

96.097

**Message
sur la libération du montant bloqué du deuxième crédit
d'engagement NLFA**

du 25 novembre 1996

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous demandons, par le présent message, d'approuver le projet de modification de l'arrêté fédéral du 20 septembre 1995 sur un deuxième crédit d'engagement (crédit intermédiaire) pour la réalisation du projet de ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes.

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

25 novembre 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

N38950

Condensé

Au début de 1995, nous avons décidé de revoir le financement de l'infrastructure des transports publics. Le programme de construction de la NLFA s'en trouve modifié de manière durable. Celui qui était prévu initialement dans l'arrêté sur le transit alpin doit être redimensionné sur la base de notre message du 26 juin 1996 sur la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics; les tronçons différés pourront être réalisés ultérieurement si leur nécessité est attestée et leur financement assuré.

Le 20 septembre 1995, les Chambres fédérales ont alloué un deuxième crédit d'engagement (crédit intermédiaire) de 855 millions de francs pour passer du stade de la planification, des sondages et des préparatifs du percement à celui de la construction des deux tunnels de base. Dans une première étape, seuls les 210 millions de francs destinés aux attaques intermédiaires de Sedrun et de Ferden ont été libérés, alors que le solde a été bloqué jusqu'à ce que le nouveau financement des transversales ferroviaires alpines soit garanti.

Le premier crédit d'engagement et la tranche débloquée du deuxième crédit ne suffisent pas pour poursuivre sans interruption la planification et les travaux préparatoires jusqu'à la date vraisemblable de la votation populaire sur la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics (au plus tôt à la fin de 1997, éventuellement entre le premier et le troisième trimestre 1998).

A la fin de 1996, le financement des transversales alpines n'est pas encore garanti. Il ne nous est donc pas possible de libérer les crédits bloqués. Notre projet se trouve entre les mains du Parlement. Le déroulement des discussions montre que les débats seront longs et circonscrits et que le calendrier prévu devra plutôt être prolongé. Si l'on retarde le déblocage des crédits jusqu'à ce que le Parlement adopte le financement proposé ou que le résultat de la votation populaire sur le financement des transports publics soit connu, les travaux au Loetschberg et au Saint-Gothard devront être interrompus dans le courant de l'année prochaine. Cela étant, les capacités promises seront disponibles beaucoup plus tard que prévu, des emplois seront menacés et du savoir-faire sera perdu. Par

ailleurs, il faudra s'attendre à ce que la fermeture des chantiers et la mise en place des installations lors de leur réouverture occasionnent des surcoûts considérables.

Nous vous présentons le présent message et nous vous demandons, à titre préventif, de libérer les crédits bloqués. Vous êtes en effet seuls à même de modifier la libération des fonds suivant le calendrier et les mesures arrêtés au terme des débats sur le projet de financement des transports publics. Le traitement parallèle des deux projets garantirait une coordination optimale et un emploi très efficace des ressources.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

Le 1er octobre 1991, les Chambres fédérales ont alloué le premier crédit d'engagement pour la NLFA¹⁾, d'un montant de 800 millions de francs²⁾, en vue de mettre au point les projets et les préparatifs de la construction. Les 250 millions de francs destinés à l'axe du Loetschberg seront épuisés à la fin de 1996, les 500 millions affectés à l'axe du Saint-Gothard le seront à la fin de 1997. En revanche, les 50 millions prévus pour planifier la liaison de la Suisse orientale avec la ligne du Saint-Gothard n'ont guère été utilisés.

Afin de garantir le passage des travaux de planification et de sondage et les préparatifs de la construction aux travaux de construction pour les deux tunnels de base, les Chambres fédérales ont accordé, le 20 septembre 1995, un deuxième crédit d'engagement³⁾ de 855 millions de francs⁴⁾, mais seuls les fonds pour les attaques intermédiaires de Sedrun (y compris les aménagements de la Surselva, soit un total de 160 mio. de fr.) et de Ferden (50 mio. de fr.) ont été libérés, alors que le solde devait rester bloqué jusqu'à ce que le nouveau financement de la transversale alpine soit garanti⁵⁾. Notre message⁶⁾ a relevé que le deuxième crédit d'engagement devait être considéré comme un financement intermédiaire jusqu'à ce que de nouveaux modèles de financement soient trouvés et décidés. Cette procédure a été choisie pour éviter des retards dans la réalisation du projet NLFA. Cela étant, ce deuxième crédit sert à financer au Saint-Gothard et au Loetschberg les éléments urgents des attaques intermédiaires, des zones des portails, de la galerie-pilote de Bodio et des aménagements de la ligne de la Surselva. Il permettra donc de commencer sans retard la construction proprement dite des deux tunnels de base dès que le nouveau financement et le troisième crédit d'engagement auront été alloués.

Au début de 1995, nous partions encore de l'idée⁷⁾ que la votation populaire sur le nouveau financement de la NLFA aurait lieu vers la fin de 1996, de sorte que cette question serait réglée au début de 1997. Pour pouvoir garantir une planification et une réalisation sans retard, on a calculé le deuxième crédit d'engagement de manière que son montant global (855 mio. de fr.) permette de couvrir les travaux prévus pour les deux axes jusqu'au début de 1997 environ.

1) Arrêté fédéral du 1er octobre 1991 sur le crédit global destiné à la réalisation du projet de ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (crédit global NLFA), FF 1993 I 119

2) Article 2 crédit global NLFA; prix de 1991, état de la planification de 1989

3) Arrêté fédéral du 20 septembre 1995 sur un deuxième crédit d'engagement (crédit intermédiaire) pour la réalisation du projet de ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté fédéral sur le deuxième crédit d'engagement), FF 1995 IV 577

4) Prix de 1995, état du projet en 1994. 570 millions ont été alloués pour la ligne de base du Saint-Gothard, 285 pour celle du Loetschberg.

5) Article 4 de l'arrêté fédéral sur le deuxième crédit d'engagement

6) Message sur le deuxième crédit d'engagement, p. 12 s.

7) Message sur le deuxième crédit d'engagement, p. 13

A la fin de 1996, le financement des transversales alpines n'est pas encore garanti. Il ne nous est donc pas possible de libérer les crédits bloqués. Notre projet se trouve entre les mains du Parlement. Le déroulement des discussions montre que les débats seront longs et circonstanciés et que le calendrier prévu devra plutôt être prolongé. Si l'on retarde le déblocage des crédits jusqu'à ce que le Parlement adopte le financement proposé ou que le résultat de la votation populaire sur le financement des transports publics soit connu, les travaux au Loetschberg et au Saint-Gothard devront être interrompus dans le courant de l'année prochaine. Cela étant, les capacités promises seront disponibles beaucoup plus tard que prévu, des emplois seront menacés et du savoir-faire sera perdu. Par ailleurs, il faudra s'attendre à ce que la fermeture des chantiers et la mise en place des installations lors de leur réouverture occasionnent des surcoûts considérables.

Nous vous présentons le présent message et nous vous demandons à titre préventif de libérer les crédits bloqués, parce ce que vous êtes à même de modifier aussi la libération des fonds suivant le cours que prendront les débats sur le projet principal de financement des transports publics (calendrier et contenu). Le traitement parallèle des deux projets garantirait une coordination optimale et un emploi très efficace des ressources.

12 Appréciation des conditions-cadres depuis le printemps 1995

121 Nouvelles conditions-cadres

121.1 Financement de l'infrastructure des transports publics

Au début de 1995, nous avons décidé de remanier le financement de l'infrastructure des transports publics et nous avons adopté le 26 juin 1996 un message sur la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics (FTP)⁸⁾.

Cette démarche s'est notamment imposée parce qu'il existe actuellement un cumul de plusieurs grands projets d'infrastructure (p. ex. extension du réseau des autoroutes, RAIL 2000, NLFA), que les finances fédérales se sont détériorées, que les attentes en matière de rentabilité doivent être modifiées et qu'il convient de tenir compte davantage de l'évolution technique du secteur ferroviaire lors du développement de l'infrastructure. Cela étant, il faut

- réunir tous les grands projets d'infrastructure des transports publics, de manière que les citoyens aient une vue d'ensemble des tâches et des engagements financiers prévisibles à l'avenir;
- régler clairement le financement des projets des vingt prochaines années et le garantir;
- revoir les tracés et l'extension de la NLFA et déterminer si la construction des voies d'accès peut être différée pour le moment.

8) Message du Conseil fédéral du 26 juin 1996 sur la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics

Cette nouvelle vision des choses affecte durablement le programme de construction de la NLFA. Bien que nous maintenions telle quelle la "conception réseau" de la transversale alpine, adoptée par le peuple et les cantons, le programme d'investissement initial, décrit dans l'arrêté sur le transit alpin⁹⁾, doit être redimensionné. Cela étant, la construction des lignes d'accès aux tunnels de base est reportée, ce qui ne doit toutefois pas être considéré comme un abandon définitif. La décision sur l'aménagement éventuel de ces nouveaux tronçons NLFA est simplement différée. Pour des raisons de capacité durant la période planifiée (1997 - 2007), leur besoin n'est pas attesté et leur financement n'est pas garanti. Leur planification sera assurée sur le plan de l'aménagement du territoire. Nous établissons un plan sectoriel à cette fin.

121.2 Répercussions sur la procédure

Le redimensionnement du programme de construction NLFA touche très différemment les tunnels de base du Saint-Gothard et du Loetschberg. Alors que le premier est resté inchangé, à l'exception des zones des portails où les tronçons du tunnel doivent être reliés au réseau existant¹⁰⁾, le projet du second a subi de vastes adaptations (exploitation en partie sur une seule voie, sortie sud à Rarogne). Les projets mis à l'enquête pour les tunnels de base des deux axes ont été adaptés en conséquence. Les procédures d'approbation des plans du Saint-Gothard se déroulent régulièrement depuis l'automne 1995. Il en va de même pour le Loetschberg depuis l'été 1996. En vertu de l'arrêté fédéral urgent pour les grands projets ferroviaires¹¹⁾, les décisions d'approbation des plans sont rendues en première instance par le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie. Elles seront disponibles vers le début de 1997 pour le tunnel de base du Saint-Gothard (notamment les attaques intermédiaires d'Amsteg et de Faido, déterminantes pour l'observation du calendrier des travaux) et en été 1997 pour le tunnel de base du Loetschberg (sans l'attaque intermédiaire de Ferden, dont l'approbation sera anticipée).

En revanche, nous n'avons pas encore approuvé¹²⁾ les avant-projets des nouvelles voies d'accès aux deux tunnels de base - à l'exception du tronçon en pleine voie reliant Bodio à Giustizia (région de Biasca) sur l'axe du Saint-Gothard - qui sont désormais reportées à une date ultérieure. Certains avant-projets doivent être adaptés au programme d'investissement redimensionné. Sont notamment concernés l'accès au portail nord du tunnel de base du Saint-Gothard dans la région d'Erstfeld, ainsi que le raccordement de la ligne actuelle près du portail nord du tunnel de base du Loetschberg dans la région de Frutigen et la sortie sud dans la zone de Rarogne / Baltschieder. Les projets correspondants ne sont pas encore disponibles.

9) Arrêté fédéral du 4 octobre 1991 sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin), RS 742.104

10) La zone du portail sud du tunnel de base du Saint-Gothard constitue une exception, car la construction du nouveau tronçon va jusqu'à Giustizia.

11) Selon l'article 12 de l'arrêté sur le transit alpin, les dispositions de l'arrêté fédéral du 21 juin 1991 sur la procédure d'approbation des plans des grands projets ferroviaires (RS 742.100.1) sont applicables aux projets de mise à l'enquête des nouvelles lignes du Saint-Gothard et du Loetschberg. Vu l'article 12 de cet arrêté fédéral, le DFTCE est compétent pour approuver les plans. Aux termes de l'article 18 de l'arrêté fédéral précité, cette décision peut faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

12) Article 11 de l'arrêté fédéral sur le transit alpin

Pour d'autres avant-projets, le tracé n'est pas encore clairement défini. (Par exemple dans le canton d'Uri, où il faut choisir entre la variante "montagne" du canton et la variante modifiée par les CFF).

Il faudra aussi accorder une importance particulière à l'impact du réseau NLFA redimensionné sur l'environnement. Des études sont actuellement en cours pour vérifier si les lignes actuelles conduisant aux tunnels de base sont équipées comme le requiert la protection de l'environnement. Dans le domaine de la protection contre le bruit, ces études sont coordonnées avec les mesures d'assainissement prévues sur l'ensemble du réseau. Les lignes d'accès devront être rendues moins bruyantes au plus tard lors de la mise en service des tunnels de base¹³).

122 Conditions-cadres inchangées de la politique des transports

Les conditions-cadres de la politique des transports sont essentiellement caractérisées par plusieurs décisions populaires, parmi lesquelles figurent notamment l'extension de l'infrastructure ferroviaire, l'article sur la protection des Alpes et l'introduction de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations. La mise en oeuvre de ces projets est actuellement en cours, leurs interdépendances et leurs interconnexions devant être dûment prises en compte. La continuité joue également un rôle important dans la réalisation de la NLFA.

Les objectifs qui visent à renforcer les transports publics du point de vue de la **politique environnementale, des transports et de l'aménagement du territoire** et qui peuvent être atteints grâce à des axes de transport performants et de grande capacité gardent toute leur validité. Relevons aussi les répercussions **macro-économiques** liées à la réalisation de la NLFA. En l'occurrence, les chantiers en question amélioreront à court et à moyen terme **la situation de l'emploi**, mais ils auront surtout des avantages à long terme quant à **l'accessibilité de la Suisse dans l'optique de l'économie**.

S'agissant de la politique extérieure, l'accent est mis sur les négociations bilatérales avec l'UE, ainsi que sur les obligations auxquelles la Suisse a souscrit en relation avec l'accord sur le transit conclu avec l'UE ¹⁴). La violation de ces obligations porterait atteinte à la crédibilité de notre pays, ce qui pourrait avoir des répercussions négatives sur les négociations bilatérales actuelles.

13) Article 10, 3e alinéa, de l'arrêté sur le transit alpin

14) Accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse relatif au trafic-marchandises par route et par rail (accord sur le transit), adopté le 21 octobre 1991 et signé le 2 mai 1992 (RS 0.740.71). La Suisse s'est engagée à construire deux tunnels de base. En outre, les premiers tronçons du réseau de transit modernisé devraient être ouverts au trafic en 2005 (section C, annexe 2, de l'accord sur le transit)

123 Coûts, délais et risques

Les explications concernant les coûts, les délais et les risques se trouvent dans le message sur le deuxième crédit d'engagement¹⁵⁾. Ces données restent toujours valables.

13 Nécessité de libérer la tranche bloquée du deuxième crédit d'engagement

Le premier crédit d'engagement et le montant débloqué du deuxième crédit ne suffisent pas pour poursuivre sans interruption les travaux de planification et de préparation jusqu'à la date probable de la votation populaire sur la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics.

Etant donné les dates de mise en service les plus vraisemblables actuellement¹⁶⁾, les préparatifs de la construction sont absolument déterminants. Ils comprennent, au Saint-Gothard, les attaques intermédiaires d'Amsteg, de Sedrun et de Faido et la galerie-pilote de Bodio et, au Loetschberg, celles de Mitholz, de Ferden et de Steg. Si le début des travaux préparatoires est retardé, cela se répercutera directement sur le calendrier de réalisation des tunnels de base, ce qui provoquerait un retard dans la mise en service de ces ouvrages.

Afin de pouvoir s'en tenir au calendrier serré déjà fixé, il est nécessaire, avant la votation sur le financement de l'infrastructure des transports publics, d'obtenir des fonds supplémentaires pour poursuivre les travaux urgents concernant les deux tunnels de base. Il faut partir du principe que le premier crédit d'engagement déjà alloué¹⁷⁾ et le montant débloqué du deuxième crédit ne suffisent pas pour financer d'ici à la votation populaire, prévue durant le premier semestre 1998, la préparation de la construction, déterminante pour l'observation du calendrier. Les conséquences d'une interruption des travaux de construction sont décrites au chiffre 212.

Si les fonds supplémentaires ne sont pas mis à disposition, on risque de ne pas pouvoir s'en tenir aux délais figurant dans l'accord sur le transit conclu avec l'Union européenne. Il faut s'attendre à ce que les négociations bilatérales avec l'Union européenne soient entravées et retardées par suite de signaux éventuellement mal compris (perte de crédibilité et non-respect du traité). En politique intérieure, il sera impossible de concrétiser dans les délais l'article constitutionnel sur la protection des Alpes, ce qui aura des effets conjoncturels défavorables incompatibles avec les appels de la Confédération en faveur de la relance de l'économie.

15) Chiffres 231 à 233, page 21 s.

16) Loetschberg 2006, Saint-Gothard 2008

17) Article 2 de l'arrêté fédéral du 4 octobre 1991 sur le crédit global destiné à la réalisation du projet de ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes

14 **Problème que pose l'octroi de nouveaux fonds pour la construction de la NLFA avant la décision de principe quant à son financement**

Nous nous rendons compte que la discussion sur la libération du montant bloqué du deuxième crédit d'engagement se déroulera dans un climat délicat du point de vue politique, étant donné que des fonds supplémentaires devront être alloués pour la NLFA avant que le peuple et les cantons ne se soient prononcés sur le redimensionnement prévu du programme d'investissement et la nouvelle conception du financement des grands projets. Comme le financement n'est pas garanti et que les conditions ne sont donc pas remplies pour que nous puissions décider seuls de la libération des crédits bloqués, il appartient au Parlement de modifier l'arrêté fédéral du 20 septembre 1995. Notre proposition est fondée sur les considérations suivantes:

- D'une part, l'arrêté fédéral du 4 octobre 1991 sur le transit alpin, adopté par le peuple et les cantons et décrivant le programme de construction et le financement de la NLFA, reste toujours en vigueur. Il doit être compris comme un mandat de réalisation. Ceci est également valable si le peuple et les cantons rejettent la nouvelle orientation que nous proposons. Il en serait autrement si cet arrêté devait être revu de fond en comble au cas où notre projet de réalisation et de financement de l'infrastructure des transports publics serait rejeté.
- Par ailleurs, nous avons toujours souligné que le nouveau modèle de financement ne doit pas empêcher les activités ad hoc (planification, établissement des projets, sondage, préparation de la construction) de se poursuivre sans interruption sur les deux axes pour les sections des tunnels de base essentielles à l'observation des délais. Cette nécessité s'impose pour des raisons relevant de la politique des transports, de l'aménagement du territoire, de l'économie et de la politique vis-à-vis de l'Europe, qui ont encore aujourd'hui leur raison d'être.
- La libération des 645 millions bloqués offrirait des fonds pour la construction des attaques intermédiaires, de sorte que les travaux de planification et de construction déterminants pourraient être poursuivis sur les deux axes. Comme auparavant, aucune construction ne sera effectuée dans les tubes des principaux tunnels, à l'exception de la galerie pilote de Bodio. On pourrait penser que les travaux commencés pour les attaques intermédiaires anticipent sur la réalisation ultérieure des tunnels de base. Ils constituent cependant des éléments importants pour obtenir des prévisions plus fiables sur la géologie des tunnels de base proprement dits. Ils sont donc assimilables à des sondages. Seul l'abandon définitif d'un des deux axes signifierait que les fonds auront été utilisés en vain. Une telle décision ne correspond pas à notre proposition; c'est pourquoi nous estimons qu'il faut libérer les tranches bloquées du deuxième crédit d'engagement. Si les deux affaires sont traitées parallèlement - ce qui est judicieux -, il appartient aux Chambres d'adapter le présent projet aux décisions arrêtées au sujet du principal dossier, à savoir le financement des transports publics.

- Vu la morosité actuelle de la conjoncture et la perspective, à moyen terme, d'un taux de chômage élevé, il faut, à notre avis, que les travaux de construction en cours soient poursuivis et que les maîtres de l'ouvrage maintiennent leur organisation et puissent garantir les emplois. Si les crédits bloqués n'étaient pas libérés, il faudrait s'attendre à ce que des chantiers soient fermés provisoirement et que du personnel doté de connaissances techniques spécifiques soit licencié. Comme le montre l'expérience, les retards et les interruptions de chantier entraîneraient de nouveaux coûts lors de la reprise des travaux.

15 Modalités de la libération du crédit

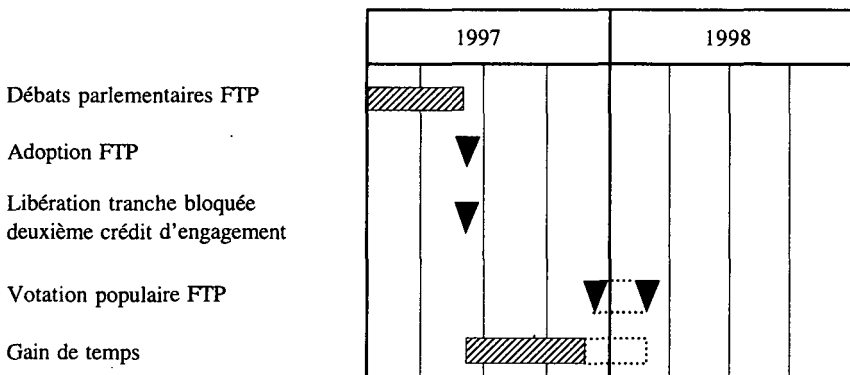
151 Généralités

Il est souhaitable que la libération de la tranche bloquée du deuxième crédit d'engagement soit traitée et adoptée par le Parlement en parallèle avec le projet FTP. En ce qui concerne les travaux déterminants, une telle procédure permettrait de gagner au moins le temps qui sépare les débats parlementaires de la votation sur le FTP. Le gain de temps minimal oscille entre quatre (uniquement projet avec référendum obligatoire) et huit mois (projet avec référendum facultatif). Le présent message permet en outre aux Chambres de découpler les deux projets et de gagner ainsi encore du temps si le projet FTP était retardé.

152 Calendrier

152.1 FTP selon calendrier

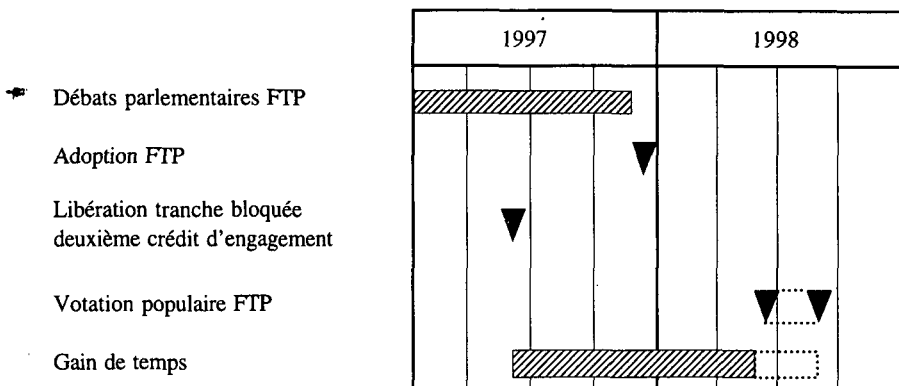
Avec cette variante, les débats parlementaires sur le FTP se déroulent selon le plan. La tranche bloquée du deuxième crédit d'engagement est libérée en même temps que l'adoption du projet FTP par le Parlement.



On peut tabler sur un gain de temps de six à neuf mois. Les répercussions précises sont présentées au chiffre 212.2 de la partie spéciale du présent message.

152.2 Retard du FTP, avec découplage de la libération du crédit bloqué

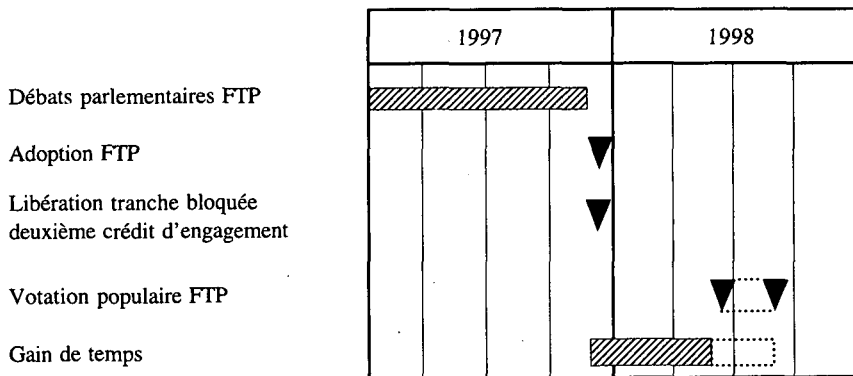
Dans ce cas, la votation sur le FTP est décalée de six mois. Le Parlement fait usage de la possibilité de découpler les projets et libère de manière anticipée la tranche bloquée du deuxième crédit d'engagement.



Le gain de temps oscille entre douze et quinze mois. Les répercussions détaillées figurent au chiffre 212.2 de la partie spéciale du présent message.

152.3 Retard du projet FTP, sans découplage de la libération du crédit bloqué

Avec cette variante, les débats parlementaires sur le projet FTP prennent six mois de retard et le Parlement renonce au découplage.



Le gain de temps est le même que dans la première variante, à la différence que le crédit est libéré quelque six mois plus tard. Les délais de mise en service les plus vraisemblables sont décalés d'autant.

153 Objets à l'intérieur des axes du Saint-Gothard et du Loetschberg

Les diverses rubriques du deuxième crédit d'engagement figurent en détail dans le message du 12 avril 1995 aux chiffres 143.5 et 143.6 (page 15 s.). Les aperçus détaillés se trouvent aussi dans les annexes 5 et 6 du message précité. Les récapitulations des coûts et la répartition des fonds entre les deux axes doivent garder toute leur validité¹⁸⁾.

Etant donné les modifications des conditions-cadres intervenues depuis le printemps 1995, nous devons avoir la possibilité, dans des cas justifiés, de transférer, à l'intérieur de chaque axe, certains éléments de la rubrique d'une partie de projet à celle d'une autre partie. La marge de manoeuvre disponible pour l'emploi plus souple des fonds réside uniquement dans leur attribution à diverses parties du projet à l'intérieur du même axe et dans leur utilisation pour les rubriques de crédit correspondantes¹⁹⁾. Une utilisation optimisée de cette manière s'impose pour les raisons suivantes:

- Le principal critère pour une éventuelle nouvelle répartition réside dans l'emploi optimal des ressources, de manière à réduire le plus possible les frais de planification et de construction et à s'en tenir aux dates de mise en service les plus avancées.
- Les chemins de fer doivent disposer d'une certaine souplesse dans la conduite des travaux et pouvoir adapter leurs activités aux conditions géologiques et techniques pertinentes. Ils garantiront ainsi l'avancement sans interruption de la planification et de la construction. Cela étant, certains projets peuvent être réalisés plus vite que prévu, de sorte qu'il faut disposer de davantage de fonds. Par contre, d'autres projets peuvent subir des retards et nécessiter moins de ressources financières.
- En raison du déroulement des procédures, il faut éventuellement attendre une décision entrée en force pour commencer la réalisation de certaines parties de projet. Les fonds prévus à cet effet ne peuvent donc pas être utilisés. Cet argument a des implications pratiques pour les zones des portails d'Erstfeld et de Frutigen, étant donné que nous devons encore approuver les avant-projets pour ces deux secteurs. Cela étant, il peut être indiqué de transférer des fonds des secteurs encore à approuver à des parties de projet qui se trouvent déjà à un stade de réalisation avancé.

18) La ligne de base du Saint-Gothard fait l'objet d'une contribution de 570 millions, dont 160 millions ont déjà été débloqués pour le puits de Sedrun. 285 millions sont prévus pour la ligne du Loetschberg; sur ce montant, 50 millions ne sont plus soumis au blocage du crédit.

19) Vu la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (RS 611.0), une telle procédure est tout à fait acceptable; cf. article 25 ss, en particulier l'article 28 de la loi sur les finances de la Confédération.

- Le redimensionnement des projets de construction conduit, notamment pour le Loetschberg, à une autre planification et à un nouveau déroulement de la construction. Il faut pouvoir en tenir compte lors de l'attribution des fonds.

L'attribution des fonds reste toujours limitée aux galeries d'accès proprement dites, à la galerie pilote de Bodio et aux zones des portails. Une autre utilisation des fonds, notamment pour le début de la construction des tubes principaux des tunnels de base, est exclue.

16 Autres crédits d'engagement²⁰⁾

Le deuxième crédit d'engagement garde le caractère d'un financement intermédiaire ²¹⁾. Les autres crédits d'engagement serviront à garantir les fonds nécessaires à la planification, à la construction et à l'équipement des tunnels de base, ainsi que des tronçons restants du programme d'investissement NLFA redimensionné. Les demandes ad hoc seront cependant formulées après la votation populaire sur le financement de l'infrastructure des transports publics.

Afin que le calendrier de réalisation du programme d'investissement NLFA ne subisse aucune interruption et que la date de mise en service de chaque axe, prévue et vraisemblable, puisse être observée, les fonds supplémentaires doivent être disponibles dès le milieu de 1998. Cette exigence concerne de la même manière les deux axes. En même temps que les débats parlementaires et l'adoption d'un arrêté fédéral concernant un troisième crédit d'engagement, les chemins de fer, pour ne pas susciter de retards, poursuivront les appels d'offres pour les mandats et les contrats d'ouvrage. Ils devront, en l'occurrence, tenir compte des dispositions légales sur les marchés publics²²⁾.

2 Partie spéciale

21 Libération de la tranche bloquée du deuxième crédit d'engagement

211 Situation initiale

Les nouvelles conditions-cadres existant depuis le printemps 1995 et le calendrier qui justifie la demande de déblocage du crédit ont été expliqués dans la partie générale du présent message. Nous présentons ci-après les conséquences du refus de lever le blocage, les explications se limitant aux aspects financiers et temporels, ainsi qu'à la situation en matière d'emploi.

20) Une vue d'ensemble se trouve dans les annexes 1 à 5.

21) Cf. les explications données au chiffre 143.4 "Financement intermédiaire", page 12 s., du message sur le deuxième crédit d'engagement (crédit intermédiaire) pour la réalisation du projet de ligne ferroviaire à travers les Alpes (arrêté fédéral sur le deuxième crédit d'engagement), FF 1995 III 229

22) Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics, RS 172.056.1, et ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics, RS 172.056.11

212 Conséquences du refus de débloquer le crédit

212.1 Répercussions sur la situation de l'emploi

Les 645 millions de francs soumis au blocage permettent de dégager un effet sur l'emploi estimé à 2950 hommes-année²³⁾ dans un secteur très exigeant pour la technique de construction suisse. Un aperçu détaillé, comprenant une répartition précise entre la planification et l'exécution, compte tenu des maîtres de l'ouvrage et d'autres mandataires, se trouve en annexe²⁴⁾.

212.2 Répercussions temporelles

Par rapport au calendrier que le Parlement et nous-mêmes avons prévu pour les débats et la prise de décision concernant un deuxième crédit d'engagement NLFA (crédit intermédiaire), la réglementation du financement NLFA se fera avec un retard d'une année et demie environ (novembre 1997 à septembre 1998 au lieu de septembre 1996). La levée du blocage pour le deuxième crédit d'engagement empêche une interruption de la construction et de la planification, laquelle différerait d'autant la mise en service des deux tunnels de base. Mais les hypothèses utilisées pour les calculs des délais doivent encore être applicables. Le refus de libérer les crédits bloqués aurait les conséquences suivantes sur les axes:

Axe du Saint-Gothard

- Report, de l'été 1997 à l'automne 1998 au plus tard, du début de la construction des attaques intermédiaires d'Amsteg et de Faido, ainsi que de la zone du portail de Bodio.

Ces retards repoussent de 15 mois au maximum la date de mise en service prévue. Celle-ci devra alors être fixée en 2009.

Axe du Loetschberg

- Interruption des travaux de construction à Ferden (attaque intermédiaire) de l'été 1997 à l'automne 1998 au plus tard
- Report, de janvier à l'automne 1998 au plus tard, de la construction de la fenêtre de Steg

La date de mise en service la plus vraisemblable sera ainsi différée de 13 mois au maximum et reportée à 2007.

23) Calculs et détails, cf. annexe

24) Cf. annexe

212.3 Répercussions financières

La libération des crédits bloqués permet d'éviter des retards ou des interruptions dans les travaux de planification et de construction. Tout retard ou toute interruption sur les chantiers conduit à de grands surcoûts, qu'il n'est pas possible de quantifier exactement à l'heure actuelle. Une estimation approximative montre qu'il s'agit d'un montant se chiffrant par centaines de millions de francs.

Les coûts supplémentaires qui se produisent en raison de l'interruption de l'activité sur les chantiers sont imputables à plusieurs causes. En font partie les dépenses pour la reprise et la poursuite de l'utilisation des installations de construction, la mise en place de constructions provisoires et la surveillance des chantiers en cas d'arrêt des travaux. Il faut en outre compter avec une hausse des coûts financiers, des manques à gagner, une perte du gain de rationalisation et une augmentation des coûts de surveillance des projets découlant de la prolongation de la construction et du retard dans la mise en exploitation. Les conditions contractuelles pourraient être moins favorables qu'à l'heure actuelle. Par ailleurs, la reprise des travaux de planification et de construction interrompus entraîne des surcoûts, dus à la mise au courant de nouveaux spécialistes en la matière, à la compensation du savoir-faire perdu, ainsi qu'aux dépenses supplémentaires liées à la reprise des activités. Dans certains cas, il faut s'attendre en outre à des demandes supplémentaires d'indemnisation de la part des propriétaires fonciers concernés.

3 Répercussions

31 Répercussions financières

Les répercussions financières ont déjà été traitées dans la partie spéciale du présent message.

32 Frein aux dépenses

Le peuple et les cantons ont approuvé le 12 mars 1995 l'arrêté fédéral du 7 octobre 1994 sur le frein aux dépenses. Vu l'article 88, 2e alinéa, de la constitution, les crédits d'engagement et les enveloppes financières qui entraînent de nouvelles dépenses uniques supérieures à 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions doivent être approuvées par la majorité des membres des deux conseils. L'arrêté fédéral sur le deuxième crédit d'engagement est soumis à l'arrêté sur le frein aux dépenses. Etant donné qu'il a déjà été approuvé par le Parlement - alors que l'arrêté sur le frein aux dépenses était en vigueur - la levée du blocage du crédit ne constitue pas une nouvelle dépense au sens de la disposition précitée. C'est pourquoi le présent arrêté fédéral sur la levée du blocage du crédit ne doit pas être soumis une nouvelle fois à l'arrêté sur le frein aux dépenses.

4 Programme de législation

Le projet concernant le message du 23 mai 1990 sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes a été annoncé dans le rapport sur le programme de législation 1987-1991 et figure comme affaire à traiter dans la première moitié de cette législation. Le message sur le deuxième crédit d'engagement NLFA figure dans le rapport sur le programme de législation 1991 - 1995. Le message du 12 avril 1995 et le présent message (ch. 16; voir autres crédits d'engagement) indiquent que d'autres fonds doivent être alloués pour les futures étapes d'extension de la NLFA. Cela étant, le troisième crédit d'engagement destiné à réaliser le projet de transversale ferroviaire alpine est mentionné dans le rapport sur le programme de législation 1995 - 1999 (FF 1996 II 352).

5 Bases légales

51 Constitutionnalité et légalité

La constitutionnalité des actes législatifs nécessaires pour réaliser le projet de la NLFA repose sur les articles 23, 26, 36ter et 85, chiffre 10, de la constitution²⁵). L'article 16 de l'arrêté sur le transit alpin, actuellement en vigueur, prescrit que les Chambres fédérales fixent globalement les fonds nécessaires pour le Saint-Gothard et le Loetschberg et les allouent par tranches au moyen de crédits d'engagement.

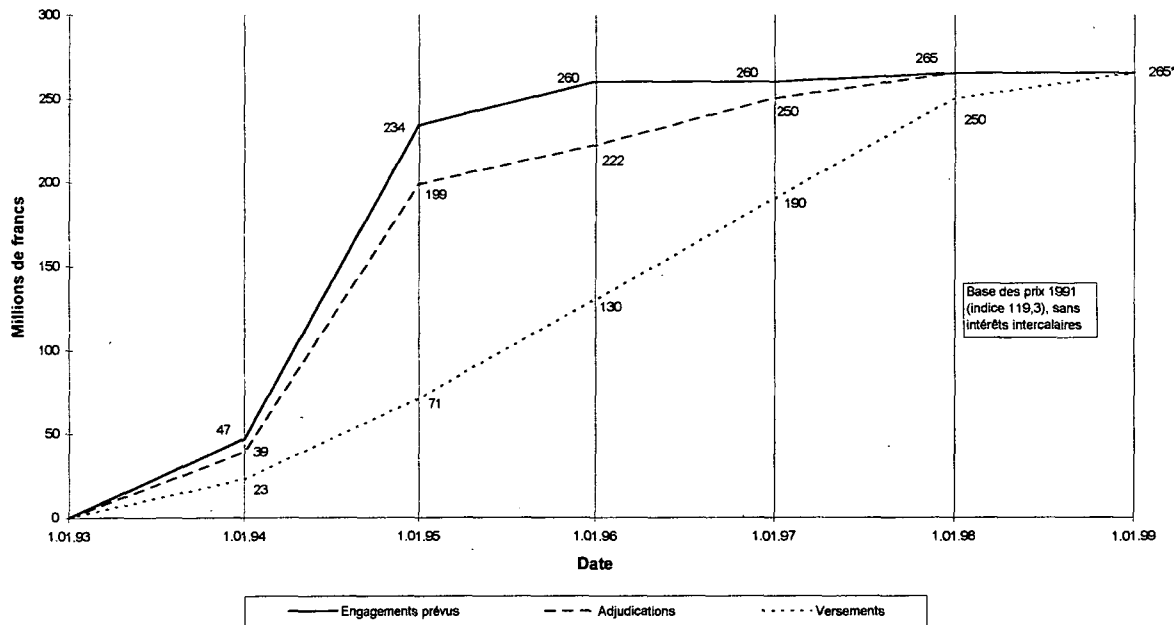
52 Forme de l'acte normatif

L'arrêté fédéral sur la libération de la tranche bloquée du deuxième crédit d'engagement modifie l'arrêté fédéral du 20 septembre 1995 sur ce crédit. Vu l'article 8 de la loi sur les rapports entre les Conseils, ce dernier arrêté a été promulgué sous la forme d'un arrêté fédéral simple, de portée non générale, non sujet au référendum. La modification proposée doit donc revêtir la même forme légale.

25) Cf. explications du message sur le deuxième crédit d'engagement NLFA relatives aux articles de la constitution fédérale sous chiffre 41, page 26

Fonds nécessaires pour le premier crédit d'engagement Axe du Loetschberg

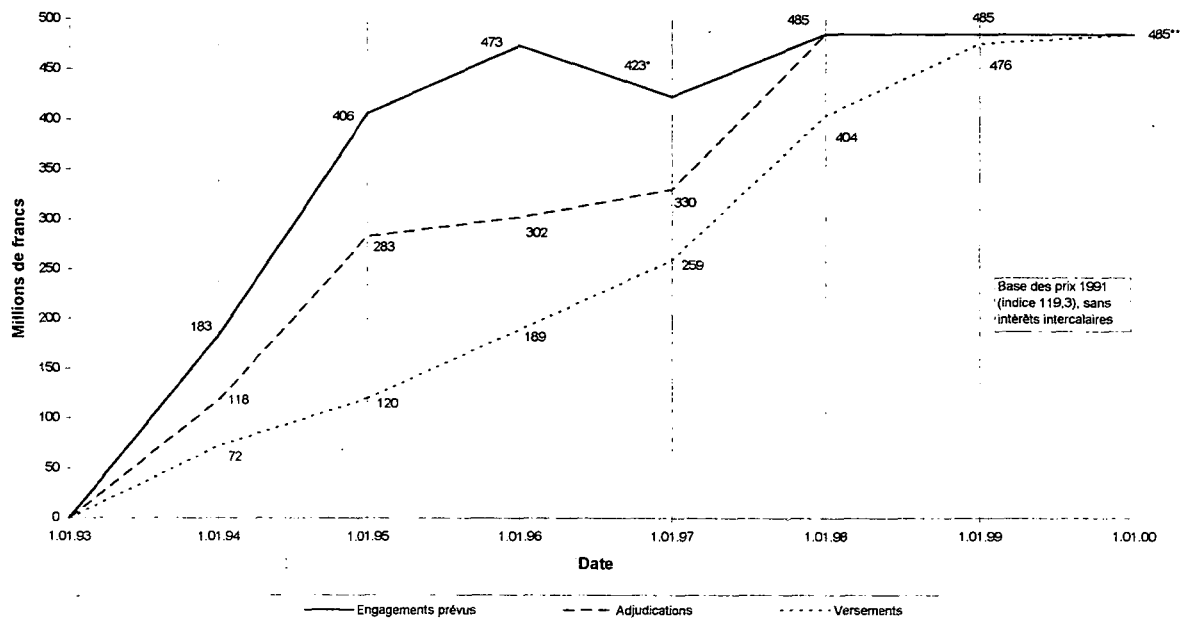
Annexe 1



*) 250 millions de francs du premier crédit d'engagement du 1^{er} octobre 1991 plus 15 millions prévus au titre de transfert entre les crédits (art. 16, 4^e al., de l'arrêté sur le transit alpin)

Fonds nécessaires pour le premier crédit d'engagement Axe du Saint-Gothard

Annexe 2

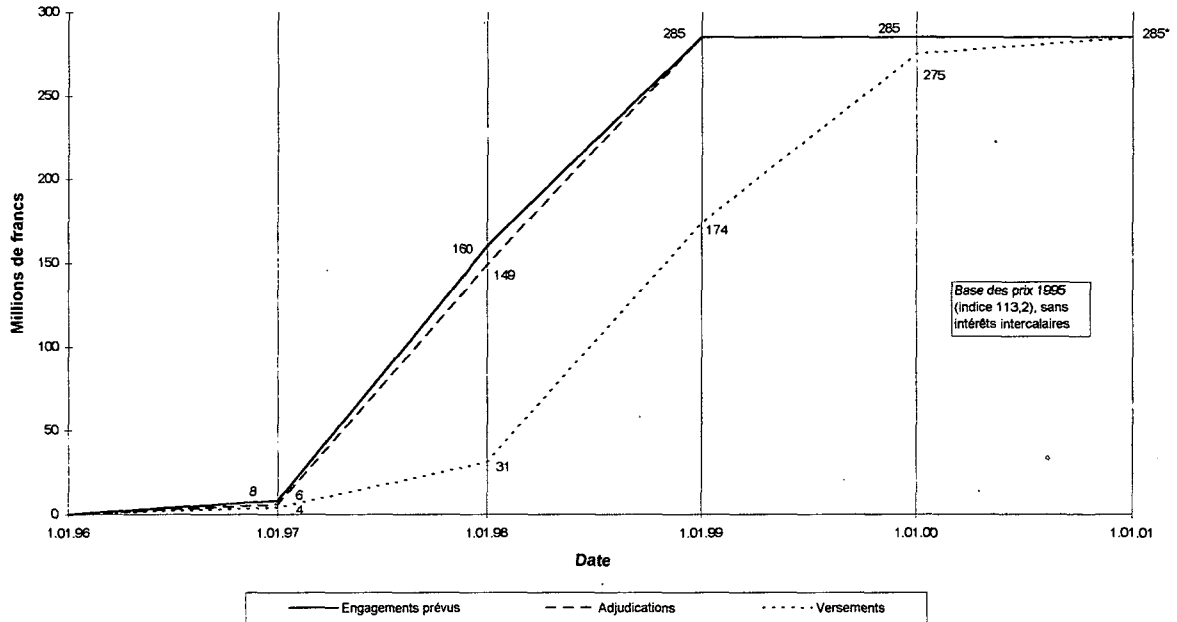


*) Les engagements prévus ont diminué en raison du redimensionnement de la NLFA dans le programme d'investissement FTP

***) 500 mio. fr. premier crédit d'engagement 1.10.91 / 15 mio. transfert entre crédits (art. 16, 4e al., arrêté transit alpin)

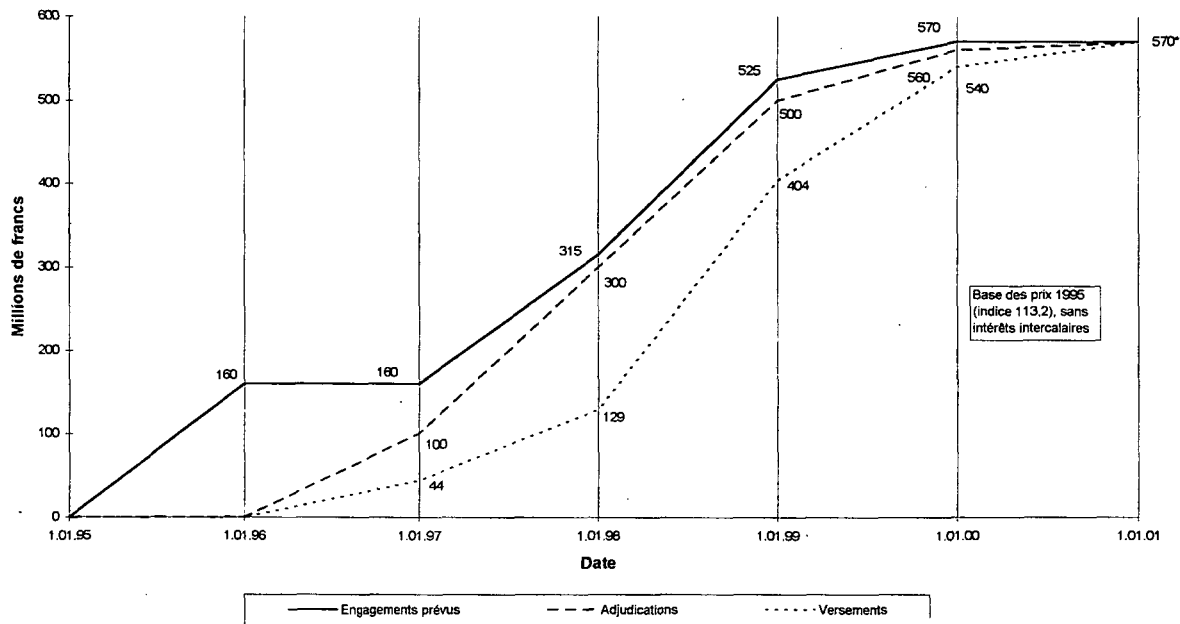
Fonds nécessaires pour le deuxième crédit d'engagement Axe du Loetschberg

Annexe 3



*) 50 millions de francs (tranche libérée) plus 235 millions (tranche bloquée) selon l'arrêté fédéral du 20 septembre 1995 sur le deuxième crédit d'engagement

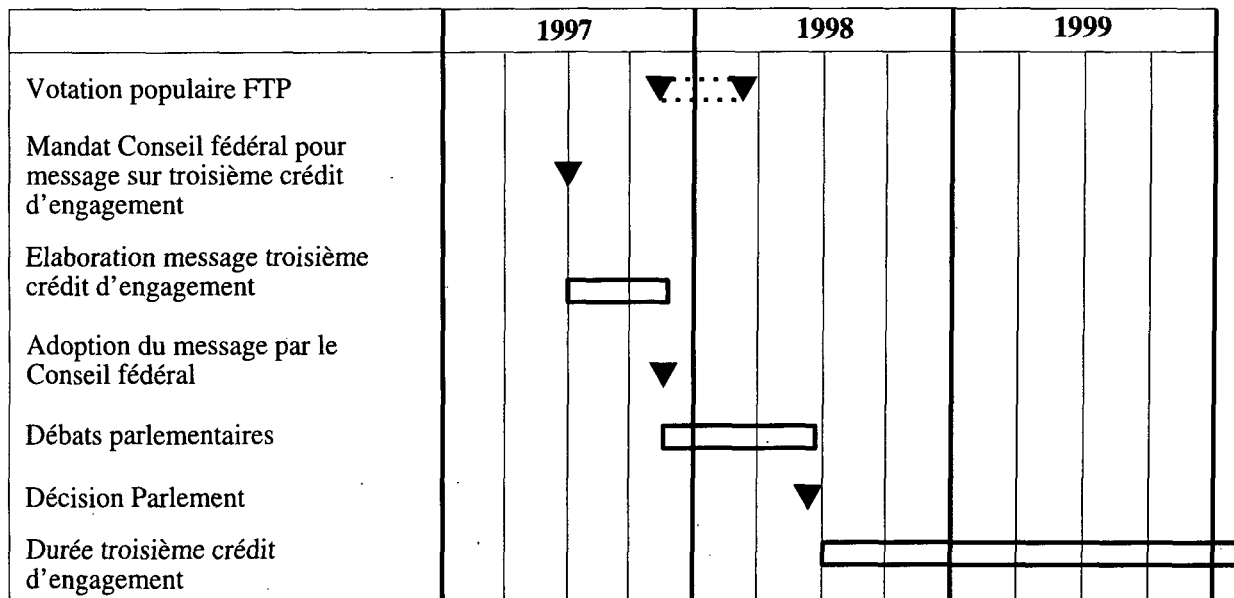
Fonds nécessaires pour le deuxième crédit d'engagement Axe du Saint-Gothard



* 160 millions de francs (tranche libérée) plus 410 millions (tranche bloquée) selon l'arrêté fédéral du 20 septembre 1995 sur le deuxième crédit d'engagement

Planification du troisième crédit d'engagement

(Crédit de construction pour tunnel de base)



Effets directs sur l'emploi

	Libération tranche bloquée deuxième crédit d'engagement (645 mio. de fr.)
Axe du Saint-Gothard:	1'840 HA
- Travaux de planification	590 HA
- Travaux de construction	1'250 HA
- Maître de l'ouvrage (CFF)	—
- Mandataires	1'840 HA
Axe du Loetschberg:	1'110 HA
- Travaux de planification	350 HA
- Travaux de construction	760 HA
- Maître de l'ouvrage (BLS)	50 HA
- Mandataires	1'060 HA
Total Alp Transit:	2'950 HA

HA = homme-année

Remarque: Pour la planification et les travaux de construction, chaque investissement d'un million de francs équivaut à 5 homme-année.

Remarque: On peut en outre tabler sur un effet multiplicateur de 1,5 à 2,5.

Arrêté fédéral *Projet*
sur le deuxième crédit d'engagement (crédit intermédiaire)
pour la réalisation du projet de ligne ferroviaire suisse
à travers les Alpes

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 25 novembre 1996¹⁾,
arrête:

I

L'arrêté fédéral du 20 septembre 1995²⁾ sur le deuxième crédit d'engagement (crédit intermédiaire) pour la réalisation du projet de ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes est modifié comme suit:

Art. 4, 1^{er} et 2^e al.

Abrogés

II

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum.

N38950

¹⁾ FF 1997 I 669

²⁾ FF 1995 IV 577

Message sur la libération du montant bloqué du deuxième crédit d'engagement NLFA du 25 novembre 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	02
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.097
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.01.1997
Date	
Data	
Seite	669-691
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 882

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.