

Haute surveillance sur la construction de la NLFA en 2006

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 la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) en 2006

du 7 mai 2007

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales sur ses activités en 2006, établi en application de 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), et nous vous prions d'en prendre acte.

Ce rapport rend compte des principales investigations et observations de la délégation, de ses conclusions, ainsi que des recommandations formulées à l'intention de vos commissions.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

7 mai 2007

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

Le président, Hansruedi Stadler, conseiller aux Etats
Le vice-président, Andrea Hämmerle, conseiller national

Condensé

Introduction

Durant la période sous revue, le projet de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) a enregistré des progrès significatifs. Sur l'axe du Lœtschberg, grâce à l'engagement et aux efforts coordonnés de tous les intervenants, les premières courses d'entraînement avec des trains de marchandises commerciaux pourront débuter en juin 2007 et l'exploitation commerciale avec des trains de voyageurs commencera, conformément à la commande de la Confédération, lors du changement d'horaire 2007/2008. Au tunnel de base du Saint-Gothard, à mi-avril 2007 deux bons tiers du système de galeries étaient excavés. La jonction entre les deux tubes de Bodio et le poste multifonction de Faido a eu lieu. Le contrat d'entreprise du lot d'Erstfeld a été signé fin mars 2007 et celui des premiers travaux souterrains du tunnel de base du Ceneri fin avril 2007.

La Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) constate que les travaux de la NLFA sont en bonne voie et que, dans l'ensemble, ils progressent selon la planification. Elle en sait gré tout particulièrement aux responsables de projet et aux travailleurs qui s'emploient quotidiennement avec détermination et compétence à réaliser ce «projet du siècle».

Les aspects positifs du projet ne sont évoqués qu'en marge du présent rapport, lequel ne comporte par ailleurs pas d'appréciation générale sur la NLFA. Pour cela, il faudrait replacer le projet dans un contexte global et l'envisager dans une perspective à long terme, en considérant l'utilité et les opportunités qu'il apporte à la Suisse et aux générations futures.

Telle n'est pas la tâche de la DSN. Sa mission est de suivre d'un œil critique la construction de la NLFA. Il est donc naturel que son rapport d'activité mette l'accent sur les difficultés, les risques et les coûts.

La DSN assume son mandat de surveillance de manière constructive, en maintenant une saine distance vis-à-vis des responsables du projet. Pour exercer son rôle, elle doit pouvoir compter en temps opportun sur des informations fiables de la part de tous les responsables du projet, à tous les niveaux de la hiérarchie – des constructeurs jusqu'au Conseil fédéral. Un dialogue positif avec les instances surveillées doit s'appuyer sur des relations de confiance. C'est pourquoi la délégation plaide pour une transparence totale, surtout dans les domaines qui posent problème. En contrepartie, elle attache la plus haute importance à la confidentialité des informations qui lui sont confiées.

Le présent rapport d'activité restitue l'essentiel des observations, des appréciations, des doléances et des recommandations formulées par la DSN en 2006. Pour fournir au Parlement le compte rendu le plus actuel possible, il tient aussi compte des développements intervenus de janvier à avril 2007.

Recommandations de la DSN

Recommandation aux commissions mères (recommandation 07.04)

La DSN rappelle que la haute surveillance parlementaire sur l'exploitation de la NLFA fait partie des attributions des Commissions des finances (CdF) et de la Délégation des finances (DélFin) – haute surveillance financière sur les frais d'exploitation et les coûts subséquents – ainsi que des Commissions de gestion (CdG) – haute surveillance administrative. Elle recommande à ses commissions mères de se charger du suivi de l'exploitation de la NLFA au plus tard à partir de juin 2007, les CdF, la DélFin et les CdG dans le cadre de leurs compétences de haute surveillance et les Commissions des transports et des télécommunications (CTT) dans le cadre de leurs attributions de commissions techniques et législatives. (annexe 1.1)

Les recommandations de la DSN formulées au cours de la période sous revue dans le cadre des comptes rendus oraux aux commissions mères sont récapitulées à l'annexe 1.2.

Les recommandations de la DSN formulées à l'intention du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), du Département fédéral des finances (DFF) et d'AlpTransit Gothard SA (ATG) dans le rapport de la délégation relatif à l'adjudication du lot d'Erstfeld¹ sont rapportées à l'annexe 1.3.

Surveillance de la NLFA: compétences

En 1992 le peuple suisse a chargé le Conseil fédéral et le Parlement de réaliser la NLFA.

Dans le cadre de sa haute surveillance, la DSN évalue si et comment le Conseil fédéral remplit sa fonction de surveillance dans le domaine de la NLFA. La haute surveillance exercée par la délégation est sélective et thématique. La DSN n'a aucun pouvoir de décision ou droit de donner des instructions mais elle peut adresser des recommandations et des doléances au Conseil fédéral en son propre nom ou par l'intermédiaire des CdF, des CdG ou des CTT. Ce faisant, elle n'endosse aucune responsabilité, ni pour les décisions prises par ces instances, ni pour la surveillance immédiate du Conseil fédéral sur l'administration et sur les tiers.

Dans le cadre de la réalisation de la NLFA, la surveillance immédiate et le pouvoir de donner des instructions ainsi que la responsabilité qui en découle ressortissent exclusivement au Conseil fédéral en sa qualité d'instance de contrôle supérieure de l'administration.

¹ Rapport de la DSN du 19 mars 2007 relatif aux investigations de son groupe de travail sur les reproches formulés en rapport avec l'adjudication du lot de gros œuvre 151 (Erstfeld) par AlpTransit Gothard SA (FF 2007 3423)

Comptes rendus de la DSN aux commissions mères

Dans les domaines où la DSN estime qu'il n'y a pas lieu d'intervenir dans l'optique de la surveillance parlementaire, elle assume la responsabilité politique de ses observations.

Lorsqu'elle juge que les CdF, les CdG, les CTT ou la DélFin doivent intervenir dans un domaine spécifique, la DSN les en informe et elle formule des propositions ou des recommandations à leur intention. L'approfondissement des questions soulevées et la mise en œuvre des recommandations formulées sont ensuite du ressort de ces commissions ou de la DélFin, qui assument aussi la responsabilité politique de leurs conclusions.

Optimisation de la haute surveillance parlementaire sur la NLFA

La DSN réaffirme sa conviction qu'il faut veiller à ne pas confondre les responsabilités du Parlement avec celles de l'administration.

Elle estime qu'il n'est pas nécessaire d'apporter des changements fondamentaux au système de surveillance adopté par le Parlement en 1998 ou de modifier le cadre légal régissant ses activités.

Les bases légales actuelles de la haute surveillance sur la NLFA et les principes d'action de la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur) concernant la haute surveillance sur la NLFA réglementent et matérialisent clairement les compétences, les droits et les obligations ainsi que les responsabilités politiques au niveau du Parlement. La DSN ne juge donc pas nécessaire de modifier lesdits principes. L'avis exprimé par la CPSur à fin 2006 rejoint cette position.

La DSN va cependant veiller à adresser des recommandations claires aux commissions mères lors de ses comptes rendus oraux réguliers.

Efficacité de la DSN

La DSN est une réserve de connaissances sur la réalisation de la NLFA au sein du Parlement. Son savoir est régulièrement mis à contribution lors des délibérations des autres commissions et des Chambres. En plus de son compte rendu annuel prévu par la loi, la délégation informe ses commissions mères oralement de ses conclusions majeures après chacune de ses séances, par l'intermédiaire des délégués. Elle procède également à des investigations sur mandat de ces commissions. Cette collaboration étroitement coordonnée se traduit par un niveau d'information très étendu et actuel des commissions mères compétentes, ce qui renforce globalement la position du Parlement vis-à-vis de l'administration.

Rapports d'étape sur la NLFA de l'OFT

L'Office fédéral des transports (OFT) rédige, publie et commente ses rapports d'étape. La DSN les examine et les évalue pour le compte des commissions mères.

Le présent rapport d'activité se fonde entre autres sur les informations relatives à la situation actuelle, sur les prévisions concernant le projet et sur l'appréciation des

risques actualisée qui sont fournies dans le rapport d'étape sur la NLFA n° 22 de l'OFT (situation fin 2006). L'examen approfondi et la vérification des données sont des tâches qui incombent en premier lieu à l'OFT.

Dans les domaines capitaux – coûts, crédits, échéances –, le présent rapport restitue aussi, sous une forme succincte, les observations et appréciations formulées par l'OFT, les constructeurs et les gestionnaires dans leurs rapports d'étape, en y ajoutant l'appréciation de la DSN dans l'optique de la haute surveillance parlementaire. Des informations détaillées sur la situation individuelle des ouvrages sont données dans les résumés des rapports d'étape, lesquels sont accessibles au public.

Projet mis en consultation: vue d'ensemble sur le FTP

Dans le présent rapport d'activité, la DSN a relevé quelques points essentiels de la vue d'ensemble sur le FTP mise en consultation par le Conseil fédéral. Elle les a examinés et donne ici son appréciation dans l'optique de la haute surveillance parlementaire sur la NLFA, à l'intention des commissions mères. Elle a donc limité son examen à l'adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA et à la modification du règlement du fonds FTP. Lors de la publication du projet définitif du Conseil fédéral concernant le nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA, la délégation décidera s'il y a lieu d'approfondir sa prise de position à l'intention des commissions chargées de l'examen préalable.

- *Priorité à la NLFA: au vu des surcoûts attestés, la DSN se réjouit de l'intention du Conseil fédéral d'utiliser les ressources du fonds FTP en priorité pour réaliser la NLFA. Cela permettra d'éviter des reports d'échéance ou même un arrêt de la construction faute de crédits suffisants.*
- *Examen de tous les projets FTP approuvés: les ressources étant limitées, dans le cadre de sa haute surveillance sur la réalisation de la NLFA la DSN insiste constamment pour que l'on examine des mesures d'optimisation du projet (planification de mesures de compensation, adaptation des normes, redimensionnement). Elle attend du Conseil fédéral qu'il applique aussi une approche stricte pour les autres projets FTP. En épargnant les raccordements aux LGV, le gouvernement éveille le sentiment que les ressources résiduelles disponibles pour le projet de futur développement de l'infrastructure ferroviaire (ZEB) dépendent exclusivement de l'évolution des coûts de la NLFA, et plus concrètement de l'axe du Saint-Gothard. La DSN doute du bien-fondé de cette approche, tant sur le plan politique que financier, car elle met en concurrence des projets complémentaires du FTP, à savoir la NLFA et le ZEB, respectivement les liaisons ferroviaires Nord-Sud et Est-Ouest. Un examen général du potentiel d'optimisation de tous les projets FTP approuvés, y compris ceux du raccordement aux LGV, et l'établissement d'un ordre de priorité fondé sur des critères identiques donne au Parlement la possibilité de prendre ses décisions sur la base d'informations complètes, ce qui lui permet d'exploiter pleinement sa marge discrétionnaire. Dans cette liste, la DSN considère qu'il conviendrait de donner la priorité aux projets FTP qui améliorent les conditions de réalisation et*

d'exploitation de la NLFA. Elle pense en particulier aux voies d'accès à la NLFA par le nord et par le sud en Suisse.

- *Risques sur coûts: les chiffres donnés dans le projet mis en consultation et les chiffres actualisés du rapport d'étape sur la NLFA n° 22 font état de risques sur coûts importants, surtout en regard des volumes d'investissement à venir. Le rapport entre les coûts finals prévisionnels de l'axe du Saint-Gothard (10,55 milliards de francs) et les risques potentiels de cet ouvrage est élevé. La DSN soutient donc les efforts coordonnés de l'OFT et d'ATG qui ont pour but de contrôler ces chiffres d'ici le troisième trimestre 2007, afin que les coûts finals prévisionnels incluent tous les risques les plus probables et que la marge d'erreur du risque sur coûts puisse être éliminée. Ce travail est indispensable pour pouvoir déterminer le montant du nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA et ainsi, le volume des fonds résiduels qui seront disponibles pour réaliser les projets du ZEB.*
- *Renonciation à des prestations: la DSN est d'avis que la décision de renoncer au tunnel du Hirzel dans le cadre de la NLFA peut se justifier. Avant de renoncer au tunnel de base du Zimmerberg, il faut toutefois que l'importance de cet ouvrage pour la NLFA et les conséquences opérationnelles de sa non-réalisation soient présentées et expliquées de façon plus détaillée et plus claire que ce n'est le cas dans le projet mis en consultation.*
- *Prestations supplémentaires: par analogie à ce qui s'est fait au Lœtschberg, le Conseil fédéral veut financer des prestations supplémentaires au titre de la mise en service des tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri, ainsi que de l'alimentation en courant de traction, à hauteur de 300 millions de francs (prix 1998) par le biais du crédit d'ensemble pour la NLFA. L'alimentation en courant de traction faisait partie de la NLFA dans le projet soumis à votation en 1992 et en avait été supprimée en 1998 lors du redimensionnement du projet. La DSN a chargé l'OFT de présenter de manière transparente l'historique des prestations relatives à l'alimentation en courant de traction qui ont fait partie du projet de la NLFA, en indiquant quand et pourquoi certains éléments ont été supprimés et sur la base de quels critères, et en distinguant aussi très clairement les éléments financés dans le cadre de la NLFA de ceux qui le sont par d'autres canaux.*
- *Délai de remboursement des avances au fonds FTP: malgré l'intérêt qu'un report de la mise en service de la NLFA pourrait représenter pour la réalisation des projets ZEB, il est du devoir du Parlement de veiller à ce que la NLFA soit achevée promptement, car cela réduit les risques, les coûts globaux et la charge fiscale indirecte (via l'alimentation du fonds FTP).*
- *Evaluation des ressources nécessaires au titre du crédit d'ensemble pour la NLFA: la DSN attend du Conseil fédéral que, d'ici la présentation du message, fin 2007, il fasse établir les besoins de financement de la NLFA de façon détaillée afin de pouvoir fixer le montant du nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA de la manière la plus concrète et la plus fiable qui soit. Compte tenu des incertitudes relatives à la date de mise en service de*

l'ensemble de l'axe du Saint-Gothard et de la longue durée de ce projet, il faut toutefois s'attendre à un risque financier résiduel après la détermination des besoins concrets en matière de financement. La DSN va approfondir cette problématique dans la perspective du projet définitif. Elle souligne cependant que le nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA devra entrer en vigueur d'ici fin 2008, sans quoi la NLFA risque d'être confrontée à des problèmes de financement.

Prestations: modifications de la commande de la Confédération

La DSN relève qu'aucune modification de la commande de la Confédération n'a été décidée en 2005 et en 2006. Dans son projet de vue d'ensemble sur le FTP, le Conseil fédéral propose un réajustement des prestations commandées par la Confédération (commande complémentaire et abandon de prestations commandées dans le cadre de la NLFA). La DSN se penchera à nouveau sur la question du volume des nouvelles prestations et de leur financement par le biais du fonds FTP, en vue du projet définitif sur le nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA.

Coûts: vue d'ensemble

La DSN constate que la somme de la projection des coûts du projet (coûts finals prévisionnels), des risques sur coûts (risques potentiels en matière de coûts) et des coûts des nouvelles prestations n'ont pratiquement pas changé par rapport aux estimations avancées par l'OFT à l'automne 2006. Elle se situe actuellement entre 19 et 20 milliards de francs (prix 1998, hors renchérissement, intérêts intercalaires et TVA). Certains risques sur coûts se sont réalisés et figurent désormais dans les coûts du projet. L'OFT estime toujours le montant des frais financiers cumulés du début à la fin du projet (renchérissement, intérêts intercalaires, TVA) à quelque 4 milliards de francs (prix effectifs).

La DSN a été informée que l'OFT considère les coûts finals prévisionnels comme provisoires, car le risque sur coûts est estimé entre 1,8 et 2,8 milliards de francs (prix 1998, hors renchérissement, intérêts intercalaires et TVA). Cette marge d'erreur résulte du fait que la projection des coûts d'ATG pour l'axe du Saint-Gothard souffre encore de grandes incertitudes.

Coût du projet

Les coûts prévisionnels du projet (coûts finals prévisionnels) de la NLFA à fin 2006 atteignent environ 16,886 milliards de francs (prix 1998, hors renchérissement, intérêts intercalaires et TVA). Ils ont augmenté de 32 % de 1998 à 2006. L'augmentation des coûts de 1998 à 2005 s'inscrivait à 28 %.

Les principaux facteurs financiers ayant des incidences sur l'évolution des coûts sont les suivants:

- 1. Exigences de sécurité plus élevées, en premier lieu le système adopté pour le tunnel de base du Ceneri (deux tubes, rameaux de communication) et l'augmentation du nombre de rameaux de communication dans les tunnels de base du Saint-Gothard et du Løtschberg.*

-
2. *Progrès de la technique ferroviaire, en particulier adoption du système d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2, et technique ferroviaire au Saint-Gothard.*
 3. *Améliorations dans l'intérêt de la population et de l'environnement, comme à Frutigen (abaissement, technique ferroviaire) et à Uri (Saint-Gothard Nord/bifurcation souterraine).*

Les modifications de la commande dues à des facteurs juridiques et politiques ainsi que les adjudications désavantageuses et le résultat négatif du décompte final des constructeurs sont également des causes importantes.

La hausse des coûts enregistrée sur l'axe du Saint-Gothard depuis 1998 est plus importante que celle de l'axe du Løtschberg, qui sera mis en service fin 2007. La DSN relève en particulier que la dynamique des coûts de l'axe du Saint-Gothard s'accélère à mesure que le projet avance, au lieu de diminuer comme on pourrait s'y attendre.

La DSN relève que la pertinence de la projection actuelle du coût final est limitée. En vertu de l'analyse des risques, il est d'ores et déjà prévisible que les coûts finals prévisionnels de l'axe du Saint-Gothard vont augmenter de 400 millions de francs (prix 1998) au milieu de l'année 2007 et que 300 millions (prix 1998) viendront s'y ajouter plus tard, au titre des nouvelles prestations (mise en service de l'axe du Saint-Gothard).

La DSN exige que la projection du coût final qui sera établie mi-2007 reflète la meilleure prévision possible et intègre tous les surcoûts consolidés déjà connus.

Elle constate que, par le passé, la concrétisation et l'ajustement des avant-projets ont régulièrement donné lieu à des hausses des coûts aussi frappantes qu'inattendues (par exemple la technique ferroviaire pour les tunnels de base du Løtschberg et du Saint-Gothard, l'établissement du plan de projet Ceneri). De plus, le projet de vue d'ensemble sur le FTP mis en consultation propose de nouvelles prestations qui n'étaient pas prévues dans l'arrêté sur le transit alpin de 1998, mais qui sont pourtant indispensable en vue de la mise en service de l'axe du Saint-Gothard.

La DSN ne peut s'empêcher de penser qu'une partie des hypothèses émises lors de la planification de la NLFA étaient trop optimiste, que les budgets ont été fixés trop bas pour certaines parties du projet et que des éléments essentiels au bon fonctionnement du projet n'ont pas été pris en considération dès le départ. Une budgétisation des coûts incomplète ou trop optimiste se traduit inévitablement par l'apparition de surcoûts en cours de projet, que ce soit en raison de modifications du projet ou de la commande, ou de surcoûts lors de l'adjudication, ou encore lors de la réalisation (prétentions supplémentaires incluses).

En prévision de la modification du crédit d'ensemble pour la NLFA en 2008 et de grandes adjudications (technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard, gros œuvre et technique ferroviaire du tunnel de base du Ceneri), la délégation va mettre l'exercice 2007 à contribution pour examiner la question de l'exhaustivité et de l'évaluation des devis et elle en rendra compte aux commissions mères.

Risque de coûts

L'OFT chiffre le risque sur coûts des axes du Saint-Gothard et du Løtschberg entre 1,8 et 2,8 milliards de francs pour les risques et entre 0,1 et 0,3 milliard pour les opportunités. Sur la base de cette appréciation des risques et des expériences passées, il faut donc toujours tabler sur des coûts finals prévisionnels en hausse.

Les risques de l'axe du Saint-Gothard correspondent à une marge de variation des coûts d'environ 20 %. Jusqu'à présent, les plans de projet définitifs ont affiché une marge de précision des coûts de l'ordre de 10 %. Les appréciations actualisées des risques montrent que la précision des coûts est nettement moindre qu'escompté jusqu'ici.

Frais financiers (renchérissement, intérêts intercalaires et TVA)

Dans l'optique actuelle et compte tenu des connaissances actuelles, la somme des frais financiers cumulés jusqu'à la fin du projet devrait avoisiner les 4 milliards de francs (prix effectifs) et se situe donc dans un ordre de grandeur déjà connu.

La DSN relève que ce montant est une estimation. Des retards dans la mise en service de la NLFA, une augmentation de l'indice de renchérissement de la NLFA (IRN) ou une hausse des taux d'intérêt pourraient se traduire par un accroissement des frais financiers.

Optimisation du projet: mesures de compensation

Axe du Løtschberg: la DSN prend acte qu'en raison de l'achèvement imminent de la construction du tunnel de base du Løtschberg, aucune nouvelle compensation n'est possible sur cet axe.

Tunnel de base du Ceneri et axe du Saint-Gothard: la DSN a pris acte du rapport final de l'OFT du 23 novembre 2006 relatif à la planification des mesures de compensation pour le tunnel de base du Ceneri. Elle a analysé les économies réalisées et s'est déclarée déçue que, compte tenu des conditions financières fixées, il ne soit pas possible d'envisager des économies plus étendues. Elle a recommandé à l'OFT de rechercher d'autres gisements d'économies à concurrence de 50 millions de francs sur l'ensemble de l'axe du Saint-Gothard, par exemple en adaptant les normes applicables.

Optimisation du projet: adaptation des normes de la Confédération

S'agissant de sa recommandation adressée au Conseil fédéral l'an dernier, la DSN a décidé dans sa grande majorité de ne pas proposer aux CTT d'ouvrir un nouveau débat sur les décisions du Parlement concernant le tunnel de base du Ceneri (tracé de la ligne et système de tunnel à deux tubes unidirectionnels). En revanche, elle a demandé à l'OFT de lui fournir des explications détaillées sur les raisons pour lesquelles il convient de renoncer à un échelonnement de la réalisation du tunnel de base du Ceneri.

Crédit d'ensemble pour la NLFA: déficit de financement

Le montant actuel du crédit d'ensemble de la NLFA ne couvre plus les coûts finals prévisionnels que les constructeurs chiffrent à 16 886 millions de francs (prix 1998). Le déficit de financement se monte à 1282 millions de francs. Il a augmenté de 454 millions en douze mois. Ce déficit ne peut plus être couvert par des compensations.

Si l'on tient compte de l'analyse des risques actualisée ainsi que des nouvelles prestations annoncées, les montants à financer au titre de la NLFA augmentent entre 3,4 et 4,4 milliards de francs (prix 1998) sans renoncer à des parties de projet et entre 2,3 et 3,3 milliards de francs (prix 1998) en renonçant à certaines parties de projet.

Fonds pour les grands projets ferroviaires

La DSN constate que, du fait des retards survenus durant l'exercice sous revue, les crédits budgétaires n'ont pas été entièrement utilisés. C'est pourquoi le Conseil fédéral présente un report de crédit à ce titre dans le message relatif au premier supplément du budget 2007.

Calendrier: mise en service de la ligne de base du Lœtschberg

Grâce à l'engagement et aux efforts coordonnés de tous les intervenants, la DSN estime que les premières courses d'entraînement avec des trains commerciaux pourront avoir lieu en juin 2007 et que l'exploitation commerciale – avec le système de signalisation et d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2 – pourra commencer dès le changement d'horaire 2007/2008, conformément à la commande de la Confédération.

La DSN juge actuellement que le risque sur délai est faible pour ce qui concerne l'exploitation commerciale de l'axe du Lœtschberg (y compris aménagements de la ligne et préparation de l'exploitation). Il faut toutefois s'attendre à ce que l'OFT délivre l'autorisation d'exploitation avec des réserves restrictives.

Par ailleurs, la phase d'exploitation n'est pas exempte de risques, notamment en matière de stabilité opérationnelle, de fiabilité et d'admission de certaines catégories de matériels roulants. Cela n'a toutefois aucune importance sur le début de l'exploitation commerciale.

Calendrier: tunnel de base du Saint-Gothard

Considérant la situation actuelle des travaux souterrains, il faut tabler sur la mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard au mois de mai 2017 (sans nouveau découpage des lots entre Sedrun et Faïdo et sans optimisation des travaux de montage des équipements ferroviaires), ce qui permettrait la pleine exploitation commerciale de l'ouvrage dès le changement d'horaire 2017/2018. Cette échéance pourrait toutefois subir jusqu'à quatre ans de retard en raison des incertitudes relatives au rythme de percement sur le tronçon de Faïdo et de la capacité de réaction limitée face aux changements, mais elle pourrait aussi être avancée d'une année si les conditions sont favorables.

Pour le moment, la DSN voit le déplacement de la frontière entre les lots de Faido et Sedrun de 3 à 4 km d'un œil plutôt critique, car le rapport coûts-efficacité paraît plutôt négatif. Elle se demande si la mise en œuvre d'une telle mesure d'accélération, avec les coûts qu'elle implique, se justifie au vu des retards constatés dans d'autres secteurs. Compte tenu des risques sur délai au tronçon de Faido ainsi que pour la technique ferroviaire, elle a estimé judicieux qu'ATG poursuive son étude préliminaire en vue d'un nouveau redécoupage des lots et qu'elle rapporte ses conclusions à l'OFT. La décision définitive reviendra à l'OFT qui tranchera au plus tard au second semestre 2007, en appréciant tous les faits avérés qui auront été portés à sa connaissance d'ici là.

La DSN table sur le fait que le Conseil fédéral donne la priorité au facteur financier et qu'au-delà des aspects propres à la NLFA, il inclura dans le volet politique de sa réflexion la problématique de la marge de manœuvre financière pour les autres projets FTP.

Calendrier: tunnel de base du Ceneri

La DSN constate que les retards qu'elle avait anticipés dans son dernier rapport d'activité se sont confirmés dans la projection des échéances. Le début de l'exploitation commerciale de l'ouvrage est toujours prévu en 2019.

Calendrier: mise en service de l'axe du Saint-Gothard

La DSN se pose une question de fond en rapport avec le calendrier de l'axe du Saint-Gothard, à savoir quelles seraient les conséquences temporelles et financières (marge comprise) – et dans quels domaines – si certains tronçons (par exemple lots d'Erstfeld et de Faido, ou Ceneri) ou si certaines parties du projet (par exemple technique ferroviaire) devaient accuser de nouveaux retards (analyse de sensibilité).

Adjudications: lot d'Erstfeld

Le 2 octobre 2006, après s'être intéressée à de nombreuses reprises aux problèmes relatifs à l'adjudication du lot de gros œuvre d'Erstfeld (lot 151), la DSN a institué un groupe de travail à qui elle a confié la mission d'examiner divers reproches formulés en rapport avec cette procédure et d'en tirer des enseignements.

Se fondant sur ses investigations, la DSN a formulé douze recommandations (annexe 1.3). Elle a notamment suggéré à ATG de renoncer aux offres globales, au principe de la clause guillotine et aux enchères au moins-disant pour les lots présentant une telle complexité. Elle a recommandé au DETEC d'améliorer la communication et d'examiner comment la surveillance et la prise d'influence sur les événements pourraient être assumées plus activement dans les situations exceptionnelles. Enfin, dans la perspective de la révision du droit fédéral sur les marchés publics, elle a formulé diverses recommandations concernant l'ouverture des offres, la détermination de l'offre la plus avantageuse économiquement, la prise en considération des intérêts publics et l'interruption de la procédure de soumission.

Adjudications: technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard

La DSN partage l'avis du DETEC selon lequel l'ouverture d'une nouvelle procédure de soumission aurait comporté d'importants risques juridiques et sur délais. De plus, il n'est pas certain qu'un nouvel appel d'offres avec une distribution différente des lots aurait débouché sur des offres moins chères.

La DSN a demandé à l'OFT et à ATG d'établir un étalon aussi détaillé que possible pour la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard en se basant sur la technique ferroviaire du Lœtschberg. Il s'agit notamment d'établir une relation entre les coûts finals prévisionnels d'environ 1,1 milliards de francs au Lœtschberg et les montants offerts au Saint-Gothard.

Géologie: axe du Saint-Gothard

La DSN a chargé ATG de faire preuve, dorénavant, du plus grand réalisme possible lors d'événements exceptionnels dont les conséquences ne peuvent pas être déterminées dans l'immédiat, et d'indiquer une marge d'erreur pour les conséquences – notamment pour les coûts – tout en présentant aussi un scénario du pire.

En ce qui concerne les difficultés rencontrées au lot de Faïdo, la DSN craint de nouveaux retards et d'autres surcoûts. Elle prie ATG et l'OFT de présenter le plus rapidement et le plus précisément possible les implications en termes de coûts et de délais de la zone de perturbations géologiques très complexe qui entraîne des pressions de roches, des coups de toit, des effondrements, des rétrécissements du profil et des microséismes dans le poste multifonction de Faïdo. ATG devrait aussi décrire les mesures de compensation envisageables au niveau du délai (notamment le redécoupage du lot de Sedrun/Faïdo).

La DSN a pris note de l'intention d'ATG de procéder à une analyse plus détaillée des risques d'ici le troisième trimestre 2007. Elle va continuer à suivre d'un œil critique la question des risques géologiques et hydrogéologiques et de leurs répercussions sur la projection des coûts et sur la planification générale.

Conditions de travail sur les chantiers de la NLFA

La DSN estime que le respect des normes applicables en cas de températures élevées dans les tunnels mérite une attention particulière.

Exploitation: ETCS Level 2

Début 2007, la DSN a adressé une recommandation aux CdF les invitant à examiner l'opportunité d'un financement séparé pour les développements de projet et les développements technologiques (annexe 1.2). Pour des motifs de vérité des coûts et de rentabilité, les installations coûteuses qui font œuvre de pionnier – comme le tronçon d'essai de Dottikon pour le système d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2 – pourraient ainsi être imputées proportionnellement sur d'autres infrastructures à réaliser dans le futur. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est également d'avis qu'un financement séparé des projets et des développements technologiques irait dans le sens de la transparence et de la vérité des coûts. Un tel mode de financement nécessiterait une décision politique du Parlement.

Exploitation: axe du Saint-Gothard

La DSN a chargé l'OFT d'identifier les conflits entre les intérêts du gestionnaire (CFF) et ceux du constructeur dans son rapport et de présenter les éventuels surcoûts qui pourraient en résulter de manière explicite et transparente.

En ce qui concerne la Porta Alpina, la DSN attache la plus grande importance au fait que ce projet n'entrave pas les fonctions dévolues au tunnel de base du Saint-Gothard dans le trafic de transit. Il faut notamment garantir que l'exploitation d'une Porta Alpina ne restreigne pas la performance du tunnel de base et les capacités pour le trafic de fret. La délégation part toujours du principe que le but de l'investissement préliminaire est de ne pas prêter une réalisation ultérieure. Mais pour elle, une réalisation immédiate n'est pas prioritaire. Si l'investissement principal devait être proposé au Parlement aujourd'hui déjà, la nécessité de sa réalisation immédiate ainsi que ses conséquences pour l'exploitation du tunnel de base et de la ligne de faite du Saint-Gothard, et pour le développement des régions situées au nord et au sud du tunnel de base devraient être démontrées très clairement.

Raccordements à la NLFA

La DSN attache une grande importance aux accès à la NLFA par le nord et par le sud. Il ne faut cependant pas se cacher que certaines incertitudes subsistent. Les accès à l'axe du Saint-Gothard par le sud ne sont pas inclus dans la NLFA et ne font donc encore l'objet d'aucun financement: à l'heure de l'ouverture du tunnel de base, ni la nouvelle ligne Lugano–Chiasso ni les voies d'accès en Italie (axes Lino–Novare et Chiasso–Milan) ne seront réalisées. En Allemagne, selon le plan financier l'axe d'accès Karlsruhe–Bâle devrait être complété d'ici 2017, mais des retards dus à des modifications du cadre financier ne peuvent jamais être exclus. En ce qui concerne les voies d'accès à la NLFA en Suisse, la DSN juge très important que le projet définitif sur le développement de l'infrastructure ferroviaire (ZEB) fournisse toutes les bases nécessaires à une appréciation politique du mode d'utilisation des ressources (limitées) du fonds FTP. Il est essentiel que le financement de la fin des travaux de la NLFA ne soit pas mis en péril par d'autres projets. La réalisation de voies d'accès performantes aux tunnels de base de la NLFA doit en outre bénéficier de la priorité de rigueur.

Table des matières

Condensé	3260
Table des abréviations	3278
I. Introduction	3280
II. Surveillance	3281
1 Surveillance du projet de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA)	3281
1.1 Réalisation de la NLFA: répartition des compétences	3281
1.2 Relations entre la haute surveillance parlementaire et la surveillance du Conseil fédéral sur la NLFA	3282
1.3 Relations entre la DSN et les commissions de contrôle, les CTT et la DélFin	3284
1.4 Comptes rendus de la DSN aux commissions mères	3285
2 La Délégation de surveillance de la NLFA	3286
2.1 Droits et obligations	3286
2.2 Rôle et stratégie	3287
2.3 Efficacité de la haute surveillance sur la NLFA	3289
2.4 Composition	3291
2.5 Séances de la délégation	3291
2.6 Comptes rendus des instances contrôlées	3293
2.6.1 Décisions du Conseil fédéral	3293
2.6.2 Rapports d'étape sur la NLFA de l'OFT	3293
2.6.3 Rapports d'événement des constructeurs	3294
2.6.4 Rapports du CDF	3294
2.6.5 Contrôles complémentaires et spéciaux de l'OFT	3294
III. Priorité thématique «Prestations, coûts, crédits et échéances»	3295
3 Projet mis en consultation: vue d'ensemble sur le FTP	3295
3.1 Liens entre le projet mis en consultation, le rapport d'étape sur la NLFA et le rapport d'activités de la DSN	3295
3.2 Liens entre la vue d'ensemble sur le FTP et la NLFA	3295
3.3 Volume des investissements prévus pour le ZEB	3297
3.3.1 Projection des coûts du projet et des frais financiers de la NLFA jusqu'à la fin du projet	3298
3.3.2 Modification de la commande de la Confédération (réajustement des prestations)	3303
3.3.3 Adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA	3305
3.3.4 Volume d'investissements du ZEB	3306
3.4 Période des investissements ZEB	3307
3.4.1 Prolongation du délai de remboursement	3307
3.5 Appréciation de la DSN: vue d'ensemble sur le FTP	3307
3.5.1 Priorité à la NLFA	3308
3.5.2 Examen de tous les projets FTP approuvés	3308

3.5.3 Risques sur coûts	3309
3.5.4 Mesures de compensation	3310
3.5.5 Renonciation au tunnel du Hirzel et au tunnel de base du Zimmerberg	3310
3.5.6 Prestations supplémentaires	3311
3.5.7 Délai de remboursement des avances au fonds FTP	3313
3.5.8 Evaluation des ressources nécessaires au titre du crédit d'ensemble pour la NLFA	3313
3.5.9 Haute surveillance sur la NLFA et sur le ZEB	3315
4 Prestations	3316
4.1 Evolution du projet «Axe du Løetschberg»	3316
4.2 Evolution du projet «Axe du Saint-Gothard»	3316
4.3 Modifications de la commande de la Confédération	3317
4.3.1 Modifications de la commande de la Confédération jusqu'en 2006	3317
4.3.2 Nouvelles modifications de la commande de la Confédération en 2007	3318
4.3.3 Appréciation de la DSN: modifications de la commande de la Confédération	3319
5 Coûts	3319
5.1 Généralités et vue d'ensemble	3319
5.2 Coût du projet	3320
5.2.1 Coût global de la NLFA	3320
5.2.2 Axe du Løetschberg	3323
5.2.3 Axe du Saint-Gothard	3327
5.2.4 Autres ouvrages	3332
5.2.5 Appréciation de la DSN: coût du projet	3332
5.3 Analyse des risques et risques potentiels	3334
5.3.1 Analyse provisoire des risques à fin 2006	3334
5.3.2 Etat des risques pour l'ensemble du projet de la NLFA	3334
5.3.3 Etat des risques sur l'axe du Løetschberg	3334
5.3.4 Etat des risques sur l'axe du Saint-Gothard	3334
5.3.5 Etat des risques pour les nouvelles prestations	3337
5.3.6 Risques hors du périmètre de la NLFA	3337
5.3.7 Appréciation de la DSN: analyse des risques	3337
5.4 Frais financiers: renchérissement, intérêts intercalaires et TVA	3338
5.4.1 Généralités	3338
5.4.2 Evolution de l'indice de renchérissement de la NLFA	3339
5.4.3 Situation fin 2006	3340
5.4.4 Appréciation de la DSN: frais financiers	3340
6 Economies de coûts et optimisation du projet	3340
6.1 Mesures de compensation des constructeurs	3341
6.1.1 Compétences	3341
6.1.2 Mesures de compensation sur l'axe du Løetschberg	3341
6.1.3 Mesures de compensation sur l'axe du Saint-Gothard	3342

6.1.4 Mesures de compensation au tunnel de base du Ceneri	3343
6.1.5 Mesures de compensation au tunnel de base du Saint-Gothard	3345
6.1.6 Appréciation de la DSN: mesures de compensation	3346
6.2 Adaptation des normes par les autorités fédérales	3346
6.2.1 Adaptation des normes en 2006	3346
6.2.2 Appréciation de la DSN: adaptation des normes	3346
6.3 Echelonnement et redimensionnement de parties du projet par le Parlement	3346
6.3.1 Echelonnement de parties du projet	3346
6.3.2 Redimensionnement de parties du projet par le Parlement dans le cadre de la vue d'ensemble sur le FTP	3347
7 Financement: crédit global de la NLFA et fonds FTP	3347
7.1 Généralités et terminologie	3347
7.2 Crédits d'engagement: crédit global de la NLFA	3347
7.2.1 Evolution depuis 1998	3347
7.2.2 Déficit de financement depuis 2004	3348
7.2.3 Appréciation de la DSN: montants à financer	3350
7.3 Crédits d'engagement: adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA	3350
7.4 Crédits d'engagement: gestion des crédits par le Conseil fédéral	3350
7.4.1 Libération des réserves	3350
7.4.2 Rallonge de crédit à raison du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA	3352
7.5 Fonds pour les grands projets ferroviaires	3353
7.5.1 Approbation des crédits budgétaires par les CdF	3353
7.5.2 Bilan et compte de résultat du fonds FTP	3353
8 Calendrier	3354
8.1 Généralités	3354
8.2 Evolution des échéances en 2006	3355
8.3 Axe du Lötschberg	3356
8.3.1 Mise en service de la ligne de base du Lötschberg	3356
8.3.2 Appréciation et recommandation de la DSN: mise en service du tunnel de base du Lötschberg	3357
8.4 Tunnel de base du Saint-Gothard	3357
8.4.1 Situation des délais sur les différents tronçons	3357
8.4.2 Projection de la date de mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard	3359
8.4.3 Appréciation de la DSN: échéances au tunnel de base du Saint-Gothard	3361
8.4.4 Planification générale du tunnel de base du Ceneri	3363
8.4.5 Conséquences pour la mise en service de l'axe du Saint-Gothard	3364
8.4.6 Appréciation de la DSN: échéance pour la mise en service de l'axe du Saint-Gothard	3365

IV. Priorité thématique «Tunnels»: adjudications, construction et équipements	3366
9 Adjudication du lot de gros œuvre du tunnel d’Erstfeld	3366
9.1 Rapport du groupe de travail	3366
9.2 Conséquences financières et répercussions sur la planification	3366
9.3 Appréciation de la DSN: adjudication du lot d’Erstfeld	3367
10 Adjudication de la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard	3368
10.1 Réflexion sur un changement du maître d’ouvrage	3368
10.2 Réflexion sur un nouvel appel d’offres et une nouvelle distribution des lots	3369
10.3 Appels d’offres dans des conditions de concurrence restreintes	3369
10.4 Appréciation de la DSN: adjudication de la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard	3370
11 Tunnel de base du Ceneri	3370
11.1 Expertise du plan de projet Ceneri par l’OFT	3370
11.2 Soumission de grands lots de construction et recommandations de la Comco	3370
11.3 Appréciation de la DSN: tunnel de base du Ceneri	3371
12 Géologie sur l’axe du Saint-Gothard	3371
12.1 Reprise du profil sur le tronçon de Bodio	3371
12.2 Retards au lot de Faido	3372
12.3 Températures élevées de la roche	3372
12.4 Infiltration d’eau à Sedrun	3373
12.5 Appréciation de la DSN: géologie sur l’axe du Saint-Gothard	3373
13 Conditions de travail sur les chantiers de la NLFA	3374
13.1 Sécurité au travail	3374
13.2 Conditions de travail	3374
13.3 Appréciation de la DSN: conditions de travail	3375
V. Priorité thématique «Exploitation»: mise en service et exploitation	3376
14 ETCS Level 2	3376
14.1 Rapport d’étape ETCS n° 2 de l’OFT	3376
14.2 ETCS Level 2 dans le tunnel de base du Lötschberg	3376
14.3 Risques	3377
14.4 Appréciation de la DSN: ETCS Level 2	3377
15 Exploitation de l’axe du Lötschberg	3378
15.1 Préparation de la mise en service	3378
15.2 Alimentation en courant de traction	3378
15.3 Appréciation de la DSN: exploitation de l’axe du Lötschberg	3379

16 Exploitation de l'axe du Saint-Gothard	3379
16.1 Intérêts du gestionnaire	3379
16.2 Planification de la mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard	3379
16.3 Porta Alpina: répercussions sur l'exploitation du tunnel de base du Saint-Gothard	3380
16.4 Appréciation de la DSN: exploitation de l'axe du Saint-Gothard	3380
17 Frais d'exploitation de la NLFA	3381
17.1 Répercussions sur le budget ordinaire de la Confédération	3381
17.2 Appréciation et recommandation de la DSN: frais d'exploitation de la NLFA	3382
18 Trafic ferroviaire de fret à travers les Alpes	3382
18.1 Evolution du transfert modal	3382
18.2 Point de vue des entreprises ferroviaires de fret	3383
18.3 Conséquences de la construction du tunnel de base du Brenner pour la Suisse	3383
18.4 Appréciation de la DSN: trafic ferroviaire de fret à travers les Alpes	3384
VI. Priorité thématique «Contexte général»	3385
19 Raccordements à la NLFA	3385
19.1 Allemagne – Lignes d'accès par le nord	3385
19.2 Lignes d'accès par le sud	3385
19.3 Lignes d'accès et de raccordement en Suisse	3385
19.4 Appréciation de la DSN: lignes d'accès à la NLFA	3386
 Table des annexes	
Recommandations de la Délégation de surveillance de la NLFA	
1.1 à l'intention des commissions mères formulées dans le rapport d'activité 2006	3387
1.2 à l'intention des commissions mères formulées lors des comptes rendus oraux	3388
1.3 formulées dans son rapport sur l'adjudication du lot de gros œuvre du tunnel d'Erstfeld	3389
Fondements juridiques et messages	
2.1 Fondements juridiques et politiques	3392
2.2 Bases légales	3395
2.3 Messages et rapports du Conseil fédéral	3398
Interventions parlementaires	
3 Interventions parlementaires en rapport avec la NLFA déposées depuis 2006	3399

Décisions du Conseil fédéral et rapports	
4.1	Liste des décisions du Conseil fédéral en rapport avec la NLFA depuis 2006 3400
4.2	Liste des rapports d'événement des constructeurs depuis 2006 3402
4.3	Liste des principaux contrôles du CDF et de l'OFT en 2006 3403
Coûts	
5.1	Terminologie des coûts de la NLFA 3404
5.2	Evolution des coûts de référence initiaux de 1998 jusqu'aux coûts finals prévisionnels à fin 2006 (tableau et graphique) 3406
Crédits	
6.1	Fondements de la gestion des crédits et des réserves de la NLFA 3409
6.2	Typologie des crédits de la Confédération en rapport avec la NLFA 3410
6.3	Crédit global de la NLFA: évolution des crédits d'engagement de 1998 à fin 2006 (tableau et remarques) 3411
6.4	Simulation de la trésorerie du fonds FTP (au 3 mai 2007)
–	risques potentiels inclus, <i>sans</i> ZEB 3415
–	risques potentiels inclus, <i>avec</i> ZEB 3416
Système de surveillance	
7	Principales instances investies de tâches de surveillance, de contrôle et d'exécution dans le cadre de la NLFA (situation avril 2007) 3417

Table des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
ATG	AlpTransit Gothard SA
BLS	BLS SA
BLS AT	BLS AlpTransit SA
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commissions des finances
CdG	Commissions de gestion
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses SA
Comco	Commission de la concurrence
CPPTS	Commission professionnelle paritaire pour les travaux souterrains
CPSur	Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance
CRA	Coûts de référence actualisés
CRI	Coûts de référence initiaux
CRM	Commission fédérale de recours en matière de marchés publics
CTT	Commissions des transports et des télécommunications
DCN	Directives sur le controlling de la NLFA
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DSN	Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales
EST-AT	Equipe de suivi technique AlpTransit de l'OFT
ETCS	European Train Control System (système européen de signalisation et d'arrêt automatique des trains)
Fonds FTP	Fonds pour les grands projets ferroviaires
FTP	Financement des projets d'infrastructure des transports publics
IRN	Indice de renchérissement de la NLFA
KBOB	Coordination des services fédéraux de la construction et de l'immobilier
LBG	Ligne de base du Saint-Gothard
LBL	Ligne de base du Lötschberg
LFC	Loi sur les finances de la Confédération
LGV	Raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance
LMP	Loi sur les marchés publics

LParl	Loi sur le Parlement
LTr	Loi sur le travail
MGB	Matterhorn Gotthard Bahn AG
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
OMP	Ordonnance sur les marchés publics
Otransa	Ordonnance sur le transit alpin
RhB	Rhätische Bahn AG (Chemins de fer rhétiques)
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SOB	Schweizerische Südostbahn AG
SPFA	Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin
Suva	Caisse nationale suisse en cas d'accidents
TBC	Tunnel de base du Ceneri
TBG	Tunnel de base du Saint-Gothard
TBL	Tunnel de base du Lötschberg
TVA	TVA
ZEB	Projet de consultation sur le développement des grands projets ferroviaires
ZIW	Zürcher Index für Wohnungsbaukosten (indice zurichois des coûts de la construction de logements)

Rapport

I. Introduction

Durant la période sous revue, le projet de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) a enregistré des progrès significatifs. Sur l'axe du Loetschberg, grâce à l'engagement et aux efforts coordonnés de tous les intervenants, les premières courses d'entraînement avec des trains de marchandises commerciaux pourront débuter en juin 2007 et l'exploitation commerciale avec des trains de voyageurs commencera, conformément à la commande de la Confédération, lors du changement d'horaire 2007/2008. Au tunnel de base du Saint-Gothard, à mi-avril 2007 deux bons tiers du système de galeries étaient excavés. La jonction entre les deux tubes de Bodio et le poste multifonction de Faido a eu lieu. Le contrat d'entreprise du lot d'Erstfeld a été signé fin mars 2007 et celui des premiers travaux souterrains du tunnel de base du Ceneri fin avril 2007.

La Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) constate que les travaux de la NLFA sont en bonne voie et que, dans l'ensemble, ils progressent selon la planification. Elle en sait gré tout particulièrement aux responsables de projet et aux travailleurs qui s'emploient quotidiennement avec détermination et compétence à réaliser ce «projet du siècle».

Les aspects positifs du projet ne sont évoqués qu'en marge du présent rapport, lequel ne comporte par ailleurs pas d'appréciation générale sur la NLFA. Pour cela, il faudrait replacer le projet dans un contexte global et l'envisager dans une perspective à long terme, en considérant l'utilité et les opportunités qu'il apporte à la Suisse et aux générations futures.

Telle n'est pas la tâche de la DSN. Sa mission est de suivre d'un œil critique la construction de la NLFA. Il est donc naturel que son rapport d'activité mette l'accent sur les difficultés, les risques et les coûts.

La DSN assume son mandat de surveillance de manière constructive, en maintenant une saine distance vis-à-vis des responsables du projet. Pour exercer son rôle, elle doit pouvoir compter en temps opportun sur des informations fiables de la part de tous les responsables du projet, à tous les niveaux de la hiérarchie – des constructeurs jusqu'au Conseil fédéral. Un dialogue positif avec les instances surveillées doit s'appuyer sur des relations de confiance. C'est pourquoi la délégation plaide pour une transparence totale, surtout dans les domaines qui posent problème. En contrepartie, elle attache la plus haute importance à la confidentialité des informations qui lui sont confiées.

Le présent rapport d'activité restitue l'essentiel des observations, des appréciations, des doléances et des recommandations formulées par la DSN en 2006. Pour fournir au Parlement le compte rendu le plus actuel possible, il tient aussi compte des développements intervenus de janvier à avril 2007

II. Surveillance

1 Surveillance du projet de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA)

1.1 Réalisation de la NLFA: répartition des compétences

En 1992 le peuple suisse a chargé le Conseil fédéral et le Parlement de réaliser la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA). Les compétences générales ont été réparties comme suit:

Le *Parlement* passe commande de la NLFA et exerce la haute surveillance sur la réalisation du projet qui a été défini dans l'arrêté sur le transit alpin². Lors du vote sur le financement des transports publics (FTP) de 1998, le peuple et le Parlement ont redimensionné le projet et réglé son financement différemment. Pour exercer sa haute surveillance, le Parlement a institué la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) dont la mission consiste principalement à contrôler l'activité du Conseil fédéral, du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et de l'Office fédéral des transports (OFT).

Le *Conseil fédéral* est responsable de l'application du droit relatif au transit alpin et de la réalisation générale du projet. Il exécute les mandats que lui confie le Parlement et exerce la surveillance stratégique du projet³. Il a passé des conventions sur les prestations commandées avec les constructeurs et les entreprises de chemin de fer⁴ et a réglé les tâches et compétences des divers intervenants dans l'ordonnance sur le transit alpin⁵. Par ailleurs, conformément à l'arrêté sur le financement du transit alpin⁶, le Conseil fédéral gère le crédit d'ensemble pour la NLFA. Il peut l'augmenter à raison du renchérissement attesté, des intérêts intercalaires et de la TVA, libérer des réserves en faveur des crédits d'engagement lorsque certaines conditions sont remplies, libérer les crédits d'engagement par tranches, procéder à des transferts mineurs entre les crédits d'engagement du crédit d'ensemble et enfin négocier des solutions de financement spécifiques – à l'intérieur du crédit d'ensemble – dans le but d'améliorer la rentabilité des ressources investies dans la NLFA.

Le *DETEC* exécute au niveau départemental le mandat qui incombe au Conseil fédéral. Conformément à l'ordonnance sur le transit alpin, il évalue des fonctions clés du projet ainsi que les événements exceptionnels et peut instituer un organe consultatif composé d'experts indépendants afin d'examiner des questions techniques particulières. Le DETEC a édicté des directives sur le controlling de la NLFA

² 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**)

³ Art. 19, al. 1, arrêté sur le transit alpin

⁴ Conventions du 5 juillet 2000 entre la Confédération et les constructeurs CFF, ATG, BLS et BLS AT (conventions AlpTransit; FF **2000** 5169)

⁵ Ordonnance du 28 février 2001 sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (ordonnance sur le transit alpin, Otransa; RS **742.104.1**)

⁶ Arrêté fédéral du 8 décembre 1999 sur le nouveau crédit global pour la NLFA (arrêté sur le financement du transit alpin; FF **2000** 142)

Arrêté fédéral du 10 juin 2004 sur le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (arrêté sur le crédit additionnel NLFA; FF **2004** 3459)

(DCN) dans lesquelles il a défini de manière détaillée les tâches et les compétences des différentes parties au projet.

L'*OFT* pilote le projet de la NLFA. Il exerce la surveillance du projet et établit semestriellement un rapport à l'intention de la DSN dans lequel il dresse un état des lieux du projet. Par le biais de ces rapports dits d'étape, l'*OFT* et les constructeurs informent la délégation sur les prestations, les coûts, les crédits, les délais et les risques propres à chaque ouvrage. Comme pour tout autre projet ferroviaire, l'*OFT* exerce en outre ses tâches ordinaires de surveillance qui découlent de la législation sur les chemins de fer.

En tant que futurs exploitants des tunnels de base, les CFF et le BLS représentent les intérêts du *gestionnaire de l'infrastructure* vis-à-vis des constructeurs⁷.

Les *constructeurs* assument la fonction du maître d'ouvrage pour le compte du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Les constructeurs des tunnels de base sont les sociétés anonymes AlpTransit Gothard (ATG) et BLS AlpTransit (BLS AT). Les CFF et le BLS se sont engagés à transférer à leurs filiales ATG et BLS AT tous les droits et obligations nécessaires à l'établissement des plans et à la construction des infrastructures commandées⁸. L'influence des CFF et du BLS sur leurs filiales se limite aux compétences légales de l'assemblée générale⁹. Les filiales ATG et BLS AT sont seules responsables envers la Confédération de la planification consciencieuse et de la réalisation des infrastructures, conformément à la commande de la Confédération, ainsi que de l'emploi efficace des moyens financiers mis à disposition¹⁰. Les constructeurs répondent de tous les risques inhérents aux études de projet, aux appels d'offres, à l'adjudication des travaux et à la construction des ouvrages. Les appels d'offres des constructeurs sont soumis à la législation fédérale sur les marchés publics¹¹. Enfin, les constructeurs appliquent la législation en veillant à utiliser des technologies conformes à l'état de la science.

Les constructeurs répondent en principe de tous les risques, à l'exception de certains facteurs spécifiques dont la responsabilité incombe à la Confédération¹².

Les principales bases légales et politiques concernant la NLFA sont récapitulées à l'annexe 2.1. Un tableau synoptique des instances investies de tâches de surveillance, de contrôle et d'exécution, avec leurs compétences, se trouve à l'annexe 7.

1.2 Relations entre la haute surveillance parlementaire et la surveillance du Conseil fédéral sur la NLFA

Le principe de la séparation des pouvoirs exige une délimitation stricte des tâches de surveillance qui incombent au Parlement d'une part et au Conseil fédéral de l'autre.

La Constitution fédérale investit le *Conseil fédéral* de la compétence de surveiller l'administration fédérale et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées

⁷ Art. 8, al. 1, convention AlpTransit avec les CFF

Art. 9, al. 1, convention AlpTransit avec le BLS

⁸ Art. 4, al. 1, conventions AlpTransit avec les CFF et le BLS

⁹ Art. 6, al. 1, conventions AlpTransit avec les CFF et le BLS

¹⁰ Art. 4, al. 1, conventions AlpTransit avec ATG et BLS AT

¹¹ Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1)

Ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (OMP; RS 172.056.11)

¹² Art. 5, al. 2, conventions AlpTransit avec ATG et BLS AT

des tâches de la Confédération¹³ (*obligation de surveillance*). Le Conseil fédéral exerce une surveillance générale, absolue et exhaustive. Il a le *droit de donner des instructions* aux instances surveillées et une *obligation de rendre des comptes* au Parlement et à ses organes de haute surveillance sur la manière dont il s'acquitte de ses tâches de surveillance.

L'*Assemblée fédérale* exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral et sur l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération¹⁴ (*obligation de haute surveillance*). Le secret de fonction ne peut être opposé aux délégations des commissions de contrôle qui sont instituées par la loi¹⁵. Conformément à la loi sur le Parlement, le mandat de haute surveillance ne confère *pas* la compétence d'annuler ou de modifier des décisions¹⁶. Les délégations de haute surveillance du Parlement sont investies d'une obligation de haute surveillance envers le Conseil fédéral. Elles disposent à cette fin de *droits à l'information* très étendus mais n'ont *aucun droit de donner des instructions*. Elles ont en outre une *obligation de rendre des comptes* à leurs commissions mères ainsi qu'au Parlement.

Dans le cadre de sa haute surveillance, la DSN évalue si et comment le Conseil fédéral remplit sa fonction de surveillance dans le domaine de la NLFA. La haute surveillance exercée par la délégation est sélective et thématique. La DSN n'a aucun pouvoir de décision ou droit de donner des instructions. Elle adresse des doléances ou des recommandations directement au Conseil fédéral ou les fait adopter par les Commissions des finances (CdF), les Commissions de gestion (CdG) ou les Commissions des transports et des télécommunications (CTT). Ce faisant, elle n'endosse aucune responsabilité, ni pour les décisions prises par ces instances, ni pour la surveillance immédiate du Conseil fédéral sur l'administration et sur les tiers.

Dans le cadre de la réalisation de la NLFA, la surveillance immédiate et le pouvoir de donner des instructions ainsi que la responsabilité qui en découle ressortissent exclusivement au Conseil fédéral en sa qualité d'instance de contrôle supérieure de l'administration.

La DSN ne formule aucune recommandation à l'intention du Conseil fédéral dans le présent rapport.

Les recommandations que la DSN a adressées au DETEC, au DFF et à ATG dans son rapport concernant l'adjudication du lot d'Erstfeld¹⁷ sont reproduites à l'annexe 1.3.

¹³ Art. 187, al. 1, de la Constitution (cst.; RS 101)

¹⁴ Art. 169, al. 1, cst.

¹⁵ Art. 169, al. 2, cst.

¹⁶ Art. 26, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10)

¹⁷ Rapport de la DSN du 19 mars 2007 relatif aux investigations de son groupe de travail sur les reproches formulés en rapport avec l'adjudication du lot de gros œuvre 151 (Erstfeld) par AlpTransit Gothard SA (FF 2007 3423)

Plusieurs commissions et délégations du Parlement traitent d'objets *en rapport avec la NLFA*. La Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur) a précisé et réglementé les relations entre la DSN, les commissions de contrôle (CdF et CdG), les commissions législatives compétentes (CTT) et la Délégation des finances (DélFin) dans des «principes d'action»¹⁸.

- Dans le cadre de leurs attributions de *haute surveillance financière*, les *CdF* examinent le budget, les suppléments du budget et les comptes du Fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP). La haute surveillance financière sur *l'exploitation* de la NLFA fait également partie de la sphère de compétences des *CdF*; certains coûts subséquents de *l'exploitation* ferroviaire sont financés par le biais du budget ordinaire de la Confédération.
- Dans le cadre de ses attributions de *haute surveillance financière*, la *DélFin* approuve les crédits du fonds FTP qui sont décidés par la voie urgente, conformément à l'art. 34 de la loi sur les finances de la Confédération¹⁹. Elle examine également les rapports d'étape de l'OFT relatifs aux projets FTP (RAIL 2000, raccordement aux LGV, mesures de lutte contre le bruit) et à l'ETCS.
- Dans le cadre de leurs attributions de *haute surveillance administrative*, les *CdG* examinent le rapport de gestion du Conseil fédéral ainsi que les rapports d'étape de l'OFT relatifs aux projets FTP (RAIL 2000, raccordement aux LGV, mesures de lutte contre le bruit) et à l'ETCS. La haute surveillance administrative sur *l'exploitation* de la NLFA relève aussi de la sphère de compétences des *CdG*.
- Dans le cadre de leurs *attributions législatives*, les *CTT* examinent les projets législatifs du Conseil fédéral qui ont un rapport avec la NLFA (arrêtés fédéraux relatifs aux projets FTP et à leur financement).
- La DSN exerce la *haute surveillance financière et administrative sur la NLFA*, sur mandat du Parlement²⁰. Elle examine les rapports d'étape sur la NLFA établis par l'OFT. Ses compétences de haute surveillance sont limitées à la *construction* de la NLFA²¹. La haute surveillance sur *l'exploitation* de la NLFA et la haute surveillance sur les autres projets FTP (RAIL 2000, raccordement aux LGV et mesures de lutte contre le bruit) ne font pas partie de ses attributions. Lorsque ces aspects ont des incidences sur des décisions relatives à la construction de la NLFA, la délégation en tient cependant compte dans sa réflexion²². Tel est notamment le cas pour l'appréciation des conséquences de la construction éventuelle d'une Porta Alpina sur les capacités et sur *l'exploitation* du tunnel de base du Saint-Gothard, ou encore pour l'appréciation des conséquences de certaines exigences de construction for-

¹⁸ Principes d'action du 6 décembre 2004 guidant le travail et la coordination de la haute surveillance sur la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA); voir document n° 47 du Manuel de l'Assemblée fédérale, situation au 1^{er} mars 2006, publié par les Services du Parlement

¹⁹ Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0)

²⁰ Art. 20, al. 3, arrêté sur le transit alpin

²¹ Art. 20, al. 3, 3^e phrase, arrêté sur le transit alpin

²² Ch. 2.2 principes d'action concernant la haute surveillance sur la NLFA

mulées par les futurs gestionnaires d'infrastructure. L'objet principal de la haute surveillance qui incombe à la DSN consiste à vérifier la conformité des prestations fournies à la commande de la Confédération et à s'assurer que les coûts, les crédits, les échéances et le cadre juridique fixés sont respectés. Il lui incombe aussi de contrôler l'organisation du projet, la structure de la surveillance et l'exercice effectif, par les organes compétents, de leurs fonctions de surveillance et de pilotage.

1.4 Comptes rendus de la DSN aux commissions mères

Durant l'exercice écoulé, le bilan des séances de la DSN a été régulièrement rapporté aux commissions mères (CdF, CdG, CTT) par les membres qui les représentent au sein de la délégation. En 2006, la DSN a répondu à diverses questions des commissions mères par le biais d'un rapport spécial traitant des sujets suivants:

- Coûts et finances: estimation des coûts de projet effectifs d'ici la fin du projet, afin d'estimer les besoins de financement en vue d'un second crédit additionnel au crédit d'ensemble pour la NLFA.
- Planification des mesures de compensation: réexamen du plan de projet «Tunnel de base du Ceneri – Gros œuvre».
- Adjudications: préparation de la nouvelle adjudication du lot de gros œuvre du tunnel d'Erstfeld après la seconde décision sur recours de la Commission fédérale de recours en matière de marchés publics (CRM), modification des compétences d'adjudication du lot de technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard.
- Exploitation: mise en service intégrale du tunnel de base du Lœtschberg avec l'ETCS Level 2 fin 2007, désignation des CFF comme gestionnaire de la ligne NLFA du Saint-Gothard, premières indications sur les frais d'exploitation de la NLFA et les incidences sur le budget ordinaire de la Confédération.
- Surveillance et haute surveillance de la NLFA: compétences et responsabilité politique.
- Communication dans le domaine de la NLFA.

Le 23 mars 2007, la DSN a remis aux commissions mères le rapport relatif aux investigations de son groupe de travail sur les reproches formulés en rapport avec l'adjudication du lot de gros œuvre d'Erstfeld par ATG.

La délégation fait annuellement rapport sur ses activités de surveillance aux commissions de contrôle (CdF et CdG) et aux commissions législatives compétentes (CTT) des Chambres²³. La DélFin reçoit également le rapport pour information, à des fins de coordination. La présentation du rapport devant le Parlement est mise à l'ordre du jour des deux Chambres en alternance par les CdG et les CdF. En 2007, c'est le tour des GdG.

²³ Art. 20, al. 5, arrêté sur le transit alpin

Le rapport d'activité de la DSN a pour but de signaler suffisamment tôt aux instances compétentes certains développements porteurs de risques qui sont observés dans le cadre de la réalisation de la NLFA.

Dans les domaines où la DSN estime qu'il n'y a pas lieu d'intervenir dans l'optique de la surveillance parlementaire, elle assume la responsabilité politique de ses observations.

Lorsqu'elle juge que les CdF, les CdG, les CTT ou la DélFin doivent intervenir dans un domaine spécifique, la DSN les en informe et elle formule des propositions ou des recommandations à leur intention. L'approfondissement des questions soulevées et la mise en œuvre des recommandations formulées sont ensuite du ressort de ces commissions ou de la DélFin, qui assument aussi la responsabilité politique de leurs conclusions²⁴.

La recommandation de la DSN formulée à l'adresse des commissions mères dans le présent rapport figure à l'annexe 1.1.

Les recommandations de la DSN formulées au cours de la période sous revue dans le cadre des comptes rendus oraux aux commissions mères sont récapitulées à l'annexe 1.2.

2 La Délégation de surveillance de la NLFA

2.1 Droits et obligations

La Délégation de surveillance de la NLFA a les mêmes droits (droits à l'information) et les mêmes obligations (maintien du secret de fonction et obligation de rendre des comptes) que toute autre délégation de haute surveillance du Parlement.²⁵

- *Droits à l'information*: la DSN ne peut se voir opposer aucune obligation de confidentialité par les instances soumises à sa surveillance²⁶ et elle a accès à toutes les informations dont elle a besoin pour exercer ses attributions²⁷. Elle peut en outre demander à des personnes ou à des services extérieurs à l'administration qu'ils lui fournissent des renseignements ou des documents, dans la mesure où l'exercice de ses attributions en matière de haute surveillance l'exige²⁸.
- *Obligation de maintenir le secret de fonction*: les délibérations des commissions sont confidentielles²⁹. Les députés sont tenus d'observer le secret de fonction sur tous les faits dont ils ont eu connaissance dans le cadre de leur activité parlementaire et qui doivent être tenus secrets ou être traités de manière confidentielle pour préserver des intérêts publics ou privés prépondérants, en particulier pour garantir la protection de la personnalité ou pour ne

²⁴ Ch. 5 et 6.5, principes d'action concernant la haute surveillance sur la NLFA

²⁵ Art. 20, al. 3, 3^e phrase, arrêté sur le transit alpin

²⁶ Art. 169, al. 2, cst. et art. 20, al. 3, arrêté sur le transit alpin

²⁷ Art. 154, al. 1, loi sur le Parlement

²⁸ Art. 153, al. 2, loi sur le Parlement

²⁹ Art. 47 loi sur le Parlement

pas interférer dans une procédure en cours³⁰. La DSN prend des mesures appropriées pour garantir le maintien du secret³¹. Elle peut notamment prévoir que les informations soumises au secret de fonction soient communiquées uniquement à une «sous-commission»³².

- *Obligation de rendre des comptes*: la DSN fait annuellement rapport sur ses activités de surveillance aux CdF, aux CdG et aux CTT du Parlement.³³
- *Droit de soumettre des propositions aux commissions*: en plus des droits et obligations spéciaux que lui confèrent ses attributions de haute surveillance, la DSN a le droit de faire des propositions aux commissions³⁴. Ces dernières doivent tenir un vote sur la proposition de la délégation même si celle-ci ne fait l'objet d'aucune discussion. En revanche, il n'est pas nécessaire de coordonner l'examen de la proposition dans les commissions comme cela doit se faire dans la procédure de co-rapports.

Contrairement aux commissions parlementaires mais à l'instar de toutes les autres délégations du Parlement, la DSN ne dispose toutefois d'*aucun droit de soumettre des propositions au Parlement*. En qualité de délégation de haute surveillance, il va également de soi qu'elle n'a *aucune fonction législative*.

Durant l'année sous revue, la DSN a longuement examiné la question des rapports entre le droit à l'information et le maintien du secret. Compte tenu de ses droits étendus en matière d'accès aux informations, d'une part, et de son obligation de garantir le secret de fonction, d'autre part, la délégation doit constamment peser les intérêts en présence afin de justifier l'étendue et la portée des informations exigées et de déterminer ce qu'elle peut communiquer à leur sujet. Ses conclusions ont été récapitulées dans un catalogue de critères à usage interne.

2.2 Rôle et stratégie

Par le passé, le rôle et les compétences de la DSN ont donné lieu à quelques malentendus. Le cadre juridique dans les limites duquel elle peut agir a été défini par le Parlement: elle ne revêt par le rôle du maître d'ouvrage, n'exerce pas la surveillance immédiate et n'est pas investie de fonctions judiciaires.

Durant la période sous revue, la délégation a mené une réflexion de fond sur l'orientation stratégique de ses tâches de haute surveillance en analysant plus particulièrement comment la haute surveillance de la NLFA pourrait être optimisée. Elle a envisagé plusieurs options:

- prise en charge de la haute surveillance sur la NLFA par d'autres instances parlementaires;
- optimisation de la fonction de haute surveillance exercée par la DSN dans le cadre d'une révision du droit en vigueur;

³⁰ Art. 8 loi sur le Parlement

³¹ Art. 153, al. 5, loi sur le Parlement

³² Art. 150, al. 3, loi sur le Parlement

³³ Art. 20, al. 5, arrêté sur le transit alpin

³⁴ Art. 20, al. 3, 2^e phrase, arrêté sur le transit alpin, en relation avec l'art. 51, al. 4, loi sur le Parlement

- optimisation de la fonction de haute surveillance exercée par la DSN dans le cadre du droit en vigueur.

Elle est parvenue à la conclusion qu'une modification radicale des modalités de la haute surveillance était soit exclue sur le plan juridique (par exemple une haute surveillance exercée par une commission extraparlamentaire mixte composée de députés et d'experts), ou alors qu'elle comporterait beaucoup d'inconvénients et ne serait pas optimale du point de vue des coûts administratifs (par exemple une sous-commission investie de vastes compétences législatives et de surveillance). Elle a aussi renoncé à poursuivre dans la voie d'une révision du droit en vigueur pour inscrire la DSN dans la loi sur le Parlement, pour rationaliser les procédures (par des comptes rendus adressés directement au Parlement) ou pour étendre ses attributions à l'ensemble des projets FTP. Ces idées avaient déjà été discutées et rejetées lors de l'élaboration des principes d'action de la CPSur, fin 2004.

La DSN a aussi discuté de manière approfondie des différentes possibilités d'optimisation de ses activités dans les limites du droit actuel, en partant toujours du principe que la responsabilité politique de la haute surveillance de la NLFA doit être endossée solidairement par tous ses membres. Dans cette optique, elle a souligné son attachement à une représentation paritaire des partis gouvernementaux au sein de la délégation.

C'est pour cette raison qu'elle se refuse à instaurer un système de spécialisation où certains membres prépareraient certains dossiers pour lesquels ils deviendraient la personne de référence, ou à permettre à ses membres de se faire représenter, ou encore à instituer des comités permanents. Dans des cas exceptionnels, il reste toutefois possible de créer un groupe de travail pour étudier une situation concrète.

La DSN a aussi discuté de la stratégie de communication. Elle a décidé de s'en tenir à la règle formelle selon laquelle son président et son vice-président sont les seuls interlocuteurs de la délégation vis-à-vis de l'extérieur³⁵. Elle a aussi confirmé le principe matériel qui veut que l'OFT informe sur les faits (situation du projet, coûts, délais, etc.) et qu'elle-même les évalue et les commente dans l'optique de la haute surveillance du Parlement. Ce partage des tâches reflète la délimitation des compétences et de la responsabilité politique entre la surveillance exercée par le Conseil fédéral et les autorités fédérales et la haute surveillance du Parlement.

Durant l'année sous revue, la DSN a eu quatre entretiens avec le chef du DETEC. Elle va continuer à l'inviter régulièrement pour faire le point de la situation.

La DSN réaffirme sa conviction qu'il faut veiller à ne pas confondre les responsabilités du Parlement avec celles de l'administration.

Elle estime qu'il n'est pas nécessaire d'apporter des changements fondamentaux au système de surveillance adopté par le Parlement en 1998 ou de modifier le cadre légal régissant ses activités.

Les bases légales actuelles de la haute surveillance sur la NLFA et les principes d'action de la CPSur concernant la haute surveillance sur la NLFA réglementent et matérialisent clairement les compétences, les droits et les obligations ainsi que les responsabilités politiques au niveau du Parlement. La DSN ne juge

³⁵ Ch. 4.3 principes d'action concernant la haute surveillance sur la NLFA

donc pas nécessaire de modifier lesdits principes. L'avis exprimé par la CPSur à fin 2006 rejoint cette position.

La DSN va cependant veiller à adresser des recommandations claires aux CdF, aux CdG et aux CTT lors de ses comptes rendus oraux au sein des commissions mères.

2.3 Efficacité de la haute surveillance sur la NLFA

La plus grande partie de l'activité des délégations de haute surveillance du Parlement (DélFin, DélCdG et DSN) se déroule dans l'ombre, surtout la haute surveillance dite concomitante, qui consiste, pour les autorités et les organismes contrôlés, à fournir aux délégations de haute surveillance du Parlement des informations détaillées sur leurs processus de décision internes et sur la préparation des projets du Conseil fédéral. Les informations obtenues de cette manière revêtent une importance capitale pour la fonction d'alerte précoce qui incombe à la haute surveillance parlementaire. Cela implique cependant une obligation de maintien du secret, sous réserve d'intérêts publics prépondérants. Il est évident que ce système de haute surveillance parlementaire peut parfois donner lieu à des difficultés de compréhension.

L'activité de la DSN a déjà porté ses fruits dans divers domaines. En voici quelques exemples:

- Dans ses rapports d'activité adressés au Parlement, la DSN présente depuis de nombreuses années des projections des coûts (comprenant le renchérissement, les intérêts intercalaires et la TVA) jusqu'à la fin du projet, en montrant de manière transparente les causes de l'évolution des coûts depuis 1998.
- Pendant l'examen parlementaire du message sur le premier crédit additionnel de la NLFA, la DSN avait été informée de l'apparition de surcoûts massifs. Le jour même, elle en avait informé les présidents des CdF et des commissions chargées de l'examen préalable du projet (CTT), avait convoqué les constructeurs à un entretien de toute urgence et avait tenu une conférence de presse afin d'informer l'opinion publique. Avec le concours des CTT et des CdF, elle avait exigé et obtenu que le Conseil fédéral présente un rapport complémentaire au message et avait reçu des explications approfondies sur le sujet lors d'une séance spéciale. De la sorte, le Conseil national a eu la possibilité de se prononcer sur le crédit additionnel en connaissance des nouvelles conditions cadres. Par la suite, le flux d'informations entre les autorités fédérales compétentes, le Parlement et le chef du DETEC ont été sensiblement améliorées.
- Dans son dernier rapport d'activité, la DSN a fourni des informations complètes sur la situation au Ceneri. Elle a demandé au Conseil fédéral qu'il compense la plus grande partie, sinon l'intégralité, des surcoûts par le biais de mesures d'économie. Non satisfaite des économies décidées par l'OFT, elle a exigé des économies supplémentaires à hauteur de 50 millions de francs sur l'ensemble de l'axe du Saint-Gothard.

- Dans son rapport du 19 mars 2007 relatif à l’adjudication du lot de gros œuvre 151 (Erstfeld)³⁶, la DSN a démenti des accusations de corruption tout en pointant du doigt un certain nombre de faiblesses de la procédure d’adjudication. Les enseignements à tirer de cette expérience dans la perspective des futures adjudications de la NLFA (tunnel de base du Ceneri), et plus généralement de l’adjudication de projets complexes, ont été formulés sous la forme de recommandations adressées aux instances compétentes.
- La DSN s’est intéressée à la problématique de l’ETCS Level 2 et de ses conséquences sur les coûts et les échéances dès l’année 2001. Depuis lors, elle a suivi ce projet de très près. C’est d’ailleurs sous la pression de la délégation, que le directeur de l’OFT a fait de cette question un dossier prioritaire de la direction, que les CFF ont mis en place une solution transitoire pour le nouveau tronçon de RAIL 2000 et enfin, qu’une organisation de projet spécifique placée sous la direction de l’OFT a été créée pour le tunnel de base du Lötschberg. Cela a permis de prendre en considération les intérêts des différentes parties et, grâce à un calendrier d’échéances très détaillé, de garantir la mise en service de l’ouvrage.
- L’enquête de la Commission de la concurrence (Comco) sur les prix du ciment a été ouverte suite à l’intervention de la DSN auprès du Conseil fédéral. Lors de plusieurs entretiens qui ont eu lieu avant la fin de l’enquête, le président de la Comco a présenté à la DSN diverses recommandations en vue des futures adjudications. Celles-ci revêtent une grande importance au vu de l’imminence des appels d’offres pour le tunnel de base du Ceneri.
- Les interventions de la DSN ont conduit, depuis 1998, à plusieurs adaptations dans l’organisation des constructeurs ATG et BLS AT.
- Les échanges réguliers et directs entre la DSN et les constructeurs ont permis de sensibiliser ces derniers aux attentes du Parlement et aux intérêts de la Confédération qu’ils doivent préserver.

La DSN est une réserve de connaissances sur la réalisation de la NLFA au sein du Parlement. Son savoir est régulièrement mis à contribution lors des délibérations des autres commissions et des Chambres. En plus de son compte rendu annuel prévu par la loi, la délégation informe ses commissions mères oralement de ses conclusions majeures après chacune de ses séances, par l’intermédiaire des délégués. Elle procède également à des investigations sur mandat de ces commissions. Cette collaboration étroitement coordonnée se traduit par un niveau d’information très étendu et actuel des commissions mères compétentes, ce qui renforce globalement la position du Parlement vis-à-vis de l’administration.

³⁶ Rapport de la DSN du 19 mars 2007 relatif aux investigations de son groupe de travail sur les reproches formulés en rapport avec l’adjudication du lot de gros œuvre 151 (Erstfeld) par AlpTransit Gothard SA (FF 2007 3423)

2.4 Composition

Les CdF, les CdG et les CTT des deux Chambres délèguent chacune deux membres à la DSN. La présidence est annuelle et assumée en alternance par un député du Conseil national et du Conseil des Etats. Pour le reste, la délégation se constitue elle-même³⁷.

En 2006, la composition de la DSN était la suivante:

Tableau 1

Composition de la Délégation de surveillance de la NLFA en 2006

	Commission des transports et des télécommunications	Commission de gestion	Commission des finances
Conseil national	Otto Laubacher* (UDC/LU) Andrea Hämmerle (PS/GR)	Sep Cathomas (PDC/GR) Max Binder (UDC/ZH)	Margret Kiener Nellen (PS/BE)**** Marlyse Dormond (PS/VD)*** Fabio Abate (PRD/TI)
Conseil des Etats	Rolf Büttiker (PRD/SO) Ernst Leuenberger (PS/SO)	Hansruedi Stadler** (PDC/UR) Hans Hofmann (UDC/ZH)	Thomas Pfisterer (PRD/AG) Simon Epiney (PDC/VS)
* Président en 2006 ** Vice-président en 2006 *** Membre jusqu'à mi-2006 **** Membre depuis mi-2006			

La composition de la délégation est identique en 2007 et le collège présidentiel se compose du conseiller aux Etats Hansruedi Stadler, président, et du conseiller national Andrea Hämmerle, vice-président. La délégation est assistée par le Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin (SPFA).

2.5 Séances de la délégation

En 2006, la DSN s'est réunie à neuf reprises: six fois lors de séances ordinaires et trois fois lors de séances spéciales organisées durant les sessions parlementaires de printemps, d'automne et d'hiver. La séance d'avril s'est tenue à Lucerne et l'une des séances spéciales à Flims, durant la session d'automne. En 2006, la délégation n'a effectué aucune visite de chantier.

³⁷ Art. 20, al. 4, arrêté sur le transit alpin

Début octobre, la DSN a institué un groupe de travail qu'elle a chargé d'examiner des reproches formulés en rapport avec l'adjudication du lot de gros œuvre du tunnel d'Erstfeld (lot 151). Ce groupe de travail s'est réuni à six reprises au cours du quatrième trimestre 2006, à l'occasion de réunions d'un jour consacrées à l'audition de tiers appelés à fournir des renseignements. Quatre séances brèves ont encore eu lieu au premier trimestre 2007 pour finaliser le rapport.

Lors de ses réunions, la DSN a examiné trois décisions du Conseil fédéral (ch. 2.6.1 et annexe 4.1), deux rapports d'étape sur la NLFA de l'OFT établis au 30 juin et au 30 décembre 2006 (ch. 2.6.2), le rapport d'étape ETCS n° 2 de l'OFT (ch. 14.1), treize rapports d'événement des constructeurs (ch. 2.6.3 et annexe 4.2), neuf rapports du Contrôle fédéral des finances (CDF) (2 rapports de révision, 5 notes et 2 prises de position; ch. 2.6.4 et annexe 4.3) ainsi que les rapports de gestion 2005 des sociétés anonymes ATG et BLS AT. Elle a également pris connaissance d'une douzaine de contrôles complémentaires et spéciaux effectués par l'OFT (ch. 2.6.5 et annexe 4.3).

La DSN a eu de longs entretiens avec le chef du DETEC lors de quatre de ses réunions. Les discussions ont porté sur des questions stratégiques ressortissant à la sphère de compétences du département, parmi lesquelles:

- l'adjudication du lot d'Erstfeld (ch. 9);
- la compétence d'adjudication de la technique ferroviaire pour le tunnel de base du Saint-Gothard (ch. 10);
- l'adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA dans le cadre de la vue d'ensemble sur le FTP (ch. 3);
- la surveillance et la communication du DETEC et de l'OFT concernant la NLFA (ch. 1.2).

Lors de chacune de ses séances, la DSN convoque des représentants du CDF, de l'OFT et de l'Administration fédérale des finances (AFF) afin de clarifier et d'approfondir certains points. La plupart du temps, elle convoque également des délégués du conseil d'administration et de la direction des deux plus grands constructeurs, ATG et BLS AT, ainsi que des représentants de la direction des CFF et du BLS.

Lors de la séance de septembre, des représentants de la direction de CFF Cargo et de BLS Cargo sont venus exposer leur vision du trafic ferroviaire de fret à travers les Alpes. Des représentants de la Suva et du SECO ont également fait le point sur les conditions de travail, la sécurité des travailleurs et le respect de la loi sur le travail sur les chantiers de la NLFA. A l'occasion de deux entretiens avec le président de la Comco, la délégation a encore pris des nouvelles de l'enquête sur les prix du ciment et du béton pratiqués dans les adjudications de la NLFA.

2.6 Comptes rendus des instances contrôlées

2.6.1 Décisions du Conseil fédéral

La DSN reçoit toutes les décisions du Conseil fédéral qui ont un rapport avec la NLFA, y compris les co-rapports, ainsi que toute la documentation sur laquelle le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre les décisions en question³⁸. Les décisions du Conseil fédéral sont communiquées à la délégation au fur et à mesure³⁹.

L'annexe 4.1 présente une liste des décisions du Conseil fédéral ayant un rapport avec la NLFA, qui ont été arrêtées en 2006.

2.6.2 Rapports d'étape sur la NLFA de l'OFT

Le DETEC rend compte chaque semestre de l'avancement des travaux de construction et de l'évolution des coûts du projet à la DSN et à la DélFin⁴⁰. Ces comptes-rendus sont standardisés et présentés sous la forme de rapports d'étape sur la NLFA comprenant un rapport complet et une version succincte. L'OFT édite les rapports d'étape fin mars et fin septembre de chaque année. Seule la DSN débat du contenu des rapports d'étape, la DélFin ne recevant ce document qu'à des fins d'information⁴¹.

- Le rapport principal s'adresse à la DSN, qui l'examine dans le détail et en prend acte formellement.
- Le résumé du rapport d'étape est publié et mis à la disposition des CdF, des CdG, des CTT et de la DélFin pour information.

L'OFT rédige, publie et commente ses rapports d'étape. La DSN les examine et les évalue pour le compte des CdF, des CdG et des CTT ainsi que de la DélFin.

Le présent rapport d'activité se fonde entre autres sur les informations relatives à la situation actuelle, sur les prévisions concernant le projet et sur l'appréciation des risques actualisée qui sont fournies dans le rapport d'étape sur la NLFA n° 22 de l'OFT (situation fin 2006). L'examen approfondi et la vérification des données sont des tâches qui incombent en premier lieu à l'OFT.

Dans les domaines capitaux – coûts, crédits, échéances –, le présent rapport restitue aussi, sous une forme succincte, les observations et appréciations formulées par l'OFT, les constructeurs et les gestionnaires dans leurs rapports d'étape, en y ajoutant l'appréciation de la DSN dans l'optique de la haute surveillance parlementaire. Des informations détaillées sur la situation individuelle des ouvrages sont données dans les résumés des rapports d'étape, lesquels sont accessibles au public.

³⁸ Art. 20, al. 3, arrêté sur le transit alpin, en relation avec l'art. 154, al. 2, loi sur le Parlement

³⁹ Art. 20, al. 3, arrêté sur le transit alpin, en relation avec l'art. 154, al. 3, loi sur le Parlement

⁴⁰ Art. 4 arrêté sur le financement du transit alpin

⁴¹ Ch. 5.3 principes d'action concernant la haute surveillance sur la NLFA

2.6.3 Rapports d'événement des constructeurs

Lorsqu'un événement particulier survient entre la publication des rapports d'étape, les constructeurs et les futurs gestionnaires en informent l'OFT par écrit au moyen de rapports d'événement⁴². L'OFT les transmet sans délai au Secrétariat général du DETEC et à la DSN. Le contenu des rapports d'événement est intégré dans les rapports d'étape de l'OFT.

L'annexe 4.2 présente une liste des rapports des constructeurs concernant les événements particuliers survenus depuis 2006.

2.6.4 Rapports du CDF

La DSN reçoit tous les rapports du CDF concernant les contrôles qui ont un lien avec la NLFA, y compris les documents relatifs à ces contrôles, l'avis des services contrôlés et les résumés des dossiers⁴³. Les rapports du CDF sont remis régulièrement à la DSN (annexe 4.3).

La DSN obtient aussi semestriellement les prises de position du CDF concernant le rapport d'étape sur la NLFA de l'OFT. Enfin, au début de chaque année elle reçoit une analyse des rapports des organes de contrôle qui ont été établis au cours de l'exercice écoulé ainsi qu'un procès-verbal de la séance de coordination des instances de contrôle.

2.6.5 Contrôles complémentaires et spéciaux de l'OFT

Lors de chaque séance de la DSN, l'OFT rapporte les résultats des contrôles complémentaires et spéciaux qu'il a effectués. En avril 2007, la délégation a pris acte du rapport général sur les contrôles effectués en 2006.

Les conclusions des rapports de contrôle ont été intégrées dans le présent rapport d'activité.

⁴² Art. 5, al. 2, ordonnance sur le transit alpin

⁴³ Art. 20, al. 3, arrêté sur le transit alpin, en relation avec l'art. 154, al. 3, loi sur le Parlement et avec l'art. 4, al. 1 et 2, de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, LCF; RS 614.0)

III. Priorité thématique «Prestations, coûts, crédits et échéances»

3 Projet mis en consultation: vue d'ensemble sur le FTP

3.1 Liens entre le projet mis en consultation, le rapport d'étape sur la NLFA et le rapport d'activités de la DSN

Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation concernant la vue d'ensemble sur le FTP⁴⁴ le 16 avril 2007. Ce projet intègre la NLFA dans un cadre général prospectif qui doit servir de base pour les futures décisions politiques du Parlement. Il s'appuie sur la projection des coûts et des échéances fournies dans le rapport d'étape sur la NLFA n° 21 (situation mi-2006) et émet certaines hypothèses concernant les besoins financiers pour la NLFA.

L'OFT a publié son rapport d'étape sur la NLFA n° 22 (situation fin 2006) le 12 avril 2007. Ce rapport, dont la portée est limitée au projet de la NLFA, constitue le fondement de la haute surveillance parlementaire. Il relève un par un les faits passés qui influencent la projection actuelle des coûts et des échéances et présente les risques de coûts sur lesquels l'OFT table jusqu'à la fin du projet.

Le présent rapport d'activité s'appuie sur les données actualisées contenues dans le rapport d'étape sur la NLFA n° 22 (situation fin 2006).

Dans les paragraphes suivants, la DSN se livre à une analyse détaillée de la vue d'ensemble sur le FTP mise en consultation, mais dans la perspective de la haute surveillance du Parlement sur la réalisation de la NLFA. Sa priorité est ici de dégager un cadre général et d'étudier la question des besoins financiers d'ici la fin du projet de construction de la NLFA, et en particulier après la modification du crédit d'ensemble pour la NLFA. Lorsque de nouveaux éléments présentés dans le dernier rapport d'étape sur la NLFA ont des conséquences pour la vue d'ensemble sur le FTP, elle l'indique.

La vue d'ensemble sur le FTP a également servi de base à l'établissement des sections suivantes sur les prestations, les coûts, le financement et les échéances de la NLFA, où la délégation examine dans le détail les raisons de l'évolution du projet jusqu'à ce jour et de l'appréciation actuelle des risques.

3.2 Liens entre la vue d'ensemble sur le FTP et la NLFA

En 2005, le Parlement a demandé au Conseil fédéral de présenter une vue d'ensemble des projets d'infrastructure à réaliser dans le cadre de l'arrêté sur le FTP⁴⁵.

⁴⁴ FF 2007 2672

⁴⁵ Arrêté fédéral du 20 mars 1998 relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics (art. 196, ch. 3, dispositions transitoires de la Constitution; RS 101)

«Le Conseil fédéral soumettra à l'Assemblée fédérale en 2007 un projet présentant une vue d'ensemble de l'évolution des grands projets ferroviaires, ainsi que des étapes suivantes et de leur financement.»⁴⁶

La procédure de consultation ouverte le 16 avril 2007 durera jusqu'au 6 juillet 2007. Un message devrait être présenté au Parlement d'ici la fin de l'année.

Le fonds FTP sert à financer quatre grands projets: la NLFA, RAIL 2000, le raccordement aux LGV et la réduction du bruit des chemins de fer. Le volume des investissements du fonds disponible pour financer ces quatre projets est de 30,47 milliards de francs (prix 1995)⁴⁷. Il n'existe cependant pas de «crédit d'ensemble pour le FTP» inscrit dans une loi. Il s'agit d'un montant articulé dans le cadre du projet sur le FTP de 1998 dont la portée est uniquement politique.

Tableau 2

Volume des investissements du fonds FTP (prix 1995) selon le message FINIS

Rail 2000	12,95
NLFA	14,19
Raccordement aux LGV	1,16
Réduction du bruit et protection contre le bruit	2,17
Total	30,47

Source: projet du 4 avril 2007 mis en consultation: vue d'ensemble sur le FTP, p. 24, tableau 1; en milliards de francs, prix 1995

Le projet mis en consultation comporte deux volets principaux.

- *Adaptation du crédit global pour la NLFA et la modification du règlement du fonds FTP*: le Conseil fédéral veut garantir le financement des ouvrages de la NLFA dont la construction a déjà commencé. En 2004, lors des débats sur le crédit additionnel au crédit d'ensemble de la NLFA, il était déjà clair qu'un second crédit additionnel serait nécessaire pour achever les ouvrages en cours⁴⁸, mais le Parlement a pris le risque d'affronter un déficit de financement. Dans l'entretemps, le montant à financer a continué d'augmenter. Il n'est désormais plus envisageable de couvrir les prestations supplémentaires qui ont été commandées ainsi que les surcoûts prévisionnels par des compensations. Le Conseil fédéral veut donc, d'une part, financer tous les coûts de projet à venir de la NLFA et renforcer les réserves destinées à couvrir les incertitudes et, d'autre part, adapter la commande de la Confédération (prestations de référence). Il propose ainsi de supprimer le tunnel de base du Zimmerberg (Thalwil–Litti/Baar) et le tunnel du Hirzel de l'arrêté sur le

⁴⁶ Art. 3, al. 3, loi fédérale du 19 décembre 1986 concernant le projet RAIL 2000 (RS 742.100) et art. 3, al. 3, loi fédérale du 18 mars 2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (loi sur le raccordement aux LGV, LLGV; RS 742.140.3)

⁴⁷ Message du 8 septembre 2004 relatif aux modifications du financement des projets FTP (FF 2004 4977)

⁴⁸ Rapport du 7 avril 2004 relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2004 2499), ch. 2.3.3

transit alpin, mais également d'ajouter de nouveaux éléments de projet comme les préparatifs pour la mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard. Le Conseil fédéral ne demande donc pas simplement un second crédit additionnel (mise à niveau financière) mais un ajustement du crédit d'ensemble pour la NLFA sur le plan du financement et des prestations. Selon le projet mis en consultation, les crédits nécessaires se situent entre 18,1 et 18,8 milliards de francs (prix 1998, hors renchérissement, intérêts intercalaires et TVA). Le gouvernement n'exclut cependant pas qu'une nouvelle rallonge s'avère nécessaire au cours des prochaines années.

- *Futur développement de l'infrastructure ferroviaire (ZEB)*: dans les grandes lignes, le projet ZEB est le prolongement de RAIL 2000. Il fixe les investissements d'infrastructure que le Conseil fédéral juge nécessaires pour assurer le bon développement du trafic voyageurs longues distances et du trafic de marchandises. L'horizon de planification s'étend jusqu'en 2030. Les aménagements seront améliorés là où il existe des goulets d'étranglement et où l'utilité globale est la plus grande pour le réseau. Le Conseil fédéral propose de fixer et de financer l'ensemble des mesures ZEB dans une loi. Selon le projet mis en consultation, la réalisation des mesures prévues par le ZEB présuppose un volume de financement de 5 milliards de francs au moins (prix 2005, hors renchérissement, intérêts intercalaires et TVA).

Le Conseil fédéral veut assurer le financement du ZEB par des paiements du fonds FTP.

Le financement du projet ZEB dépend donc de deux facteurs: d'une part, les ressources résiduelles disponibles après le financement des projets FTP dont le volume d'investissement avoisine les 30,5 milliards de francs (prix 1995) et, d'autre part, la trésorerie du fonds FTP. Le premier paramètre détermine combien il est possible d'investir (volume d'investissement), le second à partir de quand cela sera possible (fenêtre temporelle).

3.3 Volume des investissements prévus pour le ZEB

Le financement du projet ZEB dépend directement des ressources utilisées pour la NLFA, le raccordement aux LGV, RAIL 2000 et les mesures de lutte contre le bruit, puisque les fonds qui ne seront pas utilisés par ces projets seront disponibles pour le ZEB.

- Le projet de *lutte contre le bruit* nécessitera environ 40 % de ressources en moins que prévu. Quelque 562 millions de francs (prix 1998) resteront ainsi inutilisés.
- Selon les prévisions actuelles, la *1^{re} étape de RAIL 2000* devrait coûter environ 1,5 milliards de francs (prix 1993) de moins que prévu.
- En ce qui concerne le *raccordement aux LGV*, le Parlement avait adopté une première phase en 2004⁴⁹. Dans son message⁵⁰, le Conseil fédéral sollicitait un crédit de 665 millions des francs (prix 2003). Le Parlement avait rajouté

⁴⁹ Loi sur le raccordement aux LGV (RS **742.140.3**)

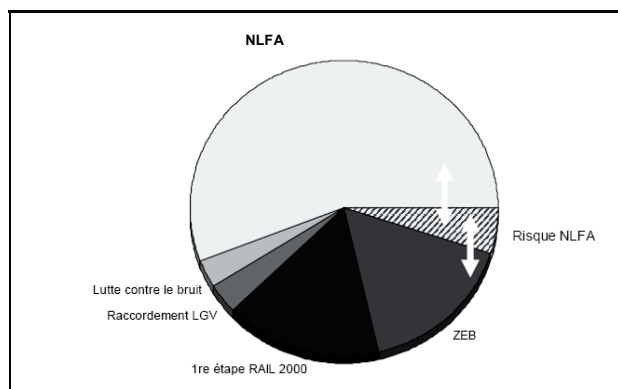
⁵⁰ Message du 26 mai 2004 relatif à loi sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (FF **2004** 3531)

425 millions et voté un crédit de 1090 millions de francs. Il a ainsi lié des ressources financières du fonds FTP sans tenir compte de la maturité des différents projets de raccordement aux LGV. Le Conseil fédéral estime que les fonds alloués aux différents projets doivent suffire et il n'a donc prévu aucune réserve.

Le montant des fonds disponibles pour le financement du projet ZEB dépend donc principalement du montant actualisé du crédit d'ensemble pour la NLFA, à condition que le cadre financier fixé politiquement à 30,5 milliards de francs (prix 1995) pour les projets du FTP soit maintenu et que le Parlement ne revienne pas sur sa décision relative au crédit d'engagement concernant la première phase du raccordement aux LGV (figure 1).

Plus les coûts prévisionnels de la NLFA jusqu'à la fin du projet augmentent, plus il est difficile de réaliser des économies par le biais de compensations et d'un redimensionnement du projet de la NLFA, et plus les besoins financiers de la NLFA jusqu'à la fin du projet s'accroissent. Dans ces conditions, le crédit d'ensemble actualisé pour la NLFA augmente aussi et laisse moins de ressources à disposition pour financer les projets ZEB. L'établissement des besoins financiers nécessite donc un pronostic fiable de tous les coûts attendus jusqu'à la fin du projet.

Figure 1



Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006

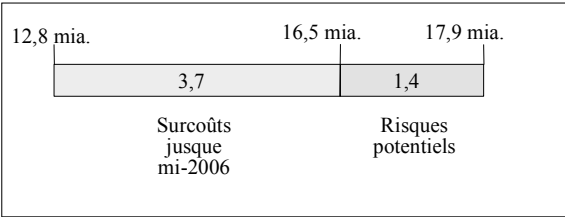
3.3.1 Projection des coûts du projet et des frais financiers de la NLFA jusqu'à la fin du projet

Rapport d'étape sur la NLFA n° 21 (situation mi-2006)

Le projet ZEB mis en consultation s'appuie sur les chiffres qui figurent dans le rapport d'étape sur la NLFA n° 21 (situation mi-2006). L'OFT y fait état de coûts finals prévisionnels de 16,5 milliards de francs (prix 1998, hors renchérissement, intérêts intercalaires et TVA) ainsi que de risques potentiels de 1,4 milliards. Les coûts finals prévisionnels sont un pronostic consolidé établi sur la base de la situation actuelle du projet. La somme de cette projection du coût final et des risques

potentiels représentait un montant total de 17,9 milliards de francs (prix 1998) à financer au titre de la NLFA. Le rapport d'étape sur la NLFA n° 21 a été publié fin septembre 2006 (figure 2).

Figure 2



Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006

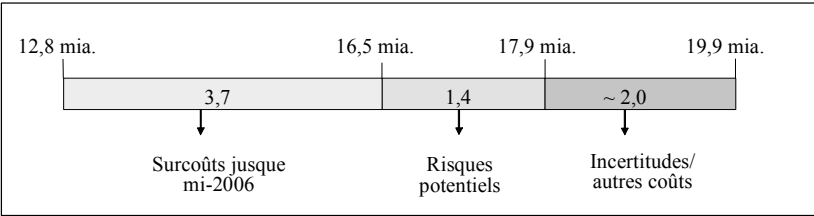
Communication de l'OFT à l'automne 2006

Le 27 septembre 2007, dans une interview donnée à un journaliste, le directeur de l'OFT a affirmé que le coût total de la NLFA pourrait atteindre 24 milliards de francs d'ici la fin du projet (prix effectif). Cette déclaration avait semé le trouble quant au coût de la NLFA et l'OFT a dû expliquer d'où il tenait ce chiffre «magique» et quelles en étaient les implications financières. Il a donné ces informations à la DSN le 3 octobre et les a rendues publiques le 17 octobre 2006 lors d'une conférence de presse.

Lors de l'élaboration de la vue d'ensemble sur le FTP et de la planification du projet ZEB, l'OFT avait chargé ATG d'estimer le besoin financier maximal pour l'axe du Saint-Gothard jusqu'à la fin du projet. ATG a donc mené une analyse approfondie des risques.

En septembre 2006 – presque simultanément à la publication du rapport d'étape sur la NLFA n° 21 (situation mi-2006) – les premiers résultats de l'analyse des risques d'ATG montrèrent que les incertitudes identifiées dans les secteurs Prestations, Marché, Procédure et Imprévus présentaient des incidences sur les coûts et une probabilité de réalisation d'une ampleur insoupçonnée et qui dépassaient le cadre financier estimé jusque-là. Par la suite, l'OFT a donc relevé le besoin financier pour la NLFA de 2 milliards de francs, le portant à 19,9 milliards (prix 1998; figure 3).

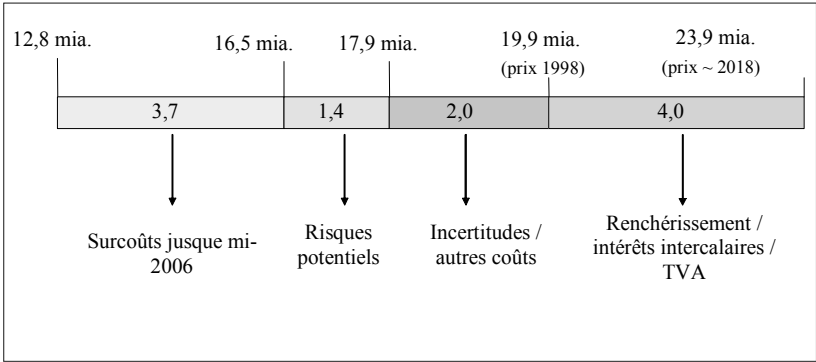
Figure 3



Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006

Indépendamment des coûts du projet, des frais financiers courent au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA à mesure que progresse la réalisation des ouvrages. Les responsables du projet n'ont pratiquement aucune emprise sur ces charges. Le Parlement avait décidé de ne pas intégrer ces coûts dans le crédit d'ensemble pour la NLFA. Telle est d'ailleurs la pratique usuelle pour les grands projets de construction de la Confédération. Le Conseil fédéral avait d'ailleurs relevé ce point dans sa brochure explicative sur la votation populaire du 27 septembre 1992. Selon les estimations courantes, les frais financiers courus jusqu'à la fin du projet atteindront environ 4,0 milliards de francs (prix effectifs). C'est en additionnant ce montant aux 19,9 milliards évoqués précédemment que le directeur de l'OFT était arrivé au chiffre de 24 milliards de francs (prix effectifs) articulé dans son interview (figure 4).

Figure 4



Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006

Préalablement à l'établissement du rapport d'étape sur la NLFA n° 22 et du projet de vue d'ensemble sur le FTP, l'OFT avait demandé à ATG et aux CFF d'approfondir encore les études dont les résultats avaient été communiqués à l'automne. Il voulait obtenir la liste exhaustive, et les coûts induits, de toutes les prestations identifiées comme nécessaires pour la réalisation des tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri, y compris les raccordements à la ligne principale, et pour la mise en service de la ligne de base du Saint-Gothard, y compris l'alimentation en courant de traction et les interfaces ETCS Level 2.

Rapport d'étape sur la NLFA n° 22 (situation fin 2006)

Dans sont rapport d'étape sur la NLFA n° 22 (situation fin 2006) publié le 12 avril 2007, l'OFT fait désormais état de coûts finals prévisionnels de 16,9 milliards de francs environ et de risques potentiels oscillant entre 1,8 et 2,8 milliards, ce qui porte les besoins financiers pour la NLFA entre 19 et 20 milliards de francs (prix 1998). Ce chiffre correspond parfaitement aux prévisions avancées en septembre 2006.

Le tableau 3 ci-dessous donne un aperçu de la projection des coûts du projet conformément à l'évaluation actualisée des coûts et des risques de l'OFT.

Tableau 3

Projection des coûts de la NLFA jusqu'à la fin du projet (situation fin 2006)

Coûts du projet (prix 1998)	Augmentation	Total arrondi	Coûts arrondis
Coûts prévisionnels du projet (votation populaire de 1998)			12,8
+ Total des surcoûts du projet de 1998 à 2006		+4,1	
Sécurité et état de la technique	+1,6		
Améliorations dans l'intérêt de la population et de l'environnement	+0,5		
Reports dus à des facteurs politiques et juridiques	+0,6		
Géologie	+0,8		
Extensions du projet	+0,2		
Adjudications et décomptes finals	+0,4		
= Coûts prévisionnels du projet			16,9
+ Nouvelles prestations des CFF		+0,3	
TBG et TBC: alimentation en courant de traction et mise en service (impératif mais pas encore financé)	+0,3		
= Coûts prévisionnels du projet, nouvelles prestations des CFF comprises			17,2
+ Risque potentiel selon analyse des risques de l'OFT (valeur moyenne = 2,3 milliards)		min. +1,8 max. +2,8	
= Coût du projet d'ici la fin du projet (prix 1998)			min. 19,0 max. 20,0

Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006; en milliards de francs, arrondi

Le coût global effectif de la NLFA d'ici la fin du projet est la somme des coûts du projet et des frais financiers imputables au renchérissement, aux intérêts intercalaires et à la TVA.

Tableau 4

Projection des frais financiers de la NLFA jusqu'à la fin du projet (situation fin 2006)

Frais financiers (prix effectifs)		Charges arrondies
Frais financiers au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA		
cumulés du début du projet jusqu'en 2006		+2,5
Renchérissment mesuré par l'indice	+1,3	
Renchérissment après contrats	+0,6	
TVA	+0,4	
Intérêts intercalaires	+0,2	
estimés de 2007 jusqu'à la fin du projet		+1,5
= Total des frais financiers jusqu'à la fin du projet (prix effectifs)		4,0
<i>Source</i> : rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1 ^{er} juillet au 31 décembre 2006; en milliards de francs, arrondi		

Tableau 5

Projection des coûts du projet et des frais financiers de la NLFA jusqu'à la fin du projet (situation fin 2006)

	Coûts
Coût maximal du projet d'ici la fin du projet (prix 1998)	min. 19,0 max. 20,0
+ Total des frais financiers jusqu'à la fin du projet (prix effectifs)	+4,0
= Somme des coûts du projet et des frais financiers jusqu'à la fin du projet (prix effectifs)	min. 23,0 max. 24,0
<i>Source</i> : rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1 ^{er} juillet au 31 décembre 2006; en milliards de francs, arrondi	

La structure des coûts du projet et des frais financiers sera examinée en détail aux ch. 5.2 à 5.4.

Seuls les coûts du projet ont une influence sur la détermination des besoins financiers actualisés de la NLFA jusqu'à la fin du projet, puisque les frais financiers ne sont pas inclus dans le crédit d'ensemble pour la NLFA mais dans les rallonges de crédit décidées par le Conseil fédéral.

La projection des coûts du projet montre que l'enveloppe financière limitée qui a été fixée par le Parlement ne suffira pas pour couvrir les prestations supplémentaires et les surcoûts de la NLFA, et ce malgré les mesures de compensation déjà réalisées ou envisagées (ch. 6.1). C'est pourquoi le Conseil fédéral a proposé, en guise de nouvelles mesures d'optimisation du projet, de renoncer à certaines parties du projet de la NLFA.

3.3.2

Modification de la commande de la Confédération (réajustement des prestations)

Les parties du projet de la NLFA qui sont en cours de réalisation ont aussi été inclus dans la vue d'ensemble sur le FTP. Jusqu'à présent, dans sa conception générale, la NLFA comprenait trois éléments principaux, à savoir les tunnels de base du Løetschberg, du Saint-Gothard et du Ceneri, ainsi qu'une desserte de la Suisse orientale par le tunnel de base du Zimmerberg et le tunnel du Hirzel.

Dans le projet mis en consultation au printemps 2007, le Conseil fédéral propose de reporter au-delà de 2030 les décisions concernant la date de réalisation des deux derniers ouvrages. Les ressources financières de la NLFA prévues à ce titre (835 millions de francs, prix 1998), seront utilisés pour le projet ZEB.

Les aménagements de tronçons prévus sur l'axe du Saint-Gothard en vue de garantir ou d'harmoniser les capacités sur les lignes d'accès entre Bâle et Chiasso/Luino ont été intégrés dans la planification du ZEB. Etant donné que ces prestations présentent un lien direct avec le projet d'offre du ZEB, le Conseil fédéral veut que les ressources prévues à ce titre (300 millions de francs, prix 1998) soient aussi intégrées dans le projet ZEB.

Pour garantir le bon fonctionnement des infrastructures mises en place dans le cadre de la NLFA, d'autres projets doivent être réalisés en parallèle. Il s'agit notamment de l'alimentation en courant de traction, de la mise en service des tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri, de parties de projet indispensables qui n'ont pas été prévues jusqu'à présent et enfin de la réalisation des interfaces avec le système de signalisation et d'arrêt automatique des trains ETCS. Le Conseil fédéral veut régler le financement de ces prestations dans le cadre du crédit d'ensemble pour la NLFA.

Tableau 6

**Résumé du réajustement des prestations liées à la NLFA
(selon le projet ZEB et le rapport d'étape sur la NLFA n° 22)**

Coûts du projet (prix 1998)	Chiffres selon Vue d'ensemble sur le FTP	Chiffres selon Rapport d'étape NLFA n° 22
Coûts prévisionnels du projet fin 2006	16 518	16 886
+ Prestations supplémentaires pour la NLFA	+453	+300
TBG et TBC: courant de traction	+145	+300
TBG et TBC: mise en service (impératif mais pas encore financé)	+255	
Interfaces ETCS Level 2	+53	
– Réduction des prestations de la NLFA	–1 135	–1 135
Report de la NLFA sur le ZEB		
Aménagement de tronçons sur l'axe du Saint-Gothard	–300	–300
Report de la NLFA sur le ZEB et mise en veille		
Tunnel de base du Zimmerberg	–632	–632
Tunnel du Hirzel	–203	–203
= Total des coûts réajustés du projet de la NLFA fin 2006 (prix 1998)	15 837	16 052
+ Parties non financées du projet, risques et difficultés impré- visibles selon projet mis en consultation	min. +2 300 max. +3 000	
+ Risque potentiel selon analyse des risques de l'OFT à fin 2006		min. +1 800 max. +2 800
= Total des coûts du projet d'ici la fin du projet (prix 1998)	min. 18 137 max. 18 837	min. 17 852 max. 18 852

Sources: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006; projet de vue d'ensemble sur le FTP mis en consultation, tableau 9; prix de 1998 en millions de francs, arrondi

Selon les chiffres fournis dans le rapport d'étape sur la NLFA n° 22, les coûts réajustés du projet à fin 2006 ont augmenté de 215 millions de francs par rapport aux chiffres fournis dans le projet du Conseil fédéral mis en consultation.

Par contre, le nouveau rapport d'étape fait figurer une partie des projets non financés dans les coûts finals prévisionnels tandis qu'une autre partie ainsi que les difficultés imprévues sont incluses dans les risques.

C'est la raison pour laquelle, au final, le coût du projet d'ici la fin du projet ne présente qu'une différence marginale entre les deux points de vue.

3.3.3

Adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA

Comme il ne s'agit pas uniquement d'adapter les crédits d'engagement, mais également le catalogue des prestations de la NLFA, le Conseil fédéral ne propose par un second crédit additionnel mais une adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA. Il veut que le montant de ce nouveau crédit soit fixé de telle sorte qu'il soit possible de garantir à long terme le financement des coûts prévisionnels du projet (coûts finals prévisionnels + risques potentiels).

Le besoin financier se situe entre 2,3 et 3,3 milliards de francs (prix 1998) *avec* abandon de parties de projet et entre 3,4 et 4,4 milliards (prix 1998) *sans* abandon de parties du projet.

Le crédit d'ensemble pour la NLFA adapté devrait ainsi être fixé entre 17,9 et 18,9 milliards de francs (prix 1998) *avec* abandon de parties du projet et entre 19,0 et 20,0 milliards de francs (prix 1998) *sans* abandon de parties du projet.

L'écart entre les crédits nécessaires conformément aux données du rapport d'étape sur la NLFA n° 22 (17,9 à 18,9 milliards de francs) et à la vue d'ensemble sur le FTP (18,1 à 18,8 milliards de francs) est donc marginal.

Tableau 7

Montant à financer jusqu'à la fin du projet de la NLFA *avec* abandon de parties du projet

Crédits (prix 1998 avec IRN)	mia. de fr.	Coûts (prix 1998 avec IRN)	mia. de fr.
Crédits d'engagement Ouvrages NLFA + Crédit d'engagement Réserves 15 %	12,8 +1,9	Coûts prévisionnels du projet (1998)	12,8
= Crédit global de la NLFA (1999)	14,7		
+ 1 ^{er} crédit additionnel Réserves (2004)	+0,9	+ Surcoûts 1998 à 2006	+4,1
= Crédit global de la NLFA (2004)	15,6	= Coûts finals prévisionnels (fin 2006)	16,9
		+ Prestations supplémentaires	+0,3
		+ Risques potentiels	+1,8 à +2,8
+ Crédit nécessaire (crédit d'ensemble ajusté 2008) <i>avec</i> abandon de prestations	+2,3 à +3,3	- Abandon Zimmerberg, Hirzel et accès NLFA sur l'axe du Saint-Gothard	-1,1
= Crédit d'ensemble NLFA (2008)	17,9 à 18,9	= Coûts du projet d'ici la fin du projet	17,9 à 18,9

Source: secrétariat de la DSN; en milliards de francs, arrondi

**Montant à financer jusqu'à la fin du projet de la NLFA
sans abandon de parties du projet**

Crédits (prix 1998 avec IRN)	mia. de fr.	Coûts (prix 1998 avec IRN)	mia. de fr.
Crédits d'engagement Ouvrages NLFA + Crédit d'engagement Réserves 15%	12,8 +1,9	Coûts prévisionnels du projet (1998)	12,8
= Crédit global de la NLFA (1999)	14,7		
+ 1 ^{er} crédit additionnel Réserves (2004)	+0,9	+ Surcoûts 1998 à 2006	+4,1
= Crédit global de la NLFA (2004)	15,6	= Coûts finals prévisionnels (fin 2006)	16,9
+ Crédit nécessaire (crédit d'ensemble ajusté 2008) sans abandon de prestations	+3,4 à +4,4	+ Prestations supplémentaires	+0,3
		+ Risques potentiels	+1,8 à +2,8
= Crédit global de la NLFA (2008)	19,0 à 20,0	= Coûts du projet d'ici la fin du projet	19,0 à 20,0
Source: secrétariat de la DSN; en milliards de francs, arrondi			

3.3.4 Volume d'investissements du ZEB

Pour déterminer les ressources résiduelles du fonds FTP qui pourraient être mise à disposition des projets du ZEB, il faut tout d'abord convertir les coûts des quatre projets FTP pour les ramener aux mêmes prix de référence⁵¹.

Selon la vue d'ensemble sur le FTP, les crédits requis pour la NLFA se situent entre 18,1 et 18,8 milliards de francs (prix 1998). Les fonds résiduels utilisables pour le ZEB seraient alors de 4,5 à 5,3 milliards de francs (prix 2006).

Selon le dernier rapport d'étape sur la NLFA (n° 22), les crédits requis pour la NLFA se situent entre 17,9 et 18,9 milliards de francs (prix 1998). Les fonds résiduels utilisables pour le ZEB seraient alors de 4,2 à 5,3 milliards de francs (prix 2006).

La différence entre le montant résiduel calculé sur la base des chiffres fournis dans le rapport d'étape sur la NLFA et celui dont il est fait état dans la vue d'ensemble sur le FTP est donc marginale.

Ces ressources résiduelles ne seront toutefois disponibles que si les projets du tunnel de base du Zimmerberg et le tunnel du Hirzel sont biffés de l'arrêté sur le transit alpin, et par conséquent s'ils ne sont plus financés. Si l'on ne renonce pas à la réalisation de ces deux ouvrages, il faut s'attendre à des besoins de crédits supplémentaires au titre de la mise à niveau des équipements de sécurité.

Toutes ces projections présupposent en outre que l'enveloppe financière de 30,5 milliards de francs (prix 1995) allouées aux projets FTP ne soit pas modifiée par une décision politique et que le Parlement ne revienne pas sur sa décision concernant le crédit d'engagement pour la première phase du raccordement aux LGV.

⁵¹ Projet du 4 avril 2007 mis en consultation: vue d'ensemble sur le FTP, tableau 11

3.4

Période des investissements ZEB

Le financement du projet ZEB dépend non seulement des ressources résiduelles disponibles après le financement des projets FTP (ch. 3.3), dont le volume d'investissement avoisine les 30,5 milliards de francs (prix 1995), mais également de la trésorerie du fonds FTP. Le premier paramètre détermine combien il est possible d'investir (volume d'investissement), le second à partir de quand cela sera possible (fenêtre temporelle).

3.4.1

Prolongation du délai de remboursement

En 2005, se fondant sur le message FINIS⁵², le Parlement a modifié le mode de financement des projets FTP⁵³. La valeur cumulée des avances octroyées par la Confédération a alors été limitée à 8,6 milliards de francs (prix 1995)⁵⁴. En outre, le plafond des avances ne peut pas être augmenté pour réaliser de nouveaux projets ou parties de projet. Les avances cumulées sont indexées jusqu'à la fin de 2010.

Les avances sont entièrement remboursables à partir de 2015 et les règles régissant le remboursement ne peuvent pas être assouplies pour réaliser de nouveaux projets ou parties de projet. En cas de retards de construction ou d'autres événements imprévisibles, le Conseil fédéral peut reporter de deux ans au plus les échéances pour l'indexation et pour le début du remboursement des avances.

Sur la base des simulations actualisées du fonds (simulation des flux de trésorerie), le Conseil fédéral relève que le projet de la NLFA pourrait rencontrer des difficultés si les avances doivent être remboursées à partir de 2015. Pour assouplir la marge de manœuvre tout en garantissant le financement de la NLFA, le projet mis en consultation propose en revanche de modifier le délai de remboursement des avances, en le liant désormais à la date de mise en service commerciale du tunnel de base du Saint-Gothard. Selon le rapport d'étape sur la NLFA n° 22 (situation fin 2006), la mise en service de l'axe du Saint-Gothard est prévue en 2017. Ce délai pourrait être reporté jusqu'à quatre ans en raison d'incertitudes, mais si les conditions sont favorables, il pourrait aussi être avancé d'une année environ.

Compte tenu des récentes modifications de fond apportées au règlement du fonds FTP par le Parlement, le Conseil fédéral a renoncé à proposer des adaptations plus radicales.

3.5

Appréciation de la DSN: vue d'ensemble sur le FTP

Dans le cadre de ses attributions de haute surveillance, la DSN contrôle entre autres si le cadre juridique est respecté. En cas de modification prévue des conditions générales, elle en examine les conséquences pour la réalisation de la NLFA.

⁵² Message du 8 septembre 2004 relatif aux modifications du financement des projets FTP (FF **2004** 4977)

⁵³ Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 17 juin 2005 portant modification de l'arrêté fédéral portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (RO **2005** 2517)

⁵⁴ Art. 6, arrêté fédéral du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (RS **742.140**)

Dans le présent rapport d'activité, la DSN a relevé quelques points essentiels de la vue d'ensemble sur le FTP mise en consultation par le Conseil fédéral. Elle les a examinés et donne ici son appréciation dans l'optique de la haute surveillance parlementaire sur la NLFA, à l'intention des commissions mères. Elle a limité son examen à l'adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA et à la modification du règlement du fonds FTP.

Lors de la publication du projet définitif du Conseil fédéral concernant le nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA, la délégation décidera s'il y a lieu d'approfondir sa prise de position à l'intention des commissions chargées de l'examen préalable.

3.5.1 Priorité à la NLFA

Dans son dernier rapport d'activité⁵⁵, la DSN avait expliqué pour quelles raisons elle jugeait qu'il fallait donner la priorité aux investissements de la NLFA.

Au vu des surcoûts attestés, la DSN se réjouit de l'intention du Conseil fédéral d'utiliser les ressources du fonds FTP en priorité pour réaliser la NLFA. Cela permettra d'éviter des reports d'échéance ou même un arrêt de la construction faute de crédits suffisants.

Chaque report d'échéance entraîne des coûts supplémentaires qui ont des répercussions sur le fonds FTP (coûts d'éventuelles mesures d'accélération, coûts de parties du projet déjà réalisées mais pas encore utilisées, frais financiers au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA, etc.).

Durant l'année sous revue, la DSN s'est déclarée explicitement favorable au principe selon lequel le respect des coûts prime le respect des délais (priorités entre les objectifs de coûts, optimisation des échéances). Les objectifs de coûts sont fixés par le Parlement dans un arrêté fédéral (allocation des crédits d'engagement). Sur le plan formel, le Parlement n'a fixé aucun objectif temporel, donc aucune date butoir pour la réalisation de la NLFA. Les échéances intermédiaires et finales ont été fixées par le Conseil fédéral dans les conventions conclues avec les constructeurs et les gestionnaires de l'infrastructure.

3.5.2 Examen de tous les projets FTP approuvés

Dans la vue d'ensemble sur le FTP, le Conseil fédéral a réexaminé tous les éléments du projet de la NLFA que le Parlement a déjà approuvées mais dont la construction n'a pas encore commencé. Il est parvenu à la conclusion qu'il était possible de renoncer à la réalisation du tunnel de base du Zimmerberg et du tunnel du Hirzel dans le cadre du projet de la NLFA.

⁵⁵ Rapport d'activité de la DSN du 8 mai 2006, ch. 5.3.1 (FF **2006** 4307)

En revanche, les projets de raccordement aux LGV qui ont déjà été approuvés par le Parlement mais dont la construction n'a pas encore commencé n'ont pas été soumis à un examen de fond par le Conseil fédéral.

Les ressources étant limitées, dans le cadre de sa haute surveillance sur la réalisation de la NLFA la DSN insiste constamment pour que l'on examine des mesures d'optimisation du projet (planification de mesures de compensation, adaptation des normes, redimensionnement). Elle attend du Conseil fédéral qu'il applique aussi une approche stricte pour les autres projets FTP. En épargnant les raccordements aux LGV, le gouvernement éveille le sentiment que les ressources résiduelles disponibles pour le ZEB dépendent exclusivement de l'évolution des coûts de la NLFA, et plus concrètement de l'axe du Saint-Gothard. La DSN doute du bien-fondé de cette approche, tant sur le plan politique que financier, car elle met en concurrence des projets complémentaires du FTP, à savoir la NLFA et le ZEB, respectivement les liaisons ferroviaires Nord-Sud et Est-Ouest.

On admet volontiers que, compte tenu de la différence entre le volume d'investissements de la NLFA et des raccordements aux LGV, l'influence des coûts de la NLFA est plus grande. Mais vu la marge de manœuvre étroite du projet ZEB, une optimisation dans le domaine des raccordements aux LGV pourrait contribuer à la stabilité du programme d'investissements du ZEB. D'autant plus que, selon la vue d'ensemble sur le FTP, aucune réserve n'a été prévue pour le projet ZEB.

Un examen général du potentiel d'optimisation de tous les projets FTP approuvés, y compris ceux du raccordement aux LGV, et l'établissement d'un ordre de priorité fondé sur des critères identiques donne au Parlement la possibilité de prendre ses décisions sur la base d'informations complètes, ce qui lui permet d'exploiter pleinement sa marge discrétionnaire.

Dans cette liste, la DSN considère qu'il conviendrait de donner la priorité aux projets FTP qui améliorent les conditions de réalisation et d'exploitation de la NLFA. Elle pense en particulier aux voies d'accès à la NLFA par le nord et par le sud en Suisse.

3.5.3 Risques sur coûts

Pour le dernier rapport d'étape, ATG a dû quantifier les risques inhérents à la projection des coûts. Les postes évalués débouchent sur des risques potentiels de 3,6 milliards de francs. La valeur moyenne des probabilités de réalisation individuelles est de 62 %, mais la probabilité de certains postes est plus élevée. Au total, ATG fait état d'un risque sur coûts (volume $\times$ probabilité de réalisation) d'environ 2,25 milliards de francs (prix 1998).

Dans son analyse des risques effectuée dans l'optique de la Confédération, l'OFT parle quant à lui de risques potentiels de 1,8 à 2,3 milliards de francs (prix 1998).

Les chiffres donnés dans le projet mis en consultation et les chiffres actualisés du rapport d'étape sur la NLFA n° 22 font état de risques sur coûts importants, surtout en regard des volumes d'investissement à venir. Le rapport entre les coûts finals prévisionnels de l'axe du Saint-Gothard (10,55 milliards de francs) et les risques potentiels de cet ouvrage est élevé. La DSN soutient donc les efforts coordonnés de l'OFT et d'ATG qui ont pour but de contrôler ces chiffres d'ici le troisième trimestre 2007, afin que les coûts finals prévisionnels incluent tous les risques les plus probables et que la marge d'erreur du risque sur coûts puisse être éliminée. Ce travail est indispensable pour pouvoir déterminer le montant du nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA et ainsi, le volume des fonds résiduels qui seront disponibles pour réaliser les projets du ZEB.

3.5.4 Mesures de compensation

Dans sa vue d'ensemble sur le FTP, le Conseil fédéral constate que l'enveloppe financière limitée qui a été fixée par le Parlement ne suffira pas pour couvrir les prestations supplémentaires et les surcoûts de la NLFA, et ce malgré les mesures de compensation des constructeurs qui sont déjà réalisées ou envisagées.

Se fondant sur le dernier rapport d'étape sur la NLFA, la DSN forme le même jugement sur le potentiel de compensations d'ATG (ch. 6.1). En revanche, elle ne peut pas encore se prononcer sur le potentiel de compensations dans le cadre des nouvelles prestations qui incombent aux CFF.

3.5.5 Renonciation au tunnel du Hirzel et au tunnel de base du Zimmerberg

Jusqu'à présent, dans sa conception générale, la NLFA comprenait les tunnels de base du Lœtschberg, du Saint-Gothard et du Ceneri, ainsi qu'une desserte de la Suisse orientale par le tunnel de base du Zimmerberg (entre Thalwil et Litti-Baar) et le tunnel du Hirzel. Le Conseil fédéral considère que, dans l'horizon de planification du projet ZEB, qui va jusqu'à 2030, il est possible de renoncer au tunnel du Hirzel et au tunnel de base du Zimmerberg sans mettre en péril l'offre de transport visée. Il propose de reporter la décision relative à une réalisation de ces deux ouvrages jusqu'après 2030 et d'affecter au ZEB les ressources de la NLFA à hauteur de 835 millions de francs (prix 1998) qui étaient prévues à cet effet.

Dans l'optique de la haute surveillance parlementaire sur la NLFA, la question qui se pose est de savoir quelles sont les conséquences globales de ce redimensionnement pour le projet de la NLFA. Car outre les effets financiers positifs d'une telle décision, la DSN doit considérer son impact sur les capacités de l'axe Nord-Sud et s'assurer que les objectifs décidés par le Parlement dans l'arrêté sur le transit alpin seront aussi atteints sans ces deux tunnels. La délégation ne s'exprime pas sur les implications de cette décision pour les transports régionaux, cette question étant de la compétence des CTT.

Dans le message sur le FTP⁵⁶ de 1996, le Conseil fédéral avait rétrogradé la priorité du tunnel du Hirzel, arguant que la ligne express des Préalpes (Voralpenexpress) était plus attractive pour le trafic voyageurs de la Suisse orientale (par exemple de Saint-Gall) en direction de l'axe du Saint-Gothard et du sud qu'une liaison par le tunnel du Hirzel. De plus, l'extension du réseau prévue dans le cadre de RAIL 2000 allait permettre de faire transiter le fret par Zurich. Lors des débats sur le FTP, le Parlement a décidé de réaliser le tunnel du Hirzel et d'augmenter le crédit FTP en conséquence. Cette décision avait été justifiée par le potentiel du trafic de marchandises du Bade-Wurtemberg et de la Bavière en direction du sud, la crainte étant que le jour où l'autoroute allemande arriverait jusqu'au lac de Constance, donc aux portes de la vallée du Rhin, et que la limite des 28 tonnes serait abolie, une avalanche de poids lourds déferlerait sur l'axe du San Bernardino. Aujourd'hui ces craintes ne sont plus justifiées. Le Conseil fédéral considère aussi comme hautement hypothétique l'argument selon lequel il faudrait se réserver l'option du tunnel du Hirzel au cas où le tunnel du Brenner ne serait pas construit et où le trafic de fret de l'Allemagne méridionale se reporterait sur l'axe du Saint-Gothard, car les capacités de ces voies d'accès sont tout de même limitées. Le raccordement de la Suisse orientale peut donc être réalisé beaucoup plus efficacement par Zurich et Arth-Goldau (comme cela est prévu dans le ZEB).

Selon le Conseil fédéral, le projet d'offre déterminant pour le ZEB ne prévoit pas de faire transiter des trains de marchandises par le tunnel de base du Zimmerberg, tout le trafic de fret à travers les Alpes circulant par le Freiamt en direction du Sud. Dès lors, cet ouvrage n'est plus indispensable du point de vue du trafic marchandises.

Après l'ouverture des tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri, le gain de temps entre Zurich et Lugano/Milan sera d'une heure pour le trafic voyageurs, ce qui permettra la mise en place d'un horaire cadencé offrant de meilleures correspondances en Italie. Renoncer au tunnel de base du Zimmerberg entraînerait la perte de six minutes sur les liaisons Nord-Sud. Pour atteindre malgré tout les capacités prévues dans le trafic voyageurs et pour garantir la stabilité de l'horaire, le plan d'exploitation devrait ainsi renoncer à certains arrêts sur l'axe du Saint-Gothard pour les trains internationaux

La DSN est d'avis que la décision de renoncer au tunnel du Hirzel dans le cadre de la NLFA peut se justifier.

Avant de renoncer au tunnel de base du Zimmerberg, il faut toutefois que l'importance de cet ouvrage pour la NLFA et les conséquences opérationnelles de sa non-réalisation soient présentées et expliquées de façon plus détaillée et plus claire que ce n'est le cas dans le projet mis en consultation.

3.5.6 Prestations supplémentaires

Le Conseil fédéral explique qu'il faut mener à bien d'autres projets parallèlement au projet global de la NLFA, afin d'en garantir l'exploitation commerciale. Il pense par exemple à l'alimentation en courant de traction (réalisation d'installations de main-

⁵⁶ FF 1996 648

tenance et pour le courant de traction), à l'acquisition et à la transformation du matériel roulant et aux adaptations nécessaires dans l'organisation des entreprises de transport ferroviaire. Ces projets doivent être planifiés et réalisés dans l'optique du réseau.

Les nouvelles prestations proposées concernent en partie la mise en service et en partie l'alimentation en courant de traction de la NLFA.

- Les prestations relatives à la *mise en service* de la NLFA n'ont été incluses dans les coûts du projet ni dans l'arrêté sur le transit alpin de 1992, ni dans l'arrêté sur le FTP de 1998. A l'époque, l'idée était que les gestionnaires pressentis, les CFF et le BLS, financeraient la mise en service par leurs propres ressources ou par le biais d'autres crédits. Aujourd'hui, force est de constater que le coût des travaux de mise en service avait alors été sous-estimés. Il faut dire qu'une infrastructure aussi complexe n'avait encore jamais été exploitée.

Ce n'est que tardivement que l'on a pris la pleine mesure de la charge qu'allait représenter la mise en service du tunnel de base du Lötschberg. Il a alors paru logique de recourir aux réserves du crédit de la NLFA pour financer ces travaux à si court terme. Par analogie, la mise en service des tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri devrait aussi être financée par le biais du crédit de la NLFA.

- L'annexe à l'arrêté fédéral concernant le crédit global destiné à la réalisation du projet de ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes ainsi que la liste d'ouvrages de 1992 prévoyaient des prestations au titre de l'*alimentation en courant de traction* à hauteur de 140 millions de francs pour l'axe du Lötschberg et de 340 millions de francs pour l'axe du Saint-Gothard. Au Lötschberg, ces fonds ont été utilisés pour réaliser la ligne de 132 kV à travers le tunnel de base.

Au Saint-Gothard, lors de la conclusion de la convention AlpTransit entre la Confédération et ATG en 2000, il avait été convenu explicitement que les prestations concernant la mise en service et l'alimentation en courant de traction du nouveau tronçon étaient exclues des prestations. Ce changement est justifié par la réforme des chemins de fer intervenue entretemps.

Par analogie à ce qui s'est fait au Lötschberg, le Conseil fédéral veut financer des prestations supplémentaires au titre de la mise en service des tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri, ainsi que de l'alimentation en courant de traction, à hauteur de 300 millions de francs (prix 1998) par le biais du crédit d'ensemble pour la NLFA. L'alimentation en courant de traction faisait partie de la NLFA dans le projet soumis à votation en 1992 et en avait été supprimée en 1998 lors du redimensionnement du projet.

La DSN a chargé l'OFT de présenter de manière transparente l'historique des prestations relatives à l'alimentation en courant de traction qui ont fait partie du projet de la NLFA, en indiquant quand et pourquoi certains éléments ont été supprimés et sur la base de quels critères, et en distinguant aussi très clairement les éléments financés dans le cadre de la NLFA de ceux qui le sont par d'autres canaux.

3.5.7

Délai de remboursement des avances au fonds FTP

La dernière modification fondamentale du mode de financement des quatre projets FTP par le biais du fonds FTP remonte à 2005. La DSN prend acte de la volonté du Conseil fédéral de respecter cette décision récente du Parlement et de ne pas demander de nouvelle modification de fond dans les modalités de financement.

Pour assouplir la marge de manœuvre pour la NLFA et le ZEB tout en garantissant le financement de la NLFA, le projet mis en consultation propose en revanche de modifier le délai de remboursement des avances, en le liant désormais à la date de mise en service commerciale du tunnel de base du Saint-Gothard (~2017). La mise en service pourrait être reportée jusqu'à quatre ans en raison d'incertitudes, mais si les conditions sont favorables, elle pourrait aussi être avancée d'environ une année (voir annexe 6.4: simulation du fonds FTP avec et sans ZEB).

Chaque report d'échéance entraîne des coûts supplémentaires qui ont des répercussions sur le fonds FTP (coût de la planification et de la coordination continues, coûts d'éventuelles mesures d'accélération, coûts de parties du projet déjà réalisées mais pas encore utilisées, frais financiers au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA, etc.). Ces coûts renchérissent la NLFA et, du fait de la prolongation de la durée du fonds FTP et des recettes qui y sont affectées, ils sont indirectement assimilables à une hausse d'impôts.

De plus, en retardant la fin des travaux de construction et de mise en service, les risques sur coûts diminuent plus lentement. Cette incertitude a aussi des répercussions sur la sécurité des investissements en faveur du ZEB, via le fonds FTP.

Malgré l'intérêt qu'un report de la mise en service de la NLFA pourrait représenter pour la réalisation des projets ZEB, il est du devoir du Parlement de veiller à ce que la NLFA soit achevée promptement, car cela réduit les risques, les coûts globaux et la charge fiscale indirecte (via l'alimentation du fonds FTP).

3.5.8

Evaluation des ressources nécessaires au titre du crédit d'ensemble pour la NLFA

Le Parlement a adopté l'arrêté sur le financement du transit alpin⁵⁷ qui institue le crédit global de la NLFA en 1999. Ayant déjà fait l'expérience de dépassements budgétaires colossaux dans le cadre d'autres projets financés par la Confédération, et compte tenu des milliards qui allaient être investis dans les projets FTP, le Parlement voulait un système qui maintienne la pression sur les responsables de projet, afin qu'ils maîtrisent les dépenses. C'est dans cet esprit qu'il avait fait les choix politiques suivants:

- *Crédit d'engagement «Réserves» calculé au plus juste dans le crédit global de la NLFA:* le Parlement a sciemment fixé le montant du crédit d'engagement «Réserves» au plus juste, créant ainsi des réserves moins élevées

⁵⁷ Arrêté fédéral du 8 décembre 1999 sur le nouveau crédit global pour la NLFA (arrêté sur le financement du transit alpin; FF 2000 142)

qu'elles n'auraient dû l'être pour couvrir intégralement le facteur d'incertitude. Au début du projet, celui-ci avait été fixé à 15 % de la somme globale des crédits d'engagement de tous les ouvrages de la NLFA. Les devis qui avaient servi de base à la détermination des crédits reposaient alors en grande partie sur des avant-projets dont la marge de précision des coûts était de ± 25 % ainsi que sur des études de projet dont la marge d'erreur était encore plus grande.

- *Gestion centralisée des réserves par le Conseil fédéral*: contrairement à la pratique habituelle, les constructeurs de la NLFA ne disposent pas de réserves en propre. Celles-ci sont regroupées dans le crédit d'engagement «Réserve». Le Parlement a délégué la gestion des réserves au Conseil fédéral.

En 2003 le Conseil fédéral a présenté un message au Parlement par lequel il sollicitait un crédit additionnel de 900 millions de francs⁵⁸. Début 2004, la projection des coûts a dépassé pour la première fois le crédit d'ensemble pour la NLFA.

- *Acceptation d'un risque de déficit de financement*: dans un rapport complémentaire à son message⁵⁹, le Conseil fédéral avait confirmé son intention de ne relever le crédit d'engagement des réserves que de 900 millions de francs. Il renonçait à couvrir la totalité des besoins financiers de la NLFA alors connus. Le Conseil national, en sa qualité de second conseil, avait suivi le Conseil fédéral dans son argumentation⁶⁰. Le Conseil des Etats s'était déjà prononcé sur le crédit additionnel en décembre 2003 et n'a donc pas pu s'exprimer au sujet des propositions formulées par le Conseil fédéral en avril 2004.

En adaptant aujourd'hui le crédit d'ensemble pour la NLFA, le Conseil fédéral veut garantir le financement des ouvrages dont la construction a déjà commencé, jusqu'à leur achèvement. A cette fin il doit, d'une part, combler le déficit de financement qui est apparu et, d'autre part, financer les risques futurs. Le déficit de financement (coûts finals prévisionnels, minorés des crédits d'engagement alloués), qui atteint actuellement 2,282 milliards de francs (prix 1998; figure 13), devrait être largement compensé par la suppression du tunnel du Hirzel, du tunnel de base du Zimmerberg ainsi que des aménagements de tronçons sur l'axe du Saint-Gothard de l'arrêté sur le transit alpin.

Au ch. 1.3.2.3 du projet mis en consultation, le Conseil fédéral signale pourtant qu'il n'est pas exclu qu'un autre crédit pour la NLFA s'avère nécessaire dans les années à venir. Cette affirmation est en contradiction avec son intention de financer la totalité des coûts du projet de la NLFA jusqu'à la fin du projet, incertitudes et risques compris.

Le montant des crédits d'engagement des différents ouvrages doit être adapté aux coûts actuels connus. Pour l'axe du Lötschberg et les aménagements de la Surselva, dont l'achèvement est imminent, une réserve au titre des incertitudes sera intégrée directement dans le crédit d'engagement. Un nouveau crédit d'engagement sera créé

⁵⁸ 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)

⁵⁹ Rapport du 7 avril 2004 relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF **2004** 2499)

⁶⁰ Arrêté fédéral du 10 juin 2004 sur le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF **2004** 3459)

pour la mise en service de l'axe du Saint-Gothard. Le reste des crédits sollicités servira à alimenter le crédit d'engagement des réserves centralisées.

Le Conseil fédéral propose donc implicitement de rester fidèle à la stratégie actuelle des réserves centralisées et calculées au plus juste.

La question de la dotation des réserves dépend de la stratégie que le Parlement entend mettre en œuvre.

- *Nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA considéré comme un plafond définitif*: si le Parlement veut qu'aucun nouveau crédit additionnel ne soit nécessaire, autrement dit que tous les risques futurs soient couverts dès à présent, la stratégie des réserves limitées doit être remise en cause et il faut s'assurer d'un financement suffisant des risques éventuels.
- *Nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA avec d'éventuels crédits additionnels*: si le Parlement est prêt à voter d'autres crédits additionnels en cas de nécessité, la stratégie des réserves limitées peut être reconduite.

La DSN attend du Conseil fédéral que, d'ici la présentation du message, fin 2007, il fasse établir les besoins de financement de la NLFA de façon détaillée afin de pouvoir fixer le montant du nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA de la manière la plus concrète et la plus fiable qui soit. Compte tenu des incertitudes relatives à la date de mise en service de l'ensemble de l'axe du Saint-Gothard et de la longue durée de ce projet, il faut toutefois s'attendre à un risque financier résiduel après la détermination des besoins concrets en matière de financement.

La DSN va approfondir cette problématique dans la perspective du projet définitif. Elle souligne cependant que le nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA devra entrer en vigueur d'ici fin 2008, sans quoi la NLFA risque d'être confrontée à des problèmes de financement.

3.5.9

Haute surveillance sur la NLFA et sur le ZEB

Le Conseil fédéral sollicite une modification de l'arrêté sur le transit alpin afin que la renonciation au tunnel de base du Zimmerberg et au tunnel du Hirzel soit inscrite dans la loi. La haute surveillance de la DSN définie à l'art. 20, al. 3 à 5 n'est pas concernée par cette révision.

Dans le projet de loi fédérale sur le développement de l'infrastructure ferroviaire, il est prévu que le Conseil fédéral rende compte du projet dans le cadre du rapport de gestion et des messages sur le budget et sur le compte d'Etat. La haute surveillance sur le ZEB sera donc exercée par les CdG, les CdF et la DélFin, comme c'est le cas pour tous les projets FTP à l'exception de la NLFA.

4.1 Evolution du projet «Axe du Lœtschberg»

La construction de l'infrastructure ferroviaire de la ligne de base du Lœtschberg s'est achevée en 2006. A la fin de l'année, tous les équipements ferroviaires nécessaires pour procéder aux courses d'essai étaient installés et fonctionnels.

Des courses d'essai sont effectuées d'un bout à l'autre de la ligne de base du Lœtschberg, entre Wengy Ey (BE) et la gare de Viège (VS), depuis le 1^{er} décembre 2006. Le 16 décembre, un train a atteint pour la première fois la vitesse de 280 km/h à l'intérieur du tunnel de base.

D'ici l'inauguration de l'ouvrage, en juin 2007, il s'agit encore de liquider les derniers travaux et de remédier aux défauts constatés lors des tests et des courses d'essai. Pour obtenir l'autorisation d'exploitation, il faut démontrer que les systèmes sont sûrs et qu'ils fonctionnent conformément aux prestations commandées.

L'un des points critiques de ce projet était la décision de mettre en service la ligne de base avec l'ETCS ou avec une signalisation conventionnelle minimale dès le changement d'horaire 2007/2008. Se basant sur une analyse des risques, le 24 novembre 2006 le comité de direction a décidé que l'ouvrage pourrait être exploité avec l'ETCS dès sa mise en service commerciale.

4.2 Evolution du projet «Axe du Saint-Gothard»

Fin 2006, 102 km sur les 153,6 km du système de galeries du tunnel de base du Saint-Gothard étaient percés, ce qui représente environ deux tiers de la longueur totale. En une année, les travaux ont ainsi progressé de 15 km. Principaux événements survenus sur l'axe du Saint-Gothard en 2006:

- *Projet de mise à l'enquête Uri 2006*: le nouveau projet qui porte sur les éléments de raccordement du tunnel de base du Saint-Gothard à la ligne principale, au nord du km 98,2 dit «point d'inflexion», a été finalisé en étroite collaboration avec le canton d'Uri et mis à l'enquête publique. Quatre-vingt oppositions ont été formées contre le projet. La procédure d'approbation des plans est en cours et devrait s'achever en 2007.
- *Tunnel d'Erstfeld*: le 13 février 2006, la Commission fédérale de recours en matière de marchés publics (CRM) a admis le recours contre l'adjudication des travaux du lot de gros œuvre du tunnel d'Erstfeld en renvoyant le dossier à ATG pour réexamen. Le 4 mai 2006, après avoir procédé aux examens exigés, le conseil d'administration d'ATG a confirmé sa première décision d'adjudication. Le soumissionnaire écarté a déposé un second recours contre cette décision. Le lundi 11 septembre 2006, la CRM a admis ce nouveau recours en renvoyant une nouvelle fois le dossier à ATG pour réexamen. Se basant sur le rapport d'experts indépendants, le conseil d'administration d'ATG a confirmé pour la seconde fois sa décision d'adjudication le 9 février 2007. Aucun recours n'ayant été formé dans le délai légal, l'adjudication du marché au consortium Murer-Strabag est entrée en force le 7 mars 2007. Le contrat d'entreprise a été signé le 27 mars 2007.

- *Amsteg*: dans le tube Est, l'abattage au tunnelier s'est achevé le 8 juin 2006, avec neuf mois d'avance sur la planification. Le 8 octobre 2006, le deuxième tunnelier a aussi atteint le début de la zone géologique où cette forme d'abattage n'est plus possible. Le tronçon résiduel sera creusé par abattage à l'explosif sur deux fronts de taille.
- *Faido/Bodio*: les travaux du lot combiné de Faido/Bodio ont progressé plus lentement que prévu, malgré les mesures prises pour consolider le programme de construction. Le premier tunnelier provenant de Bodio a atteint le poste multifonction de Faido le 6 septembre et le second le 26 octobre 2006. Le dernier tir d'explosifs dans le poste multifonction de Faido a eu lieu le 30 mars 2007. L'abattage au tunnelier en direction de Sedrun doit reprendre vers le milieu de 2007.
- *Technique ferroviaire*: la première phase de la procédure d'adjudication des équipements ferroviaires du tunnel de base du Saint-Gothard s'est achevée en août 2006 avec la remise des offres. Le dépouillement et l'évaluation de ces offres est en cours.
- *Tunnel de base du Ceneri*: le conseil d'administration d'ATG avait suspendu l'approbation du plan de projet Ceneri à fin 2005. En cause, l'augmentation des coûts de 174 millions de francs dans le devis. Une planification de mesures de compensation a été mise en place début 2006 et a débouché, à l'automne 2006, sur la désignation des mesures à mettre en œuvre. Ces dernières ont été intégrées dans le plan de projet Ceneri à fin 2006. Les surcoûts ne seront que partiellement réduits (de 46 millions de francs). La cérémonie de la pose de la première pierre du tunnel de base du Ceneri a eu lieu le 2 juin 2006 à Camorino, en présence du président de la Confédération. Les travaux non préjudiciables à une décision future avaient alors pu se poursuivre. Dès lors, les travaux de construction préalables ont pu commencer dans les secteurs Nodo di Camorino et Sigrino. Un recours a été déposé auprès du Tribunal administratif fédéral contre l'adjudication de deux installations d'épuration des eaux.
- *Organisation des constructeurs*: le conseil d'administration d'ATG a désigné le nouveau président de la Direction en la personne de Renzo Simoni le 5 décembre 2006. Ce dernier a repris le poste occupé jusqu'ici par Peter Zbinden le 29 mars 2007. Mi-mars 2007, le conseiller d'Etat argovien Peter C. Beyeler a été élu au conseil d'administration d'ATG.

4.3 Modifications de la commande de la Confédération

4.3.1 Modifications de la commande de la Confédération jusqu'en 2006

Depuis 1998, la Confédération a modifié les prestations commandées à plusieurs reprises. Les adaptations courantes du projet aux nouvelles exigences de sécurité et à l'état de la technique pèsent particulièrement lourd dans ce poste.

Le tableau 9 récapitule les modifications de la commande, en indiquant pour chacune l'année et son coût approximatif.

Tableau 9

Récapitulation des modifications de la commande de la Confédération depuis 1998

Modification	Année	Surcoût
Deux tubes à voie unique au tunnel de base du Ceneri, y compris aération	2001	650
Espacement des rameaux de communication, tracé de la ligne à Erstfeld, échelonnement de la NLFA, système de séparation des canalisations, ETCS Level 2 au Lötschberg	2003	430
Modifications de projet/Approbation des plans Uri	2004	250
Compléments à Frutigen	2001	200
Préparation de l'exploitation, axe du Saint-Gothard	2003	140
Préparation de l'exploitation, axe du Lötschberg	2003	110
Investissement préliminaire pour la bifurcation du projet «montagne long fermé» à Uri	2004	60
Total des modifications de la commande		1 840

Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 20, 1^{er} juillet au 31 décembre 2005, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi

4.3.2 Nouvelles modifications de la commande de la Confédération en 2007

Pour garantir le succès de la mise en service de l'axe du Saint-Gothard, il est nécessaire de réaliser des prestations hors de l'enveloppe des projets d'infrastructure de la NLFA convenus avec ATG. Courant 2007, l'OFT proposera au Conseil fédéral de définir ces prestations complémentaires dans une convention avec le gestionnaire désigné, les CFF. Les prestations en question concernent la réalisation d'installation de maintenance et pour le courant de traction, l'acquisition de véhicules d'exploitation et d'appareils et la réorganisation de l'exploitation au Saint-Gothard et au Ceneri. Il proposera de financer ces nouvelles prestations par le biais du crédit d'ensemble pour la NLFA puisqu'elles sont étroitement liées à la NLFA ou que le calendrier de leur réalisation dépend de la NLFA.

Le coût des nouvelles prestations proposées est de 440 millions de francs. Ce montant, à l'exception de 140 millions au titre des prestations pour la préparation de l'exploitation, n'est pas encore inclus dans la projection du coût final du projet.

L'OFT a commencé à définir les prestations complémentaires en collaboration avec les CFF, qui sont le futur gestionnaire de l'infrastructure de l'axe du Saint-Gothard:

- Nouveaux centres d'entretien et d'intervention à Ersfeld, Biasca et Camorino pour les nouveaux tunnels de base et pour le réseau ferroviaire existant des cantons d'Uri et du Tessin.

- Recomposition de l'organisation des CFF dans les domaines de l'entretien et du service d'intervention dans les cantons d'Uri et du Tessin.
- Acquisition de véhicules d'entretien, de moyens d'intervention et de sauvetage ainsi que de trains d'extinction et de sauvetage.
- Parties de la mise en service, courses d'essai comprises, qui devront être effectuées par le futur gestionnaire de l'infrastructure, en l'occurrence les CFF.
- Mise à niveau de l'équipement au nord du périmètre de la NLFA pour assurer la compatibilité avec le système de signalisation et d'arrêt automatique des trains ETCS.
- Construction d'un nouveau centre d'exploitation à Pollegio et préparation des collaborateurs au nouveau modèle d'exploitation du réseau ferroviaire dans les cantons d'Uri et du Tessin, nouveaux tunnels de base compris.
- Réalisation ou extension de l'approvisionnement en courant de traction; cela concerne les sous-stations d'Amsteg, Sedrun, Faido, Pollegio, Vezia et Giubiasco (postes convertisseurs de fréquences).

4.3.3 **Appréciation de la DSN: modifications de la commande de la Confédération**

La DSN relève qu'aucune modification de la commande de la Confédération n'a été décidée en 2005 et en 2006.

Dans son projet de vue d'ensemble sur le FTP, le Conseil fédéral propose un réajustement des prestations commandées par la Confédération (commande complémentaire et abandon de prestations commandées dans le cadre de la NLFA).

La DSN se penchera à nouveau sur la question du volume des nouvelles prestations et de leur financement par le biais du fonds FTP, en vue du projet définitif sur le nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA.

5 **Coûts**

5.1 **Généralités et vue d'ensemble**

Les constructeurs doivent évaluer les *coûts finals prévisionnels* tous les six mois au minimum. Cette projection englobe tous les coûts qui, selon les prévisions les plus récentes, vont probablement s'accumuler jusqu'au décompte final, pour l'ensemble du projet. Les coûts finals prévisionnels reflètent donc le meilleur pronostic et recouvrent, entre autres, les quotes-parts des devis et des montants stipulés dans les contrats, de même qu'une estimation des coûts résiduels consolidés.

Les coûts finals prévisionnels ne comprennent que les coûts maîtrisables, sur une base consolidée, et donc :

- *pas* de majoration au titre des incertitudes des constructeurs (ch. 5.3),
- *pas* de majoration au titre des autres risques éventuels (ch. 5.3),
- *pas* de charges au titre des facteurs non maîtrisables tels que le renchérissement, les intérêts intercalaires et la TVA (ch. 5.4).

La *comparaison* entre les coûts finals prévisionnels et les coûts de référence initiaux explicite l'augmentation des coûts prévisionnels par rapport à l'investissement approuvé par le peuple en 1998. Pour assurer la comparabilité des chiffres, les coûts sont toujours corrigés du renchérissement et convertis en prix de 1998 à l'aide de l'indice de renchérissement de la NLFA (IRN).

La terminologie des coûts de la NLFA est expliquée à l'annexe 5.1. Pour faciliter la comparaison, la structure du présent chapitre sur les coûts est pratiquement la même que dans les derniers rapports d'activité de la DSN61.

La DSN constate que la somme de la projection des coûts du projet (coûts finals prévisionnels), des risques sur coûts (risques potentiels en matière de coûts) et des coûts des nouvelles prestations n'ont pratiquement pas changé par rapport aux estimations avancées par l'OFT à l'automne 2006. Elle se situe actuellement entre 19 et 20 milliards de francs (prix 1998, hors renchérissement, intérêts intercalaires et TVA). Certains risques sur coûts se sont réalisés et figurent désormais dans les coûts du projet. L'OFT estime toujours le montant des frais financiers cumulés du début à la fin du projet (renchérissement, intérêts intercalaires, TVA) à quelque 4 milliards de francs (prix effectifs).

La DSN a été informée que l'OFT considère les coûts finals prévisionnels comme provisoires, car le risque sur coûts est estimé entre 1,8 et 2,8 milliards de francs (prix 1998, hors renchérissement, intérêts intercalaires et TVA). Cette marge d'erreur résulte du fait que la projection des coûts d'ATG pour l'axe du Saint-Gothard souffre encore de grandes incertitudes.

5.2 Coût du projet

5.2.1 Coût global de la NLFA

Le 12 avril 2007 l'OFT a publié le résumé de son rapport d'étape sur la NLFA n° 22 (situation fin 2006). Il y fait état de coûts finals prévisionnels de 16,886 milliards de francs environ et d'une hausse massive, quoique encore insuffisamment attestée, des risques potentiels qui s'inscrivent dans une fourchette de 1,8 à 2,8 milliards de francs (prix 1998).

Les coûts finals prévisionnels ont ainsi augmenté globalement de 4,129 milliards de francs, soit de 32 %, depuis 1998 et de 454 millions de francs au cours en un an (figure 5 et tableau 10).

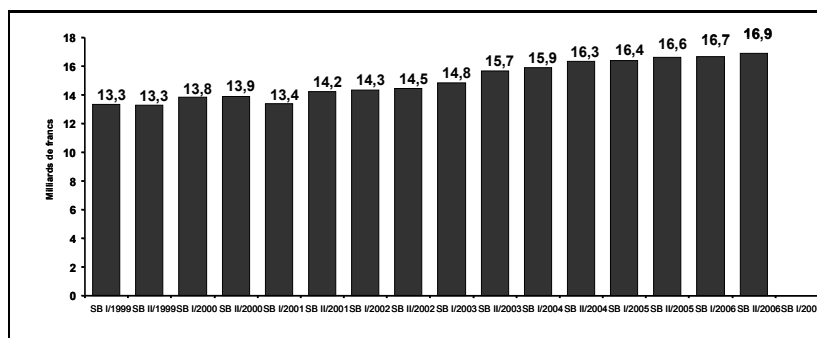
⁶¹ Rapport d'activité de la DSN du 27 avril 2005, ch. 3 (FF 2005 2915)
Rapport d'activité de la DSN du 8 mai 2006, ch. 3 (FF 2006 4307)

La hausse globale des coûts depuis 1998 est essentiellement imputable aux modifications du projet (~91 %), après prise en compte des compensations réalisées. D'autres surcoûts (~9 %) sont apparus lors des adjudications et du décompte final des contrats (tableau à l'annexe 5.2 et figure 6).

Les principales modifications du projet (modifications de la commande de la Confédération) sont récapitulées au ch. 4.3.

Figure 5

Evolution des coûts finals prévisionnels jusqu'à fin 2006



Périodes de rapport à partir du rapport d'étape NLFA du 1^{er} semestre 1999

Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006; en milliards de francs (prix 1998), arrondi

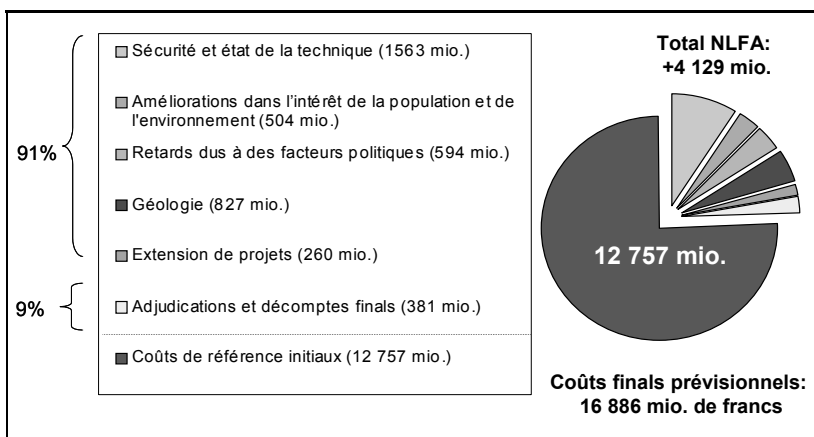
Tableau 10

Augmentation du coût global de la NLFA depuis 1998 et depuis fin 2005

Ouvrage	Coûts de référence initiaux 1998	Coûts finals prévision- nels au 31.12.2005	Coûts finals prévision- nels au 31.12.2006	Hausse des coûts 1998 à 2006	Hausse des coûts 2005 à 2006
Surveillance du projet	76	98	98	+22	0
Axe du Lœtschberg	3 214	4 328	4 303	+1 089	-26
Axe du Saint-Gothard	7 716	10 063	10 549	+2 833	+486
– dont Ceneri	1 393	2 029	2 107	+714	+78
Aménagements de la Surselva	123	112	112	-11	0
– RhB	66	58	58	-8	0
– MGB	57	54	54	-3	0
Raccordement de la Suisse orientale	992	934	927	-65	-8
– Zimmerberg	776	732	732	-44	-8
– Hirzel	216	202	202	-14	0
Aménagements Saint-Gall- Arth-Goldau	86	101	101	+15	0
Aménagements des lignes du reste du réseau	550	796	798	+248	+1
– Axe du Lœtschberg (BLS)	61	41	41	-20	0
– Axe du Lœtschberg (CFF)	189	197	197	+8	0
– Axe du Saint-Gothard (CFF)	300	300	300	0	0
– Préparation de l'exploitation LBL (BLS)	0	118	120	+120	+1
– Préparation de l'exploitation LBG (CFF)	0	140	140	+140	0
Coût total	12 757	16 432	16 886	4 130	454

Source: complément d'information de l'OFT concernant son rapport d'étape sur la NLFA
n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006; en millions de francs (prix 1998), arrondi

Ventilation des prestations supplémentaires et des surcoûts de la NLFA depuis 1998



Remarque: la rubrique «reports dus à des facteurs politiques» regroupe d'autres surcoûts dus à des facteurs juridiques et politiques.

Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006; en millions de francs (prix 1998), arrondi

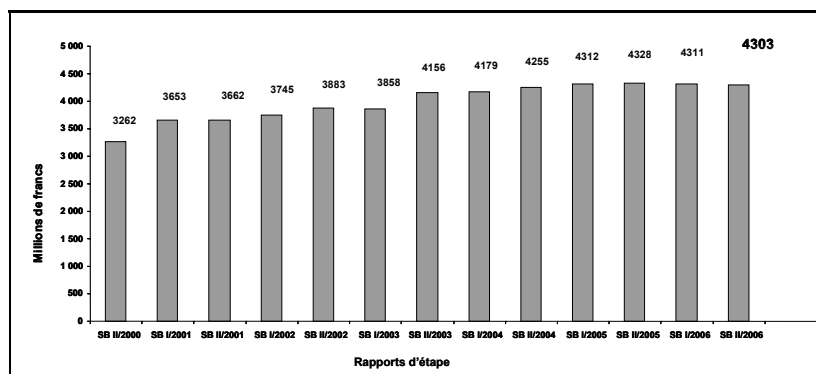
Les sections suivantes sont consacrées à l'examen détaillé de l'évolution des coûts et des principaux facteurs de hausse pour les deux principaux ouvrages de la NLFA, à savoir l'axe du Saint-Gothard et l'axe du Lötschberg.

5.2.2 Axe du Lötschberg

Fin 2006, les coûts finals prévisionnels de l'axe du Lötschberg s'élevaient à 4303 millions de francs environ (prix 1998). Ils ont diminué de 26 millions en un an. Les surcoûts s'inscrivent ainsi à 1089 millions de francs par rapport aux coûts de référence initiaux de 1998 (3214 millions), soit une différence de 34 %. Fin 2005, l'augmentation globale des coûts était encore de 35 %.

Figure 7

Evolution des coûts prévisionnels du projet «Axe du Lætschberg»



Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006; en millions de francs (prix 1998), arrondi

Le tableau 11 illustre la structure de la baisse des coûts de l'axe du Lætschberg en 2006.

Tableau 11

Structure de la baisse des coûts de l'axe du Lætschberg en 2006

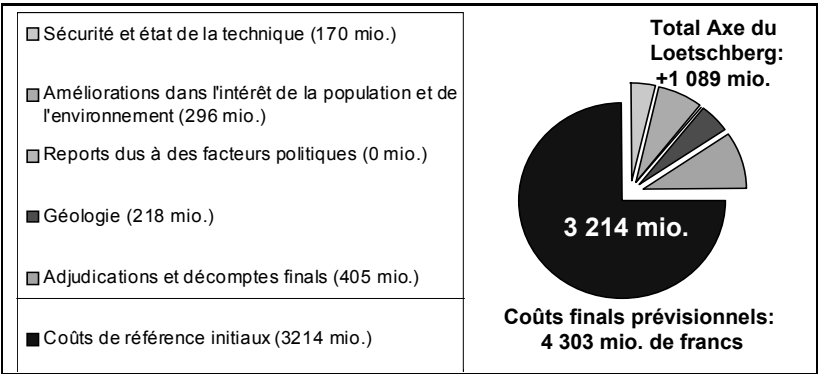
	Situation fin 2005	Variation en 2006	Situation fin 2006
Adjudications: surcoûts/économies	+448	+5	+453
Décomptes finals: surcoûts/économies	-53	+5	-48
Modifications de projet, arrêté relatif au crédit d'ensemble et convention	+81		+81
Modifications de projet	+763	-34	+729
Compensations, y compris transfert du crédit d'engagement vers Aménagements des lignes du reste du réseau	-125	-1	-126
Surcoûts depuis 1998	+1 114	-25	+1 089

Source: complément d'information de l'OFT du 12 avril 2007 concernant son rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006; en millions de francs (prix 1998), arrondi

La ventilation des prestations supplémentaires et des surcoûts de l'axe du Lœtschberg selon leur origine, depuis 1998, est illustrée à la figure 8.

Figure 8

Ventilation des prestations supplémentaires et des surcoûts de l'axe du Lœtschberg depuis 1998



Remarque: la rubrique «reports dus à des facteurs politiques» regroupe d'autres surcoûts dus à des facteurs juridiques et politiques.

Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006; en millions de francs (prix 1998), arrondi

La hausse globale des coûts, qui représente 34 % des coûts de référence initiaux, est due pour deux tiers à des modifications du projet motivées par des adaptations aux normes de sécurité et à l'état de la technique, par des améliorations dans l'intérêt de la population et de l'environnement et par le facteur géologique.

La hausse globale des coûts de l'axe du Lötschberg est notamment imputable aux facteurs mentionnés dans le tableau 12.

Tableau 12

Facteurs de l'augmentation des coûts de l'axe du Lötschberg depuis 1998

	Proportion
Sécurité et état de la technique	16 %
– Augmentation du nombre de rameaux de communication	
– Amélioration de l'aération et de la réfrigération	
– ETCS Level 2	
– Banquettes dans les galeries de service	
– Signalisation conventionnelle aux portails du TBL (système palliatif)	
– Système de séparation des canalisations	
– Interopérabilité	
– Radio de secours	
– Parties d'ouvrage externes du portail de Rarogne	
– Tronçon expérimental de Mitholz	
– Mesures prises pour respecter le programme de construction	
Améliorations dans l'intérêt de la population et de l'environnement	27 %
– Abaissement/Tranchée couverte de Frutigen	
– Technique ferroviaire pour le raccordement de Frutigen	
– Filtres à particules	
Géologie	20 %
– Sédiments carbonifères à Mitholz	
– Couche autochtone Nord et zone sédimentaire	
– Réaction alcali-silice/Amiante	
– Problèmes de mécanique des roches lors de l'abattage au tunnelier	
– Révision des prestations Devis Ferden-Berne	
– Comblement de la fouille et préparation de la fouille pour le raccordement à la gare de Frutigen	
– Ecaillés de sédiments	
– Modification des profils-type d'excavation	
– Redécoupage des lots	
Adjudications désavantageuses et résultat négatif du décompte final des constructeurs	37 %
Augmentation totale des coûts depuis 1998	100 %
<i>Source</i> : complément d'information de l'OFT du 12 avril 2007 concernant son rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1 ^{er} juillet au 31 décembre 2006; en millions de francs (prix 1998), arrondi	

5.2.3

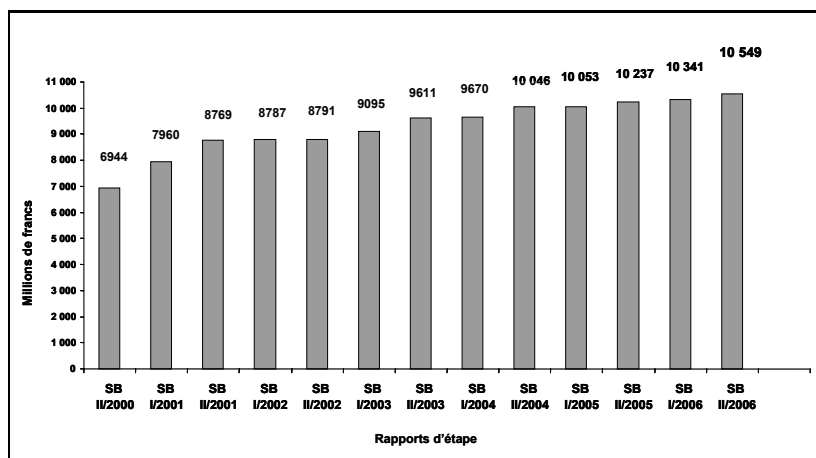
Axe du Saint-Gothard

Fin 2006, les coûts finals prévisionnels de l'axe du Saint-Gothard s'élevaient à 10 549 millions de francs environ (prix 1998). Ils ont augmenté de 486 millions en un an. Les surcoûts s'inscrivent ainsi à 2 833 millions de francs par rapport aux coûts de référence initiaux de 1998 (7 716 millions), soit une différence de 37 %. Fin 2005, l'augmentation globale des coûts était encore de 30 %.

Selon ATG, les coûts finals prévisionnels vont encore augmenter de 400 millions de francs dès le premier semestre 2007 en raison de risques sur coûts qui vont se réaliser presque assurément.

Figure 9

Evolution des coûts prévisionnels du projet «Axe du Saint-Gothard»



Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006; en millions de francs (prix 1998), arrondi

Les tableau 13 et 14 illustrent la structure et les causes de l'augmentation des coûts de l'axe du Saint-Gothard en 2006.

Tableau 13

Structure de l'augmentation des coûts de l'axe du Saint-Gothard en 2006

	Situation fin 2005	Variation en 2006	Situation fin 2006
Adjudications: surcoûts/économies	+39	-49	-10
Décomptes finals: surcoûts/économies	+3	+17	+20
Modifications de projet, arrêté relatif au crédit d'ensemble et convention	+353		+353
Modifications de projet	+2 139	+392	+2 705
Mesures de compensation	-187	-48	-235
Réactivation du plan de projet Ceneri suspendu		+174	
Surcoûts depuis 1998	+2 347	+486	+2 833

Source: complément d'information de l'OFT du 12 avril 2007 concernant son rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006; en millions de francs (prix 1998), arrondi

Le tableau 13 montre que les surcoûts de l'axe du Saint-Gothard sont imputables presque exclusivement aux modifications du projet.

Les coûts finals prévisionnels ont varié de 486 millions de francs par rapport à fin 2005. Le tableau 14 donne la composition de cette hausse (selon les informations fournies par ATG).

Tableau 14

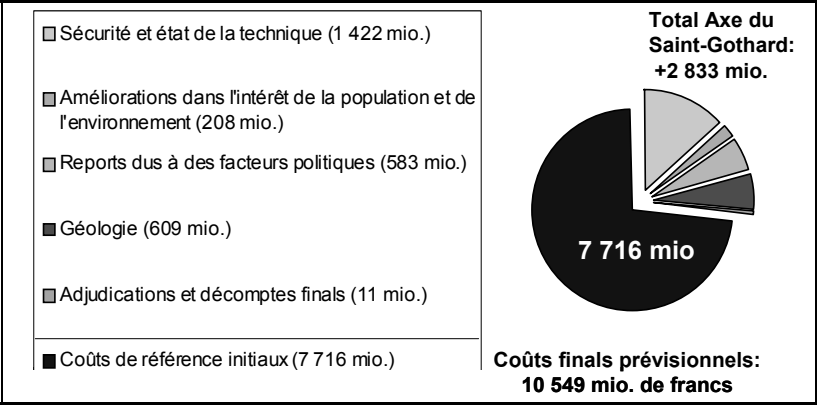
Facteurs de l'augmentation des coûts de l'axe du Saint-Gothard en 2006

Justification d'ATG	Poste	Variation en 2006
Faido: complément au dossier de réaménagement du poste multifonction	+24	
Bodio: modification des conditions d'exécution	+18	
Erstfeld: procédures antérieures, recours contre l'adjudication du lot 151	+14	
Faido/Bodio: abattage parallèle à l'explosif et au tunnelier	+10	
Amsteg: renforcement des installations de réfrigération	+9	
Faido: décharge de Caviencia	+6	
Tunnel de base: mise à niveau du système d'aération définitif	+10	
Divers	+13	
Surcoûts au 1^{er} semestre 2006		+104
Direction générale: durée de réalisation prolongée, selon délais de référence au 31.12.2005	+42	
Technique ferroviaire TBG: approfondissement du projet entre les phases du plan de projet et de l'appel d'offres	+70	
Technique ferroviaire Nord: raccordement à la ligne principale	+39	
Erstfeld: deuxième recours contre l'adjudication du lot 151	+21	
Faido: abattage parallèle à l'explosif et au tunnelier	+26	
Faido: élargissement de la section de percement	+12	
Faido/Bodio: modification des conditions d'exécution	+30	
Bodio: reprise du profil (pression de la roche)	+33	
Saint-Gothard Sud: protection contre les crues et les chutes de pierre, raccordement Giustizia	+21	
Ceneri: planification des mesures de compensation 2006	-46	
Ceneri: produit de l'adjudication du lot CAOP/FIS	-40	
Surcoûts au 2^e semestre 2006		+208
Réactivation du plan de projet Ceneri suspendu		+174
Hausse des coûts en 2006		+486
<i>Source:</i> complément d'information de l'OFT du 12 avril 2007 concernant son rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1 ^{er} juillet au 31 décembre 2006; en millions de francs (prix 1998), arrondi		

La ventilation des prestations supplémentaires et des surcoûts de l'axe du Saint-Gothard selon leur origine, depuis 1998, est illustrée à la figure 10.

Figure 10

Ventilation des prestations supplémentaires et des surcoûts de l'axe du Saint-Gothard depuis 1998



Remarque: la rubrique «reports dus à des facteurs politiques» regroupe d'autres surcoûts dus à des facteurs juridiques et politiques.

Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006; en millions de francs (prix 1998), arrondi

La hausse globale des coûts de l'axe du Saint-Gothard est notamment imputable aux facteurs mentionnés dans le tableau 15.

Facteurs de l'augmentation des coûts de l'axe du Saint-Gothard depuis 1998

	Proportion
Sécurité et état de la technique	50 %
– Changement de système au tunnel de base du Ceneri – Augmentation du nombre de rameaux de communication – Amélioration de l'aération et de la réfrigération – Assurance construction – Système de séparation des canalisations – Surcoûts de la technique ferroviaire – Normes de protection incendie plus strictes – Traitement des boues – Modification du projet d'Erstfeld – Modification du projet de Giustizia (nouveau) – Modification des conditions d'exécution à Faido/Bodio (nouveau)	
Améliorations dans l'intérêt de la population et de l'environnement	7 %
– Modifications du projet Saint-Gothard Nord (Uri) – Investissement préliminaire pour la bifurcation souterraine à Uri – Modifications de projet au tunnel de base du Ceneri – Filtres à particules	
Facteurs juridiques et politiques, échelonnement FTP	21 %
– Gestion des matériaux à Erstfeld – Mise à disposition prolongée de la direction de chantier – Logistique pour l'installation de la technique ferroviaire – Planifications multiples – Conséquences du recours contre l'adjudication du lot d'Erstfeld (nouveau)	
Géologie	21 %
– Poste multifonction de Faido – Zone de perturbation géologique de type kakirite à Bodio – Reprise du profil à Bodio (nouveau) – Travaux de percement simultanés dans le poste multifonction de Faido et sur le tronçon Faido/Bodio (nouveau) – Elargissement de la section de percement à Bodio (nouveau) – Redécoupage des lots Sedrun/Faido – Sécurité d'approvisionnement en additions du béton	
Adjudications désavantageuses et résultat négatif du décompte final des constructeurs	1 %
Augmentation totale des coûts depuis 1998	100 %

Source: complément d'information de l'OFT du 12 avril 2007 concernant son rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006; en millions de francs (prix 1998), arrondi

L'OFT relève que le scénario le plus probable des prestations à fournir n'est pas intégré dans la projection du coût final de l'axe du Saint-Gothard. Le total des coûts finals prévisionnels fourni par ATG est donc inférieur au montant que l'on devrait escompter actuellement.

- L'OFT a contrôlé les coûts prévisionnels d'ATG. Sur la base des informations relatives aux besoins financiers pour l'ouvrage «Axe du Saint-Gothard», il constate que les données ne sont pas encore suffisamment explicites. Il attend d'ATG qu'il réactualise la projection intermédiaire d'ici la présentation du prochain rapport d'étape.
- Les évaluations des risques d'ATG et de l'OFT montrent que la projection du coût final n'englobe pas encore toutes les prestations identifiées et leurs coûts. Dans son rapport au 31 décembre 2006, ATG classe les prestations en cause dans des postes de risque présentant une probabilité de réalisation jusqu'à 100 %. Le constructeur estime ainsi qu'au milieu de 2007, les coûts finals prévisionnels augmenteront de 400 millions de francs supplémentaires.
- Les conséquences financières des reports des délais de construction annoncés par ATG ne sont pas encore incluses dans les coûts finals prévisionnels.

L'OFT attend des données consolidées sur les coûts et les risques d'ici le milieu de l'année 2007 au plus tard.

5.2.4 Autres ouvrages

En 2006, aucune variation significative des coûts n'a été signalée pour les autres ouvrages.

Des prestations au titre de la préparation de l'exploitation de l'axe du Saint-Gothard sont intégrées dans les coûts finals prévisionnels à hauteur de 140 millions de francs. De nouvelles prestations totalisant 300 millions de francs viendront s'y ajouter, mais elles ne seront incluses dans la projection du coût final qu'après que le Conseil fédéral aura signé la convention avec les CFF.

5.2.5 Appréciation de la DSN: coût du projet

Les coûts prévisionnels du projet (coûts finals prévisionnels) de la NLFA à fin 2006 atteignent environ 16,886 milliards de francs (prix 1998, hors renchérissement, intérêts intercalaires et TVA). Ils ont augmenté de 32 % de 1998 à 2006. L'augmentation des coûts de 1998 à 2005 s'inscrivait à 28 %.

Les principaux facteurs financiers ayant des incidences sur l'évolution des coûts sont les suivants:

1. *Exigences de sécurité plus élevées, en premier lieu le système adopté pour le tunnel de base du Ceneri (deux tubes, rameaux de communication) et l'augmentation du nombre de rameaux de communication dans les tunnels de base du Saint-Gothard et du Lötschberg.*

2. *Progrès de la technique ferroviaire, en particulier adoption du système d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2, et technique ferroviaire au Saint-Gothard.*
3. *Améliorations dans l'intérêt de la population et de l'environnement, comme à Frutigen (abaissement, technique ferroviaire) et à Uri (Saint-Gothard Nord/bifurcation souterraine).*

Les modifications de la commande dues à des facteurs juridiques et politiques ainsi que les adjudications désavantageuses et le résultat négatif du décompte final des constructeurs sont également des causes importantes.

La hausse des coûts enregistrée sur l'axe du Saint-Gothard depuis 1998 est plus importante que celle de l'axe du Løtschberg, qui sera mis en service fin 2007. La DSN relève en particulier que la dynamique des coûts de l'axe du Saint-Gothard s'accélère à mesure que le projet avance, au lieu de diminuer comme on pourrait s'y attendre.

La DSN relève que la pertinence de la projection actuelle du coût final est limitée. En vertu de l'analyse des risques, il est d'ores et déjà prévisible que les coûts finals prévisionnels de l'axe du Saint-Gothard vont augmenter de 400 millions de francs (prix 1998) au milieu de l'année 2007 et que 300 millions (prix 1998) viendront s'y ajouter plus tard, au titre des nouvelles prestations (mise en service de l'axe du Saint-Gothard).

La DSN exige que la projection du coût final qui sera établie mi-2007 reflète la meilleure prévision possible et intègre tous les surcoûts consolidés déjà connus.

Elle constate que, par le passé, la concrétisation et l'ajustement des avant-projets ont régulièrement donné lieu à des hausses des coûts aussi frappantes qu'inattendues (par exemple la technique ferroviaire pour les tunnels de base du Løtschberg et du Saint-Gothard, l'établissement du plan de projet Ceneri). De plus, le projet de vue d'ensemble sur le FTP mis en consultation propose de nouvelles prestations qui n'étaient pas prévues dans l'arrêté sur le transit alpin de 1998, mais qui sont pourtant indispensables en vue de la mise en service de l'axe du Saint-Gothard.

La DSN ne peut s'empêcher de penser qu'une partie des hypothèses émises lors de la planification de la NLFA étaient trop optimiste, que les budgets ont été fixés trop bas pour certaines parties du projet (par exemple pas d'assurance construction pour le tunnel de base du Ceneri) et que des éléments essentiels au bon fonctionnement du projet n'ont pas été pris en considération dès le départ. Une budgétisation des coûts incomplète ou trop optimiste se traduit inévitablement par l'apparition de surcoûts en cours de projet, que ce soit en raison de modifications du projet ou de la commande, ou de surcoûts lors de l'adjudication, ou encore lors de la réalisation (prétentions supplémentaires incluses).

Dans la perspective de la modification du crédit d'ensemble pour la NLFA en 2008 et des prochaines grandes adjudications (technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard, gros œuvre et technique ferroviaire du tunnel de base du Ceneri), la délégation va mettre l'exercice 2007 à contribution pour examiner la question de l'exhaustivité et de l'évaluation des devis et elle en rendra compte aux commissions mères.

5.3 Analyse des risques et risques potentiels

5.3.1 Analyse provisoire des risques à fin 2006

L'OFT actualise l'analyse des risques tous les six mois. La dernière analyse dresse l'inventaire des risques à fin 2006. Une appréciation fiable des risques à l'intention du Parlement suppose que les constructeurs incluent dans leur projection du coût final la totalité des coûts actuellement prévisible jusqu'à l'établissement du décompte final (définition selon les directives sur le controlling de la NLFA du DETEC).

L'OFT considère que l'analyse des risques rendue par ATG à fin 2006 n'est qu'un résultat provisoire et il a signifié au constructeur qu'il devait approfondir son appréciation. Dans le cadre de la planification du projet ZEB, ATG a été chargé au début de l'année 2006 d'estimer les besoins financiers maximum pour l'axe du Saint-Gothard. Pour cela, le constructeur a procédé à une analyse complète des risques. Mais le contrôle courant de la projection du coût final de l'axe du Saint-Gothard à fin 2006 a montré que le mandat de l'OFT n'avait pas été entièrement rempli.

L'appréciation des risques de l'OFT s'appuie bien sur les coûts prévisionnels des constructeurs, mais elle intègre également les récents résultats obtenus par ATG lors de l'examen approfondi des coûts prévisionnels et de l'analyse des risques.

5.3.2 Etat des risques pour l'ensemble du projet de la NLFA

Pour fin 2006, l'OFT chiffre le risque de surcoûts à 2,3 milliards de francs environ, avec une marge de variation de $\pm 0,5$ milliard, soit une progression annuelle d'un milliard due aux incertitudes identifiées dans la projection des coûts de l'axe du Saint-Gothard. Pris individuellement, les projections de coûts et les risques potentiels présentent toutefois une fiabilité limitée. Les opportunités potentielles atteignent environ 200 millions de francs.

5.3.3 Etat des risques sur l'axe du Lötschberg

L'OFT estime désormais les risques potentiels à moins de 100 millions de francs. La diminution est sensible par rapport au dernier rapport d'activité. Les opportunités potentielles demeurent négligeables.

5.3.4 Etat des risques sur l'axe du Saint-Gothard

ATG a identifié des risques potentiels à hauteur de 3,6 milliards de francs au maximum. Le risque maximum représente donc pratiquement 54 % des coûts résiduels. La valeur moyenne des probabilités de réalisation individuelles des postes évalués est de 62 % et se traduit par un risque chiffré à 2,25 milliards de francs (volume $\times$ probabilité de réalisation).

ATG a annoncé de nouveaux surcoûts de l'ordre de 400 millions de francs pour le premier semestre 2007.

L'OFT considère les coûts prévisionnels et l'analyse des risques concernant l'axe du Saint-Gothard comme un résultat provisoire. La documentation actuelle qui présente des coûts pratiquement inchangés mais des risques en nette augmentation doit encore être examinée de façon plus approfondie. La détermination des besoins financiers n'est donc pas encore terminée.

L'évaluation des risques établie par l'OFT à fin 2006 intègre les appréciations susmentionnées au sujet des coûts prévisionnels et de l'analyse des risques d'ATG. Elle comporte donc des postes de risques qui présentent une probabilité de réalisation nettement supérieure à 50 %. Compte tenu de ces nouvelles circonstances, les risques potentiels sont désormais estimés à 2,3 milliards de francs avec une marge de variation de $\pm 0,5$ milliard pour l'axe du Saint-Gothard. Les opportunités potentielles sont estimées à 200 millions de francs.

Tableau 16

Appréciation des risques d'ATG à fin 2006

Opportunités/Risques	Prestation	Valeur estimée
Financement Axe du Saint-Gothard	Surcoûts au titre des adaptations du projet. Par exemple reports de la réalisation occasionnés par le manque de trésorerie du fonds FTP.	100
Procédure d'approbation des plans	Absence de décision, charges résultant de décisions d'approbation des plans qui se traduisent par la superposition des phases du projet, par des prestations supplémentaires au titre des installations provisoires, par des conditions de planification et de construction aggravées (tronçon Saint-Gothard Nord: gros œuvre et technique ferroviaire) ainsi que par la prolongation de la gestion de projet.	200
Géologie	Les risques géologiques subsisteront jusqu'à la jonction principale du TBG. L'excavation dans le secteur des barres peut en outre exiger des précautions particulières. Des risques géologiques similaires sont prévus au TBC.	400
Lots principaux	Il existe un risque explicite de prétentions supplémentaires pour les lots principaux du TBG. Ce risque augmente à l'approche de la fin du contrat et du décompte final. A l'heure actuelle, il n'est pas possible d'exclure des risques liés à des travaux de coordination supplémentaires entre le gros œuvre et la technique ferroviaire.	400
Technique ferroviaire Système global	Il existe un risque lié au bref cycle de vie des équipements ferroviaires. Les expériences faites au TBG permettent de penser que, par analogie, les coûts de la technique ferroviaire sont aussi destinés à augmenter au TBC.	400
Adjudication Technique ferroviaire TBG	L'élargissement du marché se traduit par un risque accru sur les prix d'adjudication et en matière de prétentions supplémentaires. Une représentation adéquate du renchérissement pour le domaine des équipements ferroviaires pourrait entraîner une réduction considérable.	300
Adjudication Travaux de construction	L'adjudication des équipements pour le gros œuvre présente un risque. Le risque de recours a augmenté de manière globale pour les travaux à adjudger. Actuellement, les soumissions du TBC ne sont pas qualifiées de particulièrement risquées.	0
Utilisation du TBG	Les températures de la roche étant plus élevées que prévu, les prestations de réfrigération devront être renforcées pour l'exploitation.	100
Risques résiduels et mise en service	Prestations imprévues d'ici la fin du projet (risques non identifiés), commandes pour la mise en service du TBG et du TBC.	350
Total des risques		2 250
<i>Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), estimation, arrondi</i>		

Selon l'OFT, les domaines suivants présentent les risques potentiels les plus critiques:

- Gestion des contrats: d'une part, l'objectif de coûts convenu entre ATG et la Confédération peut donner une image faussée de la réalité. D'autre part, une adaptation des contrats d'entreprise peut devenir nécessaire en raison de la modification de certaines contraintes ou des plans de projet détaillés. Ce risque est désormais qualifié d'élevé.
- Conditions géologiques: au tunnel de base du Saint-Gothard, les zones géologiques critiques n'ont pas encore toutes été atteintes. Le risque a été réévalué au 31 décembre 2006 sur la base des valeurs empiriques collectées jusqu'à présent. En ce qui concerne le tunnel de base du Ceneri, la fourchette possible de l'aléa géologique est contenue dans l'analyse des risques.

5.3.5 Etat des risques pour les nouvelles prestations

Selon une estimation prudente de l'OFT, les opportunités et les risques potentiels des nouvelles prestations (mise en service de l'axe du Saint-Gothard) s'élèvent à ± 200 millions de francs (ch. 4.3.2).

5.3.6 Risques hors du périmètre de la NLFA

Pour assurer une mise en service réussie de la NLFA, un certain nombre de prestations doivent être réalisées en dehors du projet d'infrastructure à proprement parler. Selon l'OFT, ce volet comporte aussi des risques, en particulier l'équipement du matériel roulant avec l'ETCS Level 2 ainsi que les tests qui doivent être effectués pour garantir l'interopérabilité ETCS de ce matériel. Ces mesures peuvent avoir une influence considérable sur les coûts du gestionnaire. Ces risques ne sont pas inclus dans les risques potentiels de l'OFT.

5.3.7 Appréciation de la DSN: analyse des risques

L'OFT chiffre le risque sur coûts des axes du Saint-Gothard et du Lötschberg entre 1,8 et 2,8 milliards de francs pour les risques et entre 0,1 et 0,3 milliard pour les opportunités. Sur la base de cette appréciation des risques et des expériences passées, il faut donc toujours tabler sur des coûts finals prévisionnels en hausse.

Les risques de l'axe du Saint-Gothard correspondent à une marge de variation des coûts d'environ 20 %. Jusqu'à présent, les plans de projet définitifs ont affiché une marge de précision des coûts de l'ordre de 10 %. Les appréciations actualisées des risques montrent que la précision des coûts est nettement moindre qu'escompté jusqu'ici.

La DSN considère que le rapport entre les coûts finals prévisionnels de l'axe du Saint-Gothard (10,55 milliards de francs) et les risques potentiels de cet ouvrage (2,25 milliards) est beaucoup trop élevé. Elle soutient donc sans hésiter

les exigences formulées par l'OFT envers ATG afin qu'à partir du milieu de 2007, les risques dont la réalisation peut désormais être considérée comme certaine soient inclus dans les coûts finals prévisionnels. Cette information aura toute son importance lorsque le Parlement devra déterminer le montant du nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA.

La DSN a pris acte que d'ici le milieu de l'année, le nouveau président de la Direction d'ATG veut établir des données fiables et pertinentes sur les coûts prévisionnels du projet.

5.4 Frais financiers: renchérissement, intérêts intercalaires et TVA

5.4.1 Généralités

Les responsables de projet n'ont pratiquement aucune emprise sur les charges imputables au renchérissement, aux intérêts intercalaires et à la TVA et c'est la raison pour laquelle le Parlement les a exclues du crédit d'ensemble (crédit global de la NLFA), comme cela se fait généralement pour les projets de construction de cette nature. De fait, il a délégué au Conseil fédéral la compétence d'augmenter le crédit global de la NLFA d'un montant permettant de couvrir les charges supplémentaires imputables à ces facteurs⁶². Contrairement aux autres relèvements du crédit d'ensemble, qui sont des crédits additionnels décidés par le Parlement pour couvrir des surcoûts imputables au projet, ce type d'ajustements pratiqués par le Conseil fédéral est appelé *rallonge de crédit*.

Les charges prévisionnelles imputables au renchérissement sont prévues dans le fonds FTP (hypothèses de renchérissement).

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 du coût des salaires, du matériel et de l'équipement à partir de la signature du contrat. Il est calculé à l'aide des directives de la Coordination des services fédéraux de la construction et de l'immobilier (KBOB).

La différence entre le devis et le prix effectif convenu dans le contrat découle du renchérissement mesuré par l'indice, du résultat de l'adjudication et des surcoûts imputables au projet (modification des volumes et des prestations). L'IRN reflète le renchérissement couru entre le devis et la signature du contrat. Il n'a aucune influence sur les montants payés aux entreprises et sert uniquement à présenter des devis hors renchérissement. Les décomptes des entreprises, eux, sont établis sur la base des prix contractuels, déterminés dans des conditions de concurrence, auxquels

⁶² Art. 3 arrêté sur le financement du transit alpin

s'ajoute le renchérissement après contrat. L'IRN n'est donc pas utilisé par les entreprises pour établir leurs décomptes.

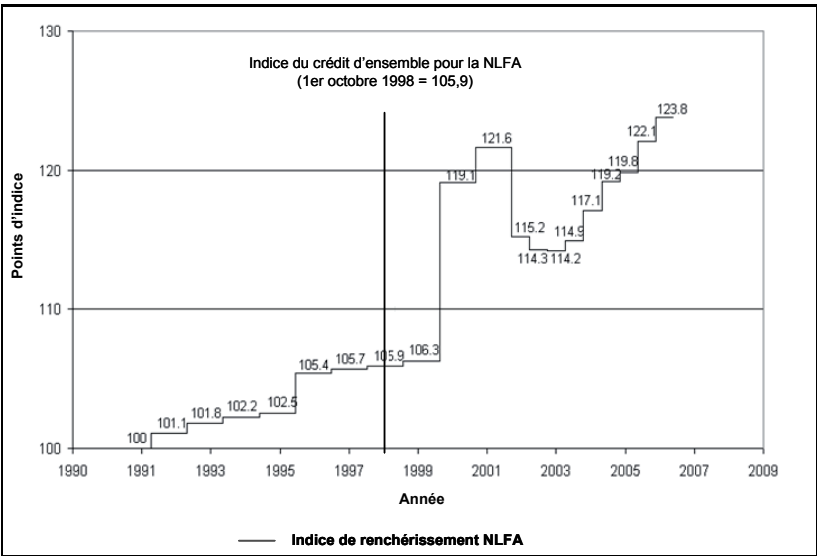
5.4.2 Evolution de l'indice de renchérissement de la NLFA

L'indice des prix du génie civil, dont la pondération dans l'IRN est de 69 %, augmente du fait de la bonne conjoncture dans le secteur de la construction. L'indice de contrôle, qui se base sur les adjudications actuelles (galerie d'accès et caverne d'installation de Sigirino pour le tunnel de base du Ceneri), est en cours d'élaboration. Les premiers résultats intermédiaires signalent une baisse des prix. Le niveau des prix peut donc être à contre-courant, suivant l'indicateur utilisé. Cette situation a incité le groupe de travail «Renchérissement mesuré par l'indice – Alp-Transit» à interrompre provisoirement le calcul de la nouvelle valeur de l'IRN pour la période allant du 1^{er} octobre 2006 au 31 mars 2007.

Jusqu'à la fixation définitive d'une nouvelle valeur pour l'IRN, le contrôle de gestion des coûts de la NLFA s'appuiera sur l'indice de la période précédente, à savoir 123,8 points. La figure ci-dessous illustre l'évolution de l'IRN depuis 1991.

Figure 11

Evolution de l'indice de renchérissement de la NLFA depuis 1991



Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006

5.4.3 Situation fin 2006

Les frais financiers cumulés au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA atteignent 2476 millions de francs (prix effectifs) à fin 2006 (cf. tableau 4, Projection des frais financiers de la NLFA jusqu'à la fin du projet, sous le ch. 3.3.1).

5.4.4 Appréciation de la DSN: frais financiers

Le renchérissement couru jusque fin 2006 (indice de renchérissement NLFA: 123,8 points) atteint près de 1263 millions de francs, le renchérissement après contrat 650 millions, les intérêts intercalaires pratiquement 173 millions et la TVA (y compris l'ancien impôt sur le chiffre d'affaires) un peu plus de 391 millions.

Fin 2006, les frais financiers cumulés au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA totalisaient environ 2,476 milliards de francs. Sur la base des hypothèses implicites du fonds FTP sur le renchérissement et les taux d'intérêt, l'OFT estime les frais financiers courus du début de 2007 jusqu'à la fin du projet à approximativement 1,55 milliards de francs.

Dans l'optique actuelle et compte tenu des connaissances actuelles, la somme des frais financiers cumulés jusqu'à la fin du projet devrait avoisiner les 4 milliards de francs (prix effectifs) et se situe donc dans un ordre de grandeur déjà connu.

La DSN relève que ce montant est une estimation. Des retards dans la mise en service de la NLFA, une augmentation de l'indice de renchérissement de la NLFA (IRN) ou une hausse des taux d'intérêt pourraient se traduire par un accroissement des frais financiers.

6 Economies de coûts et optimisation du projet

Selon l'art. 3 de l'arrêté sur le financement du transit alpin, le Conseil fédéral gère le crédit d'ensemble. Il peut en particulier libérer des réserves en faveur de crédits d'engagement, mais uniquement lorsqu'il est attesté que les surcoûts ne peuvent pas être compensés par d'autres moyens, ou pour stabiliser la situation financière générale du projet. Lorsque les ressources disponibles ne couvrent plus les coûts, le Conseil fédéral doit demander un crédit additionnel par le biais d'un message au Parlement. Mais avant de financer les surcoûts par la libération de réserves (Conseil fédéral) ou par des crédits additionnels (Parlement), il faut épuiser tous les gisements d'économies par le biais d'optimisations du projet.

Les constructeurs doivent ainsi perpétuellement envisager et mettre en œuvre des mesures de compensation dans le cadre de l'exécution des contrats (ch. 6.1) et de leur côté, les autorités fédérales doivent soumettre les normes et prescriptions applicables à un examen critique (ch. 6.2) et, au besoin, les adapter. Les décisions relatives à l'échelonnement des projets ou à l'abandon de parties du projet sont prises par le Parlement (ch. 3.3.2 et 3.5.5).

6.1 Mesures de compensation des constructeurs

6.1.1 Compétences

Les constructeurs ont la responsabilité de projeter et de réaliser les ouvrages de la NLFA dans le respect des objectifs de coûts convenus⁶³. Ils ont également la compétence d'établir une planification des mesures de compensation⁶⁴. Les mesures de compensation peuvent être mises en œuvre par les constructeurs, sous réserve d'autorisation lorsqu'elles impliquent des modifications du projet. Le DETEC a défini la notion de «modification de projet soumise à approbation» dans les directives sur le controlling de la NLFA, au chapitre du processus de mutations. Les modifications de projet se réfèrent à la commande de la Confédération fixée dans les conventions conclues entre la Confédération et les constructeurs. Les mesures de compensation suivantes doivent obtenir l'aval de la Confédération:

- Modifications de la commande: tracé de la ligne, emplacement des portails, changements de voie, systèmes de voies de dépassement, galeries d'accès et de reconnaissance, système de tunnel.
- Modifications des normes: concept d'offre et régime d'exploitation, normes relatives aux installations fixes, normes relatives à la technique ferroviaire et aux installations électromécaniques, protection contre les incendies et les catastrophes, durée de vie⁶⁵.
- Modification des bases de référence: éléments essentiels des prestations, schéma quantitatif, schéma.

Sur la base de ces principes, les constructeurs doivent soumettre à l'approbation de la Confédération toutes les mesures d'économie stratégiques qui affectent la commande, le concept d'offre, le régime d'exploitation, ou encore les normes de sécurité. Cela inclut implicitement toutes les mesures de compensation qui divergent des décisions prises antérieurement par le Conseil fédéral ou par le Parlement.

Pour toutes les autres mesures, le concours de la Confédération n'est pas obligatoire. Il appartient donc aux constructeurs d'évaluer et de documenter ce type de mesures d'économies. Ils doivent naturellement veiller au respect de la législation en vigueur et tenir compte des intérêts de la population et de la protection de l'environnement.

6.1.2 Mesures de compensation sur l'axe du Lötschberg

Selon les informations fournies par l'OFT, depuis la conclusion des conventions AlpTransit, parmi toutes les propositions concernant l'axe du Lötschberg des compensations totalisant 126 millions de francs ont été réalisées. Ces compensations comprennent aussi des prestations qui sont fournies actuellement par d'autres parties prenantes. On mentionnera par exemple les 17,8 millions de francs au titre des équipements ferroviaires du raccordement de Rarogne, réalisés par les CFF, et les

⁶³ Art. 1 ordonnance sur le transit alpin

⁶⁴ Art. 2 ordonnance sur le transit alpin

⁶⁵ Extrait des normes: «En particulier, aucune restriction d'exploitation majeure (en termes de volumes et de durée) ne devra avoir lieu et aucune intervention de génie civil majeure ne devra être effectuée pendant la durée d'utilisation prévue par contrat (100 ans).»

40,8 millions (16,4 et 24,4 millions) au titre des suspensions de la caténaire et d'autres ajustements réalisés par BLS AT.

La DSN prend acte qu'en raison de l'achèvement imminent de la construction du tunnel de base du Løtschberg, aucune nouvelle compensation n'est possible sur cet axe.

6.1.3 Mesures de compensation sur l'axe du Saint-Gothard

Sur l'axe du Saint-Gothard, des compensations totalisant 235 millions de francs ont été adoptées depuis 1998 et incluses dans les coûts finals prévisionnels. Les mesures réalisées au cours de l'exercice 2006 ont atteint 48 millions de francs, dont 46 millions au tunnel de base du Ceneri (tableau 17).

Mesures de compensation sur l'axe du Saint-Gothard de 1998 à 2006

	Economie	
Mesures de compensation réalisées (hors Ceneri 2006)		189
(prises en considération dans les coûts finals prévisionnels)		
– Système de sondages Piora	20	
– Optimisation du raccordement Saint-Gothard Sud	19	
– Tracé du tunnel d'Erstfeld	32	
– Produit de la revente de terrains (sans Ceneri et Erstfeld)	34	
– Système de canalisations dans le TBG	2	
– Redimensionnement de la bifurcation souterraine d'Erstfeld	39	
– Produit de la revente de terrains Ceneri et Erstfeld (nouveau)	28	
– Abandon du système de canalisations séparées dans le TBC	6	
– Simplification des rameaux de communication Sarè	3	
– Communication, centre visiteurs d'Erstfeld	3	
– Tracé de la galerie d'accès de Sigirino	3	
Mesures de compensation Ceneri 2006		46
(prises en considération dans les coûts finals prévisionnels)		
– Diminution du revêtement des galeries secondaires	7	
– Profil d'abattage à l'explosif sans radier voûté	7	
– Réduction de l'assurance construction TBC	6	
– Réduction de l'étanchéité sur 6 km	8	
– Vérification qualité béton, modification du concept Béton	12	
– Abattage en sens contraire à Vezia, réduction du diamètre intérieur	2	
– Réduction de la garantie de bonne exécution	4	
Total des compensations décidées depuis 1998	235	235
Compensations planifiées et en phase d'évaluation		
– Technique ferroviaire: réduction pour l'appel d'offres		en suspens
Total des compensations planifiées et en phase d'évaluation		0
<i>Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi</i>		

6.1.4 Mesures de compensation au tunnel de base du Ceneri

Le conseil d'administration d'ATG a approuvé le plan de projet actualisé «Tunnel de base du Ceneri – Gros œuvre» le 7 décembre 2005. Les coûts prévisionnels ayant augmenté de 174 millions de francs par rapport à la décision du Conseil fédéral du 15 juin 2005, il avait dû suspendre la procédure sur intervention de l'OFT et procéder à une planification de mesures de compensation extensive.

Dans son dernier rapport d'activité publié début mai 2006, la DSN avait souligné la gravité de ces surcoûts et de leur apparition si soudaine. Elle avait soutenu les mesures adoptées par l'OFT et attendait des responsables de projet et des instances de surveillance qu'ils examinent tous les gisements d'économies possibles afin de réduire au maximum les surcoûts et les reports de délais, à défaut de les compenser dans leur intégralité.

Dans le résumé du rapport d'étape sur la NLFA n° 21 paru fin septembre 2006, l'OFT indiquait que seule une part minime des surcoûts pourrait être économisée. Par la suite, la CTT du Conseil national a chargé la DSN d'envisager d'autres voies pour réaliser des économies au tunnel de base du Ceneri.

Pendant qu'ATG étudiait la planification des mesures de compensation, l'OFT a soumis le plan de projet à un examen approfondi, avec le soutien d'experts indépendants pour les aspects de la technique de sécurité, du génie civil et des forces du marché. En tant que futur gestionnaire de la ligne de base du Saint-Gothard, les CFF ont également été associés à ces travaux.

L'OFT a publié son rapport final le 28 novembre 2006. Il a envisagé pas moins de 47 mesures parmi lesquelles des mesures stratégiques concernant le tracé de la ligne, le système de tunnel (un ou deux tubes) et les normes de sécurité, mais également des mesures ponctuelles dans les secteurs de la sécurité, de la fonctionnalité ou de la durée d'utilisation de l'ouvrage. Sur pression de la DSN et compte tenu du contexte financier, l'OFT a opté pour une stratégie de compensation axée sur les coûts. Il a notamment décidé de mettre en œuvre des mesures limitant partiellement les exigences en matière de durée d'utilisation ainsi que la fonctionnalité visée. Des mesures affectant le niveau de sécurité n'ont été prises que de manière très ponctuelle. Les principales décisions sont les suivantes:

- Allègement des normes de construction pour les galeries de reconnaissance et d'accès de Sigirino, également pour le tunnel là où les conditions géologiques sont favorables, et réduction globale des exigences de qualité du béton.
- Compression des mesures de réduction des risques (assurance construction et garantie de bonne exécution).
- Maintien du niveau de sécurité convenu avec une ventilation de secours et un espacement des rameaux de communication de 325 m environ.
- Maintien des plans pour la suite de la NLFA vers le nord et vers le sud, sans modification pour le raccordement à Vigana/Camorino et pour la bifurcation souterraine de Sarè.
- Maintien du profil type, des exigences en matière de protection incendie, de l'élimination des boues polluées et des mesures de protection de la population et de l'environnement.
- Pas de changement en faveur d'un système d'éléments préfabriqué à étanchéité simple, d'un modèle de travail hebdomadaire ou d'un abattage à l'explosif parallèle dans la section Sud du tunnel.

Se fondant sur les résultats de son analyse, l'OFT est parvenu à la conclusion qu'il n'était pas possible de compenser intégralement les 174 millions de francs – comme l'avait exigé la DSN début 2006 – sans faire des concessions irresponsables sur la sécurité, le fonctionnement ou la durée de vie de l'ouvrage. Le potentiel résiduel de compensation a été jugé faible et aucun potentiel d'économies n'était envisageable

au niveau de l'adaptation des normes de sécurité. L'étude de marché réalisée sur mandat de l'OFT, parallèlement au processus de compensation, a montré qu'à moyen terme, il fallait tabler sur des prix constants, voire en légère baisse, dans le secteur de la construction de tunnels.

Conformément à la décision de l'OFT, neuf mesures seront mises en œuvre. Elles ont été intégrées dans la projection du coût final et se traduisent par une économie d'environ 46 millions de francs (tableau 17).

Dans le secteur de la technique ferroviaire, l'OFT n'escompte aucun potentiel de compensation. Au contraire, vu son expérience des tunnels de base du Lötschberg et du Saint-Gothard, il juge plutôt que l'estimation initiale des coûts devra être revue à la hausse.

La DSN a pris acte du rapport final de l'OFT du 23 novembre 2006 relatif à la planification des mesures de compensation pour le tunnel de base du Ceneri. Elle a analysé les économies réalisées et s'est déclarée déçue que, compte tenu des conditions financières fixées, il ne soit pas possible d'envisager des économies plus étendues.

Elle a recommandé à l'OFT de rechercher d'autres gisements d'économies à concurrence de 50 millions de francs sur l'ensemble de l'axe du Saint-Gothard, par exemple en adaptant les normes applicables.

L'OFT a indiqué que, dans les circonstances actuelles, il était probable que la mise en œuvre de solutions alternatives pour le gros œuvre du tunnel de base du Ceneri aurait des répercussions sur les coûts et sur les délais du montage des équipements ferroviaires, et vice-versa. Les expériences faites jusqu'à présent ont montré qu'il était rare de trouver des compensations judicieuses et qu'elles étaient difficiles à réaliser. De plus, à y regarder de plus près on s'aperçoit que d'une manière générale les prestations et la logistique tendent à être sous-estimées tandis que les coûts sont fixés à la limite inférieure.

6.1.5 Mesures de compensation au tunnel de base du Saint-Gothard

Les plus grands lots de construction du tunnel de base du Saint-Gothard ont été adjugés. Dans ces cas, compenser revient à modifier le contrat d'entreprise. Il existe donc un antagonisme entre l'éventuel potentiel de compensation qui pourrait être réalisé et la fixation de prix trop élevés, faute de concurrence. L'OFT n'escompte plus de compensations significatives.

En ce qui concerne la technique ferroviaire, ATG a annoncé une planification de mesures de compensation pour le premier semestre 2007. L'adjudication de ce lot est prévue pendant la même période. La mise en œuvre des mesures de compensation relatives à la technique ferroviaire sera décidée courant 2007. Ainsi, pour la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard non plus, ce ne seront plus les lois du marché qui s'appliqueront, mais il faudra passer par la négociation pour mettre en œuvre un plan de compensation. Dans ce domaine aussi, le potentiel de compensations identifié par l'OFT n'est plus considérable.

6.1.6

Appréciation de la DSN: mesures de compensation

La DSN a pris acte du point de vue des constructeurs et de l'OFT selon lequel les gisements de compensation sont largement épuisés, à moins d'une adaptation des normes applicables.

6.2

Adaptation des normes par les autorités fédérales

6.2.1

Adaptation des normes en 2006

Dans son dernier rapport d'activité, la DSN avait recommandé au Conseil fédéral de vérifier si d'un point de vue politique, il ne conviendrait pas de réexaminer certaines décisions prises antérieurement, en lui suggérant de le faire au plus tard lorsqu'il aurait pris connaissance de l'expertise sur le plan de projet Ceneri.

Durant la session parlementaire d'été 2006, le chef du DETEC a décliné cette recommandation en soulignant que, par ses décisions de 2004 concernant le crédit additionnel de la NLFA et la modification du financement des projets FTP, le Parlement avait accepté la construction de deux tubes à voie unique au Ceneri. Seul le Parlement pouvait donc revenir sur ces décisions.

6.2.2

Appréciation de la DSN: adaptation des normes

S'agissant de sa recommandation adressée au Conseil fédéral l'an dernier, la DSN a décidé dans sa grande majorité de ne pas proposer aux CTT d'ouvrir un nouveau débat sur les décisions du Parlement concernant le tunnel de base du Ceneri (tracé de la ligne et système de tunnel à deux tubes unidirectionnels). En revanche, elle a demandé à l'OFT de lui fournir des explications détaillées sur les raisons pour lesquelles il convient de renoncer à un échelonnement de la réalisation du tunnel de base du Ceneri (ch. 6.3.1).

6.3

Echelonnement et redimensionnement de parties du projet par le Parlement

6.3.1

Echelonnement de parties du projet

Sur proposition du DETEC, le Conseil fédéral a décidé le 22 juin 2005 d'aménager intégralement le tunnel de base du Ceneri et de ne pas échelonner sa construction. Auparavant, le département avait réexaminé l'opportunité d'une réalisation échelonnée de l'ouvrage et était parvenu à la conclusion que cette solution devait être rejetée. Le gouvernement avait motivé sa décision en expliquant que si l'échelonnement permettait une économie de 155 millions de francs à court terme, il engendrerait des surcoûts à hauteur de 334 millions de francs à plus long terme, lorsqu'il faudra

équiper le second tube. De plus, l'échelonnement de la construction réduirait la capacité du tunnel de base du Ceneri de 60 % environ et limiterait fortement le développement du RER Ticino–Lombardia (TILO). Une grande partie du fret devrait donc toujours transiter par la ligne de faîte du Ceneri, freinant ainsi le transfert modal du trafic lourd. Or un gain de productivité décisif pour le trafic de fret ne pourra être obtenu que par la réalisation de la ligne de plaine ininterrompue à travers les tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri. Enfin, dans leur qualité de futur gestionnaire de cet axe, les CFF ont indiqué qu'une réalisation échelonnée engendrerait des surcoûts opérationnels de 5 à 6 millions de francs par an.

6.3.2 Redimensionnement de parties du projet par le Parlement dans le cadre de la vue d'ensemble sur le FTP

Les optimisations résultant du redimensionnement de parties du projet qui sont proposées dans le projet de vue d'ensemble sur le FTP ont été examinées en détail aux ch. 3.3 à 3.5.

7 Financement: crédit global de la NLFA et fonds FTP

7.1 Généralités et terminologie

Le projet de la NLFA est financé en totalité par le crédit global de la NLFA en vigueur depuis 1999. Il s'agit d'un crédit d'ensemble basé sur les prix de 1998, qui est subdivisé en sept crédits d'engagement. L'un de ces crédits d'engagement est une réserve créée pour faire face aux imprévus et pour stabiliser la situation financière générale du projet. Les réserves sont gérées par le Conseil fédéral. Si elles se révèlent insuffisantes, un crédit additionnel doit être demandé au Parlement.

Le renchérissement attesté, les intérêts intercalaires et la TVA sont couverts au moyen de rallonges des crédits d'engagement qui sont décidées par le Conseil fédéral.

Les liquidités dont les constructeurs ont besoin leur sont mises à disposition annuellement par le Parlement sous la forme de crédits budgétaires.

La terminologie relative au financement (crédits et coûts) de la NLFA est récapitulée aux annexes 6.1 et 6.2.

7.2 Crédits d'engagement: crédit global de la NLFA

7.2.1 Evolution depuis 1998

Depuis le milieu de 2004, le crédit global de la NLFA s'élève à environ 15 604 millions de francs (tous les chiffres en prix de 1998, hors renchérissement, intérêts intercalaires et TVA). Ce montant correspond à la somme des crédits d'engagement affectés initialement à chaque ouvrage (12 757 millions), de la réserve du Conseil fédéral (1947 millions) et du premier crédit additionnel (900 millions). (figure 13)

Le Parlement a bloqué 1141 millions et libéré 14 643 millions de francs du crédit d'ensemble.

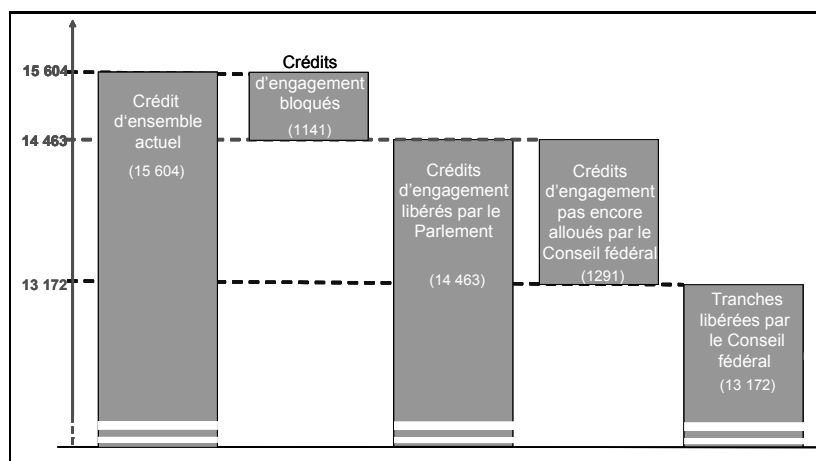
Sur l'ensemble des crédits d'engagement libérés par le Parlement, le Conseil fédéral a déjà affecté 13 192 millions de francs à des ouvrages spécifiques et n'a pas encore libéré 1290 millions. Ce chiffre correspond au montant actuel du crédit d'engagement «Réserves».

L'annexe 6.3 récapitule l'évolution des crédits d'engagement, y compris du crédit «Réserves», de 1998 à fin 2006.

La figure 12 donne un aperçu des relations entre le crédit global de la NLFA actualisé, les crédits d'engagement libérés par le Parlement et ceux libérés par le Conseil fédéral.

Figure 12

Tranches bloquées et libérées du crédit global de la NLFA à fin 2006



Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006; en millions de francs (prix 1998), arrondi

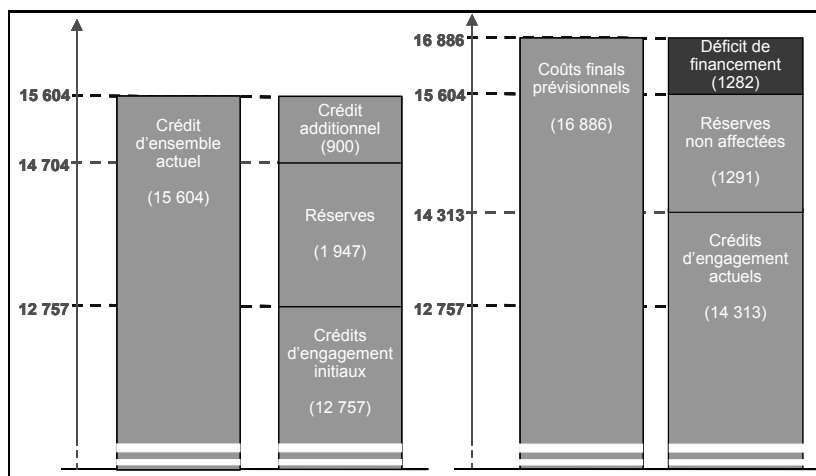
7.2.2 Déficit de financement depuis 2004

Dans le présent chapitre, les *coûts prévisionnels* sont mis en balance avec les *crédits disponibles* pour la réalisation de la NLFA. En comparant la projection actuelle des coûts (coûts finals prévisionnels à fin 2006) avec le crédit global de la NLFA actualisé (crédits d'engagement y compris réserves et crédit additionnel), on peut observer si et dans quelles proportions les crédits alloués couvrent les coûts finals prévisionnels. Dans la négative, cette confrontation permet de quantifier le déficit de financement, si l'on se place dans l'optique des coûts, ou le montant à financer, dans l'optique des crédits.

La figure 13 présente ces relations graphiquement. Les montants des déficits et des excédents de financement par ouvrage sont récapitulés dans le tableau 18.

Figure 13

Comparaison entre les coûts finals prévisionnels et le crédit global de la NLFA à fin 2006



Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006; en millions de francs (prix 1998), arrondi

Tableau 18

Déficits/excédents de financement et montants à financer à fin 2006

Ouvrage	Crédit d'ensemble au 31.12.2006	Coûts finals prévisionnels au 31.12.2006	Excédent/Déficit au 31.12.2006
Surveillance du projet	85	98	-13
Axe du Lötschberg	4 311	4 303	8
Axe du Saint-Gothard	8 019	10 549	-2 530
dont tunnel de base du Ceneri	1 384	2 106	-722
Aménagements de la Surselva	123	112	11
Raccordement de la Suisse orientale	992	927	65
Aménagements Saint-Gall-Arth-Goldau	91	101	-10
Aménagements des lignes du reste du réseau	692	797	-106
= NLFA hors réserves	14 313	16 886	-2 573
+ Réserves	1 291		1 291
= Total NLFA	15 604	16 886	-1 282

Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006; en millions de francs (prix 1998), arrondi au million

Suite à la libération d'une cinquième tranche des réserves, le déficit de financement au titre de la surveillance du projet et des aménagements des lignes du reste du réseau s'est contracté de 9 et 26 millions de francs respectivement. Pour l'axe du Lœtschberg, le déficit a même été annulé. Pour l'axe du Saint-Gothard, la projection du coût final ayant augmenté, le déficit de financement s'est accru de 117 millions malgré la libération de réserves.

7.2.3 Appréciation de la DSN: montants à financer

Le montant actuel du crédit d'ensemble de la NLFA ne couvre plus les coûts finals prévisionnels que les constructeurs chiffrent à 16 886 millions de francs (prix 1998, sans le potentiel de surcoûts inhérent aux risques identifiés). Le déficit de financement se monte à 1282 millions de francs. Il a augmenté de 454 millions en douze mois. Ce déficit ne peut plus être couvert par des compensations.

Si l'on tient compte de l'analyse des risques actualisée ainsi que des nouvelles prestations annoncées, les montants à financer au titre de la NLFA augmentent entre 3,4 et 4,4 milliards de francs (prix 1998) sans renoncer à des parties de projet et entre 2,3 et 3,3 milliards de francs (prix 1998) en renonçant à certaines parties de projet. (ch. 3.3.3)

7.3 Crédits d'engagement: adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA

L'adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA dans le cadre de la vue d'ensemble sur le FTP a été examinée dans le détail aux ch. 3.3 à 3.5.

7.4 Crédits d'engagement: gestion des crédits par le Conseil fédéral

7.4.1 Libération des réserves

La stratégie de financement par des ressources limitées, qui prive les constructeurs de propres réserves, peut faire apparaître un déficit de financement vers la fin d'un projet à cause de petites fluctuations ou de facteurs d'incertitude (comme la réalisation de risques).

Suite à son relèvement par le Parlement en 2004, le crédit d'engagement «Réserves» s'élève à 2,847 milliards de francs (prix 1998; hors renchérissement, intérêts intercalaires et TVA), dont 1,291 milliards n'ont pas encore été libérés par le Conseil fédéral (figure 14).

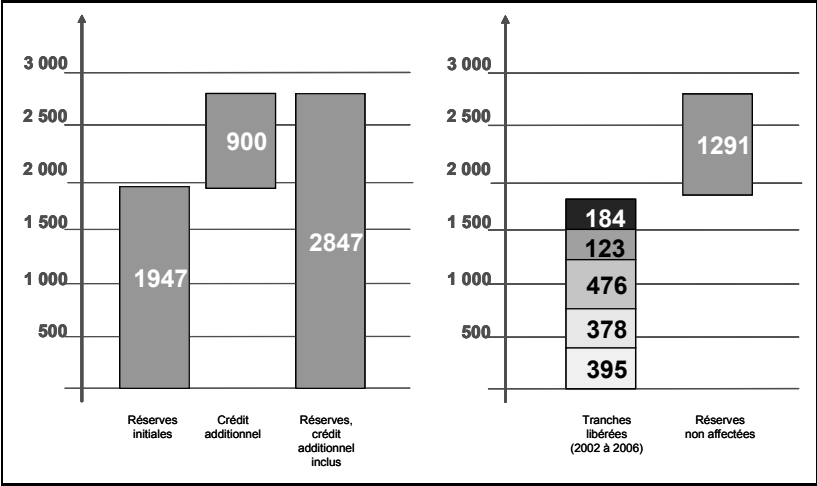
Entre 2002 et 2005, le Conseil fédéral a libéré quatre tranches des réserves (395 millions, 378 millions, 476 millions et 123 millions de francs). Il en a libéré

une cinquième d'un montant de 184,4 millions de francs le 8 novembre 2006 et l'a affectée au relèvement des crédits d'engagement suivants (prix 1998):

- Axe du Saint-Gothard: 90,9 millions (ce qui porte le crédit d'engagement à 8,0195 milliards; affectation voir tableau 19)
- Axe du Lœtschberg: 56,9 millions (ce qui porte le crédit d'engagement à 4,311 milliards)
- Aménagement des lignes du reste du réseau: 27,6 millions (ce qui porte le crédit d'engagement à 391,8 millions)
- Surveillance du projet: 9 millions (ce qui porte le crédit d'engagement à 85 millions)

Figure 14

Libération du crédit d'engagement «Réserves» par tranches



Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006; en millions de francs (prix 1998), arrondi

Affectation des réserves libérées en faveur de l'axe du Saint-Gothard en 2006

	mio de fr.
Echelonnement de la NLFA	40,45
Passage d'un système de traitement des eaux à un système de canalisations séparées	36,45
Installation du chantier de Sedrun	4,24
Surcoûts relatifs au concept de communication	3,31
Mesures contre la réaction alcali-silice	2,62
Ligne à haute tension à Biasca	1,75
Elargissement du dégagement pour la caténaire dans le poste multifonctions de Sedrun	1,74
Diverses modifications techniques	0,31
Total de la tranche de réserves «Axe du Saint-Gothard» 2006	90,87

Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006; en millions de francs (prix 1998), arrondi

Le DETEC prévoit de libérer une sixième tranche des réserves au troisième trimestre 2007 afin de stabiliser la situation financière du projet. Cela permettra de financer des modifications de projet examinées et approuvées par l'OFT. Le cas échéant, cela servira aussi à combler des déficits de financement.

7.4.2 Rallonge de crédit à raison du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA

Le 8 novembre 2006, le Conseil fédéral a relevé les crédits d'engagement à raison du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA.

- Le crédit d'engagement libéré au titre de l'axe du Lötschberg, d'un montant de 4,852 milliards de francs (prix effectifs) a été augmenté de 159 millions à raison du renchérissement et de 104 millions à raison de la TVA.
- Le crédit d'engagement libéré au titre de l'axe du Saint-Gothard, d'un montant de 7,929 milliards de francs (prix effectifs) a été augmenté de 1,142 milliards à raison du renchérissement, de 145 millions à raison de la TVA et de 84 millions à raison des intérêts intercalaires.

Jusque fin 2006, le Conseil fédéral a adopté des rallonges de crédit à concurrence de 2,2 milliards de francs au titre des frais financiers cumulés. Les frais financiers cumulés jusqu'à la fin de l'exercice sous revue au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA totalisaient 2,467 milliards de francs.

Le DETEC a l'intention de proposer au Conseil fédéral une nouvelle rallonge des crédits d'engagement au cours du troisième trimestre 2007. En ce qui concerne l'axe du Lœtschberg, les ressources sollicitées devraient alors suffire jusqu'à la fin du projet.

7.5 Fonds pour les grands projets ferroviaires

7.5.1 Approbation des crédits budgétaires par les CdF

La haute surveillance financière sur les crédits budgétaires alloués au titre du fonds FTP incombe aux CdF. Le Parlement vote les crédits budgétaires affectés aux projets FTP dans le cadre de l'examen annuel du budget. Les CdF examinent les propositions du Conseil fédéral et soumettent leur proposition au Parlement.

Le CDF est l'organe de contrôle de la Confédération et du fonds FTP, qui n'a pas la personnalité juridique. Il vérifie la régularité et la légalité du compte d'Etat de la Confédération et des comptes du fonds FTP. Jusqu'à présent, le CDF a toujours attesté les comptes du fonds FTP. Il adresse ses rapports aux CdF et à la DélFin.

La DSN renonce à reproduire ici les informations concernant les crédits budgétaires et la planification de trésorerie qui ont été publiées dans les messages du Conseil fédéral relatifs au compte d'Etat 2006, au budget 2007 et au premier supplément du budget 2007, ainsi que dans le plan financier 2008 à 2010.

La DSN constate que, du fait des retards survenus durant l'exercice sous revue (ch. 8, Calendrier), les crédits budgétaires n'ont pas été entièrement utilisés. C'est pourquoi le Conseil fédéral présente un report de crédit à ce titre dans le message relatif au premier supplément du budget 2007.

7.5.2 Bilan et compte de résultat du fonds FTP

En 2006, la DSN s'est intéressée à la problématique de la concordance entre les dépenses cumulées du fonds FTP et les crédits d'engagement votés pour les quatre projets FTP (NLFA, RAIL 2000, lutte contre le bruit, LGV). Sa crainte était que le volume d'investissement d'une valeur de 30,5 milliards de francs (prix 1995) approuvé par le peuple ne soit épuisé dans un proche avenir. Il semblait en effet que les charge cumulées pour la période 1998 à 2009 allaient atteindre 35,4 milliards de francs, ce qui voudrait dire que le seuil d'investissement de 30,5 milliards destiné aux projets en cours serait déjà franchi en 2007 et qu'il ne subsisterait donc aucune marge de manœuvre pour d'autres projets (vue d'ensemble sur le FTP).

Dans un rapport adressé à la DSN, le CDF a expliqué que ces assertions reposaient sur un malentendu concernant les mécanismes de comptabilisation au bilan et au compte de résultat du fonds FTP et qu'il était faux de croire que le volume d'investissement approuvé par le peuple serait déjà épuisé en 2007 ou 2008. Deux aspects doivent être considérés lors de la comparaison entre les charges consolidées du fonds selon le compte d'Etat d'une part et le volume d'investissement ou les crédits d'engagement approuvés d'autre part.

- Le volume d'investissement du FTP de 30,5 milliards de francs est donné en chiffres réels (prix 1995), tandis que les dépenses du fonds FTP sont des valeurs nominales.
- Les dépenses (prélèvements) ne peuvent être cumulées avec les corrections de valeur. Aussi bien le compte de résultat que le bilan du fonds sont gonflés pour des questions de transparence. Avec ce mode de comptabilisation, le financement des projets (effectué par des crédits d'engagement et des crédits budgétaires) peut être présenté sur toute la durée du projet. Parallèlement les prêts conditionnellement remboursables peuvent être présentés dans le bilan du fonds. Il ne se produit aucun phénomène de double charge, comme le montre la comparaison avec un financement assuré exclusivement par des contributions à fonds perdu. Si les grands projets ferroviaires n'étaient financés que par de telles contributions, le compte de résultat ne devrait subir aucune correction de valeur ni être crédité d'aucune inscription à l'actif. Le bilan du fonds ne devrait alors pas présenter de prêts ferroviaires à l'actif.

8 Calendrier

8.1 Généralités

Après le vote populaire sur le FTP, la Confédération avait défini des échéances cibles et des échéances intermédiaires pour chaque ouvrage et chaque phase, en se basant sur les projections alors disponibles. Ces échéances ont été fixées dans les conventions AlpTransit passées avec les constructeurs. Les projections établies en 1998 sont actuellement désignées par le terme de *délais de référence initiaux* (1998).

Des modifications fondamentales dans la conception des travaux peuvent nécessiter une révision des délais de référence et conduire l'OFT et les constructeurs à convenir de *délais de référence actualisés*.

- Pour l'axe du Lötschberg les délais de référence initiaux ont été actualisés en deux étapes, mais l'échéance cible pour la mise en service n'a pas changé.
- Pour l'axe du Saint-Gothard, il avait été convenu en 1998 que le tunnel de base du Saint-Gothard serait prêt pour la mise en service en 2011 et celui du Ceneri en 2018. En 2002, considérant l'évolution des études de projet, ces échéances cibles ont été déplacées en 2013 et 2015 respectivement. Sachant que la phase de mise en service durera un an, la nouvelle échéance cible pour le début de l'exploitation commerciale a été fixée en 2014 pour la ligne de base du Saint-Gothard et en 2016 pour le tunnel de base du Ceneri.

Les constructeurs actualisent leur planification au moins semestriellement et rendent compte de la situation (regard rétrospectif) et de la projection des échéances (regard prospectif). La projection des échéances établie par les constructeurs repose sur des hypothèses réalistes quant au rythme de percement et de montage des équipements. En règle générale, elle ne comporte aucune marge.

En principe, la précision de la projection devrait augmenter parallèlement à la progression du projet et les risques sur délais devraient donc pouvoir être calculés de plus en plus précisément et devenir toujours plus maîtrisables.

8.2

Evolution des échéances en 2006

Sur l'axe du *Løtschberg*, les travaux de gros œuvre et la pose des voies se sont achevés durant l'exercice sous revue. Des courses d'essai sur toute la longueur du tunnel ont pu commencer. Les essais opérationnels ont démarré comme prévu le 16 mars 2007. Les travaux sont en cours et les courses d'entraînement avec des trains commerciaux pourront commencer le 16 juin 2007. L'exploitation commerciale commencera le 9 décembre 2007, avec le changement d'horaire.

Dans le *tunnel de base du Saint-Gothard*, les défis techniques sont nombreux. En 2006, la progression des équipes de minage a été plus lente que prévu dans les secteurs critiques de Bodio et Faïdo, ce qui va se traduire par une augmentation du retard d'environ trois mois. Désormais, le calendrier tient aussi compte de la mise en place d'une ligne de 132 kV pour les CFF et anticipe un rythme moins rapide pour le montage des voies, ce qui va se traduire par une augmentation supplémentaire du retard d'environ cinq mois. ATG prévoit désormais le début de l'exploitation commerciale du tunnel de base du Saint-Gothard en mai 2017, soit huit mois plus tard qu'escompté dans le dernier rapport d'activité de la DSN.

Ce pronostic ne tient pas encore compte de récentes projections d'ATG indiquant une diminution de la vitesse d'avancement à Faïdo. Selon le constructeur, ce facteur pourrait entraîner des retards supplémentaires d'une année.

En ce qui concerne le lot de gros œuvre d'Erstfeld, après deux recours, le 9 février 2007 ATG a confirmé sa première décision d'adjudication. L'attribution du marché est entrée en force le 7 mars et le contrat d'entreprise a pu être signé le 27 du même mois. Le retard supplémentaire d'un an environ ne devrait pas avoir d'influence directe sur la date de mise en service de l'ouvrage, dans la mesure où des retards sont aussi apparus sur d'autres tronçons.

Dans le canton d'Uri, la mise à l'enquête des *parties de projet situées au nord du «point d'inflexion»* a eu lieu. Selon la planification, l'approbation des plans devrait intervenir au premier semestre 2007. Le retrait de parties du projet de protection contre les crues dans la plaine de la Reuss pourrait toutefois influencer cette échéance, de même que l'ensemble du projet.

Le plan de projet du *tunnel de base du Ceneri* inclura les mesures de compensation identifiées dans le cadre de l'expertise de l'OFT. ATG estime que le retard supplémentaire qui en découle pour les études de projet pourra être compensé par l'élaboration parallèle de l'appel d'offres et par les entreprises. Le constructeur prévoit donc toujours la mise en service commerciale de l'ouvrage lors du changement d'horaire fin 2019. L'OFT qualifie cet objectif d'ambitieux.

S'agissant des *autres ouvrages* (aménagements de la Surselva, raccordement de la Suisse orientale, aménagements Saint-Gall–Arth–Goldau, aménagements des lignes du reste du réseau), les prévisions actuelles montrent que les principaux délais de construction et d'exploitation des deux principaux axes pourront être tenus.

8.3

Axe du Løtschberg

8.3.1

Mise en service de la ligne de base du Løtschberg

A partir de la fin de du montage des équipements ferroviaires et jusqu'au début de l'exploitation commerciale de l'ouvrage, les travaux se déroulent en plusieurs étapes.

- D'avril à décembre 2006, les divers tronçons et installations ont été reçus individuellement lors de *contrôles partiels*. Les premières courses d'essai ont commencé comme prévu en juin 2006.
- *Phase de tests*: de décembre 2006 à mi-mars 2007 les différents éléments de l'infrastructure ont été intégrés dans un système unique. Des courses de mesure, de test et de réception ont ensuite été effectuées sur toute la longueur du tunnel.
- *Essais opérationnels*: de mi-mars à mi-juin 2007, l'installation complète (ligne, gares, galeries de secours) et les véhicules seront mis à l'épreuve dans des conditions réelles d'exploitation. Il s'agit notamment de tester les conditions normales et l'organisation en cas de panne, d'entretien et d'accident.
- *Exploitation commerciale*: l'exploitation commerciale sera possible sur l'ensemble de l'installation dès juin 2007. L'axe du Løtschberg sera alors entièrement équipé, les installations techniques auront été testées, les essais opérationnels seront achevés et l'installation sera sûre. Des courses commerciales seront effectuées avec des trains de fret et l'installation sera éprouvée afin de démontrer la fiabilité de tous les systèmes et installations, préalablement à l'exploitation pour le trafic de voyageurs et de fret.

Le remise officielle du tunnel de base du Løtschberg au gestionnaire d'infrastructure (BLS SA) par le constructeur (BLS AT) aura lieu le 15 juin 2007.

BLS AT et le BLS prévoient toujours les premières courses d'entraînement avec des trains commerciaux à partir de juin 2007 et le début de l'exploitation commerciale dès le changement d'horaire du 9 décembre 2007.

En ce qui concerne la mise en service commerciale de l'axe du Løtschberg (aménagements de la ligne et préparation de l'exploitation compris), l'OFT qualifie le risque sur délai de négligeable. Il estime que le respect de l'échéance peut être géré de manière ciblée et que la mise en service pourra avoir lieu à la date prévue, le cas échéant sous réserve de quelques charges. D'éventuels travaux d'amélioration devraient alors être réalisés après le début de l'exploitation commerciale, au détriment de certains sillons.

8.3.2

Appréciation et recommandation de la DSN: mise en service du tunnel de base du Løtschberg

Grâce à l'engagement et aux efforts coordonnés de tous les intervenants, la DSN estime que les premières courses d'entraînement avec des trains commerciaux pourront avoir lieu en juin 2007 et que l'exploitation commerciale – avec le système de signalisation et d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2 – pourra commencer dès le changement d'horaire 2007/2008, conformément à la commande de la Confédération.

La DSN juge actuellement que le risque sur délai est faible pour ce qui concerne l'exploitation commerciale de l'axe du Løtschberg (y compris aménagements de la ligne et préparation de l'exploitation). Il faut toutefois s'attendre à ce que l'OFT délivre l'autorisation d'exploitation avec des réserves restrictives.

Par ailleurs, la phase d'exploitation n'est pas exempte de risques, notamment en matière de stabilité opérationnelle, de fiabilité et d'admission de certaines catégories de matériels roulants. Cela n'a toutefois aucune importance sur le début de l'exploitation commerciale.

8.4

Tunnel de base du Saint-Gothard

8.4.1

Situation des délais sur les différents tronçons

Fin 2006, 102 km sur les 153,6 km du système de galeries étaient percés, ce qui représente deux tiers de la longueur totale du tunnel de base du Saint-Gothard. En 2006, environ 15 km ont été excavés. La situation en matière de délais varie considérablement entre les différents tronçons de cet axe.

Saint-Gothard Nord

Dans le canton d'Uri, la mise à l'enquête des *parties de projet situées au nord du «point d'inflexion»* a eu lieu. Selon la planification, l'approbation des plans devrait intervenir au premier semestre 2007. Le retrait de parties du projet de protection contre les crues dans la plaine de la Reuss pourrait toutefois influencer cette échéance, de même que l'ensemble du projet.

L'avant-projet *«montagne long fermé – Axen»* sera vraisemblablement présenté à la mi-2008 et inscrit dans le plan sectoriel AlpTransit fin 2008. Dans l'intérêt général du projet, le canton d'Uri a renoncé à son exigence politique consistant à demander que la décision d'approbation des plans n'intervienne qu'après la mise à jour du plan sectoriel.

Tunnel de base du Saint-Gothard

Le 11 septembre 2006, la commission de recours a admis le recours contre la décision d'ATG qui avait confirmé sa première décision d'adjudication des travaux de gros œuvre à Erstfeld. ATG a dû procéder à une nouvelle évaluation des offres et a confirmé pour la seconde fois sa décision première le 9 février 2007. Cette décision est entrée en force le 7 mars 2007. ATG estime que la conclusion des contrats et le début de l'abattage au tunnelier démarreront avec un retard supplémentaire de douze

mois par rapport à ce qui était encore prévu dans le dernier rapport d'activité. Cela sera toutefois sans conséquence sur la date de mise en service en raison des retards accusés sur d'autres tronçons.

L'abattage au tunnelier dans le tube Ouest d'*Amsteg* s'est achevé le 9 octobre 2006. Le reste du tronçon jusqu'à la limite du lot sera percé à l'explosif, vraisemblablement d'ici septembre 2007. ATG n'exercera probablement pas l'option sur le tronçon d'*Amsteg* en direction du sud, car l'échéance pour le percement *Amsteg-Sedrun* n'est pas critique pour le moment. Cette question pourrait toutefois être réexaminée en cas de manque de place pour l'entreposage des gravats à *Sedrun*.

Sur le tronçon *Sedrun Nord*, la géologie du massif du Tavetsch correspond aux prévisions. Durant la période sous revue, le rythme de progression s'est maintenu à un mètre par jour. L'échéance pour la jonction avec le lot d'*Amsteg* a été anticipée au mois d'août 2008.

Sur le tronçon *Sedrun Sud*, la progression a été d'à peine deux mètres par jour et l'avance sur le calendrier s'est encore réduite. Mais la date de jonction avec le lot de *Faido* demeure tributaire du rythme d'avancement à *Faido*. Les prévisions concernant la progression à *Sedrun Sud* ont été réduites en fonction des expériences acquises et la mise en place d'une ligne de 132 kV d'*Amsteg* à *Faido* est désormais prise en considération dans la planification. Globalement, les travaux de gros œuvre du poste multifonction de *Sedrun* affichent un retard de onze mois. ATG estime que cela n'aura pas d'influence sur le montage des équipements ferroviaires.

Les travaux dans le *poste multifonction de Faido* ont progressé plus lentement que prévu, ce qui implique que le tunnelier du tube Ouest ne peut pas être déplacé vers la caverne de montage et qu'il sera monté plus tard que prévu. Le tunnelier du tube Est a été déplacé dans la caverne de montage dans les délais prévus et pourra vraisemblablement reprendre l'abattage en direction du nord en mai 2007, après sa révision.

ATG estime que les *travaux de reprise du profil à Bodio* n'auront aucune influence sur l'avancement à *Faido* et que ces activités peuvent se dérouler parallèlement.

Les prévisions concernant la *vitesse de percement à Faido* ont été révisées en fonction des expériences acquises lors de l'abattage au tunnelier sur le tronçon de *Bodio*. Selon l'état des connaissances actuelles, ATG table sur des retards supplémentaires pouvant aller jusqu'à un an. Ce facteur n'a pas encore été intégré dans la projection des échéances d'ATG. Pour optimiser les délais, ATG examine l'opportunité d'augmenter la longueur du tronçon de l'option au profit du lot de *Sedrun*.

A *Bodio* le percement au tunnelier est achevé. La jonction a eu lieu en septembre 2006 dans le tube Est et en octobre 2006 dans le tube Ouest.

Saint-Gothard Sud

D'autres facteurs de retard ont été identifiés pour l'achèvement des travaux de gros œuvre dans le secteur *Saint-Gothard Sud*. Ceux-ci sont en partie liés aux travaux de gros œuvre dans le tunnel de base, mais ATG ne les qualifie pas de critiques en termes de délais.

Le projet de mise à l'enquête pour le raccordement à *Giustizia* est en cours d'élaboration. Les modifications de projet et les nouveaux surcoûts identifiés ont incité l'OFT à examiner des mesures d'économie. Le début des travaux principaux sera retardé d'environ quatre mois, sans mise en péril de l'échéance de mise en service.

Technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard

Les soumissions concernant la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard ont été déposées auprès d'ATG en août 2006. ATG prévoit la signature des contrats en septembre 2007.

Dans sa projection des échéances, ATG a réduit la vitesse de montage des voies de 20 %, ce qui retarde la mise en service d'un mois et demi. Le dossier d'appel d'offres pour la technique ferroviaire contient les principales échéances clés (réception des parties de tronçon de la part des entreprises de gros œuvre et échéance pour l'achèvement de la technique ferroviaire). Les soumissionnaires ont calculé leurs offres sur cette base.

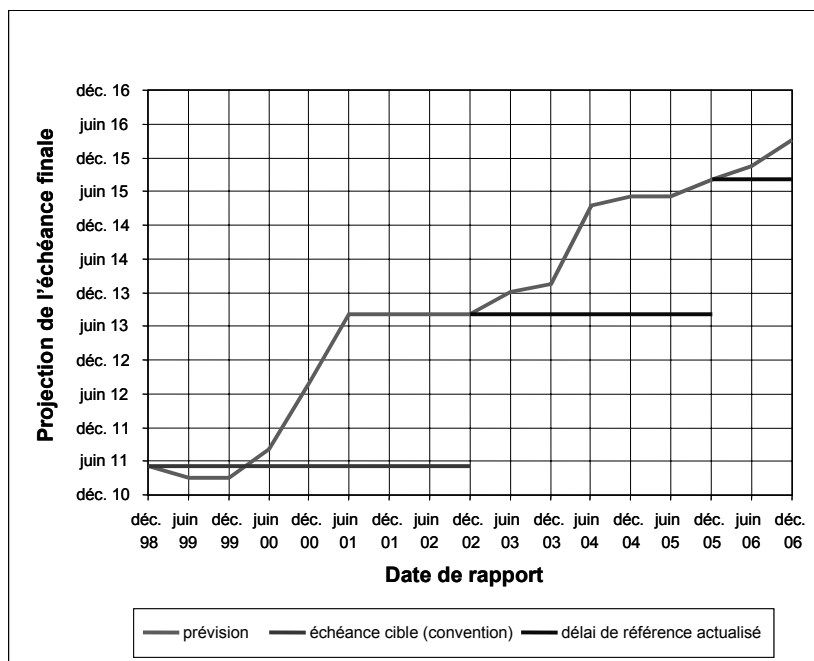
8.4.2 Projection de la date de mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution des projections concernant la date de mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard. Celle-ci a été modifiée en deux étapes.

- Durant les années 2000 et 2001, la décision sur le tracé de la ligne dans le canton d'Uri a pris plus de temps que prévu et les retards se sont accumulés dans le cadre de la soumission des lots principaux, mais aussi à cause de l'adaptation du programme de construction (combinaison des lots de Bodio et Faïdo, deuxième puits à Sedrun). C'est pourquoi ATG avait alors annoncé un report de deux ans du début de la phase de mise en service.
- En 2004, suite aux problèmes géologiques rencontrée aux abords du poste multifonction de Faïdo et au ralentissement des travaux de percement à Bodio, le délai de référence avait encore été reporté d'un an et demi.

Figure 15

Evolution des projections de la date de mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard



Source: rapport d'étape sur la NLFA n° 22, 1^{er} juillet au 31 décembre 2006

ATG prévoit un report de trois mois environ pour l'installation continue des équipements ferroviaires. Ce retard est induit par la prise en considération de la nouvelle commande concernant une ligne de 132 kV. A cause du rythme d'installation réduit de la voie, le retard s'accroît ainsi à pratiquement cinq mois d'ici le début de la phase des tests. Le début de la phase de tests est donc désormais prévu en mars 2016.

Considérant la situation actuelle des travaux de percement, ATG table sur la mise en service commerciale du tunnel de base du Saint-Gothard au mois de mai 2017, sans nouveau redécoupage des lots entre Sedrun et Faido et sans optimisation des travaux de montage des équipements ferroviaires.

ATG estime que la durée de la phase de mise en service pourrait être ramenée de seize à quatorze mois, ce qui permettrait la pleine exploitation commerciale de l'ouvrage dès le changement d'horaire 2017/2018.

L'OFT qualifie la projection des échéances d'ATG de situation intermédiaire provisoire, notamment pour les raisons suivantes.

- ATG a réévalué les vitesses de percement au tronçon de Faido en se basant sur les expériences acquises à Bodio et a ainsi identifié un besoin de temps supplémentaire d'une année pour la construction. Cette conclusion n'a pas encore été intégrée dans la projection des échéances.
- ATG n'a encore procédé à aucune optimisation des processus de montage des équipements ferroviaires. L'OFT voit des opportunités dans la coordination entre les entreprises de gros œuvre et l'entreprise de technique ferroviaire, ainsi que dans le montage des équipements.
- Des prestations dont la probabilité de réalisation est proche de 100 % ne sont pas incluses dans la projection.
- La comparaison entre les zones de perturbation géologiques annoncées pour les tronçons déjà percés et pour les tronçons à excaver montre que les risques géologiques concernent pour l'essentiel les secteurs du massif du Saint-Gothard, des barrages de Nalps et de Santa Maria, du massif du Tavetsch Nord et de la dépression de Piora.

Compte tenu de tous ces facteurs d'incertitude, l'OFT estime globalement le risque sur délai à quatre ans au maximum pour la mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard.

Considérant la situation actuelle des travaux souterrains, il faut tabler sur la mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard au mois de mai 2017 (sans nouveau découpage des lots entre Sedrun et Faido et sans optimisation des travaux de montage des équipements ferroviaires), ce qui permettrait la pleine exploitation commerciale de l'ouvrage dès le changement d'horaire 2017/2018. Cette échéance pourrait toutefois subir jusqu'à quatre ans de retard en raison des incertitudes relatives au rythme de percement sur le tronçon de Faido et de la capacité de réaction limitée face aux changements, mais elle pourrait aussi être avancée d'une année si les conditions sont favorables.

8.4.3 Appréciation de la DSN: échéances au tunnel de base du Saint-Gothard

En 2006, la DSN a examiné attentivement la problématique des reports d'échéances, des incertitudes dans la projection des échéances, des mesures d'accélération possibles et de leurs conséquences en matière de coûts pour le tunnel de base du Saint-Gothard.

Selon elle, deux facteurs sont principalement responsables des reports de délais. Au début des travaux d'excavation du poste multifonction de Faido, un tunnelier est resté bloqué. De plus, le poste multifonction a dû être déplacé en raison des conditions géologiques défavorables. En 2006, la situation s'est détériorée sous l'effet des recours déposés contre l'adjudication du lot de gros œuvre d'Erstfeld. Le contrat d'entreprise pour le lot d'Erstfeld ayant été signé le 27 mars 2007, la planification générale peut désormais être finalisée.

L'analyse des risques menée par ATG montre que la projection des échéances doit être adaptée et que des risques additionnels existent. Par exemple, le fait que les

rythmes de progression convenus contractuellement avec les entrepreneurs n'ont jamais été atteints, ou les mesures désormais planifiées dans le domaine des barrages, vont entraîner des reports d'échéances. Actuellement ATG met à jour la planification générale du tunnel de base du Saint-Gothard et la présentera normalement au milieu de 2007.

Dans cette planification, il est capital d'identifier les reports d'échéance critiques, autrement dit qui peuvent affecter directement l'échéance fixée pour la mise en service. ATG doit tenir compte d'une multitude de variables et évaluer de nombreux risques, parmi lesquels l'autorisation pour le tronçon uranais au nord du point d'inflexion, la jonction Amsteg/Sedrun, le redécoupage des lots Sedrun/Faido, les risques géologiques et la sécurité des barrages sur le tronçon de Faido, l'adjudication et le montage des équipements ferroviaires, etc.

Pour le moment, il existe principalement deux mesures permettant de compenser une partie des retards: l'option d'un nouveau déplacement de la limite entre les lots de Sedrun et Faido (redécoupage) et des adaptations dans l'installation des équipements ferroviaires.

En 2006, la DSN s'est particulièrement intéressée à l'option d'un nouveau redécoupage des lots de Sedrun et Faido. Dans son dernier rapport d'activité, elle avait déjà rendu compte de cette option contractuelle qui consistait à transférer un tronçon d'un kilomètre d'un lot en faveur de l'autre. Depuis 2005, il apparaît que les équipes de minage de Sedrun atteindront le point de jonction convenu contractuellement beaucoup plus tôt que le tunnelier de Faido. C'est pourquoi ATG étudie les avantages et les inconvénients d'un *déplacement de la limite entre les lots* de 4 km supplémentaires au maximum en direction du sud. Les résultats de cette étude seront présentés vers le milieu de 2007.

Vu les retards cumulés au lot d'Erstfeld et les coûts qu'induirait un nouveau redécoupage des lots à Sedrun/Faido, la DSN a discuté de la question du rapport coûts-efficacité avec l'OFT et ATG.

Les conventions AlpTransit conclues entre la Confédération et les constructeurs prévoient des *objectifs en matière de coûts et de délais* qui ont la même pondération. Dans le cadre de la planification des mesures de compensation pour le tunnel de base du Ceneri, il a été décidé que les objectifs en matière de coûts étaient prioritaires. Cette décision a été élevée au rang de principe, ce qui signifie que l'optimisation des délais convenus a désormais une moindre priorité.

Le coût du redécoupage des lots de Sedrun/Faido est estimé à 200 millions de francs pour un déplacement de la limite de 3 km supplémentaires et à 300 millions pour 4 km. Cela s'explique notamment par le fait que l'abattage à l'explosif et l'évacuation des gravats par le puits de Sedrun sont nettement plus coûteux que l'abattage au tunnelier à partir de Faido. Il peut également en découler des coûts consécutifs au titre des intérêts du fonds FTP. Le redécoupage permettrait certainement de saisir des opportunités, mais il serait aussi à l'origine de nouveaux risques qu'il s'agit de mettre dans la balance. Enfin, les surcoûts induits limiteraient la marge de manœuvre pour la réalisation d'autres projets dans le cadre de la vue d'ensemble sur le FTP.

Le gain de temps obtenu par un nouveau déplacement de la limite des lots représente environ un an. Il s'agit de mettre ce facteur en relation avec d'éventuelles mesures

d'accélération prises ailleurs, par exemple dans le montage des équipements ferroviaires, mais aussi avec les retards au tunnel de base du Ceneri.

La DSN juge actuellement l'opportunité d'un nouveau redécoupage des lots de Sedrun/Faido avec un œil plutôt critique, car le rapport coûts-efficacité paraît plutôt négatif. Elle se demande si la mise en œuvre d'une telle mesure d'accélération, avec les coûts qu'elle implique, se justifie au vu des retards constatés dans d'autres secteurs. Compte tenu des risques sur délai au tronçon de Faido ainsi que pour la technique ferroviaire, elle a estimé judicieux qu'ATG poursuive son étude préliminaire en vue d'un nouveau redécoupage des lots et qu'elle rapporte ses conclusions à l'OFT. La décision définitive reviendra à l'OFT qui tranchera au plus tard au second semestre 2007, en appréciant tous les faits avérés qui auront été portés à sa connaissance d'ici là.

La DSN table sur le fait que le Conseil fédéral donne la priorité au facteur financier et qu'au-delà des aspects propres à la NLFA, il inclura dans le volet politique de sa réflexion la problématique de la marge de manœuvre financière pour les autres projets FTP.

8.4.4 Planification générale du tunnel de base du Ceneri

La date butoir pour la réception du tunnel de base du Ceneri par les responsables de la mise en service a changé au cours des dernières années.

- Dans la convention AlpTransit passée avec ATG en 2000, l'échéance pour la réception du tunnel de base du Ceneri par les responsables de la phase de mise en service avait été fixée en 2018 (sur la base du projet à fin 1999).
- Après adaptation aux nouvelles conditions cadre du projet définies en 2002 (deux tubes unidirectionnels à voie unique et abattage – plus rapide – au tunnelier), cette échéance a été actualisée et anticipée en 2015. Considérant que la durée nécessaire pour la mise en service de l'ouvrage était d'un an, l'échéance cible pour le début de l'exploitation commerciale a alors été fixée en 2016. Le Conseil fédéral n'a toutefois jamais approuvé ces dates de référence et la convention entre la Confédération et ATG n'a jamais été adaptée.
- Début 2006, la DSN a dû prendre acte du fait que les travaux de percement seraient retardés d'au moins deux ans. La phase de planification allait en effet se prolonger en raison de la mise à jour du plan de projet «Tunnel de base du Ceneri – Gros œuvre» (abattage à l'explosif plutôt qu'au tunnelier) et de la suspension du même plan de projet (planification de mesures de compensation). L'échéance pour la remise de l'ouvrage aux fins de mise en service a alors été reportée au troisième trimestre 2018 et le début de son exploitation commerciale envisagé pour 2019.

Le plan de projet Ceneri a été expertisé au cours de l'année sous revue et des mesures de compensation ont été arrêtées. Le remaniement du plan de projet sur la base de ces mesures a pris trois mois de retard, ce qui a des répercussions directes sur l'appel d'offres et sur l'échéance prévue pour la conclusion des contrats d'entreprise. ATG estime que le retard supplémentaire de trois mois pour la signature des

contrats pourra être compensé par les entreprises et qu'il n'aura donc pas d'incidence sur le début du percement ou sur l'échéance de mise en service.

ATG prévoit toujours la mise en service commerciale du tunnel de base du Ceneri en 2019.

Du point de vue de l'OFT, le calendrier établi par ATG repose actuellement sur un scénario optimiste pour la phase de planification. Les mesures de pilotage qui permettent de réagir en cas d'écart par rapport au programme de construction sont par ailleurs limitées en raison du grand volume des lots. Sur la base des expériences acquises au cours du projet de construction du tunnel de base du Saint-Gothard, l'OFT estime la marge d'erreur de la projection des échéances, autrement dit le risque sur délai, entre zéro et deux ans.

La DSN constate que les retards qu'elle avait anticipés dans son dernier rapport d'activité se sont confirmés dans la projection des échéances.

Le début de l'exploitation commerciale de l'ouvrage est toujours prévu en 2019.

8.4.5 Conséquences pour la mise en service de l'axe du Saint-Gothard

L'OFT a convenu d'une échéance cible avec les constructeurs pour chaque tunnel de base, le principe étant d'échelonner la planification et la réalisation des nouveaux tronçons. L'échelonnement avait pour but de ne pas surchauffer le marché de la construction des infrastructures ferroviaires, celui-ci étant très étroit, mais aussi d'exploiter de manière optimale les ressources et le savoir-faire des entreprises ferroviaires chargées de la mise en service des ouvrages ainsi que de l'OFT, dans sa qualité d'autorité de surveillance et d'admission.

Dans son dernier rapport d'activité, la DSN avait rappelé que pour réaliser le transfert modal de la route vers le rail, il faut que la productivité des trains de fret soit pleinement assurée sur tout l'axe du Saint-Gothard. Pour cela, la mise en service des tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri devrait être la plus rapprochée possible dans le temps. Elle s'était inquiétée qu'un report significatif de la mise en service du tunnel de base du Ceneri puisse empêcher les trains de fret de bénéficier pleinement des nouvelles infrastructures, car tant qu'ils devront emprunter la ligne de faite du Mont Ceneri, l'attelage de locomotives supplémentaires sera nécessaire.

Le DETEC a examiné les craintes de la délégation et, après avoir pesé le pour et le contre, il a conclu qu'il convenait de maintenir le principe d'une mise en service échelonnée des nouveaux tronçons.

8.4.6

Appréciation de la DSN: échéance pour la mise en service de l'axe du Saint-Gothard

La DSN se pose une question de fond en rapport avec le calendrier de l'axe du Saint-Gothard, à savoir quelles seraient les conséquences temporelles et financières (marge comprise) – et dans quels domaines – si certains tronçons (par exemple lots d'Erstfeld et de Faido, ou Ceneri) ou si certaines parties du projet (par exemple technique ferroviaire) devaient accuser de nouveaux retards (analyse de sensibilité).

IV. Priorité thématique «Tunnels»: adjudications, construction et équipements

9 Adjudication du lot de gros œuvre du tunnel d'Erstfeld

9.1 Rapport du groupe de travail

Le 2 octobre 2006, après s'être intéressée à de nombreuses reprises aux problèmes relatifs à l'adjudication du lot de gros œuvre d'Erstfeld (lot 151), la DSN a institué un groupe de travail à qui elle a confié la mission d'examiner divers reproches formulés en rapport avec cette procédure et d'en tirer des enseignements.

Lors de ses investigations, le groupe de travail s'est aussi penché sur les griefs exprimés par le conseiller aux Etats Jenny dans une interpellation urgente⁶⁶ du 19 septembre 2006 et dans ses explications orales données lors de la session d'automne 2006 à Flims. Pour tirer véritablement tous les enseignements possibles de cette expérience, le groupe de travail a élargi le champ de ses investigations à la révision en cours du droit fédéral des marchés publics, aux grandes soumissions à venir sur l'axe du Saint-Gothard et au rôle des organes de surveillance de la Confédération.

Le groupe de travail a présenté son rapport à la DSN le 19 mars 2007. La délégation l'a examiné et approuvé le même jour et il a ensuite été remis aux commissions mères et publié le 23 mars 2007⁶⁷.

9.2 Conséquences financières et répercussions sur la planification

L'entreprise Marti ayant renoncé à déposer un nouveau recours après qu'ATG a attribué le marché au consortium Murer-Strabag pour la troisième fois consécutive, l'adjudication est entrée en force début mars 2007. Le contrat d'entreprise a été signé le 27 mars.

Les deux procédures de recours ont retardé le début des travaux d'environ un an et demi, ce qui a entraîné des surcoûts de l'ordre de 40 millions de francs, selon ATG. Les conséquences concrètes de ce retard sont actuellement examinées par le constructeur dans le cadre de la mise à jour complète de la planification générale. Vu que le lot de construction d'Erstfeld n'était pas encore dans la zone critique et que des retards sont aussi apparus dans d'autres domaines, l'adjudication tardive du lot 151 ne devrait pas avoir de conséquences directes sur le calendrier (ch. 8.4).

⁶⁶ 06.3431, Interpellation urgente, Conseil des Etats, Jenny This, du 19 septembre 2006: Appel d'offres et adjudication scandaleux d'un tronçon de la NLFA. Causes, conséquences et remèdes

⁶⁷ Rapport de la DSN du 19 mars 2007 relatif aux investigations de son groupe de travail sur les reproches formulés en rapport avec l'adjudication du lot de gros œuvre 151 (Erstfeld) par AlpTransit Gotthard SA (FF 2007 3423)

La faiblesse majeure de cette adjudication réside dans la décision prise en cours de procédure de redimensionner la bifurcation souterraine du tracé «montagne long fermé» à Uri. Le problème est qu'ATG n'a pas pris en considération cette modification de projet – pourtant prévisible – dans l'appel d'offres, qu'elle a apporté les corrections nécessaires après coup et a calculé elle-même la réduction de volume. Le processus d'enchères «au moins-disant» mis en place suite à la présentation tardive d'une seconde offre par l'un des soumissionnaires était certes fondé en droit, mais il est évident que de l'extérieur, cela a pu donner l'impression que les règles du jeu ont été modifiées arbitrairement.

La DSN considère que la procédure en deux temps (principe de la clause guillotine) appliquée dans le cas d'espèce pose problème, car elle peut entraver la mise en œuvre du principe de l'offre la plus avantageuse économiquement. Elle estime également que la procédure adoptée par ATG après la première décision sur recours n'a pas été optimale. En revanche, elle évalue positivement le fait qu'ATG ait confié à des personnes qui n'avaient encore pas travaillé sur ce dossier l'analyse du second recours et la préparation de la troisième adjudication. Le travail des experts s'est révélé bien plus vaste et approfondi que lors du premier recours.

La DSN estime que la répartition des compétences dans le cadre de la réalisation de la NLFA est correcte. La Confédération a délégué aux constructeurs toutes les compétences relatives aux adjudications. Il faut toutefois examiner si, dans les situations d'exception, les autorités de surveillance ne devraient pas exercer leur fonction de manière plus active.

La DSN juge les griefs du conseiller aux Etats Jenny juridiquement infondés. La procédure d'adjudication s'est déroulée dans le respect des règles de l'Etat de droit. Les règles du jeu n'ont pas été modifiées durant l'appel d'offres. La délégation n'a relevé aucun élément étayant les soupçons selon lesquels l'explication des problèmes constatés résiderait dans la personnalité de certains intervenants. Il semble clair que les choix faits par ATG à divers stades de la procédure – notamment en ce qui concerne la bifurcation souterraine «montagne longue fermée» – peuvent être perçus comme sous-optimaux et irréfutables. En tout état de cause, la présentation spontanée d'une seconde offre par Murer-Strabag est un acte inhabituel qui a conduit ATG à agir de manière non planifiée. La communication entre ATG et l'OFT n'a pas été optimale dans le dossier du redimensionnement de la bifurcation souterraine.

Les deux décisions de la Commission fédérale de recours en matière de marchés publics (CRM) soulèvent un certain nombre de questions. Il apparaît notamment que la commission a fortement empiété sur la marge discrétionnaire de l'autorité d'adjudication. Par ailleurs, elle n'a pas suffisamment tenu compte des intérêts macroéconomiques lorsqu'elle a prononcé l'effet suspensif du recours.

Se fondant sur ses investigations, la DSN a formulé douze recommandations (annexe 1.3). Elle a notamment suggéré à ATG de renoncer aux offres globales, au principe de la clause guillotine et aux enchères au moins-disant pour les lots présentant une telle complexité. Elle a recommandé au DETEC d'améliorer la communication et d'examiner comment la surveillance et la prise d'influence

sur les événements pourraient être assumées plus activement dans les situations exceptionnelles. Enfin, dans la perspective de la révision du droit fédéral sur les marchés publics, elle a formulé diverses recommandations concernant l'ouverture des offres, la détermination de l'offre la plus avantageuse économiquement, la prise en considération des intérêts publics et l'interruption de la procédure de soumission.

10 Adjudication de la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard

10.1 Réflexion sur un changement du maître d'ouvrage

Le 17 novembre 2006, les CFF ont demandé à l'OFT si, et sous quelles conditions, ils pourraient reprendre la fonction de constructeur des mains d'ATG pour la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard. Dans l'optique de l'OFT, la question se pose effectivement de savoir si ATG, en tant que constructeur désigné, dispose d'une organisation adéquate et du savoir-faire technique requis.

Début février 2007, les CFF ont demandé à l'OFT de ne pas assumer la responsabilité de la technique ferroviaire dans le tunnel de base du Saint-Gothard. Ils ont constaté qu'en cas de transfert de compétences, la répartition des tâches et les modalités devraient être modifiées, ce qui nécessiterait une nouvelle soumission de la technique ferroviaire et entraînerait un report du projet.

A l'appui de leur décision, les CFF ont expliqué à la DSN que le maintien de la structure actuelle permettait de piloter l'ensemble du projet d'un seul tenant, ce qui offre divers avantages: meilleure coordination, risque de dépassement des coûts réduit et mise en service dans les délais. Les CFF doutent aussi qu'un nouvel appel d'offres permette de surmonter le risque inhérent au petit nombre de soumissionnaires et de réduire des prix potentiellement élevés. Ils ont affirmé leur intention d'intensifier leur soutien à l'OFT et à ATG dans la réalisation des équipements ferroviaires, surtout sur le plan technique. A cette fin, les CFF ont soumis les offres reçues à un examen technique approfondi.

La réalisation de la technique ferroviaire par les CFF nécessiterait un nouvel appel d'offres. En théorie, cela pourrait être une chance, car le nombre de soumissionnaires pourrait être plus élevé dans certains sous-secteur, ce qui ferait baisser les prix. Néanmoins, comme l'ont souligné les CFF, ce transfert de compétences comporterait des risques et non des moindres, surtout en termes de reports d'échéances, de risques sur coûts (induits par la coordination), de problèmes juridiques liés à l'interruption de la première soumission et aussi de complexité due au nombre de sous-projets.

Début mai 2007, sur proposition de l'OFT le DETEC a décidé de renoncer au transfert de la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard d'ATG aux CFF. Il a motivé sa décision par les risques juridiques en relation avec la procédure de soumission en cours et par l'effort de coordination supplémentaire que requerrait une scission du maître d'ouvrage entre gros œuvre et technique ferroviaire. En revanche, la coordination de l'ingénierie ferroviaire doit être renforcée par la mise à disposition d'un nombre accru de collaborateurs des CFF pour les projets d'ATG.

10.2

Réflexion sur un nouvel appel d'offres et une nouvelle distribution des lots

La question de savoir s'il serait judicieux et possible de recommencer l'appel d'offres de la technique ferroviaire s'est posée dès lors que l'adjudicateur n'a reçu que deux soumissions et que la presse a rapporté que le montant des offres serait sensiblement supérieur au devis initial. L'interruption de la procédure pose un certain nombre de problèmes juridiques. Par ailleurs, la DSN considère que cette option n'est plus réaliste en raison des retards qu'elle pourrait générer.

Ces dernières années, la DSN a discuté à plusieurs reprises des différents aspects d'une éventuelle redistribution du lot de technique ferroviaire⁶⁸. En 2006, elle a de nouveau entendu les CFF et BLS AT au sujet des avantages éventuels d'une redistribution du lot. Elle a pris acte que, sur la base des expériences acquises au tunnel de base du Lötschberg, la solution de l'entrepreneur total semble être la seule qui soit réellement porteuse. Sinon, la charge de coordination est trop importante pour le constructeur. Ce dernier ne dispose en outre ni du savoir-faire ni des capacités requises. En tout état de cause, la coordination représente un bon tiers du volume du contrat.

10.3

Appels d'offres dans des conditions de concurrence restreintes

Nul ne peut garantir que l'interruption de la soumission et un nouvel appel d'offres par petits lots déboucherait sur un plus grand nombre d'offres et sur de meilleurs prix. Certes, l'on pourrait escompter plus que deux offres dans certains secteurs, mais la réalité du marché est que seuls deux soumissionnaires sont actuellement capables de fournir les équipements de signalisation et d'arrêt automatique des trains pour des projets de cette ampleur. De plus, comme l'on a pu s'en apercevoir au Lötschberg, les différents lots doivent impérativement être placés sous la direction d'un organe de coordination commun.

Selon les bruits rapportés par les médias, les deux offres reçues avoisineraient les 1,8 milliards de francs, tandis que le devis initial prévoyait 1,2 milliards. Celui-ci a été revu et corrigé par ATG avec le concours de l'OFT et il s'établit à présent à 1,42 milliards de francs environ. Ce montant ne tient cependant pas entièrement compte de la hausse exceptionnelle des prix de l'acier et du cuivre de ces dernières années. Selon les estimations d'ATG, la prise en considération de ce facteur ferait augmenter le devis de 100 à 200 millions de francs supplémentaires, suivant le mode de calcul employé.

A la mi-2006, sur mandat de l'OFT, l'équipe de suivi technique AlpTransit (EST-AT) a contrôlé l'appel d'offres de la technique ferroviaire auprès d'ATG. D'une manière générale, elle a constaté que la préparation s'était déroulée dans de bonne condition et que l'appel d'offres avait pu être ouvert dans les délais. Les préparatifs relatifs au processus d'évaluation des offres permettaient d'escompter un déroulement fluide. Les dispositions nécessaires ont été prises afin que l'évaluation

⁶⁸ Rapport d'activité de la DSN du 27 avril 2005 (FF 2005 2915)
Rapport d'activité de la DSN du 8 mai 2006 (FF 2006 4307)

juridique et matérielle des offres soit correcte et équilibrée. La mise en place de mesures internes était en cours. L'EST-AT a formulé quelques recommandations en matière de gestion des risques et de concrétisation des objectifs pour le tronçon d'essai de Bodio. Elle a qualifié l'organisation qu'ATG prévoit de mettre en place après l'adjudication d'opportune, tout en jugeant les ressources plutôt limitées.

10.4 Appréciation de la DSN: adjudication de la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard

De son point de vue d'organe de haute surveillance parlementaire, en 2006 la DSN a exigé des responsables qu'ils préparent l'adjudication de la technique ferroviaire avec le plus grand soin, en pondérant tous les risques.

La DSN partage l'avis du DETEC selon lequel l'ouverture d'une nouvelle procédure de soumission aurait comporté d'importants risques juridiques et sur délais. De plus, il n'est pas certain qu'un nouvel appel d'offres avec une distribution différente des lots aurait débouché sur des offres moins chères.

La DSN a demandé à l'OFT et à ATG d'établir un étalon aussi détaillé que possible pour la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard en se basant sur la technique ferroviaire du Løtschberg. Il s'agit notamment d'établir une relation entre les coûts finals prévisionnels d'environ 1,1 milliards de francs au Løtschberg et les montants offerts au Saint-Gothard.

11 Tunnel de base du Ceneri

11.1 Expertise du plan de projet Ceneri par l'OFT

Le ch. 6.1.4 donne un compte rendu détaillé de l'expertise de l'OFT sur le plan de projet «Tunnel de base du Ceneri – Gros œuvre».

11.2 Soumission de grands lots de construction et recommandations de la Comco

Jusqu'à présent, au tunnel de base du Ceneri les lots des galeries d'accès, de la gestion des matériaux et des canalisations ont été adjugés. Ce dernier fait l'objet d'un recours qui a été déposé en janvier 2007. En ce moment, l'appel d'offres pour le passage inférieur de l'autoroute est en cours. Le retard est actuellement de six mois environ sur le calendrier initial. Le lot principal du tunnel de base sera mis en soumission durant l'été 2007. L'adjudication est prévue pour le printemps 2008.

Sur la base des investigations menées au sujet de l'adjudication du lot d'Erstfeld, la DSN a recommandé à ATG de renoncer aux offres globales, à la procédure en deux temps (principe de la clause guillotine) et aux enchères au moins-disant pour les grands lots de construction (ch. 9.3). ATG tiendra compte de ces recommandations

lors des prochains appels d'offres du tunnel de base du Ceneri (gros œuvre, technique ferroviaire).

En novembre 2004, sur pression de la DSN, la Comco avait ouvert une enquête sur des ententes supposées de type cartellaire sur les prix du ciment et du béton dans le cadre des adjudications de la NLFA. Son rapport final est attendu durant l'été 2007. La Comco a formulé quelques propositions dans la perspective de l'adjudication des grands lots du tunnel de base du Ceneri. Elle a notamment recommandé d'autoriser des variantes avec et sans transport ferroviaire du ciment, afin d'accroître la pression concurrentielle et la transparence des coûts entre les différents modes de transport. Elle a aussi suggéré d'admettre plusieurs variantes pour la qualité du béton.

11.3 Appréciation de la DSN: tunnel de base du Ceneri

La DSN a pris acte de l'intention manifestée par ATG de mettre en œuvre les recommandations formulées en rapport avec l'adjudication du lot d'Erstfeld dans le cadre des appels d'offres du tunnel de base du Ceneri. Elle a aussi pris acte des recommandations de la Comco et les a transmises à l'OFT pour examen. La Comco a été chargée de spécifier les facteurs à l'origine des différences de prix du ciment entre la Suisse et l'étranger. ATG a été priée d'expliquer pourquoi, au tunnel de base du Saint-Gothard, il n'y avait aucun adjudicataire étranger alors que des entreprises étrangères avaient franchi l'étape de la procédure d'admission. La délégation examinera le rapport final de la Comco dans le détail durant l'été 2007.

12 Géologie sur l'axe du Saint-Gothard

12.1 Reprise du profil sur le tronçon de Bodio

Le long du tronçon de Bodio, en certains endroits la section des tubes s'est resserrée d'environ 50 cm sous la pression de la roche. ATG estime actuellement qu'environ 1200 m de tunnel sont concernés par ce phénomène. Les travaux d'aménagement de la voûte intérieure pourraient accuser jusqu'à douze mois de retard au maximum sur la planification du tronçon, mais ils n'auront aucune influence sur la planification générale du tunnel de base du Saint-Gothard.

Dans un rapport d'événement de fin octobre 2006, ATG escomptait initialement devoir reprendre le profil des tubes sur quelque 700 m et avait estimé que les surcoûts pourraient atteindre 10 à 15 millions de francs. Le rétrécissement de la voûte et la nécessité de reprendre le profil ont animé le débat public durant l'automne 2006. Ces sujets ont notamment été discutés au Conseil des Etats lors de l'examen de l'interpellation urgente du conseiller aux Etats Jenny⁶⁹. Certaines voix ont laissé entendre que les surcoûts dépasseraient considérablement les chiffres avancés. Entre-temps, la DSN a appris que selon les dernières estimations d'ATG, la reprise du profil concernerait 1200 m et que les surcoûts s'établiraient aux alentours de 40 millions de francs.

⁶⁹ 06.3431 – Interpellation urgente, Conseil des Etats, Jenny This, du 19 septembre 2006

12.2 Retards au lot de Faido

Les deux tunneliers provenant de Bodio ont fait la jonction avec le poste multifonction de Faido au cours de l'automne 2006. Ils ont ensuite été séparés de leur train suiveur dans la caverne de démontage. Les travaux de minage du poste multifonction ont pu être achevés fin mars 2007 et les deux tunneliers seront remis en service vers le milieu de l'année pour la suite de l'abattage mécanique.

Lors de sa séance de février 2007, la DSN a été informée par ATG que, suite à un effondrement, le train suiveur de l'un des tunneliers était bloqué. La montagne ne s'est pas encore stabilisée et les déformations sont si importantes que la voûte intérieure a été endommagée et devra être réparée. De toute évidence, les retards et les surcoûts qui en découleront ne sont pas encore quantifiables. L'OFT procédera aux contrôles nécessaires auprès d'ATG afin d'obtenir des données plus précises à ce sujet.

Vu que le lot de Faido/Bodio connaît déjà un retard de deux ans en raison d'un rythme de percement plus lent que prévu et des problèmes rencontrés dans le poste multifonction de Faido, la DSN a décidé de consacrer un large volet de sa séance de fin avril 2007 à ces questions et de se rendre sur place, à Faido, pour obtenir de plus amples informations. Elle voulait notamment se renseigner sur les répercussions concrètes de ces problèmes sur la planification générale ainsi que sur les coûts et se faire expliquer les éventuelles possibilités de compensation (par exemple déplacement de la limite des lots).

12.3 Températures élevées de la roche

Dans son dernier rapport d'activité⁷⁰, la DSN avait consacré un chapitre aux conséquences des températures élevées de la roche pour la construction, l'exploitation, l'entretien et le matériel roulant. Elle avait recommandé aux CFF d'examiner si certaines mesures devaient être prises pour les personnes (travaux d'entretien et sauvetage en cas d'urgence) et le matériel roulant (refroidissement des locomotives et des voitures voyageurs). Dans leur prise de position adressée à la délégation, les CFF ont expliqué qu'ATG prévoyait des températures de roche pouvant aller jusqu'à 50° C mais que pour la phase d'exploitation, ils tablaient sur des températures maximales de 40° C en raison des déplacements d'air engendrés par la circulation des trains. Les véhicules peuvent fonctionner correctement jusqu'à de telles valeurs. Si toutefois les températures devaient être plus élevées, il faudrait recourir à une aération active (enclenchement de la ventilation de secours), avec des répercussions sur les frais d'exploitation. En tout état de cause, il n'est pas envisageable d'adapter tous les véhicules circulant sur le corridor Allemagne-Italie. Lors de travaux à l'intérieur des tunnels, des dispositions particulières doivent être prises lorsque la température dépasse 28° C sur le lieu de travail (par exemple réfrigération du tronçon de chantier, travaux mécanisés, limitation de la durée du travail).

Cette thématique a donc aussi son importance pour les conditions de travail dans le tunnel (ch. 13.2). Les CFF élaborent les mesures nécessaires de concert avec la Suva.

⁷⁰ Rapport d'activité de la DSN du 8 mai 2006, ch. 8.1.2 (FF 2006 4307)

12.4

Infiltration d'eau à Sedrun

Les quantités d'eau sont nettement moindres que prévu, mais les tassements en surface sont relativement importants. De telles modifications du terrain dans les dépressions ou sur les flancs des vallées pouvant avoir des conséquences importantes pour les barrages situés en amont, ATG examine les mesures à prendre sur mandat de l'OFT. Un rapport devra aussi présenter les risques de retards dans les travaux de construction.

12.5

Appréciation de la DSN: géologie sur l'axe du Saint-Gothard

La DSN reconnaît que les conséquences d'événements imprévus ne peuvent être quantifiées dès le début. Elle s'étonne tout de même que les surcoûts annoncés puissent être multipliés par trois en l'espace de quelques mois, comme cela a été le cas pour la reprise du profil à Bodio. Dans l'opinion publique, ce mode de communication est ressenti comme une «tactique du salami», qui nuit à la crédibilité de l'ensemble du projet de la NLFA.

En avril 2007, la DSN a visité le poste multifonction de Faido et a reçu des informations sur place – dans le tunnel – au sujet des difficultés rencontrées, des risques géologiques qui subsistent pour la suite du percement vers le nord – direction Sedrun –, de leurs implications en termes de coûts et de délais ainsi que des mesures de gestion possibles (par exemple redécoupage des lots).

Près des deux tiers du système de galeries du tunnel de base du Saint-Gothard sont excavés. Au deuxième semestre 2007, les travaux de percement devraient commencer à Faido en direction de Sedrun. Il s'agit du secteur du tunnel de base où la couverture rocheuse est la plus épaisse. Les expériences précédentes dans les zones de perturbations géologiques du tronçon de Bodio et dans le poste multifonction de Faido rappellent que le défi géologique et hydrogéologique est permanent (fortes pressions rocheuses avec coups de mine et microséismes, rythme de percement réduit, couches géologiques aquifères, sécurité des barrages, températures élevées des roches, etc.).

La DSN a chargé ATG de faire preuve, dorénavant, du plus grand réalisme possible lors d'événements exceptionnels dont les conséquences ne peuvent pas être déterminées dans l'immédiat, et d'indiquer une marge d'erreur pour les conséquences – notamment pour les coûts – tout en présentant aussi un scénario du pire.

En ce qui concerne les difficultés rencontrées au lot de Faido, la DSN craint de nouveaux retards et d'autres surcoûts. Elle prie ATG et l'OFT de présenter le plus rapidement et le plus précisément possible les implications en termes de coûts et de délais de la zone de perturbations géologiques très complexe qui entraîne des pressions de roches, des coups de toit, des effondrements, des rétrécissements du profil et des microséismes dans le poste multifonction de Faido, et de décrire les mesures de compensation possibles au niveau du délai (notamment le redécoupage du lot de Sedrun/Faido).

La DSN a pris note de l'intention d'ATG de procéder à une analyse plus détaillée des risques d'ici le troisième trimestre 2007. Elle va continuer à suivre d'un œil critique la question des risques géologiques et hydrogéologiques et de leurs répercussions sur la projection des coûts et sur la planification générale.

13 Conditions de travail sur les chantiers de la NLFA

13.1 Sécurité au travail

La DSN constate qu'en 2006 aucun événement particulier n'a été signalé sur le front des accidents au Lötschberg et que le nombre d'accidents était en recul. Cette situation réjouissante s'explique en partie par l'état avancé des travaux (moins de travailleurs) et par leur nature moins risquée (moins de travaux souterrains). Les expériences acquises au Lötschberg sont mises à contribution au Saint-Gothard où les conditions de travail difficiles – température, humidité, géologie, logistique – et le nombre important de travailleurs (plus de 1900) ont des répercussions sur la fréquence des accidents. Une légère diminution de leur nombre a certes été enregistrée en comparaison de 2005, mais le taux d'accidents demeure dans la moyenne suisse du secteur des travaux souterrains. La réduction du nombre d'accidents est une tâche permanente, mais malgré tous les efforts déployés, un accident mortel est tout de même à déplorer en 2006. L'enquête est en cours. Des mesures urgentes ont tout de suite été mises en œuvre.

13.2 Conditions de travail

Dans le domaine de la protection de la santé des travailleurs, la Suva a souligné la qualité du travail des entrepreneurs dans l'identification et l'évaluation des dangers ainsi que dans la mise en œuvre de mesures. Les principaux risques sont les poussières, les rejets des moteurs diesel, l'amiante et les conditions climatiques. La Suva relève tout de même que les conditions climatiques demeurent un facteur critique. Si les installations de réfrigération ne sont pas dimensionnées en fonction des températures plus élevées qui ont été pronostiquées, il existe un risque de dépassement des valeurs limites en cas de détérioration des conditions effectives. Vu que la mise à niveau du matériel prend un certain temps, la Suva craint l'apparition de situations où elle se verrait contrainte de faire interrompre le travail dans les secteurs concernés, ce qui reviendrait pratiquement à arrêter le chantier.

En ce qui concerne les plans de travail, les différents modèles sont appliqués à la satisfaction des parties sur la plupart des chantiers. A Sedrun, le modèle appliqué depuis plusieurs années a soudainement créé des difficultés car les salariés n'étaient plus disposés à rester 15 jours sur le chantier avant de pouvoir rentrer chez eux. Une solution satisfaisante a pu être trouvée entre les partenaires sociaux. Les habitudes alimentaires des travailleurs et la réglementation des employeurs en matière de pauses demeurent problématiques, mais le SECO constate qu'un nombre croissant de travailleurs passent leurs pauses dans un lieu adéquat. Cet aspect revêt une importance certaine, surtout à la lumière des efforts déployés pour éviter une fatigue excessive des travailleurs, et par-là pour protéger leur santé et garantir leur sécurité.

Outre les questions courantes, au printemps 2006 le groupe de travail Travaux souterrains s'est entretenu avec les syndicats afin de s'informer des problèmes des travailleurs. Le problème principal est le besoin d'information sur les conditions climatiques et la qualité de l'air et le fait de pouvoir s'assurer sur place que ce point ne pose aucun problème sur le plan sanitaire. Même si le groupe de travail Travaux souterrains considère qu'une intervention urgente ne s'impose pas, un groupe de travail paritaire placé sous la direction du SECO a été constitué afin d'examiner différentes questions.

13.3 Appréciation de la DSN: conditions de travail

La DSN considère que les mesures nécessaires à l'amélioration de la sécurité des travailleurs sont examinées et mises en œuvre correctement avec le concours de la Suva. Les chantiers de la NLFA sont dotés de systèmes de sécurité fonctionnels. En ce qui concerne les conditions de travail, il faut souligner les grands efforts déployés par les entreprises de construction pour éviter les risques sanitaires.

La DSN estime que le respect des normes applicables en cas de températures élevées dans les tunnels mérite une attention particulière.

V. Priorité thématique «Exploitation»: mise en service et exploitation

14 ETCS Level 2

14.1 Rapport d'étape ETCS n° 2 de l'OFT

Le rapport d'étape ETCS n° 2 de l'OFT couvre la période de novembre 2005 à septembre 2006. Une étape importante du développement du système européen de signalisation et d'arrêt automatique des trains ETCS (European Train Control System) en Suisse a été la mise en service de l'ETCS Level 2 sur le nouveau tronçon Mattstetten–Rothrist en juillet 2006. L'objectif est d'exploiter ce système sur les nouveaux tronçons de la NLFA aussi. Compte tenu des expériences acquises dans le cadre des projets, le développement de l'ETCS se poursuit sous la houlette des CFF qui assument la fonction de direction du système.

Au niveau européen, les ministres des transports allemand, italien, néerlandais et suisse ont signé le 3 mars 2006 une déclaration d'intention concernant l'équipement du corridor Rotterdam–Gênes avec l'ETCS. Pour le reste, la planification et la réalisation de l'ETCS dans les Etats de l'UE progressent lentement.

En Suisse, les équipements ETCS sont financés par différents canaux. Les investissements pour l'ETCS Level 2 sur les nouveaux tronçons sont couverts par le fonds FTP. Le renouvellement du système d'arrêt automatique des trains sur les lignes existantes fait partie du programme de conservation du réseau (adaptation aux progrès de la technique) et à ce titre, il est financé par le biais de la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF et par le crédit-cadre relatif aux chemins de fer privés.

En décembre 2006, le nouveau tronçon Mattstetten–Rothrist a été mis en exploitation avec l'ETCS Level 2 la nuit pour le trafic marchandises et l'après-midi jusqu'à la fin du service pour le trafic voyageurs. Depuis mars 2007, tous les trains circulent sur le nouveau tronçon avec l'ETCS Level 2.

La prochaine étape sera la mise en service de l'ETCS sur la ligne de base du Lötschberg à partir du 15 juin 2007, pour certains trains commerciaux.

14.2 ETCS Level 2 dans le tunnel de base du Lötschberg

En 2006, la DSN a de nouveau abordé ce sujet lors de plusieurs de ses séances, au cours desquelles elle a reçu des informations détaillées de la part des personnes responsables aux CFF, au BLS, chez BLS AT et à l'OFT. Elle a pu constater que le projet suit son cours sous la houlette des CFF, qui assument la fonction de direction du système. Les échéances fixées pour 2006 ont été tenues. C'est ainsi que l'autorisation provisoire pour les courses d'essai sur toute la longueur du tunnel a pu être délivrée le 1^{er} décembre 2006. La radiocommunication en tunnel était alors entièrement fonctionnelle dans la partie praticable du tunnel de base.

Les essais opérationnels se dérouleront dans le tunnel de base du Lötschberg du 16 mars au 14 juin 2007. Cette phase consistera surtout à exercer des scénarios fonctionnels. Il est ainsi prévu de réaliser plusieurs exercices d'intervention et de conservation, des travaux de contrôle des moyens techniques auxiliaires ainsi que des scénarios de pannes de courant et de panne du système. Cela servira à contrôler et à attester le bon fonctionnement global du système (aiguillages, signalisation, ETCS, radiocommunication). Tous les niveaux de test ont été planifiés. La plus grande partie des ressources nécessaires a été réservée et seuls les derniers détails doivent encore être réglés.

14.3 Risques

Selon les affirmations des CFF et du BLS, il existe des risques au niveau de l'équipement des véhicules, de la disponibilité de l'infrastructure et du fonctionnement des systèmes. Les délais sont notamment très serrés pour le processus d'admission des véhicules, qui est complexe. Les différents intervenants jugent toutefois que ce problème est soluble.

Les vastes tests d'interopérabilité effectués à ce jour sur les véhicules des deux fournisseurs n'ont révélé aucun problème susceptible d'empêcher la mise en service de la ligne de base du Lötschberg à la date prévue. L'élimination des problèmes d'incompatibilité décelés est planifiée et sera réalisée à temps, avant le début de l'exploitation commerciale, le 9 décembre 2007.

14.4 Appréciation de la DSN: ETCS Level 2

La DSN considère que le projet est en bonne voie (ch. 15.3).

Se fondant sur l'exemple de l'ETCS, la délégation a aussi discuté du financement d'éléments du projet de la NLFA qui ont un caractère d'utilité générale pour le secteur suisse des transports ferroviaires.

Début 2007, la DSN a adressé une recommandation aux CdF les invitant à examiner l'opportunité d'un financement séparé pour les développements de projet et les développements technologiques (annexe 1.2). Pour des motifs de vérité des coûts et de rentabilité, les installations coûteuses qui font œuvre de pionnier – comme le tronçon d'essai de Dottikon pour le système d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2 – pourraient ainsi être imputées proportionnellement sur d'autres infrastructures à réaliser dans le futur. Le CDF est également d'avis qu'un financement séparé des projets et des développements technologiques irait dans le sens de la transparence et de la vérité des coûts. Un tel mode de financement nécessiterait une décision politique du Parlement.

15 Exploitation de l'axe du Lötschberg

15.1 Préparation de la mise en service

Dans son dernier rapport d'activité, la DSN avait estimé que le risque sur délai était toujours très élevé. En 2006, les travaux se sont déroulés selon le programme établi. Les installations ferroviaires du tunnel de base ont été achevées et à la fin de l'année, tous les équipements ferroviaires nécessaires pour procéder aux courses d'essai étaient installés et fonctionnels. Des courses d'essai ont lieu sur la ligne de base du Lötschberg depuis le 1^{er} décembre 2006. Se basant sur une analyse des risques, le 24 novembre 2006 le comité de direction a décidé que l'ouvrage pourrait être exploité avec l'ETCS dès le changement d'horaire, en décembre 2007. Pour l'aider à se forger une opinion, l'OFT avait chargé l'EST-AT de prendre position au sujet des risques actuels, des appréciations de BLS AT et du BLS ainsi que des mesures supplémentaires proposées et éventuellement nécessaires. Dans son co-rapport, l'EST-AT avait soutenu la proposition consistant à publier l'horaire 2007/2008 en se basant sur la pleine exploitation de l'ETCS. Il n'avait signalé aucune nécessité d'adopter d'autres mesures d'accompagnement dans la suite du processus de tests et de mise en service.

La DSN a reçu des informations récentes sur l'avancement des travaux lors de sa séance de février 2007. Elle a ainsi pris acte que les travaux se poursuivent toujours conformément au programme. Les délais pour la mise en service sont toujours très serrés. A ce jour, les tests n'ont révélé aucun problème grave de logiciel ou de matériel mettant en cause la sécurité et susceptible de remettre en question les délais fixés. Selon les affirmations concordantes de BLS AT et du BLS, la remise de l'ouvrage au gestionnaire pourra donc avoir lieu comme prévu le 15 juin 2007. Les CFF ont en outre confirmé que le système d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2 serait pleinement opérationnel d'ici le changement d'horaire, le 9 décembre 2007. Des risques subsistent encore au niveau de la disponibilité des véhicules d'infrastructure (ch. 8.3 et 14.3).

15.2 Alimentation en courant de traction

Comme la DSN l'avait signalé dans son dernier rapport d'activité, la responsabilité opérationnelle des installations de 132 kV est assumée par CFF Energie depuis le 1^{er} janvier 2006. Dès lors, cette entité a également pour tâche de défendre les intérêts du gestionnaire pour le compte du BLS.

Dans ce contexte, en 2006 la DSN a adressé une recommandation aux CdF en les invitant à vérifier dans le compte d'Etat 2006 si, et dans quelle mesure, des éléments de projet liés à l'alimentation en courant de traction de la NLFA étaient financés par le biais du fonds FTP (annexe 1.2). Selon le CDF, ces parties de projet ne font pas partie des prestations commandées jusqu'ici pour la NLFA. Les éventuels éléments qui auraient déjà été financés devraient être extournés.

Selon la vue d'ensemble sur le FTP mise en consultation, les prestations supplémentaires commandées au titre de l'alimentation en courant de traction seraient financées par le biais du nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA (ch. 3.3.2).

15.3

Appréciation de la DSN: exploitation de l'axe du Löetschberg

La DSN constate que les travaux de préparation en vue de la mise en service du tunnel de base du Löetschberg sont en bonne voie. Le respect des deux échéances clés fixées pour l'année 2007 – exploitation commerciale réduite dès le 15 juin, exploitation complète selon le nouvel horaire dès le 9 décembre – semble garanti. La délégation n'identifie aucun besoin d'intervention dans le cadre de la haute surveillance parlementaire.

Elle reviendra de manière plus approfondie sur la question du financement de l'alimentation en courant de traction lors de l'examen du projet du nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA.

16

Exploitation de l'axe du Saint-Gothard

16.1

Intérêts du gestionnaire

En novembre 2006, le Conseil fédéral a désigné les CFF comme futur gestionnaire d'infrastructure des tronçons de base du Saint-Gothard et du Ceneri. L'OFT doit maintenant préparer la commande de prestations concernant la préparation de la mise en service. Les CFF ont reçu le mandat de garantir une mise en service efficace, coordonnée de façon optimale avec les processus de construction. Les CFF avaient déjà considérablement renforcé leur engagement dans le projet dès octobre 2005 en créant le secteur «Infrastructure – Grands projets».

Plus concrètement, les tâches des CFF envers ATG sont la définition des exigences du gestionnaire (en partant des concepts d'offre), la garantie de l'intégration réseau-système, la coordination de la planification générale et l'assistance dans le cadre des futures phases de tests et de mise en service. Les détails seront définis en 2007 dans une convention entre la Confédération et les CFF (ch. 4.3.2).

16.2

Planification de la mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard

L'OFT doit commander les prestations relatives à la préparation de l'exploitation de l'axe du Saint-Gothard aux CFF. Cela inclut tous les préparatifs en vue de la mise en service commerciale (centre d'entretien et d'intervention, train d'extinction et de sauvetage, centre de gestion du trafic, etc.). Le volume d'investissement est estimé à 332 millions de francs.

La commande de la Confédération pour la mise en service comprend également l'alimentation en courant de traction. Ces prestations et les équipements nécessaires n'avaient pas été inclus dans la convention conclue entre la Confédération et ATG en 2000. Ce volet doit maintenant être réglé en vue de la mise en service commerciale. L'investissement se monte à 108 millions de francs. Le volume global des investissements requis pour la mise en service de l'axe du Saint-Gothard est estimé à 440 millions de francs.

16.3

Porta Alpina: répercussions sur l'exploitation du tunnel de base du Saint-Gothard

Mi-août 2006, ATG, le canton des Grisons, le SECO et l'OFT ont signé la convention réglant les études de projet, l'exécution et le financement de l'investissement préliminaire «Porta Alpina Sedrun». Cet acte a créé les conditions permettant de commencer la construction des quatre salles d'attentes dans le poste multifonction de Sedrun. Les travaux d'excavation et de revêtement devraient être terminés d'ici octobre 2007.

Le canton des Grisons a déposé la demande d'approbation des plans pour l'investissement principal auprès de l'OFT le 5 octobre 2006. Son objectif est de réaliser la Porta Alpina rapidement afin que son exploitation puisse commencer en même temps que celle du tunnel de base du Saint-Gothard. L'OFT a ouvert une procédure d'approbation des plans simplifiée le 31 octobre 2006. ATG, les CFF, les organisations environnementales et les communes locales ont eu la possibilité de prendre position. Jusque fin 2006, l'OFT a examiné la faisabilité de la Porta Alpina sur les plans de la technique, de l'exploitation et de la sécurité pour le compte du Conseil fédéral. Les résultats seront consignés dans un rapport qui fera partie intégrante d'une proposition au Conseil fédéral, lequel devra décider s'il convient d'élaborer immédiatement un message relatif au financement de l'investissement principal de la Porta Alpina. Ce message devrait exposer les coûts et le mode de financement de ce projet, ainsi que ses répercussions sur l'exploitation du tunnel de base.

16.4

Appréciation de la DSN: exploitation de l'axe du Saint-Gothard

La DSN considère la désignation des CFF en tant que futur gestionnaire de l'infrastructure comme une décision sage. Il ne faut cependant pas perdre de vue les conflits d'intérêts possibles entre construction et entretien. En tant que futur gestionnaire, les CFF ont tout intérêt à exiger la meilleure qualité de construction possible afin de maintenir leurs futurs frais d'exploitation à un bas niveau.

La DSN a chargé l'OFT d'identifier les conflits entre les intérêts du gestionnaire et ceux du constructeur dans son rapport et de présenter les éventuels surcoûts qui pourraient en résulter de manière explicite et transparente.

En ce qui concerne la Porta Alpina, la DSN attache la plus grande importance au fait que ce projet n'entrave pas les fonctions dévolues au tunnel de base du Saint-Gothard dans le trafic de transit. Il faut notamment garantir que l'exploitation d'une Porta Alpina ne restreigne pas la performance du tunnel de base et les capacités pour le trafic de fret. La délégation part toujours du principe que le but de l'investissement préliminaire est de ne pas prêter une réalisation ultérieure. Mais pour elle, une réalisation immédiate n'est pas prioritaire. Si l'investissement principal devait être proposé au Parlement aujourd'hui déjà, la nécessité de sa réalisation immédiate ainsi que ses conséquences pour l'exploitation du tunnel de base et de la ligne de faite du Saint-Gothard, et pour le développement des régions situées au nord et au sud du tunnel de base devraient être démontrées très clairement.

Dans son message relatif aux modifications du financement des projets FTP (FINIS)⁷¹, le Conseil fédéral avait expliqué que, depuis le début du projet de construction de la NLFA, certaines conditions cadres essentielles n'avaient pas évolué dans les proportions escomptées en faveur du rail. En conséquence, les chemins de fer avaient été déliés de l'obligation de rémunérer et de rembourser à hauteur de 25 % les prêts octroyés par le fonds FTP. Ce n'est qu'à partir de cette décision que les frais d'exploitation de la NLFA sont devenus un sujet d'intérêt dans la perspective des finances de la Confédération. Il est aussi apparu de façon évidente, notamment avec l'ouverture prochaine du tunnel de base du Lötschberg, que les recettes supplémentaires provenant de l'exploitation de la NLFA ne suffiraient pas à couvrir l'intégralité des frais d'exploitation et d'entretien des nouvelles installations. En conséquence, les subventions aux infrastructures versées par la Confédération vont augmenter.

Faute de comparaison possible, il est très difficile d'émettre un pronostic fiable sur le montant effectif des frais d'exploitation de la NLFA. Ces coûts seront influencés, entre autres, par les exigences propres au concept de sécurité, par la durée des interventions d'entretien, ainsi que par la consommation d'énergie au titre de la ventilation et de la réfrigération. Il existe aussi des incertitudes quant aux recettes prévisionnelles, notamment parce que les prix du sillon dépendent aussi de choix politiques en matière de transports. On dispose maintenant de données plus concrètes pour le tunnel de base du Lötschberg. Le futur gestionnaire de l'infrastructure, le BLS, estime les frais d'exploitation supplémentaires non couverts à environ 20 millions de francs par an dès 2008, donc à partir de la mise en service commerciale de la ligne de base du Lötschberg. Selon le compte prévisionnel provisoire établi avec le concours de l'OFT pour l'exercice 2008, les coûts imputables à l'exploitation et à l'entretien du tunnel de base du Lötschberg avoisineront les 27 millions de francs, tandis que les recettes supplémentaires des prix du sillon seront de l'ordre de 7 millions de francs par an. Les surcoûts de 20 millions de francs sont déjà pris en considération dans le plan financier 2008 à 2010 de la Confédération.

Aucune projection fiable ne peut encore être émise au sujet des coûts et des revenus de l'axe du Saint-Gothard. Dix ans avant l'ouverture du tunnel de base, les CFF ne sont pas encore en mesure de présenter un plan commercial pour cette ligne. Par analogie avec les estimations disponibles pour le tunnel de base du Lötschberg, on peut cependant estimer que, si les conditions cadres actuelles sont toujours valables à ce moment-là, il faudra tabler sur des charges supplémentaires de plusieurs dizaines de millions de francs pour la Confédération.

⁷¹ Message du 8 septembre 2004 relatif aux modifications du financement des projets FTP (FF 2004 4977)

17.2

Appréciation et recommandation de la DSN: frais d'exploitation de la NLFA

La DSN exerce la haute surveillance financière et administrative sur la NLFA, sur mandat du Parlement⁷². Ses compétences de haute surveillance sont limitées à la *construction* de la NLFA⁷³. La haute surveillance sur l'exploitation de la NLFA ne fait pas partie de ses attributions.

Recommandation aux commissions mères (recommandation 07.04)

La DSN rappelle que la haute surveillance parlementaire sur l'exploitation de la NLFA fait partie des attributions des Commissions des finances (CdF) et de la Délégation des finances (DélFin) – haute surveillance financière sur les frais d'exploitation et les coûts subséquents – ainsi que des Commissions de gestion (CdG) – haute surveillance administrative. Elle recommande à ses commissions mères de se charger du suivi de l'exploitation de la NLFA au plus tard à partir de juin 2007, les CdF, la DélFin et les CdG dans le cadre de leurs compétences de haute surveillance et les Commissions des transports et des télécommunications (CTT) dans le cadre de leurs attributions de commissions techniques et législatives.

18

Trafic ferroviaire de fret à travers les Alpes

18.1

Evolution du transfert modal

En 2006, le nombre de trajets effectués par des poids lourds à travers les Alpes a reculé de 2 % à 1,18 millions, mais le volume de fret transporté par la route est resté stable à 12,9 millions de tonnes. L'accroissement global du volume transporté de 4 %, à 38,1 millions de tonnes, a été absorbé par le rail. La tendance de fond observée depuis 2000 et qui se développe parallèlement à l'introduction et à la hausse progressive de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) se maintient donc. Le nombre de poids lourds est en repli constant (-16 % entre 2000 et 2006) et le rail a été en mesure d'absorber la croissance du volume total de trafic.

Il se confirme toutefois que, dans les conditions cadres actuelles, il ne sera pas possible d'atteindre l'objectif visé en 1999 avec la loi sur le transfert du trafic, à savoir limiter à 650 000 le nombre de trajets à travers les Alpes effectués par des poids lourds d'ici 2009. L'OFT a ouvert la procédure de consultation sur le projet législatif concernant le trafic marchandises durant l'été 2006. Ce projet doit remplacer la loi sur le transfert du trafic qui sera abrogée en 2010 et posera donc de nouveaux jalons pour la politique de transfert. A cette fin, le Conseil fédéral a mis trois variantes en discussion: maintien de l'objectif quantitatif, prolongation du délai; adaptation de l'objectif quantitatif, prolongation du délai, limitation des finances; appel d'offres pour une chaussée roulante couvrant ses coûts.

⁷² Art. 20, al. 3, arrêté sur le transit alpin

⁷³ Art. 20, al. 3, 3^e phrase, arrêté sur le transit alpin

18.2

Point de vue des entreprises ferroviaires de fret

Du point de vue des entreprises ferroviaires de fret, la politique de transfert est bien engagée. Le projet de loi sur le trafic marchandises doit apporter des garanties en termes de continuité des instruments et du financement du transfert modal. La NLFA, en particulier le tunnel de base du Lötschberg, donnent à cet égard une impulsion décisive pour le développement de cette politique. Dans les domaines où il existe encore une marge de manœuvre, tous les efforts doivent être dirigés sur l'amélioration des conditions cadres du trafic de fret. Plus concrètement, les exigences des entreprises de fret concernent les capacités de l'infrastructure ferroviaire, une planification des infrastructures tenant compte des besoins du marché, des sillons marchandises continus et jouissant d'une plus grande priorité, une différenciation des prix des sillons et des conditions cadres stables pour la route.

La nécessité des trois types de transports a été soulignée: trafic par wagons complets, trafic combiné et chaussée roulante. Les transporteurs font toutefois remarquer que la chaussée roulante est un bon produit complémentaire bénéficiant d'un très bon taux de remplissage, mais que son développement pourrait affecter les capacités requises pour le transport par conteneurs.

18.3

Conséquences de la construction du tunnel de base du Brenner pour la Suisse

Le tunnel de base du Brenner, d'une longueur de 55 km, devrait être la clé de voûte du sillon Munich-Vérone. Il figure sur la liste des trente projets d'infrastructure prioritaires établie par l'UE et dont la construction doit commencer avant 2010. La date de mise en service officielle communiquée dans un premier temps était 2016. Entre-temps, cette projection s'est avérée totalement irréaliste et l'on table maintenant sur un report de plusieurs années.

En 2005, 10 millions de tonnes nettes ont transité par le Brenner. Cela représente deux tiers du volume transporté au Saint-Gothard et environ 40 % du trafic de fret transitant par la Suisse. Après l'ouverture du tunnel de base du Brenner, les responsables tablent sur un volume de fret équivalent à 30 millions de tonnes nettes, tandis que les volumes transportés par route devraient connaître un recul sensible.

Une concurrence entre les tunnels de base du Saint-Gothard et du Brenner est peu probable. Aujourd'hui déjà, il n'y a pas de compétition entre ces deux axes. L'axe du Saint-Gothard gagnera toutefois en attractivité grâce à l'ouverture du tunnel de base qui devrait intervenir beaucoup plus tôt qu'au Brenner. Dans l'optique allemande, les deux axes sont nécessaires mais celui de la plaine du Rhin, qui est l'une des lignes d'apport du Saint-Gothard, est considéré comme la liaison Nord-Sud la plus importante. Le Brenner joue un rôle complémentaire de desserte en faveur des nouveaux Länder allemands et des pays de l'Est européen.

18.4

Appréciation de la DSN: trafic ferroviaire de fret à travers les Alpes

La DSN prend acte du développement réjouissant du transfert modal. Les chiffres montrent toutefois que l'objectif de transfert fixé à 650 000 trajets de poids lourds à travers les Alpes par année ne pourra pas être atteint comme prévu d'ici 2009 et qu'il faudra donc poursuivre l'effort financier en faveur du transfert modal.

VI. Priorité thématique «Contexte général»

19

Raccordements à la NLFA

19.1

Allemagne – Lignes d'accès par le nord

L'Allemagne aménage la ligne Karlsruhe–Bâle – la voie d'accès à la NLFA la plus importante par le nord – à quatre voies et pour des vitesses de 200 à 250 km/h. Le tronçon Karlsruhe–Offenburg a été mis en service en décembre 2004. D'après la planification financière actuelle de l'Allemagne, il faut tabler sur l'achèvement des autres tronçons d'ici 2017, mais des retards ne sont pas exclus. Du côté suisse, le projet de construction d'un deuxième pont sur le Rhin, à Bâle, sera encore réalisé au cours de la présente décennie.

L'Allemagne, la Suisse et la France ont institué un comité directeur pour coordonner la planification trinationale dans le Nord-Ouest de la Suisse. Dans un premier temps, ce comité a établi une prévision conjointe de l'évolution du trafic ferroviaire de France et d'Allemagne en direction de l'Italie du Nord à travers la Suisse. Il va maintenant procéder à un examen des capacités et des goulets propres à chaque pays, dans le bassin de chalandise des axes de transit alpin. Les premiers résultats de cette analyse devraient être connus d'ici fin 2007.

19.2

Lignes d'accès par le sud

La convention bilatérale du 2 novembre 1999 sur la garantie de la capacité des lignes d'accès à la NLFA par le sud fixe le cadre de la planification des infrastructures ferroviaires à la frontière entre la Suisse et l'Italie. Un comité de pilotage et des groupes de travail communs coordonnent la planification et les travaux. Suite au changement de gouvernement, les compétences côté italien font l'objet d'une vérification.

Des interventions ponctuelles (accès aux quais sans traversée des voies, voies de croisement, nouvelles haltes et voies de circulation parallèles) sont prévues à court et à moyen terme afin d'augmenter les capacités de l'axe du Lötschberg–Simplon (piattaforma Sempione) et de la ligne de Luino, sur l'axe du Saint-Gothard (piattaforma Luino). Dans l'ensemble, les projets progressent conformément à la planification et peuvent se poursuivre comme prévu. Plusieurs variantes à long terme sont à l'étude pour prolonger la NLFA vers le sud, afin de résoudre les problèmes de capacités sur l'axe du Saint-Gothard. La Suisse examine la faisabilité et l'opportunité de quatre variantes pour le corridor Lugano–Chiasso. Deux recours ont rendu une nouvelle adjudication du marché nécessaire. La procédure est en préparation. L'Italie examine trois variantes pour de nouvelles lignes dans le corridor Cadenazzo–Luino–Leveno.

19.3

Lignes d'accès et de raccordement en Suisse

La problématique des lignes d'accès et de raccordement en Suisse a été examinée au ch. 3.3.2 dans le cadre de la vue d'ensemble sur le FTP.

La DSN attache une grande importance aux accès à la NLFA par le nord et par le sud. Il ne faut cependant pas se cacher que certaines incertitudes subsistent.

Les accès à l'axe du Saint-Gothard par le sud ne sont pas inclus dans la NLFA et ne font donc encore l'objet d'aucun financement: à l'heure de l'ouverture du tunnel de base, ni la nouvelle ligne Lugano–Chiasso ni les voies d'accès en Italie (axes Luino–Novare et Chiasso–Milan) ne seront réalisées.

En Allemagne, selon le plan financier l'axe d'accès Karlsruhe–Bâle devrait être complété d'ici 2017, mais des retards dus à des modifications du cadre financier ne peuvent jamais être exclus.

En ce qui concerne les voies d'accès à la NLFA en Suisse, la DSN juge très important que le projet définitif sur le développement de l'infrastructure ferroviaire (ZEB) fournisse toutes les bases nécessaires à une appréciation politique du mode d'utilisation des ressources (limitées) du fonds FTP. Il est essentiel que le financement de la fin des travaux de la NLFA ne soit pas mis en péril par d'autres projets. La réalisation de voies d'accès performantes aux tunnels de base de la NLFA doit en outre bénéficier de la priorité de rigueur.

Recommandations de la DSN à l'intention des commissions mères formulées dans le rapport d'activité 2006

Recommandations aux <i>commissions mères</i>	Chiffre
Recommandation 07.04	17.2
La DSN rappelle que la haute surveillance parlementaire sur l'exploitation de la NLFA fait partie des attributions des Commissions des finances (CdF) et de la Délégation des finances (DélFin) – haute surveillance financière sur les frais d'exploitation et les coûts subséquents – ainsi que des Commissions de gestion (CdG) – haute surveillance administrative. Elle recommande à ses commissions mères de se charger du suivi de l'exploitation de la NLFA au plus tard à partir de juin 2007, les CdF, la DélFin et les CdG dans le cadre de leurs compétences de haute surveillance et les Commissions des transports et des télécommunications (CTT) dans le cadre de leurs attributions de commissions techniques et législatives.	

Recommandations de la DSN à l'intention des commissions mères formulées lors des comptes rendus oraux

Recommandations aux <i>Commissions des finances</i>	Date de la séance
Recommandation 07.01	07.02.2007
Les CdF sont invitées à vérifier dans le compte d'Etat 2006 si, et dans quelle mesure, des éléments de projet liés à l'alimentation en courant de traction de la NLFA sont financés par le biais du fonds FTP.	
Recommandation 07.02	07.02.2007
Les CdF sont invitées à examiner l'opportunité d'un financement séparé pour les développements de projet et les développements technologiques.	
Recommandations aux <i>Commissions de gestion</i>	Date de la séance
Recommandation 07.03	07.02.2007
Les CdG sont invitées à contrôler occasionnellement si le relation entre le temps que la Commission de la concurrence (Comco) consacre à ses enquêtes et les résultats obtenus est appropriée.	

Recommandations de la DSN formulées dans son rapport sur l'adjudication du lot de gros œuvre du tunnel d'Erstfeld⁷⁴

Recommandations à AlpTransit Gothard (ATG)	N°
Offre globale	1
La DSN recommande à ATG de renoncer aux offres globales pour les ouvrages complexes tels que les lots de construction de tunnel.	
Modèle d'évaluation	2
La DSN recommande à ATG d'abandonner le modèle d'évaluation utilisé jusqu'à présent pour les ouvrages complexes Les critères d'évaluation des offres doivent être précisés et structurés de telle sorte qu'une qualité supérieure, dans l'intérêt du projet, puisse justifier un prix plus élevé.	
Modifications de projet durant la soumission	3
La DSN recommande à ATG de demander aux soumissionnaires de calculer eux-mêmes les effets des modifications de projet qui interviennent pendant la soumission et d'adapter leur offre en conséquence.	
Renonciation aux enchères au moins-disant	4
La DSN recommande à ATG de renoncer par principe aux enchères au moins-disant dans le cadre des projets complexes.	
Prévention des surcoûts	5
La DSN recommande à ATG de prendre toutes les mesures appropriées afin que l'offre globale du lot de gros œuvre d'Erstfeld ne génère pas de surcoûts au titre des facteurs de risque examinés.	

⁷⁴ Rapport de la DSN du 19 mars 2007 relatif aux investigations de son groupe de travail sur les reproches formulés en rapport avec l'adjudication du lot de gros œuvre 151 (Erstfeld) par AlpTransit Gothard SA (FF 2007 3423)

Recommandations de la DSN formulées dans son rapport sur l'adjudication du lot de gros œuvre du tunnel d'Erstfeld (suite)

Recommandations au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)	N°
Echanges d'informations avec les constructeurs et le Parlement	6
La DSN recommande au DETEC de créer des instruments lui permettant de garantir un échange d'informations approprié, en tout temps, entre l'autorité de surveillance d'une part et les constructeurs et le Parlement d'autre part.	
Surveillance dans les situations exceptionnelles	7
La DSN recommande au DETEC d'examiner comment il pourrait exercer une surveillance et une prise d'influence plus actives dans les situations menaçant de devenir critiques. En cas de problèmes lors de l'adjudication du marché, il faut envisager suffisamment tôt la possibilité de convier les parties à un entretien (art. 33b de la loi fédérale sur la procédure administrative; RS 172.021).	

Recommandations de la DSN formulées dans son rapport sur l'adjudication du lot de gros œuvre du tunnel d'Erstfeld (suite)

Recommandations au Département fédéral des finances (DFF)	N°
Ouverture publique des offres La DSN recommande au Département fédéral des finances (DFF) de profiter de la révision de la législation sur les marchés publics pour améliorer les conditions de transparence et d'examiner dans quelle mesure l'ouverture des offres devrait être publique.	8
Enchères au moins-disant La DSN recommande au DFF de créer les conditions juridiques pour que les enchères au moins-disant ne soient plus possibles. Tout au plus pourrait-on prévoir des exceptions lorsque aucune des offres ne paraît être la plus avantageuse économiquement. En revanche, les négociations ayant pour but d'adapter le volet technique des offres doivent rester licites.	9
Offre la plus avantageuse économiquement La DSN recommande au DFF de créer les conditions juridiques afin qu'il soit possible, pour les ouvrages complexes, de désigner l'offre qui est réellement la plus avantageuse économiquement à partir de l'évaluation technique et du prix, et de garantir qu'une qualité supérieure, dans l'intérêt du projet, puisse justifier un prix plus élevé.	10
Prise en considération de l'intérêt public dans l'appréciation de l'effet suspensif La DSN recommande au DFF d'examiner comment l'appréciation de l'effet suspensif du recours en matière d'adjudication pourrait être rendue plus restrictive. Il faut inscrire dans la loi une disposition ne permettant à l'instance de recours de décréter l'effet suspensif que si les intérêts du recourant ne s'opposent pas à des intérêts publics prépondérants. Du point de vue de la DSN, tel est le cas notamment lorsque le recours engendre des coûts élevés ou des retards pour le commettant ou qu'il met en péril la sécurité publique.	11
Simplification des conditions d'interruption de la procédure d'adjudication La DSN recommande au DFF d'examiner s'il y a lieu d'élargir la marge de manœuvre du maître d'ouvrage en matière d'interruption de la procédure d'adjudication.	12

Fondements juridiques et politiques

Décisions du Parlement

Le Parlement a posé les principes relatifs à la réalisation et au financement des deux axes de la NLFA entre 1991 et 1999 dans les arrêtés fédéraux suivants:

- *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).
- *Arrêté sur le FTP*: arrêté fédéral du 20 mars 1998 relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics (art. 196, ch. 3, dispositions transitoires de la Constitution; RS 101).
- *Règlement du fonds FTP*: ordonnance de l'Assemblée fédérale du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (règlement du fonds FTP; RS 742.140).
- *Arrêté sur le financement du transit alpin*: arrêté fédéral du 8 décembre 1999 sur le nouveau crédit global pour la NLFA (FF 2000 142).

Depuis 1999, le Parlement a examiné et approuvé divers objets en rapport avec la politique fédérale des finances et des transports et a modifié de la sorte les conditions cadres du projet de la NLFA.

- *Crédit additionnel pour la NLFA*: l'arrêté fédéral du 10 juin 2004 sur le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2004 3459) a modifié l'arrêté sur le financement du transit alpin et augmenté le crédit d'engagement «Réserves» de 900 millions de francs. Il se fondait sur le message du 10 septembre 2003 concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2003 5987) et sur le rapport du 7 avril 2004 relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2004 2499).
- *PAB 03*: loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allègement budgétaire 2003 (FF 2003 7389). Elle se fondait sur le message du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03; FF 2003 5091).
- *LGV*: loi fédérale du 18 mars 2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (loi sur le raccordement aux LGV, LLGV; RS 742.140.3). Elle se fondait sur le message du 26 mai 2004 relatif à loi sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (FF 2004 3531).
- *PAB 04*: loi fédérale du 17 juin 2005 sur le programme d'allègement budgétaire 2004 (FF 2005 3967). Elle se fondait sur le message du 22 décembre 2004 concernant le programme d'allègement 2004 du budget de la Confédération (PAB 04; FF 2005 693).

- *FINIS*: ordonnance de l'Assemblée fédérale du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (règlement du fonds FTP; RS 742.140, état le 28 juin 2005). L'art. 6, al. 2, révisé du règlement du fonds FTP prescrit que les avances octroyées ne peuvent excéder 8,6 milliards de francs en valeur cumulée (prix 1995). L'ordonnance se fondait sur le message du 8 septembre 2004 relatif aux modifications du financement des projets FTP (FF 2004 4977).
- *KANSAS*: arrêté fédéral du 6 juin 2005 relatif à un crédit pour l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse (FF 2005 4039). Il se fondait sur le message du 8 septembre 2004 sur l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie du tracé des tronçons NLFA reportés (FF 2004 4803).

En avril 2007, le Conseil fédéral a mis en consultation son projet de vue d'ensemble sur le FTP. En 2008, le Parlement sera ainsi amené à se prononcer sur une adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA (2^e crédit additionnel et adaptation de la commande de la Confédération).

Fondements juridiques et politiques

Exécution par le Conseil fédéral et le département

Le Conseil fédéral a promulgué l'ordonnance suivante en application des décisions du Parlement concernant la NLFA:

- *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).

Se fondant sur cette ordonnance, le DETEC a conclu diverses conventions avec les entreprises de chemin de fer en leur qualité de constructeurs ou de gestionnaires des axes de la NLFA et il a édicté des directives:

- *Directives sur le controlling de la NLFA (DCN)* du DETEC.
- *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 (FF 2000 5169 5170),
 - AlpTransit Gotthard SA concernant la conception, la construction et le financement de la ligne de base du Saint-Gothard et du tunnel de base du Zimmerberg (FF 2000 5169 5176),
 - le BLS Chemin de fer du Lötschberg SA concernant la réalisation de la ligne de base du Lötschberg (FF 2000 5169 5182),
 - BLS AlpTransit SA concernant la conception, la construction et le financement de la ligne de base du Lötschberg (FF 2000 5169 5188),
 - le Schweizerische Südostbahn AG concernant la conception, la construction et le financement des aménagements de la ligne entre Saint-Gall et Arth-Goldau (FF 2001 1114),
 - 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 (FF 2001 1114),
 - le Chemin de fer Furka-Oberalp et les Chemins de fer rhétiques concernant les aménagements de la Surselva,
 - le BLS Chemin de fer du Lötschberg SA et les Chemins de fer fédéraux suisses SA concernant les aménagements des lignes du reste du réseau, axe du Lötschberg,
 - le BLS Chemin de fer du Lötschberg SA concernant la préparation de l'exploitation de l'axe du Lötschberg.

En 2005, le Conseil fédéral a adapté les conventions AlpTransit par le biais d'avenants, suite à la révision du règlement du fonds FTP.

L'ordonnance sur le transit alpin, les conventions AlpTransit et les directives sur le controlling de la NLFA sont révisées ou actualisées chaque fois que les conditions générales sont modifiées par une nouvelle décision du Parlement.

Bases légales

Titre abrégé	Titre complet et référence (recueil systématique/feuille fédérale)
Arrêté ETCS	Arrêté fédéral du 1 ^{er} octobre 2002 relatif à un crédit d'engagement pour l'équipement des véhicules ferroviaires de la signalisation dans la cabine de conduite (ETCS) (FF 2002 6137)
Arrêté sur l'analyse des capacités des axes nord-sud	Arrêté fédéral du 6 juin 2005 relatif à un crédit pour l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse (FF 2005 4039)
Arrêté sur le crédit additionnel pour la NLFA	Arrêté fédéral du 10 juin 2004 sur le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2004 3459)
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 à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics (art. 196, ch. 3, dispositions transitoires de la Constitution; 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)
Conventions AlpTransit	Lignes ferroviaires à travers les Alpes, conventions du 5 juillet 2000 (FF 2000 5169)⁷⁵ Annexe 1: Convention entre la Confédération suisse (Confédération) et les Chemins de fer fédéraux SA (CFF) concernant la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes conformément à l'art. 5^{bis}, let. a et c, de l'arrêté sur le transit alpin Annexe 2: Convention entre la Confédération suisse (Confédération) et AlpTransit Gothard SA (ATG) sur la planification, la construction et le financement de la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes conformément à l'art. 5^{bis}, let. a et c, de l'arrêté sur le transit alpin

⁷⁵ Cette série de conventions a été publiée dans la Feuille fédérale, sans les annexes qui contiennent les prescriptions et les normes fixées par la Confédération.

	Annexe 3: Convention entre la Confédération suisse (Confédération) et le BLS Chemin de fer du Lötschberg SA (BLS) concernant la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes conformément à l'art. 5 ^{bis} , let. a et c, de l'arrêté sur le transit alpin (ligne de base du Lötschberg)
	Annexe 4: Convention entre la Confédération suisse (Confédération) et BLS AlpTransit SA (BLS AT) sur la planification, la construction et le financement de la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes conformément à l'art. 5 ^{bis} , let. a et c, de l'arrêté sur le transit alpin (ligne de base du Lötschberg)
	Ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes, conventions du 21 février 2001 (FF 2001 1114) ⁷⁶
	Convention entre la Confédération suisse (Confédération), d'une part, et le Chemin de fer Bodensee–Toggenburg (BT), de l'autre
	Convention entre la Confédération suisse (Confédération), d'une part, et le Schweizerische Südostbahn (SOB), de l'autre
	Convention entre la Confédération suisse (Confédération), d'une part, et les Chemins de fer fédéraux (CFF), de l'autre
Loi sur le Parlement	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (LParl; RS 171.10)
Loi sur le raccordement aux LGV	Loi fédérale du 18 mars 2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (LLGV; RS 742.140.3)
Loi sur le travail	Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr; RS 822.11)
Loi sur les finances de la Confédération	Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0)
Loi sur les marchés publics	Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1)
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)

⁷⁶ Le texte de cette série de conventions n'a pas été publié dans la Feuille fédérale.

Titre abrégé	Titre complet et référence (recueil systématique/feuille fédérale)
Ordonnance sur les finances de la Confédération	Ordonnance du 1 ^{er} mai 2006 sur les finances de la Confédération (OFC; RS 611.1)
Ordonnance sur les marchés publics	Ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (OMP; RS 172.056.11)
Programme d'allègement budgétaire PAB 03	Loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allègement budgétaire 2003 (FF 2003 7389)
Programme d'allègement budgétaire PAB 04	Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le programme d'allègement budgétaire 2004 (FF 2005 3967)
Règlement du fonds FTP	Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (RS 742.140; situation le 28 juin 2005)
Règlement du fonds FTP (modification)	Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 17 juin 2005 portant modification de l'arrêté fédéral portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (RO 2005 2517)

Messages et rapports du Conseil fédéral

Titre abrégé	Titre complet et référence (recueil systématique/feuille fédérale)
Message FINIS	Message du 8 septembre 2004 relatif aux modifications du financement des projets FTP (FF 2004 4977)
Message KANSAS	Message du 8 septembre 2004 sur l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie du tracé des tronçons NLFA reportés (FF 2004 4803)
Message LGV	Message du 26 mai 2004 relatif à loi sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (FF 2004 3531)
Message sur le crédit additionnel pour la NLFA	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 crédit global de la NLFA	Message du 31 mai 1999 sur le nouveau crédit d'ensemble pour la réalisation de la NLFA (FF 1999 6599)
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)
PAB 03	Message du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération (FF 2003 5091)
PAB 04	Message du 22 décembre 2004 concernant le programme d'allègement 2004 du budget de la Confédération (FF 2005 693)
Rapport relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel pour la NLFA	Rapport du 7 avril 2004 relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2004 2499)
Vue d'ensemble sur le FTP	Projet mis en consultation: vue d'ensemble sur le FTP, du 17 avril 2007 (FF 2007 2672)

Interventions parlementaires en rapport avec la NLFA déposées depuis 2006

Numéro d'objet	Titre (date du dépôt)
06.1119	Question Wäfler: Financement des surcoûts de la NLFA (29.11.2006)
06.3231	Postulat Rechsteiner-Bâle: Lignes de transport d'électricité en transit par le tunnel de base du Saint-Gothard (22.11.2006)
06.3431	Interpellation urgente Jenny: Appel d'offres et adjudication scandaleux d'un tronçon de la NLFA. Causes, conséquences et remèdes (29.09.2006) (examen parlementaire: 05.10.2006)
06.3394	Interpellation Gutzwiler: Promotion de la chaussée roulante (13.09.2006)
06.3761	Interpellation Rey: Optimisation de la gestion logistique du tunnel de base du Lötschberg (28.02.2007)
06.5269	Question Binder: Désignation du nouveau CEO d'ATG (18.12.2006)
07.3231	Motion Laubacher: Base de financement transparente pour le développement de l'infrastructure ferroviaire (23.03.2007)

Source: banque de données Curia Vista des Services du Parlement

Liste des décisions du Conseil fédéral en rapport avec la NLFA depuis 2006

Date	Titre et portée
08.11.2006	Axes du Lötschberg et du Saint-Gothard: rallonge des crédits d'engagement au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA. Le crédit d'engagement d'un montant de 4,852 milliards de francs (prix effectifs) libéré au titre de l'axe du Lötschberg a été augmenté de 159 millions à raison du renchérissement et de 104 millions à raison de la TVA. Le crédit d'engagement d'un montant de 7,929 milliards de francs (prix effectifs) libéré au titre de l'axe du Saint-Gothard a été augmenté de 1,142 milliards à raison du renchérissement, de 145 millions à raison de la TVA et de 84 millions à raison des intérêts intercalaires.
08.11.2006	Surveillance du projet, axe du Lötschberg, axe du Saint-Gothard et aménagements des lignes du reste du réseau: libération d'une tranche des réserves Le crédit d'engagement «Réserves» a été réduit de 184 millions de francs. En contrepartie, les crédits d'engagement suivants ont été augmentés (prix 1998): Surveillance du projet 9 millions, Axe du Lötschberg 57 millions, Axe du Saint-Gothard 91 millions et Aménagements des lignes du reste du réseau 28 millions.
08.11.2006	Gestionnaire de l'infrastructure pour la ligne de base du Saint-Gothard et du Ceneri L'infrastructure de la ligne de base du Saint-Gothard et du Ceneri ainsi que les tronçons existants inclus dans l'arrêté sur le transit alpin seront exploités conjointement par les CFF (sans préjudice de la future structure des propriétaires et des gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire suisse). La Confédération a commandé les prestations relatives à la préparation de la mise en service aux CFF. A cette fin, la Confédération conclura une convention avec les CFF.

Liste des décisions du Conseil fédéral en rapport avec la NLFA depuis 2006 (suite)

Date	Titre et portée
04.04.2007	Projet mis en consultation: vue d'ensemble sur le FTP Le Conseil fédéral met en consultation la vue d'ensemble sur le FTP. Le projet fixe les objectifs du développement de l'infrastructure ferroviaire en Suisse. Le projet de futur développement de l'infrastructure ferroviaire (ZEB) est la continuation de RAIL 2000. Il vise à ce que l'offre ferroviaire soit encore améliorée, d'ici à 2030, dans toutes les régions du pays. Il faut pour cela des investissements de près de 5 milliards de francs. Le projet doit aussi garantir le financement qui est nécessaire pour achever les ouvrages de la NLFA en cours de construction. Etant donné le cadre financier limité, le Conseil fédéral propose dans la vue d'ensemble sur le FTP que la construction du tunnel de base du Zimmerberg et du tunnel du Hirzel soit reportée après 2030. Ils sont donc biffés de l'arrêté sur la NLFA. Suivant les risques potentiels pris en considération, le crédit d'ensemble mis à jour pour la NLFA est compris entre 18,1 et 18,8 milliards de francs (sans le renchérissement, les intérêts intercalaires et la TVA).
<i>Source: décisions du Conseil fédéral</i>	

Liste des rapports d'événement des constructeurs depuis 2006

Date	Titre
<i>AlpTransit Gotthard SA (ATG)</i>	
07.04.2006	N° 48: Caviencia, gestion des matériaux
19.04.2006	N° 49: Sedrun, pollution des eaux
20.04.2006	N° 50: Faido, microséisme
04.05.2006	N° 51: TBG Bodio, immobilisation des deux tunneliers
29.05.2006	N° 52: TBG Sedrun, effondrement d'origine géologique
08.06.2006	N° 53: TBG Saint-Gothard Nord, recours du consortium Marti
17.08.2006	N° 54: TBG Faido, demande d'indemnisation en vertu du droit d'expropriation pour cause d'immissions excessives
11.09.2006	N° 55: TBG Saint-Gothard Nord, recours du consortium Marti contre l'adjudication des travaux de gros œuvre du tunnel d'Erstfeld (lot 151)
30.10.2006	N° 56: Bodio, reprise du profil (complément au rapport d'événement n° 51)
21.12.2006	N° 57: Bodio, reprise du profil (complément aux rapports d'événement n° 51 et 56)
05.02.2007	N° 58: Faido et Bodio, renchérissement des salaires par suite d'une convention complémentaire à la Convention nationale conclue entre la Société Suisse des Entrepreneurs et les syndicats
<i>BLS AlpTransit SA (BLS AT)</i>	
26.03.2006	N° 19: Steg, infiltration d'eau karstique dans la galerie en gros œuvre
24.04.2006	N° 20: Mitholz, procédure pénale concernant les boues pressées
<i>Source: rapports d'événement des constructeurs</i>	

Liste des principaux contrôles du CDF et de l'OFT en 2006

Date	Titre
<i>Contrôle fédéral des finances (CDF)</i>	
01.09.2006	BLS AT: gestion de projet pour les prestataires, conduite des tiers mandatés
07.06.2006	ATG: gestion de projet pour les prestataires, conduite des tiers mandatés
<i>Office fédéral des transports (OFT)</i>	
19.10.2006	Laetschberg: préparation à l'exploitation du BLS SA
17.10.2006	Laetschberg, travaux à la gare de Frutigen: renchérissement après contrats
11.04.2006	Laetschberg: mise en service
20.06.2006	Laetschberg, travaux de Mitholz: renchérissement après contrats
28.03.2006	Saint-Gothard (TBG et TBC): géologie et génie civil
03.07.2006	Saint-Gothard: technique ferroviaire
09.03.2006	Aménagements Saint-Gall–Arth-Goldau (module Degersheim): coûts
29.06.2006	Axe du Saint-Gothard: système informatique GRANID
15.11.2006	ATG: technique ferroviaire
18.09.2006	ATG: planification des mesures de compensation
01.12.2006	ATG: gestion des matériaux
10.01.2007	ATG: documentation et archivage
<i>Source: rapports d'audit 2006 des instances de contrôle (CDF et OFT)</i>	

Terminologie des coûts de la NLFA

Coûts de référence initiaux (CRI)

La base légale pour la réalisation de la NLFA est l'arrêté sur le FTP, que le peuple a accepté en 1998. Cet arrêté définit les investissements qui doivent être réalisés et constitue donc le texte de référence pour le financement du projet. Les coûts prévisionnels calculés à cette époque ont été définis comme les coûts de référence initiaux du projet. Ils sont exprimés en prix d'avril 1998.

Coûts finals prévisionnels

Les constructeurs doivent évaluer les coûts finals prévisionnels tous les six mois au minimum. Cette projection englobe tous les coûts qui, selon les prévisions les plus récentes, vont probablement s'accumuler jusqu'au décompte final, pour l'ensemble du projet. Les coûts finals prévisionnels reflètent donc le meilleur pronostic et recouvrent, entre autres, les quotes-parts des devis et des montants stipulés dans les contrats, de même qu'une estimation des coûts résiduels. Les constructeurs disposent d'instruments appropriés pour identifier et intégrer rapidement tout changement dans les bases du contrat. De la sorte, ils peuvent inclure les prétentions supplémentaires probables et effectives – si elles ont été admises – dans les coûts finals prévisionnels.

Les coûts finals prévisionnels ne comprennent que des coûts maîtrisables et donc:

- *pas* de majoration pour les imprévus au niveau des constructeurs,
- *pas* de majoration au titre de la marge de variation des coûts ou des risques éventuels et
- *pas* de charges dues au renchérissement, aux intérêts intercalaires et à la TVA.

La *comparaison* entre les coûts finals prévisionnels et les coûts de référence initiaux explicite l'augmentation des coûts prévisionnels par rapport à l'investissement approuvé par le peuple en 1998. Pour assurer la comparabilité des chiffres, les coûts sont toujours corrigés du renchérissement et convertis en prix de 1998 à l'aide de l'indice de renchérissement de la NLFA (IRN). L'IRN a été défini conjointement par l'Office fédéral de la statistique (OFS), l'Administration fédérale des finances (AFF), l'Office fédéral des routes (OFROU), les constructeurs et l'OFT pour indexer les prix des travaux souterrains.

Risque de coûts

Les coûts finals prévisionnels sont une projection, car il est impossible de dire aujourd'hui avec certitude quel sera le coût effectif du projet au moment du décompte final. Les difficultés d'appréciation sont dues à différents facteurs comme la situation du marché (solvabilité des entreprises, niveau des prix, nombre de soumissionnaires), mais aussi la géologie, les décisions politiques et enfin la durée particulièrement longue du projet. La précision, autrement dit la fiabilité des prévisions est estimée à l'aide de deux méthodes indépendantes mais complémentaires: la marge de variation des coûts et l'analyse du risque de coûts (opportunités et risques).

Frais financiers au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA

Indépendamment des coûts finals prévisionnels, des charges s'accumulent au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA à mesure que progresse la réalisation des ouvrages. Les responsables du projet n'ont pratiquement aucune emprise sur ces charges et c'est la raison pour laquelle le Parlement les a exclues du crédit d'ensemble (crédit global de la NLFA), comme cela se fait généralement pour les projets de construction de cette nature. Pour les mêmes motifs, elles ne sont pas incluses dans les coûts finals prévisionnels.

Optimisations de projet et mesures de gestion

Les coûts finals prévisionnels, risque de surcoûts compris, ne sont pas un plafond de coûts. C'est un instrument de décision qui permet d'envisager, puis de réaliser des mesures de gestion et des optimisations du projet qui peuvent revêtir la forme de compensations (constructeurs), d'un réexamen des normes et prescriptions applicables (autorités fédérales), d'un échelonnement des projets (Parlement) et d'un redimensionnement de parties du projet (Parlement).

Comparaison des coûts avec les crédits

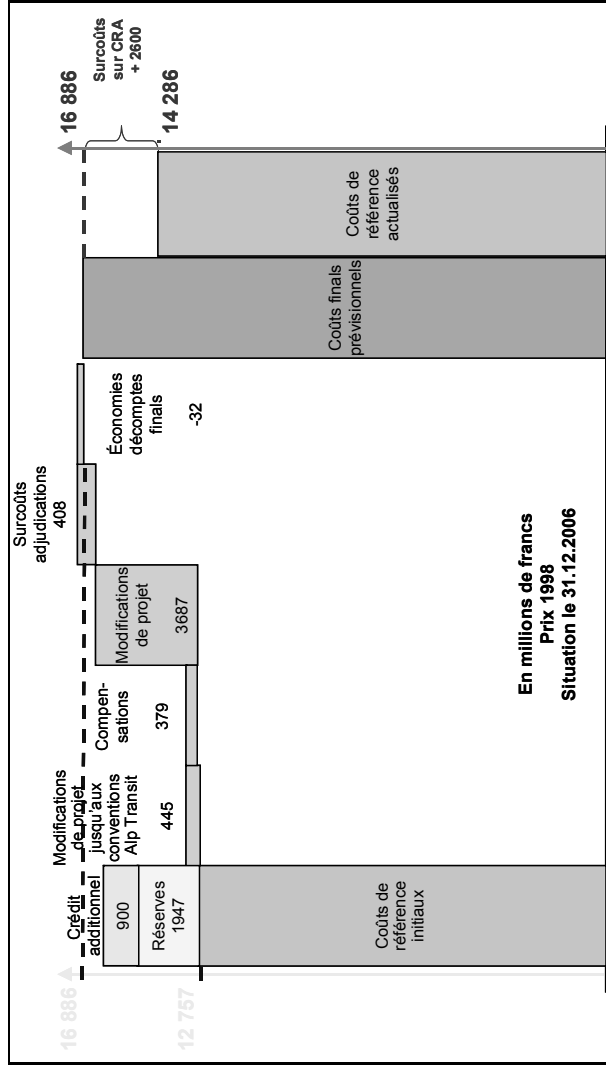
Cette comparaison montre si les coûts sont couverts par les crédits alloués (crédit global de la NLFA) et dans quelle proportion. Le cas échéant, elle permet de quantifier le déficit de financement et sert donc à déterminer le montant à financer, et par ricochet à décider si un crédit additionnel doit être sollicité. Rappelons ici que le Parlement n'a pas inclus les charges imputables au renchérissement, aux intérêts intercalaires et à la TVA dans le crédit global de la NLFA.

Evolution des coûts de référence initiaux de 1998 jusqu'aux coûts finals prévisionnels à fin 2006

Ouvrage	Coûts de référence initiaux	Modifications du projet jusqu'aux conventions Alp Transit	Mesures de compensation	Modifications de projet	Adjudications: surcoûts/économies	Décompte final: surcoûts/économies	Coûts finals prévisionnels	Renchérissement total	Coûts finals prévisionnels
Prix de référence	1998	1998	1998	1998	Libération du crédit	Contrat	Actualisé	Effectif	1998
Surveillance du projet	76,00	0,00	0,00	27,65	-5,65	0,00	106,36	8,36	98,00
Axe du Loetschberg	3 214,00	80,71	-126,20	728,56	453,38	-48,24	4 948,60	646,09	4 302,51
Axe du Saint-Gothard	7 716,00	352,93	-233,0	2 702,74	-9,78	20,33	11 755,80	1 206,57	10 549,22
– dont tunnel de base du Ceneri	1 392,54	40,50	-58,00	788,93	-57,27	-0,13	2 356,59	250,10	2 106,57
Aménagements de la Surselva	123,00	0,00	0,00	-6,74	-4,75	0,01	113,65	2,13	111,52
– dont Landquart–Disentis (RhB)	65,60	0,00	0,00	-6,44	-1,69	0,01	58,38	0,90	57,48
– dont Sedrun–Disentis (MGB)	57,40	0,00	0,00	-0,30	-3,06	0,00	55,27	1,23	54,04
Raccordement de la Suisse orientale	992,00	0,00	0,00	-39,71	-25,73	0,00	930,92	4,36	926,56
– dont tunnel de base du Zimmerberg	776,00	0,00	0,00	-650,50	-25,73	0,00	104,13	4,36	723,87
– dont tunnel du Hirzel	216,00	0,00	0,00	-24,81	0,00	0,00	202,69	0,00	202,69
Aménagements Saint-Gall–Arth-Goldau	86,00	11,51	0,00	3,21	1,21	-1,10	105,24	4,42	100,82
– dont aménagements SOB 1	37,89	7,21	0,00	-0,36	-1,65	0,00	44,71	1,62	43,09
– dont aménagements CFF	30,57	4,30	0,00	0,00	0,00	0,00	34,86	0,00	34,86
– dont aménagements SOB 2	17,55	0,00	0,00	3,57	2,86	-1,10	25,67	2,80	22,87

Ouvrage	Coûts de référence initiaux	Modifications du projet jusqu'aux conventions Alp/Transit	Mesures de compensation	Modifications de projet	Adjudications: surcoûts/économies	Décompte final: surcoûts/économies	Coûts finals prévisionnels	Renchérissment total	Coûts finals prévisionnels
Prix de référence	1998	1998	1998	1998	Libération du crédit	Contrat	Actualisé	Effectif	1998
Aménagements des lignes du reste du réseau	5 50,00	0,00	-20,00	270,74	-0,59	-2,81	837,97	40,63	797,34
- dont axe du Loetschberg (BLS)	60,97	0,00	-20,00	0,00	0,00	0,00	44,57	3,60	40,97
- dont axe du Loetschberg (CFF)	189,03	0,00	0,00	10,98	-0,59	-2,81	217,57	20,97	196,60
- dont axe du Saint-Gothard (CFF)	300,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	300,00	00,00	300,00
- dont préparation de l'exploitation du Loetschberg (BLS)	0,00	0,00	0,00	119,76	0,00	0,00	135,83	16,07	119,76
- dont préparation de l'exploitation du Saint-Gothard (CFF)	0,00	0,00	0,00	140,00	0,00	0,00	140,00	00,00	140,00
Total	12 757,00	445,15	-379,20	3 686,75	408,09	-31,81	18 798,55	1 912,57	16 885,98
Réserves	1 947,00								
Ensemble du projet NLFA	14 704,00	445,15	-379,20	3 686,75	408,09	-31,81	18 798,55	1 912,57	16 885,98

Evolution des coûts de référence initiaux de 1998 jusqu'aux coûts finals prévisionnels à fin 2006



Fondements de la gestion des crédits et des réserves de la NLFA

Crédit d'engagement

Le projet de la NLFA est financé en totalité par le *crédit global de la NLFA* en vigueur depuis 1999 (prix 1998, hors renchérissement, intérêts intercalaires et TVA).

Ce crédit d'ensemble est subdivisé en sept *crédits d'engagement*. L'un de ces crédits d'engagement est une *réserve* créée pour faire face aux imprévus et pour stabiliser la situation financière générale du projet. Les réserves sont gérées par le Conseil fédéral. Si elles se révèlent insuffisantes, un *crédit additionnel* doit être demandé au Parlement.

Le renchérissement attesté, les intérêts intercalaires et la TVA sont couverts au moyen de *rallonges des crédits d'engagement* décidées par le Conseil fédéral.

Crédits budgétaires

Les liquidités dont les constructeurs ont besoin leur sont mises à disposition annuellement par le Parlement sous la forme de *crédits budgétaires*.

Gestion financière

La *gestion financière de l'OFT* doit garantir l'absence de dépassements du crédit d'ensemble alloué par la Confédération ainsi que des crédits d'engagement et des crédits budgétaires relatifs aux ouvrages.

Gestion des réserves

Il existe un lien étroit entre la *gestion des réserves*, qui a pour but de financer les risques et les surcoûts attestés, et les processus de gestion financières et de mutations. Lorsqu'il apparaît au niveau de la gestion financière que le financement des coûts finals prévisionnels est insuffisant, les constructeurs sollicitent une augmentation du crédit d'engagement afin de combler le *déficit de financement*. Les *modifications* acceptées et les *mesures de compensation* décidées entraînent également, via le processus de mutation, un besoin financier. Dans les deux cas de figure, les demandes de financement sont examinées par l'OFT. Ensuite, sur proposition de l'office, le Conseil fédéral couvre ce besoin de financement en *libérant des tranches du crédit d'engagement Réserves*. La stratégie de financement par des ressources limitées (pas de réserves propres pour les constructeurs) peut faire apparaître un déficit de financement vers la fin d'un projet à cause de petites fluctuations ou de facteurs d'incertitude (comme la réalisation de risques).

Typologie des crédits de la Confédération en rapport avec la NLFA

Crédit d'engagement (art. 10, al. 1, OFC) «Le crédit d'engagement autorise à engager, pour un projet unique ou un groupe de projets similaires, des dépenses jusqu'à concurrence du plafond autorisé.» (Suivant leur importance, les crédits d'engagement sont soumis au Parlement soit par le biais d'un message ad hoc soit par la voie des arrêtés sur le budget et ses suppléments.)	Crédit budgétaire (art. 20, al. 1, OFC) «Le crédit budgétaire autorise l'unité administrative, aux fins indiquées et dans les limites du montant autorisé, durant l'exercice budgétaire: – à effectuer des dépenses courantes et à fixer des charges sans incidences financières (<i>crédit de charges</i>); – à effectuer des dépenses d'investissement (<i>crédit d'investissement</i>)»
Crédit additionnel (art. 10, al. 2, OFC) «Le crédit additionnel complète un crédit d'engagement jugé insuffisant.» (Les crédits additionnels sont sollicités soit par le biais d'un message ad hoc soit dans le cadre du budget et de ses suppléments.)	Crédit supplémentaire (art. 20, al. 2, OFC) «Le crédit supplémentaire est un crédit budgétaire autorisé ultérieurement au vote du budget.» (Il peut revêtir la forme du crédit supplémentaire ordinaire, du crédit provisoire ordinaire [ouvert avec l'assentiment de la Délégation des finances] ou du crédit provisoire urgent [ouvert par le Conseil fédéral seul].)
Rallonge de crédit Une rallonge de crédit est le relèvement d'un crédit d'engagement décidée par le Conseil fédéral en vertu d'une délégation de compétences prévue explicitement dans une loi ou un arrêté fédéral à des fins clairement définies dans l'acte en question (par exemple la TVA, les intérêts intercalaires, le renchérissement). Cette expression ne figure ni dans la loi ni dans l'ordonnance sur les finances de la Confédération. Elle est issue de la pratique et son but exclusif est de simplifier les procédures administrative et parlementaire. (Définition selon note de service du 11 février 2002 de l'AFF à l'OFT)	Dépassement de crédit (art. 20, al. 6, OFC) «Le dépassement de crédit est l'utilisation d'un crédit budgétaire ou d'un crédit supplémentaire au-delà du montant autorisé par l'Assemblée fédérale.» Report de crédit (art. 36, al. 1, LFC) «Lorsque la réalisation de projets d'investissement, de mesures ou de projets a pris du retard, le Conseil fédéral peut reporter à l'année suivante des crédits budgétaires et des crédits supplémentaires ouverts par l'Assemblée fédérale qui n'ont pas été entièrement utilisés.»

Crédit global de la NLFA: évolution des crédits d'engagement de 1998 à fin 2006 (1^{re} partie)

Credit d'engagement	AF 08.12.99	+/-	ACF 03.07.01	+/-	ACF 21.08.02	+/-	ACF 27.08.03	+/-	AF 10.06.04	+/-	ACF 08.09.04	+/-	ACF 22.12.04
Surveillance du projet	65	+11	76		76		76		76		76,00		76,00
Axe du Letschberg	2 754	+460	3 214	+410	3 624	+165	3 789	+366,09	3 789	+17,78	4 155,09	-17,78	4 138,12
Axe du Saint-Gothard	6 612	+1 104	7 716		7 716	+213	7 929	-0,40	7 929		7 928,60		7 928,60
Aménagements de la Surselva	105	+18	123		123		123		123		123,00		123,00
Raccordement de la Suisse orientale	850	+142	992		992		992		992		992,00		992,00
Aménagements Saint-Gall–Arth-Goldau	74	+12	86	+5	91		91	+0,07	91		91,07		91,07
Aménagements des lignes du reste du réseau	471	+79	550	-20	530		530	+109,63	530	+17,78	639,63	+17,78	657,41
Réserves	1 669	+278	1 947	-395	1 552	-378	1 174	+900	2 074	-476,20	1 597,80		1 597,80
Crédit global NLFA	12 600	+2 104	14 704		14 704		14 704	+900	15 604		15 604		15 604
Remarques (cf. annexe 6.3c)	1		2		3		4		5		6		7

Source: récapitulation établie sur la base des rapports d'étape sur la NLFA n° 9 à 22; en millions de francs (prix 1998), arrondi

Crédit global de la NLFA: évolution des crédits d'engagement de 1998 à fin 2006 (2^e partie)

Credit d'engagement	ACF 22.12.04	+/-	ACF 19.10.05	+/-	ACF 08.11.06	Somme des réserves libérées depuis 2002 (transferts entre crédits d'engagement)	Total des augmen- tations des réserves par des crédits additionnels
Surveillance du projet	76,00		76,00	+9,00	85,00	+9,00	
Axe du Lœtschberg	4 138,12	+116,00	4 254,12	+56,90	4 311,02	+1 097,02	
Axe du Saint-Gothard	7 928,60		7 928,60	+90,90	8 019,48	+303,47	
Aménagements de la Surselva	123,00		123,00		123,00		
Raccordement de la Suisse orientale	992,00		992,00		992,00		
Aménagements Saint-Gall–Arth-Goldau	91,07		91,07		91,07	+5,07	
Aménagements des lignes du reste du réseau	657,41	+6,75	664,15	+27,60	691,75	+141,75	
Réserves	1 597,80		1 475,05	-184,4	1 290,68	-1 556,31	+900
Crédit global NLFA	15 604		15 604		15 604		
Remarques (cf. annexe 6.3d)	7		8		9	10	

Source: récapitulation établie sur la base des rapports d'étape sur la NLFA n° 9 à 22; en millions de francs (prix 1998), arrondi

Crédit global de la NLFA: évolution des crédits d'engagement de 1998 à fin 2006 – Remarques

- 1 *Arrêté fédéral du 8 décembre 1999 sur le nouveau crédit global pour la NLFA*
 - Crédit global de la NLFA en prix de 1998 sur la base de l'indice de renchérissement ZIW
- 2 *Arrêté du Conseil fédéral du 3 juillet 2001*
 - Crédit global de la NLFA en prix de 1998 sur la base du nouvel indice de renchérissement de la NLFA (IRN)
 - Ajustement du crédit d'ensemble à l'IRN à hauteur de 2,1 milliards de francs par le Conseil fédéral
 - Détails de la conversion, cf. 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 I (FF 2003 5987), annexe 7
- 3 *Arrêté du Conseil fédéral du 21 août 2002*
 - Première libération de réserves par le Conseil fédéral
 - Réduction des réserves de 395 millions de francs (axe du Lœtschberg +390 millions, Saint-Gall–Arth-Goldau +5 millions)
 - Transfert de crédit: aménagements des lignes du reste du réseau –20 millions, axe du Lœtschberg +20 millions
- 4 *Arrêté du Conseil fédéral du 27 août 2003*
 - Deuxième libération de réserves par le Conseil fédéral
 - Réduction des réserves de 378 millions de francs (axe du Lœtschberg +165 millions, Saint-Gall–Arth-Goldau +213 millions)
- 5 *Arrêté fédéral du 10 juin 2004 sur le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA I*
 - Octroi du crédit additionnel de 900 millions de francs par le Parlement (augmentation du crédit d'engagement Réserves)
- 6 *Arrêté du Conseil fédéral du 8 septembre 2004*
 - Troisième libération de réserves par le Conseil fédéral
 - Réduction des réserves de 476,5 millions de francs (axe du Lœtschberg +366,9 millions, Saint-Gall–Arth-Goldau +109,6 millions)
 - Ajustement des différences d'arrondi résultant de l'arrêté fédéral du 10 juin 2004 par le biais de transferts de crédit mineur entre les crédits d'engagement

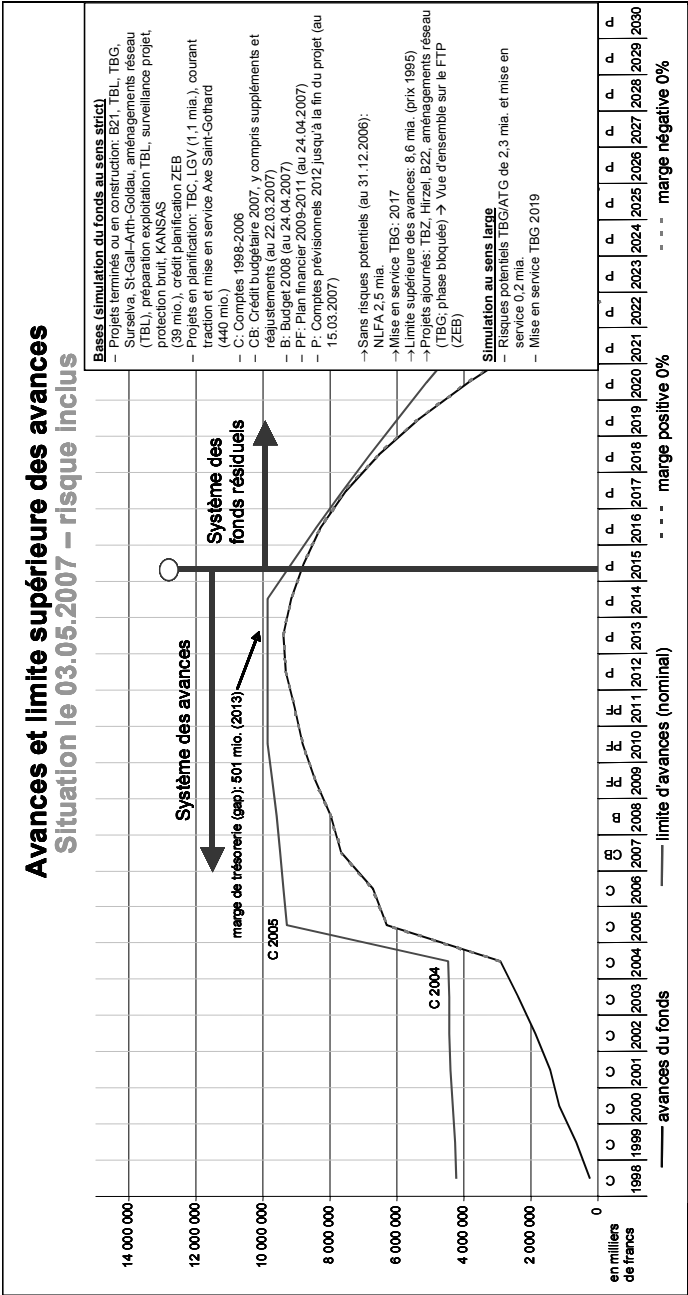
Crédit global de la NLFA: évolution des crédits d'engagement de 1998 à fin 2006 – Remarques

- 7 *Arrêté du Conseil fédéral du 22 décembre 2004*
 - Transfert de crédit: axe du Lœtschberg –17,78 millions, aménagements des lignes du reste du réseau +17,78 millions
- 8 *Arrêté du Conseil fédéral du 19 octobre 2005*
 - Quatrième libération de réserves par le Conseil fédéral
 - Réduction des réserves de 122,75 millions de francs (axe du Lœtschberg +116 millions, Saint-Gall–Arth–Goldau +6,75 millions)
- 9 *Arrêté du Conseil fédéral du 8 novembre 2006*
 - Cinquième libération de réserves par le Conseil fédéral
 - Réduction des réserves de 184,4 millions de francs (surveillance du projet +9 millions, axe du Lœtschberg +56,09 millions, axe du Saint-Gothard +90,9 millions, aménagements des lignes du reste du réseau +27,6 millions)
- 10 *Somme des tranches de réserves libérées et des transferts de crédit entre les crédits d'engagement*
 - La somme des cinq tranches de réserves libérées (transferts entre les crédits d'engagement) depuis la première libération de réserves le 21 août 2002 est de 1,56 milliards de francs

Légende

AF: arrêté fédéral
ACF: arrêté du Conseil fédéral

Simulation de la trésorerie du fonds FTP (au 3 mai 2007) avec les risques potentiels et *sans* ZEB



Principales instances investies de tâches de surveillance, de contrôle et d'exécution dans le cadre de la NLFA (situation avril 2007)

Organe	Fonction	Compétences principales en rapport avec la NLFA
Parlement	commettant	
<i>Commissions de contrôle</i>		
– Commissions de gestion (CdG)	haute surveillance administrative du Parlement (concomitante/a posteriori)	– sur la gestion du Conseil fédéral (y compris DETEC et OFT) – sur la gestion de l'Administration fédérale (y compris DETEC et 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 DETEC et OFT ainsi que fonds FTP) – lors de l'examen préalable du compte d'Etat (y compris DETEC et OFT ainsi que fonds FTP)
<i>Délégations de surveillance</i>		
– Délégation des finances (DélFin)	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) – approbation des crédits du fonds FTP décidés par la voie urgente
– Délégation de surveillance de la NLFA (DSN)	haute surveillance administrative et financière du Parlement sur la réalisation de la NLFA (concomitante/a posteriori)	– sur la conformité des prestations fournies 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 pilotage par les autorités de surveillance en se fondant sur les critères du contrôle parlementaire énoncés à l'art. 26 LParl (légalité, régularité, opportunité, efficacité, efficience économique) – en se fondant sur les principes d'action guidant le travail et la coordination de la haute surveillance sur la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA)

Organe	Fonction	Compétences principales en rapport avec la NLFA
Conseil fédéral	commettant	- garantie de la surveillance et du contrôle sur la NLFA - approbation des conventions passées avec les constructeurs - adoption de l'ordonnance sur le transit alpin - gestion du crédit d'ensemble pour la NLFA - par la libération des crédits d'engagement, les décisions relatives aux rallonges de crédit, la gestion des réserves - par le relèvement du crédit d'ensemble au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA - par la libération du crédit d'engagement «Réserves» par tranches, sous certaines conditions - par la libération des crédits d'engagement par tranches - par le biais de transferts mineurs entre les crédits d'engagement - par la négociation, à l'intérieur du crédit d'ensemble, de solutions de financement spécifiques dans le but d'améliorer la rentabilité des ressources investies dans la NLFA
Contrôle fédéral des finances (CDF)	haute surveillance financière au niveau des autorités (concomitante/a posteriori)	- coordination des programmes de contrôle des organes de révision statutaires des constructeurs, de l'inspection des finances de l'OFT et de la section Grands projets 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 des 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 DSN et de la Delfin
Administration fédérale DETEC	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 essentielles
	Secrétariat général du DETEC (SG DETEC) Experts indépendants mandatés par le DETEC	

Organe	Fonction	Compétences principales en rapport avec la NLFA
Administration fédérale (suite)		
<i>Office fédéral des transports (OF-T)</i>	surveillance opérationnelle du projet	– pilotage 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 par le biais – de contrôles complémentaires et spéciaux auprès des constructeurs – de contrôles matériels sur la gestion des crédits par les constructeurs – d'examen des dossiers d'appel d'offres – d'exigences contractuelles minimales – de contrôles ponctuels des adjudications et des contrats – de rapports au niveau des autorités
– Section Grands projets (division Infrastructures)	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
– Inspection des finances (Révision)	groupe de suivi technique de l'OFT	– conseil dans des domaines techniques spécifiques (géologie, hydrologie, technique de construction des tunnels, technique ferroviaire, etc.)
– Groupe de suivi technique AlpTransit (EST-AT)	surveillance dans le domaine du droit des étrangers	– haute surveillance sur l'exécution de la réglementation sur les étrangers afin de garantir une pratique homogène dans tous les cantons – procédure d'approbation pour les autorisations cantonales délivrées aux ressortissants d'Etats tiers (surtout dans le tertiaire) – coordination avec les constructeurs, les entreprises (consortiums), la Suva, les offices cantonaux du travail et de la police des étrangers, les inspections cantonales du travail ainsi que la CPPTS
<i>Office fédéral des migrations (ODM)</i>	surveillance (et exécution) dans le domaine de la loi sur le travail	– exécution directe seulement pour l'octroi d'autorisations concernant la durée du travail – coordination de la surveillance en matière de protection des travailleurs et de prévention des accidents à l'égard des cantons, compétents pour l'exécution, et de la Suva
<i>Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)</i>	Direction du travail (DT)	
– Inspections fédérales du travail	surveillance générale dans le domaine des assurances sociales	– surveillance des questions de fond relevant du droit des assurances sociales

Organe	Fonction	Compétences principales en rapport avec la NLFA
Suva	réglementation et exécution dans le domaine de la sécurité des travailleurs	– coordination avec le seco: direction dans les domaines de la sécurité des travailleurs et de la loi sur le travail <i>pour les chantiers souterrains</i>, dans les secteurs où prévaut la loi sur l'assurance-accidents (selon circulaire de l'ancien Office fédéral du développement économique et de l'emploi [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 offices régionaux de placement
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 Suva ne soit pas compétente)	– contrôles sur les chantiers de la NLFA dans le cadre de l'exécution de la loi sur le travail – coordination avec la Suva: direction dans les domaines de la sécurité des travailleurs et de la loi sur le travail <i>pour les chantiers non souterrains</i>, dans les secteurs où prévaut la loi sur l'assurance-accidents (selon circulaire de l'ancien Office fédéral du développement économique et de l'emploi [OFDE] d'avril 1998)
Constructeurs		
AlpTransit Gothard SA (ATG)	maître 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 Alp Transit passées avec la Confédération
BLS AlpTransit SA (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 de la Confédération
Südost-Bahn (SOB)	audit financier interne	– modification du cadre juridique de la NLFA
Matterhorn-Gotthardbahn (MGB)		– retards dans la mise à disposition des ressources financières par la Confédération
Rhätische Bahn (RhB)		– risques géologiques imprévus
		– responsabilité légale des sociétés
– Services de révision interne	audit financier interne	– contrôle interne de la régularité des comptes
Organes de révision statutaires	audit externe	– examen des procédures et des processus
		– contrôle de la conformité de la comptabilité financière des constructeurs au droit et aux statuts

Organe	Fonction	Compétences principales en rapport avec la NLFA
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

Haute surveillance sur la construction de la NLFA en 2006. 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 télé...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2007
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	07.005
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.05.2007
Date	
Data	
Seite	3259-3422
Page	
Pagina	
Ref. No	10 140 602

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.