élevait à 217 millions de francs, la TVA à 37 millions et les intérêts intercalaires cumulés à 46 millions. En définitive, une augmentation du crédit réel de 300 millions de francs était donc nécessaire.

Début 2004, le Conseil fédéral a consenti une nouvelle rallonge de crédit de 5,7 millions de francs au titre du renchérissement et de la TVA pour les travaux d'aménagement entre Saint-Gall et Arth-Goldau (4,2 mio. pour le renchérissement cumulé et 1,5 mio. pour la TVA cumulée).

2.3.5

Libérations de réserves décidées par le Conseil fédéral

Le 21 août 2002, le Conseil fédéral avait libéré pour la première fois des fonds issus des réserves du crédit global de la NLFA (1947 mio. de fr.). D'un montant de 395 millions de francs, ces ressources étaient destinées à l'axe du Lötschberg (390 mio.) et à la ligne d'accès à la NLFA Saint-Gall–Arth-Goldau (5 mio.). Les réserves disponibles se contractaient ainsi à 1,52 milliard à fin 2002. La Délégation de surveillance de la NLFA s'est déjà arrêtée sur ce point dans son dernier rapport (cf. rapport d'activité 2002, ch. 13.1.2).

Le 27 août 2003, le Conseil fédéral a libéré une nouvelle tranche des réserves de 378 millions de francs à raison de 213 millions pour l'axe du Saint-Gothard et de 165 millions pour celui du Lötschberg. Au Saint-Gothard, les dépenses supplémentaires financées par ce biais sont dues, pour l'essentiel, à l'échelonnement de la NLFA dans le temps décidé en 1996, aux exigences accrues en matière d'étanchéité du tunnel et à d'autres améliorations du projet. La plus grande partie des réserves affectées à l'axe du Lötschberg a servi à financer l'adjudication de mandats à des prix plus élevés que prévu. Le reste a été utilisé pour des optimisations de projets.

Après la libération de cette deuxième tranche, les réserves du crédit global de la NLFA encore disponibles se sont contractées à 1,174 milliard de francs (cf. annexe 5).

Conformément à l'art. 20, al. 2, de l'arrêté sur le transit alpin, à chaque fois qu'il sollicite un nouveau crédit le Conseil fédéral doit informer les Chambres fédérales sur les coûts globaux prévus pour la réalisation du projet et sur le calcul de rentabilité mis à jour.

Dans son dernier compte rendu (cf. rapport d'activité 2002, ch. 7.3.1), la Délégation de surveillance de la NLFA avait évoqué la mise à jour du calcul de rentabilité de 1997 par l'OFT. Elle avait aussi indiqué qu'elle s'informerait dans le détail sur les résultats de cette étude.

Les études de rentabilité de 1997 et de 2002 considèrent le trafic ferroviaire sur l'axe Nord-Sud, avec et sans la NLFA. Comme l'axe temporel s'étend sur une cinquantaine d'années, le facteur d'incertitude est très grand. Les études de rentabilité comparent notamment les coûts (supplémentaires) et les produits (supplémentaires) qui découlent d'une nouvelle infrastructure ferroviaire. La mise à jour de l'étude de rentabilité de la NLFA reprend le concept d'exploitation et d'offre de 1997 ainsi que les frais d'exploitation et les indices de recettes calculés à l'époque. En revanche les dépenses liées aux investissements ont été adaptées aux données les plus récentes, sur la base de l'arrêté sur le FTP. De plus, la mise en exploitation des tunnels de base a été coordonnée avec les dates actuellement prévisibles.

Les deux études parviennent à la conclusion que la NLFA permet de revaloriser le trafic ferroviaire et d'obtenir des produits supplémentaires. La comparaison des études de 2002 et de 1997 montre toutefois que la rentabilité s'est détériorée.

Cela est dû au fait que, d'une part, les exigences de sécurité se sont accrues et qu'il en est résulté des coûts supplémentaires. D'autre part, la mise en exploitation du tunnel de base du Saint-Gothard six ans plus tard induit la perte du revenu marginal des trafics voyageurs et marchandises durant cette période. Ces effets restreignent la capacité des sociétés exploitantes de rembourser les prêts commerciaux soumis à intérêt avec les recettes supplémentaires générées par la NLFA. Un remboursement intégral ne semble plus possible dans le contexte actuel. Le montant maximal remboursable devrait être compris au mieux entre 10 et 20 %, suivant l'évolution future du cadre général et du trafic. Il en va de même pour les coûts subséquents non couverts, induits par les investissements opérés au titre de l'infrastructure des transports publics.

Pour ces raisons, le 10 septembre 2003 le Conseil fédéral s'est exprimé sur le financement des infrastructures ferroviaires. Le financement des amortissements et des frais supplémentaires d'entretien et d'exploitation, qui interviendront dès la mise en service de la nouvelle infrastructure ferroviaire, a été au cœur de cet exposé, tout comme la rémunération et le remboursement des prêts provenant des fonds levés sur le marché des capitaux, qui peuvent représenter jusqu'à 25 % des coûts du projet. L'exécutif avait chargé le DETEC d'analyser cette problématique en collaboration avec le DFF et de lui soumettre des propositions de solution d'ici la fin du premier semestre 2004.

Le 17 décembre 2003 le Conseil des États a adopté un postulat concernant le financement des coûts subséquents des projets FTP. Lors de leur mise en service, les ouvrages FTP sortent du compte spécial – le Fonds FTP – et entrent dans un régime de financement ordinaire ce qui, compte tenu des charges supplémentaires engendrées par les coûts subséquents, pourrait donner lieu à des difficultés de paiement.

Pour cette raison, le Conseil des États a demandé au Conseil fédéral de l'informer, par le biais d'un rapport, sur les coûts subséquents qui étaient prévus dans le crédit d'engagement initialement accordé et sur les coûts qu'il faudra escompter ultérieurement pour chaque projet FTP. Le rapport devra présenter les solutions possibles avec leurs avantages et leurs inconvénients. Le Conseil fédéral devra en outre indiquer quelles priorités il compte fixer, quelles propositions il entend faire et quelles décisions il veut prendre.

Le groupe de travail a présenté les résultats intermédiaires de ces études ainsi que des propositions de solutions fin mars 2004 et le Conseil fédéral les a intégrés dans son rapport complémentaire du 7 avril 2004 en proposant d'adapter les mécanismes de financement du Fonds FTP. Après les vacances d'été 2004, il entend proposer un message à ce sujet qui tiendra compte des discussions en cours au sein des commissions parlementaires concernées.

Les solutions proposées devraient décharger le compte financier de la Confédération en sollicitant simultanément le Fonds FTP. D'une part, les projets FTP ne bénéficieront plus de nouveaux prêts remboursables, rémunérés aux taux du marché et, d'autre part, les prêts entièrement rémunérés déjà octroyés seront transformés, au plus tard au 1^{er} janvier 2006, en une avance du fonds. Cette avance devra être financée par les recettes du fonds, ce qui permettra de garantir le financement des projets FTP à long terme.

La suppression des prêts va amputer le Fonds FTP de l'une de ses sources de financement à partir de 2006 (5,5 mia. de fr. en valeur réelle jusqu'en 2022). La limite supérieure des avances doit donc être provisoirement levée pour permettre l'imputation des prêts en cours sur le fonds et la réalisation des projets selon le calendrier prévu.

La rentabilité, le financement des amortissements ainsi que des frais supplémentaires d'entretien et d'exploitation, et enfin la rémunération et le remboursement des prêts levés sur le marché des capitaux ne sont pas du ressort de la délégation, mais ce sont des questions qui ont des implications dans l'appréciation des décisions prises et de l'évolution des chantiers de la NLFA.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris bonne note des résultats contrariants de la nouvelle étude de rentabilité ainsi que des solutions proposées.

Les calculs de rentabilité s'inscrivent toujours dans un contexte précis, qui évolue avec le temps. La délégation salue donc l'initiative du Conseil fédéral, qui a demandé l'actualisation de la première étude. La politique des transports actuelle doit composer avec des conditions cadres différentes de celles qui avaient présidé à l'étude de rentabilité de 1997. Il s'agit maintenant de tenir compte des développements induits par le PAB 03 ou qui pourraient l'être par un programme d'allègement subséquent.

La Délégation de surveillance de la NLFA a aussi relevé que le financement de l'exploitation ne doit pas se faire avec des ressources issues du Fonds FTP, celles-ci étant exclusivement destinées à financer la construction de la NLFA et les autres projets FTP.

Sur le versant Nord, les travaux sont fortement dépendants des décisions encore pendantes concernant le tracé de la ligne dans le canton d'Uri. Grâce à la décision du 12 mars 2004 qui prévoit d'échelonner l'approbation du projet de mise à l'enquête 2003, les travaux pourront aller de l'avant sur les parties de l'ouvrage qui peuvent représenter un risque sur délais (en particulier le tronçon de tunnel à partir d'Erstfeld), et il devrait ainsi être possible de commencer à exploiter le tunnel de base à partir de 2014.

Les problèmes géologiques rencontrés à Faido ont nécessité un déplacement du poste multifonction vers le Sud. De ce fait, l'abattage conventionnel sur environ 2 km vers le Nord n'est plus nécessaire. Cela signifie qu'il n'est plus possible de réaliser la mesure planifiée lors de l'adjudication du lot combiné de Faido/Bodio pour pouvoir respecter les délais. D'une part, l'excavation de la caverne du poste multifonction de Faido prendra vraisemblablement plus de temps que prévu et, d'autre part, la jonction entre les lots de Faido et de Sedrun devrait intervenir plus tard.

Le percement du tunnel de base du Saint-Gothard affiche un retard de plusieurs mois sur le calendrier. Compte tenu de toutes les mesures de gestion et d'optimisation envisageables (en particulier sur les tronçons de Bodio et de Faido), la préparation à la mise en service est maintenant prévue pour le début de l'année 2014. L'OFT prévoyant une durée d'un an pour cette phase, l'exploitation commerciale est aujourd'hui fixée à l'année 2015.

À l'aide de mesures de gestion mises en œuvre sur les autres lots du tunnel, les responsables cherchent à réduire autant que possible les conséquences négatives sur le calendrier global (p.ex. analyse de divers scénarios d'interaction entre gros œuvre et technique ferroviaire ou sur la gestion des matériaux). Par ailleurs, le projet de construction et les appels d'offres sont élaborés en parallèle afin que les travaux préparatoires puissent commencer dès l'entrée en force de la décision d'approbation des plans. Cette approche comporte cependant un risque non négligeable sur coûts et sur délais en raison de la multiplicité et de la simultanéité des planifications.

Se basant sur les données disponibles à fin 2003 et en tenant compte des mesures d'optimisation, la Délégation de surveillance de la NLFA estime que la phase de mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard ne débutera pas avant 2014. Par conséquent, l'OFT prévoyant une durée d'un an pour cette phase, elle table désormais sur une intégration du tunnel de base du Saint-Gothard dans l'horaire des courses en 2015 (cf. ch. 5.3).

Sur l'axe du Lötschberg, les travaux de construction progressent bien. BLS AT adopte continuellement de nouvelles mesures pour respecter le calendrier et garantir ainsi le début de l'exploitation commerciale du tunnel de base en 2007. Les retards des travaux de gros œuvre prévus dans les tubes qui doivent être confiés à la tech-

nique ferroviaire en premier ont pu être stabilisés. Vu l'espace disponible restreint dans le tunnel et sur les places d'installation, l'OFT considère la gestion des interactions entre gros œuvre et technique ferroviaire ainsi que la coordination entre les entreprises concernées comme l'un des principaux défis – et qui dit défi dit risque – de ces prochaines années.

Pour la Délégation de surveillance de la NLFA, la technique ferroviaire est le plus grand facteur d'incertitude. Vu l'importance du système d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2 et de l'adaptation du matériel roulant à la signalisation en cabine pour garantir l'objectif 2007, la Délégation de surveillance de la NLFA a mené des entretiens avec les responsables de l'OFT (commettant), de BLS AT (constructeur) et des CFF (direction de projet) lors de chacune de ses séances. Le 12 mai 2003, l'OFT a approuvé la planification d'un système palliatif en posant toutefois comme condition qu'il s'agisse d'une solution aussi simple que possible permettant de proposer au moins une offre de base pour le trafic marchandises. Selon les CFF, il faut aussi tabler sur des problèmes d'échéance supplémentaires pour l'adaptation du matériel roulant aux nouvelles normes (cf. ch. 9.2).

Les constructeurs des deux tunnels de base ont adopté des mesures de gestion qui doivent leur permettre d'atténuer les risques sur délais effectifs et de réaliser les prestations supplémentaires demandées dans le cadre du programme de construction. Ces mesures ont pour but de garantir le respect du calendrier convenu.

4.3 Autres ouvrages

Selon les projections actuelles, les échéances générales de construction et d'exploitation des principaux axes pourront être tenues pour tous les autres ouvrages (aménagement de la Surselva, raccordement de la Suisse orientale, aménagements Saint-Gall–Arth-Goldau, aménagements des lignes du reste du réseau).

4.4 Précision des échéances prévues

La précision des échéances prévues pour les différents ouvrages est variable, les projets se trouvant à des stades divers de la planification. Les prévisions des constructeurs présentent toujours le délai le plus rapproché pour la mise en service, délai qui ne peut être reporté à moins d'une modification de la commande de la Confédération dans l'entretemps (écart: – 0 an).

L'OFT estime comme suit la précision des prévisions concernant la mise en service des axes du Lötschberg et du Saint-Gothard.

- Pour l'exploitation commerciale de l'axe du Lötschberg (prévue en mai 2007), la précision de la prévision varie entre 0 et + 1 an.

- Pour l'exploitation commerciale de l'axe du Saint-Gothard (prévue en 2015), la précision de la prévision varie entre 0 et + 3 ans.

Une mise en parallèle avec la gestion des risques montre que le risque sur délais identifié correspond à peu près au haut de la fourchette indiquée ci-dessus.

5 Problèmes géologiques à Faido

5.1 Genèse

Début 2003, le chantier du tunnel de base du Saint-Gothard est entré dans une zone géologique perturbée, très problématique, dans le secteur du poste multifonction de Faido. Pour simplifier, le poste multifonction est une sorte de gare dans la montagne. Le tunnel y présente une grande section offrant assez d'espace pour accueillir des locaux destinés à abriter des équipements ferroviaires. C'est aussi le seul endroit où un changement de voie sera possible entre les tubes. Le chantier du poste multifonction de Faido avait déjà été gêné par des zones perturbées début 2002, en premier lieu par un effondrement dans une caverne transversale survenu le 11 avril 2002.

Un effondrement d'environ 150 m³ de roche s'est produit le 9 janvier 2003 dans le tube Est, en direction du Nord. Grâce à une réaction appropriée, le personnel a pu se mettre en sécurité et éviter des dommages aux appareils.

Conformément aux DCN, ATG a immédiatement informé l'OFT et la Délégation de surveillance de la NLFA que les mineurs avaient rencontré des conditions géologiques difficiles lors de l'excavation du poste multifonction de Faido et que cet endroit était traversé par une zone perturbée orientée du Sud-Est au Nord-Ouest. Le constructeur avait expliqué que la roche de la zone de contact entre les gneiss de la Léventine et du Lukmanier exerçait une forte pression, ce qui ne correspondait pas aux prévisions et nécessitait des mesures de consolidation supplémentaires (cf. annexe 6). La délégation avait reçu cette nouvelle à un moment où, selon la projection du coût final, il apparaissait déjà que les réserves du crédit global de la NLFA (1947 mio. de fr., prix 1998), qui devaient entre autres couvrir les risques géologiques, seraient bientôt épuisées.

En termes de risques de surcoûts et de retards sur l'axe du Saint-Gothard, la Délégation de surveillance de la NLFA avait qualifié de sérieuses les difficultés géologiques rencontrées dans le secteur du poste multifonction. Elle voyait dans cette situation un cas nécessitant une intervention au niveau de la haute surveillance parlementaire. Elle avait chargé ATG d'établir un rapport spécial à son intention tous les deux mois environ. En outre, le président de la direction d'ATG a depuis été convoqué à chaque séance ordinaire de la délégation, à qui il doit rendre compte de manière détaillée des nouveaux développements, des mesures étudiées et de leurs conséquences sur les coûts et les échéances. La direction d'ATG a fourni des renseignements précis, transparents et détaillés. Après chacune de ses séances, la Délégation de surveillance de la NLFA a informé le public des nouveaux développements. Les membres de la délégation ont également fait rapport régulièrement sur les résultats intermédiaires aux commissions mères.

De leur côté, l'OFT et le constructeur ont constitué un groupe de travail chargé d'évaluer le profil de la perturbation avec le concours de spécialistes et d'analyser diverses solutions ainsi que leurs effets sur les coûts et les échéances.

Les résultats ont montré que, selon les prévisions géologiques, tout le poste multifonction de Faido devait se situer dans le gneiss de la Léventine, qui ne pose pas de problème technique. Or à l'endroit où l'effondrement s'est produit, il y a une transition entre le gneiss de la Léventine et celui du Lukmanier qui n'avait pas été pronostiquée. L'angle de la zone perturbée est aussi défavorable, car il traverse tout le secteur d'excavation. Le noyau de la perturbation est constitué de roche friable (kakiriti) et certaines zones périphériques exercent de fortes pressions. Sur le plan technique, cette formation géologique a été qualifiée de défavorable car elle nécessiterait des mesures de consolidation supplémentaires pendant l'excavation ainsi que la mise en place de structures définitives déformables. Des ancrages supplémentaires seraient en outre nécessaires.

Jusqu'au 9 janvier 2003, la zone perturbée pouvait être traversée sans entrave et sans adaptation des mesures techniques et de sécurité dans la galerie d'accès de Faido, dans la galerie du système de sondage du Piora et dans la galerie de marinage de Bodio. Les divergences entre la réalité et les prévisions ont amené ATG à réexaminer l'organisation du chantier du poste multifonction, notamment dans la perspective des coûts et des échéances. Sur le terrain, les mesures se sont concentrées essentiellement sur la maîtrise des difficultés techniques liées aux nouvelles conditions géologiques, en particulier en matière de sécurité des travailleurs.

Par ailleurs, avec le concours d'experts en géologie et en génie civil, ATG a évalué une nouvelle conception du poste multifonction, en cherchant à déplacer les diagonales d'échange de sorte que les plus grandes sections transversales soient situées dans des roches plus favorables sur le plan technique. Plusieurs sondages en profil et en travers ont été effectués et ont révélé que la zone perturbée avait été prévue 600 à 800 m plus au Nord. Ces sondages ont aussi permis de conclure à de bonnes conditions géologiques pour les diagonales d'échange environ 300 m plus au Sud.

Les vérifications faites durant l'été 2003 ont montré que, vu la situation géologique, un déplacement du poste multifonction de Faido vers le Sud serait la meilleure solution envisageable, car en le maintenant dans la zone perturbée on s'exposerait à des risques techniques et financiers considérables.

L'extension de la zone perturbée vers le Nord, et donc ses implications pour l'excavation des deux tubes n'est pas encore connue. L'organisation des chantiers, qui avaient démarré en mars 2002, a été adaptée en fonction de la nouvelle situation géologique et du nouveau système de ventilation. Dans les circonstances actuelles, l'excavation du poste multifonction devrait progresser de manière telle que, lorsque les tunneliers venant de Bodio effectueront la jonction, les espaces nécessaires à leur démontage partiel et à leur transformation seront déjà excavés. Après modification, les tunneliers poursuivront leur travail vers le Nord. L'excavation du poste multifonction de Faido sera achevée environ un an plus tard. Pour garantir le respect du calendrier, il était prévu de recourir à l'abattage à l'explosif des tubes à une voie situés au Nord du poste multifonction, mais cette technique ne pourra pas être mise en œuvre conformément à la planification. L'emplacement du poste multifonction a été déplacé en fonction de la situation géologique. Les diagonales d'échange, qui présentent une grande section, ont été disposées au Sud de la caverne transversale plutôt qu'au Nord afin que l'abattage des cavernes puisse se faire dans de meilleures conditions géologiques. Enfin, le chantier du poste multifonction a été renforcé de deux équipes de mineurs supplémentaires afin d'éviter une accumulation des retards.

5.2

Conséquences sur les coûts et les crédits

Quelque 90 zones perturbées sont prévues tout au long du tunnel de base du Saint-Gothard. Malgré un grand nombre de sondages, ce n'est que lors du percement du tunnel que l'on obtient une connaissance exacte de la nature géologique du terrain. À fin 2003, sur les 153 km à percer, entre galeries d'accès, puits et galeries principales, plus de 21 % du tunnel de base étaient excavés. Les conditions géologiques rencontrées lors de ces travaux ont été largement conformes aux hypothèses formulées, voire meilleures. Ainsi, jusqu'au problème évoqué ci-dessus, des économies de l'ordre de 40 millions de francs avaient pu être réalisées.

La maîtrise des zones perturbées non prévues à Faido va engendrer des coûts supplémentaires d'environ 136 millions de francs (prix 1998), ce qui représente 2 % du coût total du tunnel de base du Saint-Gothard. Ces surcoûts doivent être imputés sur le crédit d'ouvrage des réserves du crédit global de la NLFA. En raison des retards dus à ces problèmes, les crédits de paiement de la NLFA alloués au secteur de Faido dans le budget 2003 du Fonds FTP n'ont pas été entièrement utilisés.

5.3

Conséquence sur les échéances

En l'état actuel des connaissances, il faut tabler sur un retard dans l'excavation de la caverne du poste multifonction de Faido et sur un report de la jonction entre les lots de Faido et de Sedrun.

En raison des difficultés géologiques rencontrées à Faido et Bodio, la phase de mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard devrait commencer en 2015. Par conséquent, l'intégration de cet ouvrage dans l'horaire régulier des courses est désormais prévue pour 2016 (cf. ch. 4.1).

6

Adjudications: investigations sur d'éventuelles ententes sur les prix

Ces dernières années, la Délégation de surveillance de la NLFA a suivi attentivement les procédures d'appel d'offres et d'adjudication des lots de la NLFA. Après l'adjudication des lots les plus importants sur le plan financier (tunnels de base du Saint-Gothard et du Lötschberg), elle a ouvert une nouvelle page en 2003 en mettant l'accent sur la question des ententes sur les prix.

Dans le cadre des discussions sur son rapport d'activité 2002, la Délégation de surveillance de la NLFA a été invitée par la CdF et la CTT du Conseil des États à donner suite à certaines présomptions d'ententes sur les prix du ciment et à accorder une attention particulière à cette problématique.

Divers reportages parus dans la presse avaient en effet évoqué des soupçons d'entente sur les prix entre deux grands cimentiers suisses, Holcim et Jura-Cement. Pour la seule NLFA, une estimation grossière chiffrait les surcoûts à quelque 120 millions de francs.

La Délégation de surveillance de la NLFA s'était alors entretenue de cette question avec le directeur de l'OFT et avait chargé cet office de mener une étude préalable avec le concours des constructeurs, d'introduire des mesures appropriées en cas de soupçons fondés et d'en rendre compte à la délégation à chacune de ses séances. Elle l'avait également encouragé à prendre des renseignements de son propre chef dans d'autres domaines où il soupçonnait des ententes sur les prix.

Après une enquête préalable, début juillet 2003 l'OFT a introduit une demande, ou plus précisément une dénonciation, auprès du secrétariat de la Commission de la concurrence (Comco) au sens de l'art. 26 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (loi sur les cartels, LCart; RS 251). La Délégation de surveillance de la NLFA avait soutenu cette démarche et fait savoir son grand intérêt, dans l'optique de la surveillance parlementaire, à ce qu'une enquête précise, sérieuse et rapide ait lieu. À titre complémentaire, elle avait recommandé aux constructeurs d'examiner quelles réserves il convenait de formuler lors de la conclusion de nouveaux contrats.

En novembre 2003, la délégation a invité les représentants des constructeurs (responsables des soumissions et adjudications) ainsi que deux représentants du secrétariat de la Comco à un entretien approfondi dans le but de mieux cerner pourquoi les prix du ciment pratiqués en Suisse sont plus élevés (notamment dans le domaine de la NLFA) et de déterminer d'éventuels potentiels d'optimisation financière.

Avec les représentants du secrétariat de la Comco, la délégation a évoqué la suite de la procédure, les soupçons d'un cartel du ciment propre à la NLFA, et enfin le cadre juridique défini par le droit actuel et par la révision de la loi sur les cartels qui entrera en vigueur le 1^{er} avril 2004.

Avec les constructeurs, elle a surtout discuté du contenu et des modalités des appels d'offre dans les domaines du ciment et du béton (critères), des offres soumises par les fournisseurs étrangers, de la sélection du fournisseur le plus avantageux sur le plan économique et de la structure type des contrats.

En 2004, la question des ententes sur les prix constituera l'un des sujets phares de la Délégation de surveillance de la NLFA, qui attend en outre les résultats de l'enquête préalable de la Comco. Elle va aussi approfondir la question des modalités des appels d'offres et des contrats avec les constructeurs.

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

Comme les années précédentes (cf. rapports d'activité 2002, ch. 10; 2001, ch. 13), en 2003 la Délégation de surveillance de la NLFA s'est penchée sur les questions liées à la sécurité lors de la construction et de l'exploitation de la NLFA.

En 2003, la Délégation de surveillance de la NLFA a visité le chantier souterrain de Ferden. Comme à l'occasion de précédentes visites de ce type, ses membres ont pu se rendre compte en personne des conditions difficiles, et parfois dangereuses, que les mineurs doivent affronter, et apprécier ainsi à quel point les mesures destinées à assurer la sécurité et à préserver la santé des travailleurs sont importantes. Ces mesures figurent d'ailleurs régulièrement à l'ordre du jour des séances de la délégation.

Sur le plan légal, la sécurité du travail est régie en priorité par la législation sur le travail dont l'exécution incombe à divers organes de la Confédération et des cantons. En l'espèce, le Secrétariat d'État à l'économie (seco) exerce la haute surveillance, coordonne les activités des cantons, veille à ce que le droit soit appliqué de la même manière dans tout le pays et délivre les autorisations permanentes de travail de nuit et du dimanche. La conduite des contrôles sur les chantiers en plein air et par conséquent la responsabilité en matière de prévention sanitaire et de sécurité du travail incombe aux cantons. Un groupe de travail mené par le seco, au sein duquel sont représentés les services cantonaux compétents, la CNA et la Commission professionnelle paritaire pour les travaux souterrains (CPPTS), se réunit régulièrement pour discuter des questions et problèmes liés aux chantiers souterrains et pour coordonner leurs activités respectives.

En règle générale, les inspecteurs du travail contrôlent les chantiers une fois par mois. Ils sont parfois accompagnés d'un représentant de la CNA. Certaines visites sont annoncées, d'autres pas. Dans les cantons de Berne et du Valais, les inspecteurs cantonaux du travail participent la plupart du temps aux réunions des commissions de sécurité qui se composent de représentants des employeurs et des employés. Une tournée du chantier a également lieu lors de chacune de ces réunions.

Par ses contrôles, l'inspection du travail cherche non seulement à garantir des conditions de santé et de sécurité optimales sur les chantiers, mais aussi à sensibiliser les travailleurs à ces questions et aux risques potentiels en la matière. L'inspection du travail suspectait par exemple des problèmes de pauses et d'alimentation sur les chantiers. Elle a donc effectué un sondage sur le comportement des employés sur le chantier de Faido. Ceux-ci ont affirmé manger la plupart du temps quelque chose dans leur chambre avant et après le travail. Ils ne font pratiquement pas de pauses pendant leur tour de service et la plupart d'entre eux n'en souhaitent pas. Ce comportement met en péril la santé des mineurs, mais aussi leur sécurité. On sait en effet pertinemment que de longues périodes de travail sans pause sont néfastes pour la santé et accroissent le risque d'accident. L'inspection du travail tente maintenant de persuader les mineurs qu'ils sont aussi responsables de leur santé et de leur sécurité. Depuis la publication des résultats du sondage, des médecins du travail et des nutritionnistes vont s'entretenir de cette problématique avec les travailleurs et l'inspection du travail espère qu'ainsi, avec le temps, les comportements évolueront.

Les partenaires sociaux se retrouvent au sein de la CPPTS. Cette dernière s'occupe aussi, outre de questions juridiques comme les modèles de durée du temps de travail (cf. ch. 8), des questions de santé et de sécurité des travailleurs. Elle rencontre par exemple deux fois l'an la direction d'ATG et discute avec elle des questions de sécurité du travail.

La sécurité sur les chantiers est un sujet capital pour les constructeurs. Leur souci est d'accroître la sécurité des travailleurs par des mesures diverses prises à différents niveaux. Chez ATG, ce sujet est par exemple un point fixe de l'ordre du jour des séances de direction, à tous les échelons hiérarchiques. De la sorte, il a été possible d'améliorer la réceptivité du personnel aux problèmes de sécurité. Par ailleurs, chaque chantier a en principe un préposé à la sécurité. Pour augmenter la sécurité du travail sur ses chantiers, ATG a lancé une campagne «Stop Risk» en mars 2003. Cette initiative a eu un grand écho médiatique et a été perçue positivement. ATG a aussi des contacts réguliers avec la CNA. Cette dernière indique que la conception et l'engagement d'ATG en matière de sécurité du travail sont exemplaires et pourraient sans autres servir de modèle pour les chantiers souterrains. De nombreux efforts sont également déployés par BLS AT en matière de sécurité du travail et de prévention de la santé.

Les fruits de ces efforts se reflètent dans la diminution du taux d'accidents sur les chantiers de la NLFA. Chez BLS AT, il est de 96 (nombre d'accidents > 3 jours/durée totale du travail $\times$ 1 000 000) pour l'ensemble des chantiers sous sa responsabilité. La méthode appliquée, convenue avec le bureau lausannois de la CNA, ne tient pas compte des accidents dits mineurs. La valeur enregistrée sur l'axe du Lœtschberg est inférieure à la moyenne de la branche. Sur les chantiers d'ATG, la statistique des accidents repose sur d'autres bases. Elle est établie à l'aide de l'indice de la CNA, si bien qu'elle indique le taux d'accidents pour mille employés et par an et inclut aussi les accidents mineurs. La valeur nationale pour toutes les activités de construction (donc pas uniquement pour les travaux souterrains) était de 237 en 2001. Pour l'année 2003, ATG s'était fixé l'objectif ambitieux de faire mieux que cette valeur indicative (statistique) en instaurant des mesures systématiques de sécurité du travail. Quantitativement, l'objectif d'ATG était de 200, une valeur tout juste respectée jusqu'à fin octobre 2003. Si l'on fait coïncider les systèmes adoptés par les deux constructeurs, une valeur de 200 chez ATG correspond à 90 chez BLS AT.

Le haut niveau de sécurité sur les chantiers de la NLFA a également été confirmé lors d'un congrès international en Allemagne.

La Délégation de surveillance de la NLFA soutient les constructeurs dans leur volonté d'imposer aux entreprises l'application d'un train de mesures de prévention en matière de sécurité et de santé et de sensibiliser les travailleurs à leur responsabilité personnelle en la matière. Elle compte sur le maintien de ces mesures.

Malgré tous ces efforts visant à garantir la plus grande sécurité possible, quatre accidents mortels sont malheureusement à déplorer en 2003 sur les chantiers de la NLFA. Sur le chantier du tunnel de Mitholz/Frutigen, le 22 février un ouvrier de 35 ans et père de quatre enfants a été renversé par une chargeuse sur pneus circulant en marche arrière. Un mineur de 36 ans est décédé le 3 avril sur le site du poste multifonction de Faido après avoir été atteint à la tête par un bloc de pierre lors de travaux de consolidation de la roche. Le 11 septembre, pendant des travaux d'installation sur le chantier ATG de Sedrun, un ouvrier a été blessé mortellement à la tête par un rouleau de câble qui s'est détaché de son support lors du déroulement

d'un câble électrique à haute tension. Enfin, un mineur de 39 ans occupé à des tâches d'entretien a été renversé par un véhicule lourd sur le chantier de Ferden le 6 novembre. Malgré les premiers soins dispensés et l'intervention rapide des équipes de secours sur place, rien n'a pu être fait pour sauver ces quatre travailleurs.

Les proches de ces ouvriers ont pu compter sur le soutien moral et, si nécessaire, financier des entreprises et constructeurs concernés. Dans un cas, les prestations que l'entreprise a versées aux proches ont été présentées à la Délégation de surveillance de la NLFA. En tout état de cause, toutes les prestations d'assurance prévues par contrat et par la loi sont fournies dans leur intégralité. D'une manière générale, tous les fournisseurs sont assurés auprès de la CNA. Les entreprises étrangères peuvent s'assurer auprès d'un autre organisme mais doivent démontrer l'équivalence de la protection avec celle offerte par la couverture de la CNA.

Dans tous ces cas, les autorités d'instruction ont ouvert une enquête mais la Délégation de surveillance de la NLFA ne connaît pas encore leurs conclusions. Pour chaque accident, les constructeurs l'informent cependant des enquêtes menées et des prestations versées aux proches.

Entre-temps l'enquête concernant l'accident survenu sur le chantier de Sedrun en 2001 (cf. rapports d'activité 2002, ch. 2.3; 2001, ch. 12.3) a livré ses résultats. Le procureur des Grisons a ordonné l'interruption de l'enquête pénale au motif que l'accident est dû à la concaténation de circonstances malheureuses que les responsables ne pouvaient prévoir.

La Délégation de surveillance de la NLFA regrette sincèrement ces décès. Elle demande que les mesures de sécurité continuent d'être améliorées, à tous les niveaux, en tenant compte des nouvelles connaissances et des expériences faites, et qu'elles soient appliquées au quotidien, même si elles empêchent parfois une progression rapide des travaux.

7.2 Sécurité opérationnelle de la NLFA

Dans la phase de construction déjà, l'OFT et les constructeurs élaborent des conceptions et mènent des expériences dans le domaine de la sécurité opérationnelle de la NLFA. Début 2003, l'organisation de projet Rapport de sécurité AlpTransit a évalué l'analyse quantitative des risques pour les tunnels de base du Saint-Gothard et du Loetschberg. Plusieurs questions ont été examinées, dont celle de l'aération.

Dans le cadre de la procédure d'autorisation, l'OFT a exigé que BLS AT apporte la preuve que l'explosion éventuelle de liquides inflammables ne puisse se propager librement par le biais du système d'évacuation des eaux. Des tests devront être effectués et ont fait l'objet d'un appel d'offres public. Par ailleurs, les valeurs extrêmes de l'air ont été calculées dans les fenêtres de Mitholz et de Ferden. En situation d'exploitation normale et de maintenance, de l'air frais est pulsé dans le tunnel par ces deux galeries où les valeurs climatiques peuvent subir l'influence de conditions extérieures extrêmes. Des calculs ont montré qu'en cas de froid glacial pendant quinze jours consécutifs, la température de l'air dans la fenêtre de Mitholz pourrait encore être inférieure à 0° C à 2 km de l'entrée de la galerie. À Ferden, à

conditions égales, on pronostique même des températures négatives jusqu'à 2,7 km de l'entrée. Ces valeurs sont utilisées par les ingénieurs pour évaluer le risque de verglas.

En 2002, la Délégation de surveillance de la NLFA s'était intéressée à la sécurité des barrages dans le périmètre des chantiers de la NLFA (cf. rapport d'activité 2002, ch. 10.2). La visite planifiée d'un ouvrage de retenue n'a malheureusement pas pu être effectuée au cours de la période sous revue mais les travaux concernant la sécurité des barrages se sont poursuivis. Une réunion du groupe de suivi sur les barrages s'est par exemple tenue à Sedrun le 27 mai 2003. Sur l'axe du Saint-Gothard, des experts de l'Office fédéral des eaux et de la géologie ont procédé à des mesures d'hiver sur la digue de Santa Maria, les ont évaluées puis analysées. ATG avait déjà conclu la convention avec les Kraftwerke Vorderrhein le 19 décembre 2002. Sur l'axe du Lötschberg, du point de vue géodésique on peut actuellement exclure tout risque induit par le percement du tunnel pour le barrage de Ferden.

La Délégation de surveillance de la NLFA veut que la question de la sécurité opérationnelle de la NLFA soit déjà prise en considération dans les planifications et les décisions relatives à la phase de construction afin que, lors de l'exploitation, l'on ne soit pas confronté à des coûts de sécurité démesurés qui auraient pu être évités si des mesures adéquates avaient été prises lors de la construction. La sécurité opérationnelle doit rester une priorité.

8 Conditions de travail et modèles de durée du temps de travail sur les chantiers de la NLFA

La Délégation de surveillance de la NLFA s'intéresse aussi régulièrement aux conditions de travail sur les chantiers de la NLFA et aux exigences qui découlent du droit du travail, des contrats, des étrangers et des assurances sociales. Pour 2003, elle n'a rien de particulier à signaler dans les domaines du droit des étrangers et du droit des assurances sociales (cf. rapport d'activité 2002, ch. 12.2 et 12.3). En revanche, certains développements intervenus dans l'application du droit du travail méritent d'être relevés.

La Délégation de surveillance de la NLFA auditionne périodiquement des représentants du seco et des constructeurs afin de se tenir informée sur la situation en matière d'application du droit du travail. Les sujets principaux sont bien sûr la protection des travailleurs, mais aussi les modèles de durée du temps de travail sur les chantiers. Durant l'année, les conditions de travail ont d'ailleurs été à l'ordre du jour de chacune de ses rencontres avec les représentants des constructeurs.

Comme cela a déjà été évoqué précédemment, le seco dirige un comité chargé de surveiller l'application du droit du travail sur les chantiers souterrains, en collaboration avec les inspections cantonales du travail. Le responsable du seco a présenté le rapport annuel des organes d'exécution de la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail, LTr; RS 822.111) à la Délégation de surveillance de la NLFA lors de sa séance de novembre. Ces organes assument leurs tâches au moyen de contrôles mais aussi d'initiatives de formation dont le but est de sensibiliser les travailleurs à divers problèmes et à la prévention.

Si certains chantiers et entreprises secondaires ont besoin d'un permis concernant la durée du travail, ils doivent s'adresser au seco. En 2003, celui-ci n'a pas pu répondre favorablement à toutes les demandes. Dans certains cas il a dû exiger une modification, dans d'autres refuser le permis. Certains employeurs disposent aussi d'une simple confirmation écrite sur la base de laquelle ils peuvent appliquer provisoirement un système donné.

La majorité des employés ne vivent pas avec leurs proches mais dans des «villages» de conteneurs situés près des chantiers. Aussi bon nombre d'entre eux préfèrent-ils passer leur jour de repos hebdomadaire, prescrit par la loi après 6 ou 7 jours de travail, avec leur famille et non sur le chantier (cf. rapport d'activité 2002, ch. 12.2). C'est aussi la raison pour laquelle ils privilégient les modèles de durée du temps de travail qui prévoient de long blocs (neuf ou même dix jours à 10–12 heures de travail). Le modèle 9/3 (neuf jours de travail suivis de trois jours de congé) satisfait ce vœu dans les limites prévues par le droit du travail. Le seco avait autorisé ce modèle en imposant des conditions très strictes, persuadé d'avoir agi dans l'intérêt public et dans celui des travailleurs et des employeurs. Les syndicats ont toutefois déposé un recours contre le modèle 9/3 auprès de la commission de recours compétente. La décision est pendante.

À l'inverse de 2002, 2003 n'a pas connu de gros conflits du travail et de grèves sur les chantiers de la NLFA. En ce qui concerne la grève qui avait eu lieu à Ferden en 2002, BLS AT n'a reçu aucune demande des entrepreneurs. ATG avait rejeté une telle demande en s'appuyant sur une expertise juridique.

En 2003, des négociations sur la convention nationale de travail ont eu lieu au sujet des chambres individuelles, des indemnités pour le travail au fond du puits, des indemnités pour risque d'amiante et des indemnités de durée. Lorsque de telles négociations sont conclues, le Conseil fédéral en déclare normalement la validité générale par voie d'arrêté et les constructeurs doivent ensuite en tenir compte dans l'indice de renchérissement. En fin de compte, c'est donc la Confédération qui paie. Le renchérissement, tout comme la TVA et les intérêts intercalaires, n'est certes pas inclus dans le crédit d'ensemble, mais il fait tout de même l'objet de rallonges de crédit autorisées par le Conseil fédéral. Le plan financier du Fonds FTP tient compte du renchérissement à raison de 2 % par an. Dans ces négociations entre partenaires sociaux, les constructeurs adoptent une position neutre, même si le syndicat SIB leur a demandé de se montrer positifs.

La Délégation de surveillance de la NLFA répète qu'elle approuve les solutions pragmatiques tenant compte des désirs des employés et des besoins des employeurs, pour autant qu'elles ne débordent pas du cadre légal en matière de sécurité du travail et de santé des travailleurs. Elle souligne que les parties (autorités et partenaires sociaux) doivent s'efforcer de trouver des solutions optimales dans un esprit de dialogue constructif.

9

Exploitation de la NLFA

9.1

Exploitation de l'axe du Løtschberg

En vertu de la convention du 16 octobre 2000 conclue entre la Confédération et le BLS, ce dernier doit défendre les intérêts de l'exploitant tout au long du processus d'études et de réalisation du tunnel de base du Løtschberg. Sur la base de la concession en vigueur, le 16 octobre 2002 le Conseil fédéral avait décidé de confier au BLS l'exploitation du tunnel de base du Løtschberg jusqu'en 2010 (cf. rapport d'activité 2002, ch. 13.1.3). Le 27 août 2003, il a décidé de mettre en œuvre cette décision. Ainsi, 109 millions de francs vont être mis à disposition de l'entreprise pour préparer la mise en service du tunnel de base. Ces fonds serviront notamment à financer des études, des travaux de planification et de construction, l'acquisition de véhicules et d'appareils ainsi que la formation du personnel. La commande de cette prestation fait l'objet d'une convention entre la Confédération et le BLS. Toutefois, pour des questions pratiques, la préparation de l'exploitation à proprement parler doit faire l'objet d'une convention séparée (cf. ch. 10.2.1).

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte de la décision du Conseil fédéral de charger le BLS de préparer la mise en service du tunnel de base du Løtschberg. Elle attend de cette entreprise qu'elle assume pleinement cette tâche afin que l'exploitation du tunnel puisse commencer à l'échéance prévue.

9.2

Système d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2

À mesure que l'échéance de l'ouverture du tunnel de base du Løtschberg approche (mai 2007), les questions en rapport avec le début de l'exploitation prennent de plus en plus d'importance pour la Délégation de surveillance de la NLFA. En l'espèce, le système d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2 occupe une place de premier ordre.

La Délégation de surveillance de la NLFA s'intéresse depuis un certain temps déjà aux opportunités et aux risques liés à ce système (cf. rapport d'activité 2001, ch. 11.1). Des voix critiques s'étaient déjà faites entendre en septembre 2001, lorsque les responsables du projet auprès des CFF avaient exposé le mode de fonctionnement et l'évolution du système à la délégation. Rappelons que, dans ce contexte, cette dernière avait également participé à une course d'essai sur le tronçon Zofingen – Sempach et visité l'installation pilote du centre de gestion du trafic d'Oltén ainsi que le poste de conduite d'une locomotive équipée du système de signalisation en cabine.

ETCS Level 2 est l'un des éléments les plus critiques du système de la NLFA, en particulier en ce qui concerne le respect de l'échéance fixée pour la mise en service de l'ouvrage et son exploitation dans des conditions de rentabilité optimales. Le maintien de la date prévue pour l'ouverture du tunnel de base du Løtschberg est crucial car la possibilité de relever la RPLP dès l'année 2007 en dépend. La RPLP est une composante très importante du financement des projets de la NLFA, car malgré le programme d'allègement budgétaire 2003 les recettes de la RPLP représentent toujours une source de financement essentielle du Fonds FTP.

Le système ETCS Level 2 pose divers problèmes de nature technique, organisationnelle et financière qui ont été exposés tout au long de la période sous examen à la Délégation de surveillance de la NLFA par des représentants de l'OFT, de BLS AT, du BLS, des CFF et des industries concernées.

La Délégation de surveillance de la NLFA regrette que les responsables n'aient pas fait preuve dès le début de la franchise et de la diligence requises dans la présentation des problèmes techniques et opérationnels engendrés par l'introduction et l'utilisation du système ETCS Level 2.

ETCS Level 2 est le système d'arrêt automatique des trains qui équipera les lignes européennes à grande vitesse. Il repose sur une norme de l'Union européenne. Ce système devrait permettre d'éviter les changements de locomotives à la frontière. En ce moment il fait l'objet de tests sur divers tronçons en Europe, où il est mis à l'épreuve et perfectionné en permanence. Aux Pays-Bas, un nouveau tronçon important qui sera ouvert au trafic en 2006 sera équipé du système ETCS Level 2. Avec ce système, les informations sur la conduite du convoi, qui sont calculées et gérées par une centrale, ne sont plus communiquées au mécanicien par le biais de signaux extérieurs. Elles lui sont transmises sur un écran placé dans le poste de conduite de la locomotive par le biais d'un réseau radio spécifique, le GSM-R (Global System for Mobile Communications – Railways) (cf. rapport d'activité 2001, ch. 11.1). Un tel système s'impose ne serait-ce que pour des raisons de sécurité, car lorsque la vitesse dépasse les 160 km/h, le mécanicien ne peut plus voir et interpréter correctement les signaux extérieurs. Les entreprises assurent que les problèmes techniques qui persistent pourront être résolus, et l'industrie mobilise d'importants moyens pour cela.

L'un des risques liés au système ETCS Level 2 est la compatibilité entre les produits des différents fournisseurs. Ceux-ci sont tous conformes à la norme ETCS, mais la multiplicité des systèmes crée malgré tout des difficultés. Le problème principal est celui de l'interopérabilité, des logiciels et des locomotives par exemple, et cela bien que la norme ETCS Level 2 soit la même pour tous. Les quelques grands groupes industriels qui se partagent ce marché d'avenir doivent donc collaborer étroitement, une démarche complexe et lente. Le même défi se pose en Suisse, car ici aussi, plusieurs fournisseurs sont en lices pour les tronçons prévus (tronçon d'essai Zofingen–Sempach, nouveau tronçon Mattstetten–Rothrist, tunnel de base du Lötschberg), que ce soit pour l'équipement de l'infrastructure ou du matériel roulant, ou encore pour le système radio GSM-R. Le futur exploitant du tunnel de base du Lötschberg, le BLS, entrevoit des problèmes d'interopérabilité surtout dans l'optique du trafic international. Si les locomotives doivent être équipées de plusieurs systèmes, cela aura nécessairement des répercussions sur les coûts, et donc sur les prix pratiqués. Selon lui, même les locomotives les plus récentes ne disposent pas de systèmes utilisables et finançables qui pourraient être exploités sur tous les tronçons. Les CFF aussi doivent se satisfaire des assurances que leur donne l'industrie en ce qui concerne le respect des délais pour l'équipement des locomotives.

L'OFT veut que le tunnel de base du Lœtschberg soit équipé de l'ETCS Level 2, car les cadences horaires prévues ne pourront être réalisées que si les trains de voyageurs peuvent circuler dans le tube à une vitesse de 200 km/h. Le planificateur des équipements ferroviaires du tunnel est le bureau d'ingénieurs des CFF, qui exécute ce travail sur mandat de BLS AT. Le mandat de réalisation du système a été donné au fournisseur qui livrera aussi les postes d'aiguillage électroniques, ce qui présente un net avantage en termes de sécurité.

Compte tenu des obstacles techniques qui doivent encore être résolus, se pose la question – centrale pour la Délégation de surveillance de la NLFA – de savoir si une solution sera trouvée d'ici l'ouverture du tunnel et si le trafic pourra effectivement commencer dans les termes prévus par l'Accord sur les transports terrestres.

Comme cela a déjà été évoqué dans le dernier compte rendu de la Délégation de surveillance de la NLFA (cf. rapport d'activité 2001, ch. 11.1), considérant le risque sur délais induit par les incertitudes techniques de l'ETCS Level 2, BLS AT avait proposé à l'OFT de mettre en place un système palliatif afin de pouvoir garantir l'ouverture du tunnel à l'échéance prévue.

Après plusieurs entretiens avec le constructeur, et afin de ne pas mettre en péril l'objectif 2007 pour l'ouverture du premier tunnel de la NLFA, au printemps 2003 l'OFT a approuvé la planification d'un système palliatif à titre de solution transitoire. Il a exigé que l'on retienne les principes suivants dans le cadre de cette planification: la solution de repli doit être simple et minimale (pas de développements ad hoc, vitesse de 160 km/h) et le volet technique doit être subordonné à l'objectif final qui est d'équiper le tunnel de l'ETCS Level 2. Les coûts de planification s'élèveront à environ 2 millions de francs. BLS AT s'est réjoui de la décision de l'OFT et s'est engagé à faire tout ce qui était en son pouvoir pour mettre en place le système ETCS Level 2.

Les organes de décision compétents, à savoir l'OFT, BLS AT et le BLS, devront décider au plus tard fin avril 2004 si le système palliatif doit être réalisé pour garantir l'ouverture du tunnel de base du Lœtschberg à l'échéance prévue ou si l'on peut y renoncer, les garanties que les graves problèmes de fiabilité du système ETCS Level 2 seront résolus à temps étant suffisantes.

La décision concernant le système ETCS Level 2 et la question de savoir si et dans quelle mesure il faut construire la solution de repli ne sont pas de la compétence de la Délégation de surveillance de la NLFA.

Toutefois, son mandat consistant à surveiller le respect des échéances et des coûts de la NLFA, elle a exigé que les instances compétentes, l'OFT, BLS AT et le BLS, prennent des décisions définitives à ce sujet d'ici fin avril 2004 en tenant compte des aspects primordiaux que sont les coûts, le respect de l'échéance pour l'ouverture du tunnel et la sécurité opérationnelle. En aucun cas l'ouverture du tunnel de base du Lœtschberg ne doit être reportée, et la priorité absolue doit être donnée à cette échéance.

La Délégation de surveillance de la NLFA va donc continuer de s'intéresser de près à toutes les questions qui touchent au développement du système ETCS Level 2. Les membres de la délégation rendent compte régulièrement de cette question par oral à leur commission mère. Circulation des longs trains de marchandises

9.3 Circulation des longs trains de marchandises

Lors de deux de ses séances, en mai et en novembre 2003, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est intéressée à la problématique de la circulation des longs trains de marchandises. Pour que le concept de la NLFA puisse fonctionner, il faut qu'au moins une partie des trains de marchandises soient des convois longs. Mais cela soulève plusieurs questions, non seulement techniques et sécuritaires, mais aussi opérationnelles (stabilité de l'horaire) et économiques (demande).

L'OFT a chargé les CFF de procéder à des essais techniques. Après les premiers tests effectués en 1996 et en 1998, du 6 au 10 janvier 2003 les CFF ont procédé à des courses d'essai avec un train de marchandises de plus de 1600 m sur le tronçon désaffecté Laufenbourg–Koblenz. Une équipe des chemins de fer allemands DB était également présente. Les locomotives supplémentaires placées au milieu et en queue du convoi ont été reliées par un câble. L'analyse des données acquises a conforté la thèse selon laquelle de longs trains de marchandises peuvent circuler lorsque:

- des locomotives supplémentaires sont insérées dans le convoi et qu'elles peuvent être télécommandées par un dispositif fiable, réagissant très rapidement;
- les caractéristiques de freinage des véhicules ne varient que dans une plage relativement faible;
- les véhicules sont équipés de semelles de freins en matière synthétique ou de freins à disques et qu'ils disposent éventuellement de vannes électropneumatiques (commande simultanée des freins de tous les véhicules).

Au printemps 2004, les CFF doivent donner des réponses définitives aux questions encore en suspens, qui concernent les exigences auxquelles doivent répondre le matériel roulant et l'infrastructure. Pour cela, d'autres études théoriques et de nouvelles courses d'essai seront nécessaires. Jusqu'à présent, les études ont été limitées aux aspects techniques et opérationnels. Sur le plan opérationnel, il apparaît de plus en plus clairement que, pour atteindre les capacités de transport visées, un panachage de trains de marchandises normaux et longs sera nécessaire. Les longs convois desserviront essentiellement les grands terminaux. La réaction du marché à ce type d'offre étant encore inconnue, l'OFT a lancé une étude en 2003 dans le but d'approfondir les questions de rentabilité et de marché.

La Délégation de surveillance de la NLFA souhaite un approfondissement des questions techniques, opérationnelles et économiques liées à la circulation des longs trains de marchandises afin que des mesures puissent, le cas échéant, être réalisées suffisamment tôt.

10

Raccordements à la NLFA

10.1

Raccordement à la ligne principale à Uri

Ces dernières années, la question du tracé de la ligne de raccordement entre le tunnel de base du Saint-Gothard et la ligne principale dans le canton d'Uri a été l'une des principales pierres d'achoppement de la NLFA. La Délégation de surveillance de la NLFA en a déjà amplement rendu compte dans son dernier rapport (cf. rapport d'activité 2002, ch. 9.1 et 9.2.1).

Au cours de la période sous revue, la délégation a mis l'accent sur les problématiques suivantes:

- développements en rapport avec le nouveau projet de mise à l'enquête Uri 2003 pour le raccordement à la ligne principale (NLFA 1) et coûts subséquents;
- montant des investissements préliminaires pour la réalisation de la variante «montagne longue fermée» (NLFA 2), nécessaires dans le cadre des projets NLFA 1 déjà financés.

Pour que les chantiers du tunnel de base du Saint-Gothard puissent se poursuivre sans accuser de nouveaux retards, en 2002 le Conseil fédéral a dû prendre une première décision au sujet du tracé de la ligne avant même que celui du raccordement à la ligne principale ne soit fixé définitivement.

Le 26 juin 2002, le Conseil fédéral a rendu une décision favorable à la réalisation de la variante «montagne longue fermée» pour le prolongement de la NLFA vers le Nord (NLFA 2). Ce projet comporte un tunnel entre une bifurcation Uri Sud (menant du tunnel de base à la plaine de la Reuss) et une bifurcation Uri Nord (menant du tunnel de l'Axen à la plaine de la Reuss) avec une station de secours supplémentaire.

Après d'intenses discussions entre ATG, l'OFT, les communes riveraines et le canton d'Uri, un nouveau projet Uri 2003 a pu être déposé en vue de la procédure d'approbation des plans grâce à la clôture, par décision du 22 janvier 2003, des dernières procédures pendantes concernant le raccordement à la ligne principale (NLFA 1: mise à l'enquête 1998 y compris modification de 2001 pour le tronçon d'Erstfeld et mise à l'enquête 2001 pour le tronçon Gothard Nord, c'est-à-dire Altdorf, Schächen, Rynächt).

La mise à l'enquête publique du projet a duré du 27 janvier au 25 février 2003. Selon l'OFT, quelque 360 oppositions ont été déposées dont les trois quarts ont le même contenu, un texte type mis à disposition sur Internet. Préalablement, l'OFT avait informé les autorités et la population, notamment au moyen d'une lettre, sur le déroulement de la procédure et sur les moyens à disposition pour y prendre part. Des représentants de l'OFT ont également pris part à des séances d'information publiques dans les communes d'Attinghausen, Erstfeld et Altdorf. Enfin, le 4 février 2003, le directeur de l'office s'est rendu à Altdorf pour répondre en personne aux questions des nombreux citoyens qui avaient fait le déplacement.

Les oppositions, les prises de position des services fédéraux consultés et celle d'ATG ont ensuite fait l'objet d'une analyse. Parallèlement, les contacts informels entre l'OFT et le canton d'Uri se sont poursuivis. À la lecture des oppositions, l'OFT s'est rendu compte que le début de la construction du raccordement à la ligne principale devrait presque obligatoirement se faire dans le cadre d'une procédure

d'approbation échelonnée, comme le demandaient bon nombre d'opposants, en particulier le canton d'Uri et toutes les communes associées à la procédure. Par conséquent, peu après la fin du délai de mise à l'enquête, l'OFT a chargé ATG d'étudier les possibilités d'échelonnement de la procédure et de montrer les conséquences des diverses propositions. Le rapport «Construction échelonnée» du 24 mars 2003, qui a été présenté au canton et aux communes, est le résultat de cette réflexion.

Sachant que cela entraînerait des surcoûts, fin juillet 2003 l'OFT a tout de même chargé ATG d'établir des bases de planification en vue d'échelonner la procédure d'approbation du projet de la NLFA dans le canton d'Uri. L'avantage de cette démarche, selon l'OFT, réside dans le fait que la construction du tronçon Sud entre Erstfeld et Ried, moins controversé, pourrait démarrer plus tôt. Par contre, pour l'approbation du tronçon Nord, de Ried à Altdorf y compris la traversée contestée de la rivière Schächen, on pourrait attendre jusqu'en 2007 au plus tard sans que les problèmes uranais ne causent un report de l'intégration de la ligne de base du Saint-Gothard dans l'horaire des courses.

L'OFT a initié les pourparlers de conciliation avec le canton, les services fédéraux consultés, les communes et les particuliers à la mi-août. Il est alors apparu assez clairement que l'échelonnement de la procédure représentait une solution acceptable pour toutes les parties.

L'échelonnement prévoit une approbation du projet en trois étapes:

- approbation du tronçon situé au Sud du point d'inflexion du kilomètre 98,2 (début 2004);
- approbation des modifications qui en découlent, par exemple pour les accès au chantier et pour la gestion des matériaux (juste après);
- approbation du tronçon Nord avec décision définitive au sujet de la traversée de la Schächen (jusqu'en 2007 au plus tard).

Les retards qui se sont accumulés sur le versant Nord de la ligne de base du Saint-Gothard et l'échelonnement de l'approbation entraînent des surcoûts, en particulier pour la gestion des matériaux. En effet, de nouveaux sites doivent être envisagés pour l'entreposage provisoire des matériaux d'excavation du chantier d'Amsteg, avant leur réutilisation pour l'édification du remblai de Rynächt et pour le second œuvre à l'intérieur du tunnel d'Erstfeld. Ceux qui seront utilisés dans le remblai devront en outre être déplacés une nouvelle fois au moment de la réalisation de l'ouvrage, ce qui occasionnera aussi des surcoûts.

L'OFT a rendu sa décision d'approbation des plans concernant le projet de mise à l'enquête Uri 2003 à fin mars 2004 pour la partie située au Sud du point d'inflexion du kilomètre 98,2. Ainsi les travaux de construction pourront-ils commencer début 2005. Le respect de cette échéance est une condition indispensable à la réalisation du nouveau calendrier général élaboré par ATG et qui constitue la base des nouvelles échéances fixées. Selon l'OFT, les conséquences des reports sur les prestations, les coûts et les échéances dans le secteur Gothard Nord ne pourront être évaluées définitivement qu'après l'entrée en force de la décision d'approbation des plans du projet de mise à l'enquête Uri 2003.

Il n'est pas encore possible de chiffrer précisément les surcoûts des modifications de projets rendues nécessaires par l'échelonnement de l'approbation des plans, car aucun terrain d'entente n'a été trouvé avec le canton – pour le moment – au sujet du

concept de gestion des matériaux. Les surcoûts dépendront aussi directement du retard accumulé sur la partie Nord. Plusieurs variantes ont été étudiées jusqu'à fin 2003 dans le but de réduire au minimum les coûts et les conséquences pour les riverains et pour l'environnement.

À l'aide de mesures de gestion mises en œuvre sur les autres lots du tunnel, les responsables cherchent à réduire autant que possible les conséquences négatives sur le calendrier global (p.ex. analyse de divers scénarios d'interaction entre gros œuvre et technique ferroviaire ou sur la gestion des matériaux). Cette approche comporte cependant un risque non négligeable sur coûts et sur délais en raison de la multiplicité et de la simultanéité des planifications.

Pour ce qui est de la continuation de la ligne de base du Saint-Gothard vers le Nord et de la réalisation d'une variante «montagne longue fermée» (NLFA 2), la Délégation de surveillance de la NLFA a voulu examiner la nécessité d'un investissement préliminaire devisé à 100 millions de francs dans les bifurcations souterraines (bifurcation Uri Sud menant du tunnel de base du Saint-Gothard à la plaine de la Reuss et bifurcation Uri Nord menant du tunnel de l'Axen à la plaine de la Reuss).

La Délégation de surveillance de la NLFA est satisfaite que les parties – Confédération et autorités d'une part, population uranaise de l'autre – aient enfin trouvé un terrain d'entente grâce à un dialogue constructif. Elle espère que, dans cet esprit, l'épuisement des voies de droit ne sera plus un objectif en soi et que l'échelonnement des décisions d'approbation des plans permettra désormais d'éviter tout nouveau report d'échéance.

10.2 Lignes d'accès à la NLFA en Suisse

10.2.1 Aménagements des lignes du reste du réseau

Divers aménagements sont nécessaires sur le réseau ferroviaire des CFF et du BLS afin que les capacités créées par la construction des nouvelles lignes de base sur les axes Bâle–Lœtschberg–Domodossola–Milan et Bâle–Saint-Gothard–Ceneri–Milan puissent être exploitées de manière optimale, mais aussi pour améliorer l'offre sur l'ensemble du réseau. Sans ces investissements, qui doivent être réalisés hors du périmètre de la NLFA, il serait quasiment impossible d'utiliser les tunnels de base à leur pleine capacité. C'est pourquoi le concept de la NLFA prévoit un crédit d'ouvrage distinct pour les travaux d'aménagement des lignes du reste du réseau qui est doté de 530 millions de francs (prix 1998), dont 230 millions ont déjà été libérés pour la première phase. 300 millions sont prévus pour la deuxième phase et doivent encore rester bloqués pour le moment, conformément au message sur la deuxième phase de la NLFA 1.

Sur l'axe du Lœtschberg, la construction d'une troisième voie entre Ostermundigen et Gümligen (y compris mesures de lutte contre le bruit) a pu commencer en juillet 2003. La procédure d'approbation de la troisième voie entre St-Germain et Viège, contre laquelle 122 oppositions ont été déposées, est toujours retardée. La raison de ce retard tient à la relation étroite entre ce projet d'aménagement et la procédure, menée parallèlement, qui concerne la lutte contre le bruit sur le tronçon entre

St-Germain et le portail Nord du tunnel du Simplon. L'OFT a demandé aux CFF d'étudier diverses variantes améliorées de mesures de lutte contre le bruit. Étant donné que la troisième voie St-Germain-Viège doit pouvoir être utilisée dès 2005 pour effectuer des courses d'essai destinées à tester la technique ferroviaire du tunnel de base du Lötschberg, il n'est pas possible d'attendre la fin de cette autre procédure.

Le projet de transformation de la gare de Viège, qui inclut l'installation d'un nouveau poste d'aiguillage, entre dans une phase critique du point de vue des échéances. La mise à l'enquête publique du projet a eu lieu et environ 160 oppositions ont été déposées, principalement contre les mesures de lutte contre le bruit. L'OFT cherche une possibilité qui permettrait de séparer ces projets des questions de lutte contre le bruit.

Jusqu'ici, le crédit global de la NLFA ne prévoyait aucune ressource pour la préparation de l'exploitation des deux tunnels de base.

Quelque 120 millions de francs seront nécessaires à ce titre au Lötschberg. Au cours de la période sous revue, la Confédération a conclu deux conventions avec le BLS au sujet des aménagements des lignes du reste du réseau.

La première concerne des aménagements sur la ligne d'accès au tunnel de base du Lötschberg entre Thoune et Frutigen. Le Conseil fédéral a alloué un crédit général d'un peu plus de 40 millions de francs, imputés sur le crédit global de la NLFA. Cette somme doit servir à supprimer trois passages à niveau près de Thoune et de Spiez et à renouveler la signalisation, ce qui permettra d'augmenter les capacités de ce tronçon en réduisant le battement entre les trains et en banalisant les voies. Les deux communes participent aux coûts. Les ressources du crédit global de la NLFA servent aussi à cofinancer certaines simplifications de l'infrastructure qui revêtent une importance particulière pour le projet. Ces mesures entraînent une diminution des frais d'entretien et sont donc aussi intéressantes dans la perspective de l'exploitation de la NLFA. L'achèvement des travaux est prévu pour fin 2007.

La deuxième convention concerne la préparation de l'exploitation sur l'axe du Lötschberg et en particulier dans le tunnel de base (cf. ch. 1.4.7). Elle charge le BLS de faire en sorte que le tunnel de base du Lötschberg soit pleinement fonctionnel lors de sa mise en service, en mai 2007. Selon les estimations des coûts réalisées par l'OFT et par le BLS, les surcoûts présumés induits par la préparation de l'exploitation de l'axe du Lötschberg devraient se chiffrer à quelque 109 millions de francs. Cette somme doit notamment servir à acheter un train d'extinction et de sauvetage ainsi que d'autres véhicules et appareils, de même qu'à financer la formation du personnel et les travaux de planification, d'étude et de construction. Ces coûts sont déjà pris en considération dans le Fonds FTP et seront financés par le crédit des réserves.

Le 7 avril 2004, le Conseil fédéral a approuvé une convention avec les CFF concernant l'aménagement de l'axe du Lötschberg. Estimés à 189 millions de francs, les travaux prévus sont déjà inclus dans les coûts finaux présumés de la NLFA. Le Parlement a déjà libéré les ressources financières nécessaires. Les travaux sont coordonnés avec la mise en service du tunnel de base du Lötschberg et devront être achevés en 2007 au plus tard. Cette convention concerne le tronçon Berne-Thoune et celui qui mène du portail Sud (St-Germain) du tunnel de base à Brigue. Elle porte plus précisément sur la construction d'une troisième voie entre Ostermundigen et Gümligen ainsi qu'entre St-Germain et Viège, sur une contribution à l'aménagement

de la gare de Viège qui permettra d'absorber le trafic supplémentaire induit par la NLFA et enfin sur des mesures supplémentaires de lutte contre le bruit entre Rarogne et Brigue.

Sur l'axe du Saint-Gothard, l'examen de la plate-forme d'exploitation Nord-Sud permet de tirer les conclusions suivantes:

- Dans la région du lac de Zoug (boucle de Rotkreuz, gare d'Arth-Goldau), les travaux de construction doivent être coordonnés avec ceux du tunnel de base du Zimmerberg. Dans la région de Bellinzone (adaptation de la topologie des voies), ils doivent l'être avec ceux du tunnel de base du Ceneri. Il existe aussi une interdépendance avec la densité de l'offre dans la région Zoug–Arth-Goldau et au Tessin.
- Les capacités critiques des régions de l'Axen et de Bellinzone doivent être augmentées sur les tronçons et les nœuds grâce à une forte densification des trains. Pour cela, il faut raccourcir le battement entre les convois et réaliser les mesures ad hoc dans le cadre de la migration à l'ETCS Levels 1 et 2, en application du principe selon lequel l'électronique prime le béton.

Pour la Délégation de surveillance de la NLFA, il est capital que les aménagements des lignes du reste du réseau soient achevés lors de l'ouverture des tunnels de base – donc en priorité sur l'axe du Løtschberg – vu leur importance pour l'exploitation des deux axes de la NLFA. Sur l'axe du Saint-Gothard, les aménagements des autres lignes doivent être planifiés de manière à ce qu'ils soient opérationnels au plus tard lors de la mise en service du tunnel de base du Ceneri.

10.2.2

Autres lignes d'accès en Suisse

Les lignes d'accès en Suisse qui, contrairement aux aménagements ponctuels des lignes du reste du réseau, ne sont pas financées par le crédit global de la NLFA, jouent aussi un rôle capital dans l'exploitation à pleine capacité des deux axes de la NLFA. Selon les informations fournies par l'administration, les capacités sont suffisantes pour assurer la circulation du nombre de trains prévu dans le message sur le FTP. L'une des conséquences de la décision du Parlement d'échelonner la réalisation du projet dans le temps est que, dans un premier temps, les capacités des tunnels de base dépasseront celles de l'ensemble des lignes d'apport. La réalisation de la deuxième phase de la NLFA 1 (tunnels de base du Ceneri et du Zimmerberg) permettra d'augmenter les capacités. La NLFA 2 comportera aussi des mesures destinées à accroître les capacités du réseau, comme l'aménagement du tunnel de l'Axen, le contournement de Bellinzone ou l'évitement de la plaine de la Reuss à Uri. Le financement de ce deuxième volet n'est cependant pas encore ficelé.

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

10.3.1 Lignes d'apport au Sud

La convention bilatérale sur la coordination de la planification à long terme de l'infrastructure ferroviaire que la Suisse a conclue avec l'Italie est entrée en vigueur le 18 mai 2001. Cet accord-cadre régit la planification de l'infrastructure ferroviaire transfrontalière, notamment celle des lignes d'accès au Sud de la NLFA. Le 6 mai 2003, le comité directeur ad hoc s'est réuni officiellement pour la première fois, après une longue phase de mise en train. La discussion a porté principalement sur les efforts déployés par les deux pays pour améliorer les conditions générales du transit ferroviaire des marchandises à travers les Alpes suisses, à destination ou en provenance d'Italie. Il a entre autres été expliqué à la délégation helvétique qu'à l'avenir, l'Italie entendait accorder une aide financière directe aux entrepreneurs qui recourent au trafic combiné rail/route. Par ailleurs, les deux États approuvent la construction de nouveaux terminaux pour le trafic combiné dans le Nord de l'Italie.

Les objectifs visés pour le trafic marchandises sont les suivants:

- assurer les capacités nécessaires sur les lignes d'accès à la NLFA afin de pouvoir transférer le transit des marchandises de la route au rail;
- délester le nœud de Milan grâce à des contournements par l'Est et par l'Ouest;
- construire de nouveaux terminaux près de Novare (Vercelli) et à l'Est de Milan (Treviglio) et les relier au réseau.

En ce qui concerne le trafic voyageurs, l'accent est mis sur les axes Nord-Sud (Saint-Gothard et Lötschberg) pour obtenir des liaisons rapides entre les zones d'agglomération et sur le raccordement de la Suisse à l'aéroport milanais de Malpensa.

Quatre groupes de travail sont subordonnés au comité directeur (Groupe 1: infrastructure et suivi; Groupe 2: matériel roulant, problèmes de capacités, collaboration; Groupe 3: concessions, renouvellement de la convention du Simplon; Groupe 4: politique des transports, statistique, infrastructure routière). Par ailleurs, les partenaires du comité directeur sont en relation avec les autorités cantonales (en Suisse) et régionales (en Italie) ainsi qu'avec les compagnies de chemin de fer nationales et régionales. Pour l'instant un projet a été élaboré pour le renouvellement de la concession du Simplon. Au printemps 2004, il est prévu de présenter un projet au niveau ministériel. En outre, la Suisse et l'Italie collaborent afin de coordonner leurs objectifs dans le domaine de la planification de l'infrastructure ferroviaire, tant sur le plan de la qualité que du calendrier.

La Délégation de surveillance de la NLFA attache une importance toute particulière à l'accroissement des capacités et de la productivité sur la ligne Iselle-Domodossola-Gallarate/Novare, une nécessité dans l'optique de l'ouverture du tunnel de base du Lötschberg en 2007. Le 30 juillet 2003, les CFF et leur homologue italien RFI ont signé le projet commun d'infrastructure «Piattaforma Sempione» qui comprend des mesures à court et à moyen terme pour améliorer les capacités sur l'axe du Simplon. L'Italie prévoit par exemple des élargissements des profils, des doublements de voie, l'automatisation de l'exploitation, des aménagements des terminaux, des voies de transit à Domo II ainsi que des voies de croisement supplémentaires et le prolongement de ces voies des 400 m actuels à 650 m. Grâce à l'élargissement du

profil entre Premosello et Arona, le trafic de conteneurs de grandes dimensions (high cube containers) pourra désormais passer par la ligne du Lœtschberg–Simplon pour rejoindre les terminaux de l'Ouest milanais, ce qui va sensiblement délester la ligne de Luino sur l'axe du Saint-Gothard. D'autres mesures allant dans le même sens, comme le doublement des voies et le prolongements des voies de dépassement, seront réalisées dans une phase ultérieure (2012/14). La problématique des raccordements à l'axe du Saint-Gothard fait l'objet de discussions parallèles. Ainsi la ligne de Luino devrait-elle connaître des améliorations d'ici 2007 dans le cadre de la «Piattaforma Luino».

Sur l'axe du Saint-Gothard, aucune décision n'a encore été prise quant au tracé de la ligne au Sud de Lugano/Vezia. Les études existantes sont actuellement revues par le groupe de travail italo-suisse sur l'infrastructure et sont comparées aux planifications figurant dans le plan stratégique italien (cf. rapport d'activité 2002, ch. 9.4.1). Outre les variantes actuelles, qui passent par Côme et Varèse, de nouvelles approches sont examinées dans le cadre d'études de faisabilité.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate qu'au cours de la période sous revue des progrès ont été accomplis dans le domaine des lignes d'apport en Italie. Dans l'optique de la haute surveillance parlementaire, elle estime n'avoir actuellement aucune raison d'exiger une amélioration de la collaboration avec les partenaires transalpins. Dans la perspective de la mise en service du tunnel de base du Lœtschberg, elle attend toutefois du DETEC et de l'OFT qu'ils continuent à s'engager pour une réalisation rapide des mesures prévues par l'Italie afin d'améliorer les capacités sur l'axe du Simplon.

Selon les prévisions de l'OFT, à partir de 2007 l'Italie devrait être en mesure d'absorber le trafic de l'axe Lœtschberg–Simplon de manière satisfaisante sur les plans de la ponctualité et de la qualité.

L'OFT a annoncé que le message sur la planification de la NLFA 2 comporterait une évaluation des améliorations possibles dans les liaisons avec l'étranger, en particulier avec l'Italie.

10.3.2 Lignes d'apport au Nord

Le 6 septembre 1996, la Suisse et l'Allemagne ont signé à Lugano une convention relative aux capacités d'accès au Nord de la NLFA. L'Allemagne y garantit que la NLFA ne sera pas sous-exploitée en raison de capacités insuffisantes ou d'offres inintéressantes sur les lignes d'accès allemandes. La convention repose sur le principe de territorialité, ce qui veut dire que chaque pays est compétent pour la planification et la réalisation des projets sur son propre territoire. Un comité directeur assure la coordination. Le nœud de Bâle constitue la principale porte d'accès à la NLFA par le Nord, tant pour le trafic marchandises que voyageurs. Les axes Zurich–Stuttgart et Zurich–Munich ont qualité de lignes régionales de délestage pour le trafic marchandises et assurent le raccordement de la Suisse orientale au réseau ferroviaire européen à grande vitesse.

Le tronçon Karlsruhe–Bâle, qui est la ligne d'accès à la NLFA la plus importante au Nord, fait actuellement l'objet d'aménagements qui porteront le nombre de voies à quatre et permettront aux trains de circuler à des vitesses entre 200 et 250 km/h. Les travaux sont déjà en cours entre Karlsruhe et Offenburg et l'ouverture au trafic est prévue pour 2004. L'adjudication des travaux du tronçon capital Fribourg-en-Brisgau–Bâle est terminée. Les préparatifs vont bon train et le premier coup de pioche est prévu pour septembre 2004. Le tronçon entre Buggingen et la gare badoise de Bâle devrait être exploité à partir de 2008/09. Les autres tronçons seront achevés petit à petit jusqu'en 2014. Du côté suisse, le projet d'un deuxième pont sur le Rhin en est au stade de l'approbation des plans et devrait encore pouvoir être réalisé au cours de cette décennie.

La Délégation de surveillance de la NLFA a exprimé sa satisfaction quant à l'avancement des travaux sur les lignes d'apport au Nord de la NLFA. Il existe un risque, côté allemand, au niveau des crédits de financement. La délégation a pris acte que les possibilités d'amélioration des raccordements dans la région bâloise seront évaluées dans le cadre du message sur la planification de la NLFA 2.

10.4 Porta Alpina à Sedrun

Le 6 octobre 2000, le Conseil national avait adopté un postulat demandant que la station de secours prévue dans le tunnel de base du Saint-Gothard en dessous de Sedrun (intégrée dans le poste multifonction) soit conçue de manière à permettre la création d'une gare de transbordement permanente pour la Surselva. En cas de nécessité, le Parlement devrait se prononcer sur un crédit additionnel pour couvrir les frais supplémentaires. Dans le développement de cette intervention, on pouvait lire qu'un tel ouvrage raccourcirait la durée du voyage vers la Surselva d'au moins une heure pour les usagers des transports publics, que les stations de secours prévues à l'intérieur du tunnel nécessitent de toute façon la construction de voies parallèles pour qu'il soit possible de garer un train dont les passagers doivent être évacués, que l'ascenseur permettant de remonter du puits d'une profondeur de 800 m devra avoir une capacité suffisante en cas d'urgence et enfin, que la galerie d'accès de Sedrun devra pouvoir être empruntée par des autobus. Le meilleur moyen de garantir le bon fonctionnement de cette infrastructure serait donc de l'exploiter régulièrement, justement sous la forme d'une gare dans le tunnel.

Il y a deux ans, la Délégation de surveillance de la NLFA avait fait savoir à la Commission de gestion (CdG) du Conseil national qu'elle suivrait les investigations de l'OFT concernant cette thématique et qu'elle en rendrait compte dans son rapport d'activité.

L'OFT a expliqué à la délégation qu'une gare en tunnel pourvue d'un ascenseur avait déjà fait l'objet de discussions antérieurement, mais que l'idée n'avait pas été retenue car l'arrêt des trains sur les voies de circulation réduirait considérablement les capacités de l'ouvrage.

Pour mener les investigations, l'OFT s'était associé au canton des Grisons, à la région de la Surselva et à ATG au sein d'une commission de suivi. Outre l'étude d'aspects économiques, techniques et opérationnels, cette dernière devait analyser le besoin d'une telle installation. Lors de l'évaluation des résultats du rapport final, le gouvernement grison et la Confédération sont arrivés à des conclusions différentes. Les principales divergences se situent surtout au niveau de l'exploitation, de la technique et de l'estimation des coûts. L'OFT table sur des surcoûts éventuels d'environ 100 millions de francs, dont le financement n'est pas sûr, et émet des doutes quant à l'aspect sécurité. Sur la base de son appréciation, l'OFT a communiqué au canton des Grisons son intention d'abandonner les études concernant le projet Porta Alpina.

Durant la session d'hiver 2003, le Conseil des États a adopté un postulat (03.3581 Postulat CTT-E. Porta Alpina Surselva. Durabilité) qui charge le Conseil fédéral de procéder, conjointement avec le canton des Grisons, à une analyse coût-utilité à long terme ainsi qu'à une évaluation quant à la durabilité d'une Porta Alpina conçue pour le transport des personnes. Les deux études devront également prendre en compte les aspects sociaux et écologiques. Ce rapport, qui sera adressé à la CTT, devra notamment tenir compte des frais engendrés par le projet par rapport à son utilité pour la région et analyser les répercussions ainsi que les frais à long terme pour l'exploitation et l'éventuelle poursuite du développement de la NLFA. Dans les calculs des frais de construction et d'exploitation à partir desquels l'analyse coût-utilité sera effectuée, il importera de tenir compte d'une tolérance raisonnable.

11 Communication sur la NLFA

11.1 Stratégie de communication sur la NLFA de l'OFT

L'OFT a procédé à un réexamen de sa stratégie de communication sur la NLFA (SCN) durant l'automne 2002. L'objectif de la direction de l'office était de tirer le bilan d'une dizaine d'années de communication en la matière afin d'actualiser la stratégie, les concepts et les ressources au niveau des autorités et de les adapter aux besoins. En coordonnant mieux la communication des divers intervenants, l'OFT visait aussi une utilisation plus efficace des ressources.

Le directeur de l'office et le responsable de la communication NLFA de l'OFT ont régulièrement informé la Délégation de surveillance de la NLFA sur l'évolution du nouveau concept, comme ils l'auraient fait dans une procédure de consultation. L'OFT a ainsi pu intégrer ses observations dans la nouvelle conception.

Parallèlement à la communication sur la réalisation des projets en cours, ces prochaines années les besoins d'information sur la politique des transports vont évoluer, notamment en raison de diverses décisions que le Conseil fédéral et le Parlement vont être amenés à prendre (message sur le crédit additionnel et la deuxième phase de la NLFA 1, message sur la planification et la construction de la NLFA 2, message sur les coûts subséquents des transports publics). Étant donné leurs nombreuses relations avec la NLFA, les messages sur les LGV et sur la deuxième étape de Rail 2000 auront aussi des implications pour la communication sur la NLFA. Et vu la complexité croissante de la matière et ses liens avec les autres dossiers politiques, l'OFT veut que l'ensemble de la communication se fasse dans un cadre davantage coordonné et plus compact.

Pour l'OFT, le but de la SCN est d'accroître l'efficacité des relations publiques en termes de pertinence des informations et d'utilisation des ressources. Globalement, les objectifs actuels de la communication sur la NLFA ont pu être atteints, conformément aux mandats de l'OFT et des constructeurs, mais en pratique des problèmes et des conflits sont régulièrement apparus. Partant d'une analyse détaillée qui a été présentée à la Délégation de surveillance de la NLFA, l'OFT, en collaboration avec les constructeurs, a désigné de nouveaux points de convergence et redéfini clairement les sphères de compétences.

L'OFT a ainsi mis en place une nouvelle équipe de communication sur la NLFA ayant la fonction d'un organe de coordination permanent. Sa tâche principale consiste à coordonner la planification et la mise en œuvre de la communication intégrée sur la NLFA, en tenant compte des coûts. Bien entendu, l'OFT et les constructeurs conservent les compétences et les responsabilités qui leur incombent.

L'expérience de ces dernières années, et en particulier le déroulement de la communication entre l'OFT et les constructeurs dans le cas de l'annonce de surcoûts imprévus début février 2004, a montré que les différentes parties prenantes au processus de communication sur la NLFA doivent mieux coordonner leurs activités, tant du côté des autorités que de celui des constructeurs.

Dans son rapport complémentaire du 7 avril 2004, le Conseil fédéral a constaté qu'il était nécessaire d'intensifier les activités de communication de la Confédération et des constructeurs vis-à-vis de la Délégation de surveillance de la NLFA lors de processus politiques qui se déroulent en parallèle (p.ex. l'examen de crédits additionnels par le Parlement). L'OFT a donc été chargé de préciser les modalités des déclarations d'événements qui concernent notamment les coûts et les finances et d'adapter aussi aux besoins particuliers les rapports destinés au Parlement et au Conseil fédéral.

Les fonds alloués à la communication sur la NLFA sont aussi touchés par l'effort général d'économie. Ils doivent donc être gérés avec parcimonie et les coûts finaux faire l'objet d'estimations semestrielles. De 1993 à 2002, le coût total de la communication sur la NLFA pour l'OFT, ainsi que pour les axes du Lœtschberg et du Saint-Gothard, s'est élevé à près de 23,7 millions de francs, soit 2,3 millions par an en moyenne.

Tableau 12

	OFT	Lœtschberg	Gothard	Total
Frais généraux	4,30	4,63	8,45	17,38
Frais de personnel	0,00	2,10	4,20	6,30
Total 1993–2002	4,30	6,73	12,65	23,68

Source: Actualisation de la stratégie de communication NLFA, management summary; en millions de francs (prix 1998), hors TVA, y compris frais de personnel.

Le tableau ci-dessous est une projection approximative du coût final de l'ensemble de la communication sur la NLFA, y compris les activités marketing prévues, entre 1993 et 2018.

Tableau 13

Projection approximative du coût final ²	OFT	Loetschberg	Gothard	Total
Frais généraux	4,30	4,63	8,45	17,38
Frais de personnel	0,00	2,10	4,20	6,30
Total 1993–2002	4,30	6,73	12,65	23,68
Frais généraux	1,90	4,30	7,87	14,07
Frais de personnel	0,00	1,26	3,50	4,76
Total 2003–2007	1,90	5,56	11,37	18,83
Frais généraux	3,20		8,53	11,73
Frais de personnel	0,00		7,70	7,70
Total 2008–2018	3,20		16,23	19,43
Total 1993–2018	9,40	12,29	40,25	61,94

Source: Actualisation de la stratégie de communication NLFA, management summary; en millions de francs (prix 1998), hors TVA, y compris frais de personnel.

11.2 Communication de la Délégation de surveillance de la NLFA

En sa qualité d'instance responsable de la haute surveillance parlementaire, la Délégation de surveillance de la NLFA dispose aussi de compétences en matière d'information. Sa communication devant s'inscrire dans la ligne du mandat qui lui a été confié par le Parlement, elle met l'accent sur la haute surveillance financière dans une optique politico-stratégique ainsi que sur le contrôle de l'administration.

Sa première priorité est d'informer régulièrement les commissions mères. Les membres de la délégation rapportent leurs observations et recommandations oralement à ces commissions, dont ils sont les représentants au sein de la Délégation de surveillance de la NLFA.

Sa politique de relations publiques est préventive, concrète, franche et active. De son point de vue, il incombe en priorité à l'OFT, au DETEC, voire au Conseil fédéral d'informer sur l'ensemble du projet, sur les aspects techniques et les décisions des autorités. Le rôle de la Délégation de surveillance de la NLFA consiste à donner une appréciation de ces questions dans l'optique de la haute surveillance parlementaire.

Enfin, la délégation traite le courrier de particuliers et d'organismes lorsqu'ils touchent à des aspects stratégiques, liés à la haute surveillance financière et au contrôle de l'administration.

² Les chiffres indiqués sont continuellement ajustés en fonction des besoins de communication du projet NLFA.

Les secrétariats concernés coordonnent la communication concernant la haute surveillance de la NLFA avec celle des commissions chargées de l'examen préalable des messages en rapport avec la NLFA.

11.3 Documentation multimédia sur la NLFA

Début 2002 déjà, la Délégation de surveillance de la NLFA s'était intéressée à un projet de documentation multimédia sur la NLFA (DMN). Après une présentation du projet pilote par ses responsables, en février 2002, elle avait accueilli favorablement le principe d'une telle documentation. En octobre 2002, elle avait été informée que les surcoûts liés à ce projet étaient estimés, après une nouvelle évaluation, à 9,2 millions de francs (prix 1998, hors TVA) étalés sur treize ans.

En mars 2003, la délégation a pris connaissance de la décision négative du Conseil fédéral concernant la note de discussion du DETEC sur le projet DMN 2003–2015 et elle l'avait regrettée. Tout comme lui, elle pense que l'État doit tenir sous contrôle l'aspect financier des tâches qui lui incombent, et plus encore lorsque la situation budgétaire est tendue. Mais elle croit aussi que la NLFA n'est pas simplement un tunnel de plus. C'est un projet unique, à la fois sur les plans politique et socioculturel, dont il faut laisser une trace pour les générations futures. Elle a donc réaffirmé sa conviction qu'un tel projet d'infrastructure, en raison de son caractère unique et durable, et aussi de l'investissement qu'il représente, mérite de toute urgence la constitution d'une documentation complète et digne de notre temps. Elle a prié le Conseil fédéral de revenir sur sa décision et de reconsidérer ce projet capital pour la communication sur la NLFA. Le Conseil fédéral a refusé d'entrer à nouveau en matière en arguant notamment du programme d'allégement budgétaire 2003, alors en cours d'élaboration.

II. Affaires courantes

12 Objets du Conseil fédéral

12.1 Décisions du Conseil fédéral

En vertu de l'art. 20, al. 5, de l'arrêté sur le transit alpin et des art. 51, 154 et 155 de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10), au cours de l'exercice sous revue la Délégation de surveillance de la NLFA s'est intéressée aux décisions suivantes du Conseil fédéral, qui ont été développées sous le titre Thèmes prioritaires:

- Axe du Lötschberg: rallonge de crédit à raison du renchérissement, de la TVA et des intérêts intercalaires (cf. ch. 2.3.4)
- Axe du Lötschberg, aménagements des lignes du reste du réseau (pour la partie du réseau du BLS): convention entre la Confédération et le BLS (cf. ch. 10.2.1)
- Axes du Lötschberg et du Saint-Gothard: libération de réserves (cf. ch. 2.3.5)
- Axe du Lötschberg: augmentation du crédit de paiement 2003 (cf. ch. 2.2.3)
- Aménagements des lignes du reste du réseau, préparation de l'exploitation sur l'axe du Lötschberg, travaux de planification, d'étude et de construction, acquisition de véhicules et d'appareils, formation du personnel: convention entre la Confédération et le BLS (cf. ch. 1.4.7 et 9.1)
- Message sur l'arrêté fédéral concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (cf. ch. 2.3.1 et 2.3.2)
- Projet de documentation multimédia sur la NLFA 2003–2015; courrier de la Délégation de surveillance de la NLFA du 16 mai 2003 (cf. ch. 11.3)
- Axe du Saint-Gothard, aménagements des lignes du reste du réseau (pour la partie du réseau des CFF): convention entre la Confédération et les CFF (cf. ch. 10.2.1)
- Rapport du 7 avril 2004 relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel et la libération partielle des fonds bloqués pour la deuxième phase de la NLFA 1.

12.2 Objets du Conseil fédéral en préparation

La Délégation de surveillance de la NLFA a demandé à l'OFT de l'informer lors de chacune de ses séances des dossiers prévus ou en préparation dont il a la charge et qui devraient faire l'objet d'une décision prochaine du Conseil fédéral. Pour 2004, les objets d'importance suivants sont prévus:

- Message concernant un crédit pour la planification du tracé de la ligne dans le canton d'Uri (montagne longue fermée) et pour l'étude des tronçons de la NLFA ajournés, y compris financement de la fixation des tracés (NLFA 2).

- Nouvelles conventions AlpTransit entre la Confédération et
 - les Chemins de fer fédéraux suisses SA concernant les aménagements des lignes du reste du réseau, la préparation de l'exploitation sur l'axe du Saint-Gothard, des travaux de planification, d'étude et de construction, l'acquisition de véhicules et d'appareils et la formation du personnel
- Révision globale des conventions AlpTransit entre la Confédération et
 - les Chemins de fer fédéraux suisses SA concernant la réalisation de la ligne de base du Saint-Gothard et du tunnel de base du Zimmerberg
 - AlpTransit Gothard SA concernant la conception, la construction et le financement de la ligne de base du Saint-Gothard et du tunnel de base du Zimmerberg
 - le BLS Chemin de fer du Lötschberg SA concernant la réalisation de la ligne de base du Lötschberg
 - BLS AlpTransit SA concernant la conception, la construction et le financement de la ligne de base du Lötschberg
 - le Schweizerische Südostbahn AG concernant la conception, la construction et le financement des aménagements de la ligne entre Saint-Gall et Arth-Goldau
 - les Chemins de fer fédéraux suisses SA concernant la conception, la construction et le financement des aménagements de la ligne entre Saint-Gall et Arth-Goldau.

Le message sur la planification de la NLFA 2³ devrait être transmis aux Chambres en 2004 afin d'y être soumis à l'examen préalable des commissions compétentes.

Le remboursement des prêts commerciaux par les compagnies de chemin de fer est un point central des conventions, raison pour laquelle l'OFT retient la révision des conventions AlpTransit jusqu'à ce que les résultats des études sur la rentabilité et les coûts subséquents des projets FTP soient connus.

13 Rapports d'étape de l'OFT

En vertu de l'art. 4 de l'arrêté sur le financement du transit alpin, 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. À cet effet, l'OFT rédige chaque année deux rapports d'étape exhaustifs (Rapport principal avec annexes, Management Summary, La NLFA en un coup d'œil) sur la situation du projet, l'un au 30 juin et l'autre au 31 décembre, à l'intention de la Délégation de surveillance

³ Selon les dernières informations de l'OFT, le message sur la planification de la NLFA 2 sera couplé avec celui devant régler les questions non résolues de financement des infrastructures des transports publics. À cette occasion, la notion «NLFA 2» sera abandonnée (en raison du risque de confusion avec la «deuxième phase de la NLFA 1»). Le nouveau titre de ce message n'a pas encore été fixé.

de la NLFA. Lors d'événements exceptionnels, les constructeurs informent sans délai l'OFT, et ce dernier la Délégation de surveillance de la NLFA, au moyen de déclarations ad hoc, conformément aux DCN.

Le présent rapport d'activité s'appuie essentiellement sur les chiffres consolidés et vérifiés par l'OFT qui figurent dans le rapport d'étape n° 16 (cf. Titre I. Thèmes prioritaires).

La Délégation de surveillance de la NLFA a souhaité que l'OFT transmette directement le résumé (management summary) du rapport d'étape à ses commissions mères pour information.

14 Rapports du Contrôle fédéral des finances

14.1 Évaluation des rapports d'étape de l'OFT

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) examine et évalue régulièrement les rapports d'étape de l'OFT et communique ses remarques et recommandations par écrit et par oral à la Délégation de surveillance de la NLFA. Au cours de la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a reçu trois rapports qui lui ont été d'une aide précieuse lors des discussions sur les rapports d'étape. En raison de la durée restreinte entre la publication du rapport d'étape par l'OFT et son traitement en séance, la délégation a décidé qu'à l'avenir elle examinera les prises de position du CDF en détail lors de la séance suivante.

14.2 Contrôles auprès de l'OFT

Durant le premier semestre 2003, le CDF a mené un contrôle sur le suivi de l'efficacité des contrôles spéciaux et complémentaires de l'OFT et sur ses procédures de modification. Dans son rapport le CDF constate, sous réserve des nouvelles recommandations, que l'OFT, respectivement la section AlpTransit, a appliqué efficacement et dans les délais les recommandations qu'il lui a faites en 2002. L'OFT a pris position au sujet du rapport et a planifié des mesures, désigné des responsables et fixé des échéances pour chacune des nouvelles recommandations.

14.3 Contrôles auprès des constructeurs

Au deuxième semestre 2002, le CDF a examiné les processus de modification et de prévision des coûts finaux sur les plans matériel et formel auprès d'ATG. Il a constaté que les délais d'enregistrement des modifications des contrats et des avenants étaient bons et que la documentation y relative était complète et bien gérée. Une vérification des coûts saisis dans l'utilitaire de controlling d'ATG concernant deux lots à Bodio a permis d'établir la concordance avec les rapports de chantier. Des contrôles par sondage ont en outre permis de confirmer l'exactitude, la traçabilité, la plausibilité et l'actualité des données concernant les procédures examinées. Fin 2002, les délais de traitement et d'enregistrement des modifications au niveau

«commande de la Confédération» n'étaient pas encore respectés dans le système d'information intégré (MIS) de la NLFA, nommément par l'OFT et ATG. À cet égard, le CDF a recommandé à ATG de solliciter une première adaptation des bases de référence auprès de l'OFT avant le début 2003.

Certaines recommandations du CDF se rapportaient à la mise à jour et à l'achèvement rapide des directives internes ainsi qu'à certaines possibilités d'optimisation du système de gestion. Il fallait par exemple terminer ou finir d'actualiser des directives internes en matière de rapports, de procédures de modification et de projection du coût final avant le commencement des travaux principaux d'excavation. Les cours de formation concernant ces sujets ont eu lieu en 2003. Par ailleurs, le CDF a recommandé d'inclure la technique ferroviaire et la mise en service dans l'analyse des risques à partir du rapport d'étape n° 14. Cela a été fait d'entente avec l'OFT, et la Délégation de surveillance de la NLFA a pu le vérifier lors des discussions sur le rapport d'étape.

ATG a pris position sur le rapport du CDF, qui a pu régler les différends en janvier 2003 dans le cadre d'entretiens avec l'OFT et ATG. Le CDF a également annoncé qu'il vérifierait l'application de ses recommandations à l'occasion du prochain contrôle. Globalement, le CDF a constaté qu'au moment de son contrôle, la procédure de modification d'ATG était conforme aux DCN et que la logique de la prévision des coûts finaux était correcte, tout comme les valeurs examinées.

Chez ATG, le CDF a également vérifié le controlling des étapes et la séparation des fonctions d'étude de projet et de direction des chantiers dans le cadre du suivi d'un précédent contrôle effectué en 2002. Dans son rapport, il constate que, sous réserve de quelques recommandations, ATG gère activement le controlling des étapes et en conformité avec les Directives sur le controlling de la NLFA, qu'il traite la question de la séparation des fonctions avec la diligence requise et enfin qu'il applique les recommandations faites l'année précédente selon leur ordre de priorité.

Au cours du premier semestre 2003, le CDF a effectué un contrôle auprès de BLS AT dans le domaine de l'exécution des travaux de construction et sur le suivi du contrôle de l'année précédente (procédures de modification et de projection du coût final). Dans son rapport, le CDF a constaté que le contrat sur le gros œuvre du tunnel de base Nord était exécuté correctement et qu'une bonne coordination s'est instaurée entre les directions locales et générale des travaux, les directions des tronçons et la direction générale de l'entreprise. Outre quelques propositions d'amélioration des procédures de modification, le CDF a émis des recommandations concernant le besoin croissant de coordination entre les processus Gros œuvre et Équipements ferroviaires. BLS AT va répondre à cette exigence à l'aide d'une gestion reposant sur une distinction entre les niveaux système, technique, processus et organisation. Le CDF a également recommandé que des mesures soient prises contre les risques connus liés à la technique ferroviaire et à la mise en service, et que des solutions à ces problèmes soient proposées à l'OFT et au futur exploitant, le BLS. BLS AT a approuvé le rapport du CDF. Il s'est prononcé sur les recommandations et a adopté diverses mesures pour les appliquer.

Enfin, vers le milieu de l'année 2003 le CDF a pu confirmer que le service de révision interne dont il avait demandé la mise en place par BLS AT était en activité depuis le début de l'année (cf. ch. 19.3).

En application de l'art. 11 Otransa, l'OFT, représenté par la section AlpTransit, assume toutes les tâches fédérales liées à la réalisation des projets NLFA et concernant la gestion et la surveillance du projet, ainsi que les rapports prévus par l'arrêté sur le transit alpin, si d'autres services fédéraux ne sont pas compétents en la matière. Conformément à l'art. 15 Otransa, le CDF et l'OFT coordonnent leurs activités de vérification et s'informent mutuellement des résultats des contrôles, ce qu'ils font sur la base des Directives du CDF du 2 avril 2001 en matière de coordination des activités de contrôle relatives au projet NLFA.

Le programme des contrôles 2003 de l'inspection des finances de l'OFT a été établi sur la base d'une analyse détaillée des risques, fondée sur les facteurs suivants:

Tableau 14

Risques	Opportunités
– Coûts et financement	– Travaux de construction
– Échéances	– Direction des projets
– Conduite des projets	– Utilitaires de gestion intégrée
– Modifications des projets	– Modifications de commandes de la Confédération
– Travaux de construction	– Gestion intégrée, étapes
– Technique ferroviaire	
– Mise en service	
– Gestion des contrats et législation	

Source: Vue d'ensemble des contrôles effectués auprès des constructeurs de la NLFA en 2003, Office fédéral des transports.

L'OFT a reporté à 2004 l'un des contrôles planifiés en 2003 et en a supprimé un autre en raison de deux vérifications plus urgentes (géologie Faido/Bodio; séminaire sur la technique ferroviaire du tunnel de base du Lötschberg).

Globalement, les contrôles effectués par la section AlpTransit jusqu'à fin 2003 permettent de brosser le tableau suivant.

Tableau 15

Organisme contrôlé	Conclusion
AlpTransit Gothard SA	Impression générale positive. La situation sur les chantiers du poste multifonction de Faido et au raccordement Gothard Nord est un facteur prépondérant pour le respect des exigences du projet principal.
BLS AlpTransit SA	Impression générale positive. L'abattage à l'explosif sur le chantier de Ferden Nord constitue toujours le principal risque sur délais. L'organisation du contrôle des coûts est jugée critique. L'évolution des projets – de l'avant-projet au projet de construction – ne peut pas toujours être reconstituée intégralement.
CFF, BLS, SOB, MGB, RhB	Aucun contrôle n'a été effectué auprès des autres constructeurs en 2003 mais il a été prévu d'en refaire en 2004.

Source: Vue d'ensemble des contrôles effectués auprès des constructeurs de la NLFA en 2003, Office fédéral des transports.

15.1 Contrôles de l'inspection des finances de l'OFT

L'inspection des finances de l'OFT a mené un premier audit de la section AlpTransit. En janvier et février 2003 elle a examiné le rapport d'étape de l'OFT et les processus connexes dans le cadre d'une révision du processus Rapport d'étape NLFA. Elle s'est penchée en particulier sur les contrôles mis en place pour assurer la qualité formelle des données, par exemple la cohérence des données et informations fournies par les constructeurs. Elle a jugé le rapport d'étape bon et la qualité des données élevée sur le plan formel. Elle a exigé diverses améliorations (actualité et exhaustivité de l'appréciation générale et des objectifs; évaluation critique des rapports des constructeurs; exiger le respect, par les constructeurs, des dates de référence du 30 juin et du 31 décembre).

16 Rapports de gestion des constructeurs

Au cours de l'exercice sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a entendu les constructeurs ATG et BLS AT au sujet de leur rapport de gestion 2002. Leurs organes de révision externes déclarent que la tenue des comptes et les comptes annuels, de même que la proposition d'utilisation du bénéfice résultant du bilan sont conformes au droit des obligations et aux statuts, sous réserve de ce qui suit:

«Les coûts cumulés relatifs aux projets Saint-Gothard et Suisse orientale» respectivement «à la construction de la ligne de base du Lâtschberg 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 le transit alpin [...] et la convention conclue entre la Confédération et ATG» respectivement «BLS AT prévoit obligatoirement le report des amortissements jusqu'au moment de la mise en service de l'infrastructure.

Nous rappelons également l'existence de la garantie de couverture du DETEC [...] du 18 juin 2002 par laquelle celui-ci, et par lui la Confédération, s'engage à assurer la couverture des fonds propres des constructeurs s'il fallait procéder à des amortissements supplémentaires sur les coûts de projets passés à l'actif et si cette mesure entraînait un surendettement de la société concernée.»

La Délégation de surveillance de la NLFA a demandé à l'OFT de l'informer sur les raisons des divergences entre les boucllements au 31 décembre 2002 figurant dans les rapports annuels et dans le rapport d'étape n° 14. La cause réside dans une différence dans la méthode de régularisation: les rapports annuels peuvent tenir compte d'écritures passées en janvier, mais le rapport d'étape est strictement bouclé à la fin de l'exercice car il doit être publié plus tôt. Ainsi, même s'il peut en résulter des différences dans la présentation des coûts effectifs cela n'engendre aucune divergence dans la projection du coût final.

III. Surveillance de la NLFA

17 Rôle de la Délégation de surveillance de la NLFA

17.1 Mandat

Selon l’art. 20, al. 3, de l’arrêté sur le transit alpin, la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales exerce la haute surveillance parlementaire concomitante et a posteriori sur la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (haute surveillance financière et contrôle de l’administration). 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. Sa mission inclut donc également un contrôle sur l’organisation des projets, la structure de la surveillance et l’exercice effectif, par les organes compétents, de leurs fonctions de surveillance et de conduite.

Les lignes directrices de la Délégation de surveillance de la NLFA ont été adoptées le 2 juin 1999 en accord avec les commissions mères et la Délégation des finances. Ce document définit le mandat de la délégation et ses rapports avec les commissions mères, délimite ses compétences par rapport à celles des commissions mères et du Conseil fédéral, établit ses instruments de contrôle et ses procédures de travail et détermine les flux d’informations avec les commissions mères, le Parlement et le public.

L’objet de la surveillance est la construction de l’infrastructure de la NLFA, qui s’inscrit dans la réalisation d’un système d’infrastructures global reposant sur le principe de l’offre. Ce système global ne se limite pas strictement à la construction de tunnels et de tronçons mais englobe aussi l’aménagement de ces ouvrages, ainsi que la commande du matériel roulant et sa dotation en équipements.

La sphère de compétences de la Délégation de surveillance de la NLFA ne comprend pas les points suivants:

- la surveillance parlementaire sur l’exploitation de la NLFA;
- la surveillance parlementaire sur les autres projets FTP (Rail 2000, raccordements LGV et lutte contre le bruit);
- l’évaluation de la rentabilité des projets FTP;
- l’appréciation du financement des amortissements et des frais supplémentaires d’entretien et d’exploitation;
- l’appréciation de la rémunération et du remboursement des prêts levés sur le marché des capitaux.

Néanmoins, lorsque ces aspects ont des incidences sur l’appréciation des décisions et des événements au cours de la construction de la NLFA, la délégation en tient compte dans sa réflexion.

La Délégation de surveillance de la NLFA 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. L'exécutif reste donc investi de la surveillance directe.

À l'instar du Conseil fédéral – respectivement du DETEC, de l'OFT et du 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. 19 et annexe 7).

17.2 Droits à l'information

Pour accomplir son mandat, la Délégation de surveillance de la NLFA est sur un pied d'égalité avec les commissions de gestion et la Délégation des finances, et ses droits et obligations sont régis aux art. 51, 154 et 155 de la loi sur le Parlement.

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 16

Droit	Portée
Renseignement	Demander les renseignements nécessaires aux autorités et offices fédéraux et cantonaux ainsi qu'à des particuliers.
Consultation des dossiers	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 d'étape 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.

Droit	Portée
Consultation d'experts	Requérir l'avis d'experts sur des situations particulières.
Mise à disposition de personnel	Disposer du personnel nécessaire pour effectuer des contrôles et investigations spécifiques.

17.3 Comptes rendus aux commissions mères

La Délégation de surveillance de la NLFA assume son obligation de rendre des comptes à ses commissions mères par le biais de divers canaux.

- Annuellement, au moyen d'un rapport d'activité concernant l'exercice écoulé.
- Semestriellement, par un résumé du rapport d'étape de l'OFT qu'elle a traité en dernier ressort.
- Oralement, par l'intermédiaire de ses membres qui rapportent le contenu de la dernière séance de la délégation au sein de leur commission mère. Si, en cours d'année, l'une de ces commissions demande des éclaircissements sur un point qui n'a pas été traité, le rapport écrit de la délégation est adressé à toutes les commissions mères.
- Immédiatement, par écrit, dans les cas qui nécessitent une intervention urgente.

Ce système de comptes rendus à plusieurs niveaux permet à toutes les commissions mères 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 de ces commissions peuvent se renseigner de manière détaillée sur tous les ouvrages, par l'intermédiaire des résumés des rapports d'étape établis semestriellement par l'OFT.

En sa qualité de délégation parlementaire, la Délégation de surveillance de la NLFA ne peut intervenir politiquement en son nom au Parlement. Par le biais de ses rapports, elle peut toutefois soumettre des propositions aux commissions mères qui, elles, peuvent intervenir aux Chambres.

17.4 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 États. Pour le reste, la délégation se constitue elle-même.

Jusqu'à fin 2003, la composition de la Délégation de surveillance de la NLFA était la suivante:

Tableau 17

	Commission des transports et des télécommunications	Commission des finances	Commission de gestion
Conseil des États	Rolf Büttiker (PRD/SO) Ernst Leuenberger (PS/SO)	Simon Epiney (PDC/VS)** Thomas Pfisterer (PRD/AG)	Hans Hofmann (UDC/ZH) Hansruedi Stadler (PDC/UR)
Conseil national	Andrea Hämmerle (PS/GR)* Max Binder (UDC/ZH)	Marlyse Dormond (PS/VD) Fabio Abate (PRD/TI)	Rudolf Imhof (PDC/BS) Otto Laubacher (UDC/LU)
** Président en 2003 * Vice-président en 2003			

La Délégation de surveillance de la NLFA s'est constituée à nouveau au début de la nouvelle législature. À partir de l'exercice en cours, sa composition est la suivante:

Tableau 18

	Commission des transports et des télécommunications	Commission des finances	Commission de gestion
Conseil national	Andrea Hämmerle (PS/GR)** Otto Laubacher (UDC/LU)	Marlyse Dormond (PS/VD) Fabio Abate (PRD/TI)	Jean-Michel Cina (PDC/VS) Max Binder (UDC/ZH)
Conseil des États	Rolf Büttiker (PRD/SO) Ernst Leuenberger (PS/SO)	Thomas Pfisterer (PRD/AG)* Simon Epiney (PDC/VS)	Hans Hofmann (UDC/ZH) Hansruedi Stadler (PDC/UR)
** Président en 2004 * Vice-président en 2004			

La Délégation de surveillance de la NLFA est assistée par un secrétaire et par plusieurs collaborateurs du Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin (SPFA).

17.5 Séances de la délégation

Durant la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est réunie à six reprises dans le cadre de séances ordinaires d'un ou deux jours. Ses membres se sont également rencontrés pendant la session parlementaire d'automne pour traiter du rapport d'étape relatif au premier semestre 2003.

Lors de sa troisième séance ordinaire qui s'est tenue fin mai 2003, elle s'est rendue à Sierre où elle a eu un échange de vues avec une délégation du Conseil d'État du canton du Valais. Elle a pris acte du souhait du canton de voir le tunnel de base du Lötschberg réalisé intégralement et de trouver une solution pour la prolongation de

la ligne vers le Haut et le Bas-Valais. Elle a aussi visité les tubes en gros œuvre du tunnel de base entre Steg et Ferden et entre Mitholz et Frutigen, autrement dit une grande partie des tronçons du tunnel de base déjà excavés à ce moment-là.

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.

Au cours de ses séances, la Délégation de surveillance de la NLFA a examiné sept décisions du Conseil fédéral, cinq rapports de révision et trois notes du CDF, deux rapports d'étape de l'OFT (périodes du 1^{er} juillet au 31 décembre 2002 et du 1^{er} janvier au 30 juin 2003) ainsi que les rapports de gestion 2002 des constructeurs, 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.

18 Optimisation de la surveillance et de la conduite du projet

Lors de sa séance extraordinaire du 19 février 2004, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est entretenue avec le chef du DETEC, des responsables de l'OFT et les présidents des conseils d'administration et des directions d'ATG et de BLS AT. Elle a notamment discuté avec eux des mesures indispensables à prendre pour optimiser la surveillance du projet NLFA.

Par la suite, le Conseil fédéral a proposé diverses mesures d'optimisation dans son rapport complémentaire du 7 avril 2004.

18.1 Surveillance du Conseil fédéral

En vertu de l'art. 19, al. 1, de l'arrêté sur le transit alpin, le Conseil fédéral assure la surveillance et le contrôle du projet de la NLFA. Selon l'art. 8, al. 1, Otransa le DETEC représente les intérêts de la Confédération en tant que commanditaire des projets NLFA, édicte des directives sur la surveillance et la gestion des projets, ainsi que sur les rapports et enfin dirige, après consultation des services fédéraux concernés, les négociations relatives à la conclusion de la convention entre la Confédération et les constructeurs.

La Délégation de surveillance de la NLFA agit au nom et pour le compte du Parlement et, à ce titre, elle vérifie notamment si et dans quelle mesure le Conseil fédéral remplit son mandat de surveillance. 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 toutefois 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.

L'exécutif reste donc investi de la surveillance directe, tâche que le Conseil fédéral et le DETEC ont le devoir d'assumer.

18.2 Conduite du projet par l'administration (controlling NLFA par le DETEC et l'OFT)

Lors de ses entretiens, la Délégation de surveillance de la NLFA a remarqué que l'interprétation des DCN par les constructeurs n'est pas en tous points identique. Elle a aussi constaté des différences dans la manière de les appliquer. Le problème se pose en particulier pour les coûts probables mais non définitifs et pour leur intégration dans la prévision des coûts finaux présumés. La définition des événements extraordinaires qui doivent être notifiés sans retard à l'OFT au moyen d'une déclaration d'événement est également problématique.

L'application systématique des DCN par les constructeurs pendant la période sous revue a permis d'inclure, du moins en partie, les coûts probables dans la projection du coût final. Mais pour l'OFT, en application de l'art. 5, al. 2, Otransa et des DCN, les développements imprévus concernant les coûts et le financement devaient aussi déclencher le processus de notification par le biais d'une déclaration d'événement écrite, au même titre que les problèmes de nature technique ou géologique et que les accidents.

Lors de son entretien avec la Délégation de surveillance de la NLFA, le chef du DETEC a confirmé la nécessité de renforcer le processus de controlling, pour qu'en cas d'événements susceptibles d'entraîner des surcoûts notables, le département, le Conseil fédéral et la surveillance parlementaire puissent intervenir le plus tôt possible.

Pour la Délégation de surveillance de la NLFA, la structure mise en place au cours des cinq dernières années pour assurer la gestion et le controlling du projet au niveau de l'administration, et qui est mise en œuvre par l'OFT, a globalement fait ses preuves. Elle est donc d'avis qu'aucun changement de fond ne s'impose et qu'il faut plutôt mettre l'accent sur une application systématique des DCN, dont il faut éventuellement préciser la portée.

Sur ce point, l'avis de la Délégation de surveillance de la NLFA rejoint celui formulé par le Conseil fédéral dans son rapport complémentaire du 7 avril 2004, où l'on peut lire que le système de rapports semestriels a fait ses preuves pour assurer la gestion courante du projet ainsi qu'un controlling strict des coûts de la NLFA et que l'application correcte des déclarations d'événement permet aussi de suivre régulièrement l'évolution du projet entre les rapports d'étape.

Le Conseil fédéral a chargé l'OFT de préciser les modalités des déclarations d'événements des constructeurs (ATG et BLS AT), notamment en ce qui concerne les coûts et le financement.

À l'avenir l'OFT transmettra immédiatement toutes les déclarations d'événements des constructeurs au président de la Délégation de surveillance de la NLFA via le SPFA. Il appartiendra alors au président de décider de la suite de la procédure.

18.3 Communication et flux d'informations

Au cours de ses discussions, la Délégation de surveillance de la NLFA a constaté un certain nombre de faiblesses dans le flux des informations entre les constructeurs, l'OFT et le DETEC. Fin 2003, l'OFT disposait déjà d'informations fragmentaires faisant état d'une augmentation des surcoûts. Il s'agissait toutefois de renseignements peu précis, souvent donnés oralement par les constructeurs, qui étaient de toute manière encore insuffisamment étayés pour qu'il soit possible d'en référer au chef du DETEC.

La Délégation de surveillance de la NLFA a invité le DETEC et l'OFT à analyser les processus de communication et à les améliorer, dans le but d'établir plus rapidement et avec une plus grande immédiateté les informations indispensables à l'exercice de la surveillance parlementaire.

C'est donc avec satisfaction qu'elle a pris acte de la volonté du Conseil fédéral, exprimée dans son rapport complémentaire du 7 avril 2004, d'intensifier les activités de communication de la Confédération et des constructeurs à son égard lors de processus politiques qui se déroulent en parallèle (p.ex. l'examen de crédits additionnels par le Parlement). L'OFT a été chargé de coordonner plus étroitement la communication entre la Confédération et les constructeurs dans ce type de situations. Cette question doit être réglée dans le cadre de la stratégie de communication sur la NLFA (SCN; cf. ch. 11).

19 Vue d'ensemble du système de surveillance et de contrôle

19.1 Surveillance et contrôle au niveau du Parlement

Le Parlement avait décidé la mise en place d'une délégation de surveillance spéciale pour la NLFA lors des débats sur le message du 26 juin 1996 concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics (message sur le FTP; FF 1996 IV 648) et avait inscrit la base légale de cette délégation dans l'arrêté sur le transit alpin.

Ce faisant, il allait dans le sens d'une initiative de la Délégation des finances et de 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 qu'il était plus que justifié de créer une délégation spéciale composée de membres des commissions de contrôle (CdF et CdG) et des

commissions législatives compétentes (CTT) 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 de suppression, de blocage et de compensation de tâches.

La Délégation de surveillance de la NLFA joue le rôle d'un système d'alerte au niveau du Parlement. Elle exerce 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, de manière précoce et circonstanciée, les développements qui recèlent des risques, par l'intermédiaire des commissions mères. 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 ainsi qu'à l'exercice effectif, par les autorités, 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.

La Délégation de surveillance de la NLFA 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 qui régissent les relations avec les commissions mères, adoptées en 1999 en accord avec la Délégation des finances et ces commissions. Les tâches et compétences du DETEC, de l'OFT, du CDF et des constructeurs sont définies dans l'ordonnance sur le transit alpin. 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 leurs tâches. Elle met l'accent avant tout sur l'évaluation permanente des projets 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.

19.2 Surveillance et contrôle au niveau des autorités fédérales

19.2.1 Surveillance du projet

La surveillance stratégique du projet incombe au Conseil fédéral et au DETEC. Le secrétariat général du DETEC est chargé d'évaluer des tâches centrales du projet et des événements exceptionnels. Pour accomplir cette mission, il bénéficie du soutien d'un comité de suivi composé de consultants indépendants, 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, assure la conduite des projets 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 DCN, 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 font l'objet de contrôles ponctuels. L'office dispose d'un groupe de suivi technique permanent pour répondre à des questions très spécifiques.

19.2.2 Surveillance financière

Au niveau des autorités, le CDF exerce la haute surveillance financière sur le projet de la NLFA et assure la coordination entre les services de révision internes, les inspections des finances et les organes de révision statutaires des constructeurs.

Il 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 FTP. Le CDF effectue également des contrôles formels et matériels auprès des constructeurs. Ces contrôles portent sur les soumissions et adjudications, sur la marche des affaires et sur la gestion des contrats. Les rapports de révision du CDF constituent ainsi une base essentielle de l'activité de surveillance de la Délégation de surveillance de la NLFA (cf. ch. 14).

L'inspection des finances de l'OFT s'occupe des interfaces entre les différentes comptabilités et les systèmes de contrôle interne des constructeurs. Elle effectue également des contrôles spéciaux ciblés (cf. ch. 15.1).

19.2.3 Surveillance dans les domaines du droit des étrangers et de la législation sur le travail

Outre les autorités fédérales déjà mentionnées, l'Office fédéral des étrangers et la Direction du travail du seco sont aussi investis de tâches de surveillance en rapport avec la NLFA, plus spécifiquement dans les domaines liés à la protection des travailleurs suisses et étrangers qui sont engagés sur les chantiers de la NLFA (cf. ch. 8).

19.3

Surveillance et contrôle au niveau des constructeurs

Pour leur part, les constructeurs ont leurs propres systèmes de controlling, de rapports 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 de la comptabilité financière avec le droit et les statuts. Dans ce contexte, le rôle dévolu au service de révision interne, intégré dans le système de contrôle propre à l'entreprise, n'en est que plus important. Depuis le milieu de 1999, la révision interne des CFF assume cette fonction pour ATG, avec effet rétroactif à l'année 1998. Le service de révision interne de BLS AT est opérationnel depuis début 2003.

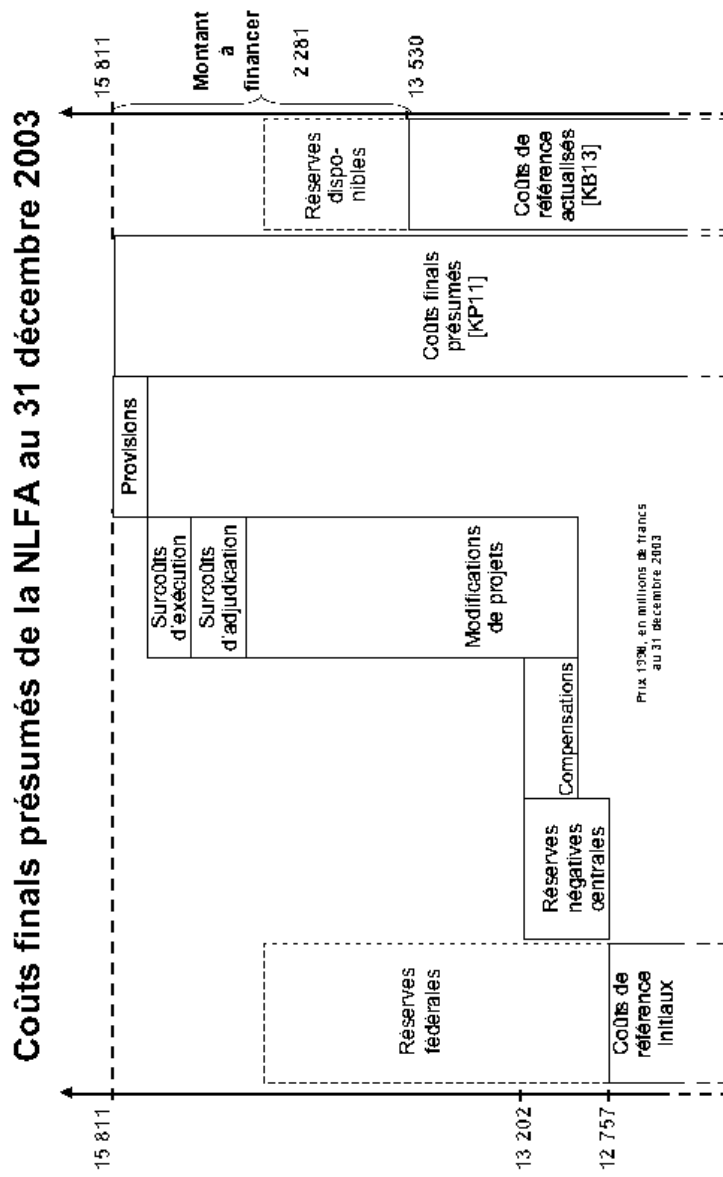
En partie suite à une intervention de la Délégation de surveillance de la NLFA remontant à 1999, les constructeurs ont délié leur organe de révision statutaire de son obligation légale de sauvegarder le secret des affaires telles qu'elle est prévue à l'art. 730 de la loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations, CO; RS 220). De la sorte, le CDF et l'OFT ont un accès illimité aux chiffres et aux dossiers des deux constructeurs principaux, BLS AT et ATG.

Une récapitulation des instances de surveillance et de contrôle ainsi que des principaux responsables de l'exécution figure à l'annexe 7. La portée des tâches en question y est également décrite.

Bases légales et messages

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 FTP	Arrêté fédéral du 20 mars 1998 relatif au financement des projets d'infrastructure des transports publics (art. 196, ch. 3, dispositions transitoires de la Constitution fédérale; RS 101)
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 le Parlement	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (LParl; RS 171.10)
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 cartels	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (LCart; RS 251)
Message sur la deuxième phase de la NLFA 1 ou Message sur le crédit additionnel	Message du 10 septembre 2003 sur l'arrêté fédéral concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2003 5987)
Message sur le FTP	Message du 26 juin 1996 concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics (FF 1996 IV 648)
Message sur le programme d'allègement budgétaire 2003	Message du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03) (FF 2003 5091)
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)
Règlement du fonds	Arrêté fédéral du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (RS 742.140)
Rapport complémentaire du 7 avril 2004	Rapport du 7 avril 2004 relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel et la libération partielle des fonds bloqués pour la deuxième phase de la NLFA 1

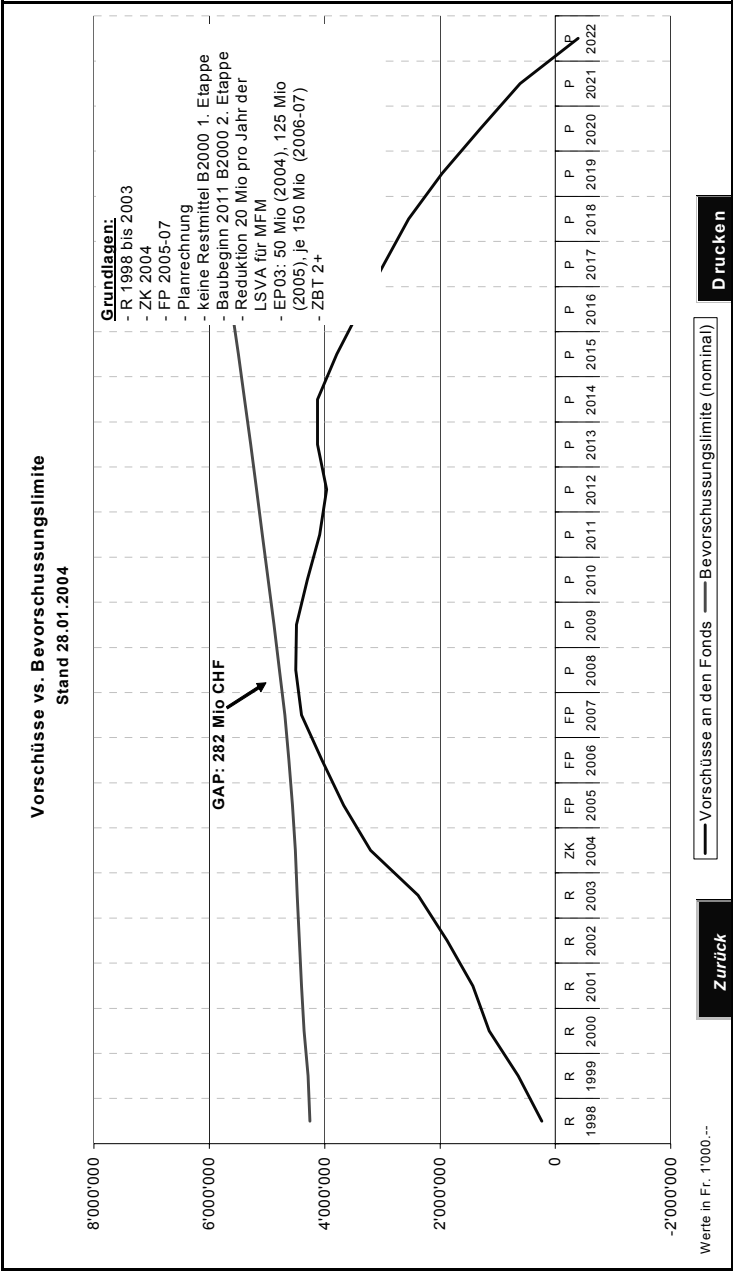
Évolution des coûts de référence (CRI), de l'origine jusqu'aux coûts finaux présumés au 31 décembre 2003



Évolution des coûts de référence (CRI), de l'origine jusqu'aux coûts finaux présumés au 31 décembre 2003

Ouvrage	Coûts de référence initiaux (CRI)	Réserves centrales négatives	Compensations	Modifications des projets	Adjudications: surcoûts/économies	Décompte final: surcoûts/économies	Coûts finaux présumés	Renchérissement total	Coûts finaux présumés
Base	1998	1998	1998	1998	1998	1998	actualisé	effectif	CRI
Surveillance du projet	76	0,00	0,00	12,00	0,00	0	89,24	1,24	88,00
Axe du Loetschberg	3 214	80,71	-34,00	589,09	264,90	41,22	4 421,74	265,82	4 155,92
Axe du Saint-Gothard	7 716	352,93	-105,00	1 540,31	104,00	2,55	10 131,98	521,18	9 610,79
- dont tunnel de base du Ceneri	1 393	40,50	-23,00	624,72	0,00	0,00	2 036,96	2,20	2 034,76
Aménagements de la Surselva	123	0,00	0,00	-1,46	-11,38	1,70	113,64	1,78	111,86
Raccordement de la Suisse orientale	992	0,00	0,00	-38,43	0,00	0,00	956,86	3,29	953,57
- dont tunnel de base du Zimmerberg	776	0,00	0,00	-25,12	0,00	0,00	754,17	3,29	750,88
- dont tunnel du Hirzel	216	0,00	0,00	-13,31	0,00	0,00	202,69	0,00	202,69
Aménagements Saint-Gall-Arth-Goldau	86	11,51	0,00	3,03	0,52	0,60	105,95	4,28	101,66
Aménagements des lignes du reste du réseau	550	0,00	-20,00	109,62	0,00	0,00	646,25	6,63	639,62
- dont Axe du Loetschberg (BLS)	61	0,00	-20,00	0,00	0,00	0,00	44,57	3,60	40,97
- dont préparation de l'exploitation (BLS)	0	0,00	0,00	109,62	0,00	0,00	112,66	3,03	109,62
Total	12 757	445,15	-159,00	2 214,17	358,05	46,07	16 466,67	804,24	15 661,43
Réserves	1 947								
Ensemble du projet AlpTransit	14 704	445,15	14 704,00	2 214,17	358,05	46,07	16 466,16	803,73	15 661,43

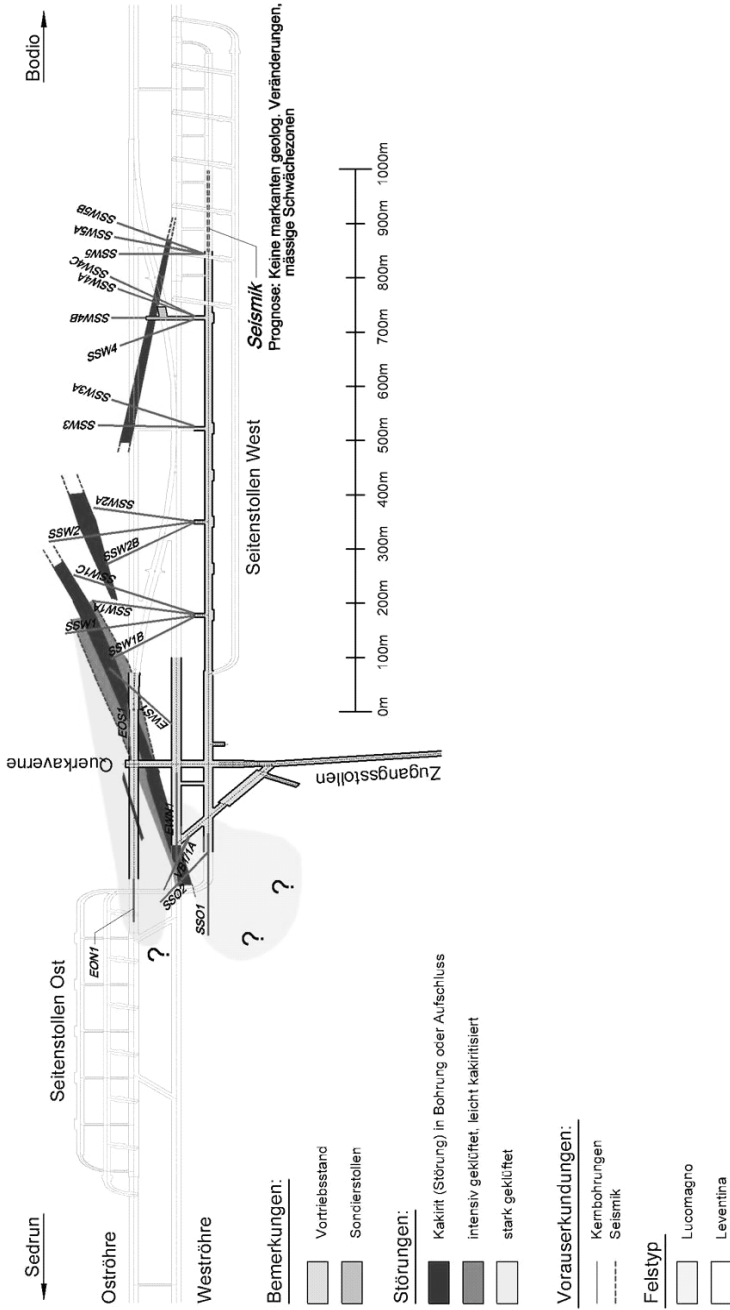
Fonds FTP: simulation du 28 janvier 2004 (avec les effets du programme d'allègement budgétaire 2003)



Crédit global de la NLFA: évolution des crédits d'ouvrage, y compris le crédit «Réserves», de 1998 à 2003

Crédit d'ouvrage	AF du 8 décembre 1999	ACF du 3 juillet 2001	ACF du 21 août 2002	ACF du 27 août 2003	Message sur le crédit additionnel du 10 septembre 2003
Surveillance du projet	65	76	76	76	76
Axe du Loetschberg	2 754	3 214	3 624	3 789	3 789
Axe du Saint-Gothard	6 612	7 716	7 716	7 929	7 929
Aménagements de la Surselva	105	123	123	123	123
Raccordement de la Suisse orientale	850	992	992	992	992
Aménagements Saint-Gall–Arth-Goldau	74	86	91	91	91
Aménagements des lignes du reste du réseau	471	550	530	530	530
Réserves	1 669	1 947	1 552	1 174	2 074
Crédit global de la NLFA	12 600	14 704	14 704	14 704	15 604
Notes	1	2	3	4	5
1 Crédit global de la NLFA calculé sur la base des prix 1998 avec l'indice de renchérissement ZIW (arrêté sur le financement du transit alpin)					
2 Crédit global de la NLFA calculé sur la base des prix 1998 avec l'indice de renchérissement de la NLFA (IRN) (ACF du 03.07.2001)					
Ajustement du crédit d'ensemble d'environ 2,1 milliards					
3 Crédit global de la NLFA calculé sur la base des prix 1998 avec l'IRN, après première libération de réserves par le Conseil fédéral (ACF du 21.08.2002)					
Réduction des réserves de 390 millions de francs (Loetschberg + 165 mio.; Saint-Gothard + 213 mio.)					
du reste du réseau – 20 millions, Loetschberg + 20 millions)					
4 Crédit global de la NLFA calculé sur la base des prix 1998 avec l'IRN, après deuxième libération de réserves par le Conseil fédéral (ACF du 27.03.2003)					
Réduction des réserves de 378 millions de francs (Loetschberg + 165 mio.; Saint-Gothard + 213 mio.)					
5 Prévu: crédit global de la NLFA calculé sur la base des prix 1998 avec l'IRN, si le crédit additionnel de 900 millions pour renflouer les réserves est accepté					
(message du 10.09.2003 sur l'arrêté fédéral concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA I ainsi que					
rapport complémentaire du 07.04.2004)					

Situation géologique sur le site du poste multifonction de Faido



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 (concomitant/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)	– lors de l'examen préalable du budget de la Confédération (y compris le DETEC et l'OFT ainsi que le Fonds FTP) – lors de l'examen préalable du compte d'État (y compris le DETEC et l'OFT ainsi que le Fonds FTP)
<i>Délégations de surveillance</i>		
– Délégation des finances (DéFin)	haute surveillance financière du Parlement (concomitante / a posteriori)	– sur l'ensemble des finances de la Confédération (y compris le DETEC et l'OFT ainsi que le Fonds FTP)
– Délégation de surveillance de la NLFA (DSN)	contrôle parlementaire de l'administration et haute surveillance financière sur la réalisation de la NLFA (concomitant / 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 – en se fondant sur les 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 mères

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
Conseil fédéral	commettant	– surveillance stratégique du projet – notamment, libération des crédits d'engagement et décisions 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 statutaires des constructeurs, de l'inspection des finances de l'OFT et de la section AlpTransit 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 appels d'offres et adjudications, de la marche des affaires et de la gestion des contrats – mandat de réviseur des comptes du Fonds FTP – établissement de rapports de révision et de prises de position à l'intention de la Délégation de surveillance de la NLFA et de la Délégation des finances des Chambres fédérales
Administration fédérale 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 rapidement un avis indépendant sur des questions cruciales

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
<i>Office fédéral des transports (OFT)</i> – Section AlpTransit (Division Construction)	surveillance du projet au niveau de l'office	– prise en charge de la conduite 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 sur la gestion des crédits par les constructeurs – examen des dossiers d'appel d'offres – fixation des exigences contractuelles minimales – examens ponctuels des adjudications et des contrats – système de rapports au niveau des autorités
– Inspection des finances (IF OFT)	surveillance financière au niveau de l'office	– contrôle des interfaces 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
– Groupe de suivi technique AlpTransit (TBT-AT)	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'États 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

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
<i>Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)</i> – Direction du travail (DT) – Inspections fédérales du travail	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> CNA	surveillance générale dans le domaine des assurances sociales réglementation et exécution dans le domaine de la sécurité des travailleurs	– surveillance dans le domaine des questions de fond relevant du droit des assurances sociales – coordination avec le seco: direction dans les domaines de la sécurité des travailleurs et de la loi sur le travail, pour les travaux souterrains, dans les secteurs où prévaut la loi sur l'assurance-accidents (selon circulaire de l'OFDE d'avril 1998)
Cantons touchés par les chantiers de la 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)

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
Constructeurs		
AlpTransit Gothard (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 eux-mêmes
BLS AlpTransit (BLS AT)		– responsabilité principale en particulier des adjudications et des contrats en conformité avec les DCN
CFF		– responsabilité principale pour tous les risques sauf en cas de
BLS		– modification de la commande par la Confédération
SOB		– modification du cadre juridique de la NLFA
MGB	controlling financier interne	– retards dans la mise à disposition des ressources financières par la Confédération
RhB		– risques géologiques imprévus
		– responsabilité légale des sociétés
– Services de révision interne		– contrôle interne de la régularité des comptes
		– examen des procédures et des processus
Organes de révision statutaires	révision externe	– examen de conformité au droit et aux statuts de la comptabilité financière des constructeurs
Partenaires de la convention collective de travail		
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

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	2004
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.05.2004
Date	
Data	
Seite	2287-2392
Page	
Pagina	
Ref. No	10 137 641

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.