

## Rapport

### **de la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales à l'attention des commissions des finances, des commissions de gestion et des commissions des transports et des télécommunications concernant la haute surveillance sur les travaux de construction de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) en 2001**

du 7 février 2002

---

Madame la Présidente,  
Messieurs les Présidents,  
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la Délégation de surveillance de la NLFA sur ses activités en 2001, conformément à l'art. 20, al. 5, de l'arrêté fédéral du 4 octobre 1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin; RS 742.104), modification du 20 mars 1998.

7 février 2002

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

Le président, Max Binder, conseiller national

Le vice-président, Simon Epiney, conseiller aux Etats

---

## Condensé

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

*La Délégation de surveillance de la NLFA rédige chaque année un rapport d'activité à l'intention des commissions des finances, des commissions de gestion et des commissions des transports et des télécommunications des deux chambres. Le présent rapport se fonde sur les éléments dont la Délégation de surveillance de la NLFA a eu connaissance en 2001.*

*En 2001, l'activité de la Délégation de surveillance de la NLFA a été centrée sur les surcoûts et les retards qui se profilent, sur l'évolution du renchérissement, sur l'adjudication des derniers lots principaux au Gothard, sur les efforts déployés en vue de trouver une solution durable et financièrement supportable pour le tracé de la ligne dans le canton d'Uri et sur l'adaptation et la mise en application intégrale de la gestion des projets.*

### **Rapports annuels d'ATG et de BLS AT**

*Pendant la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a pris connaissance des rapports de gestion 1999 et 2000 de BLS AT et ATG. Elle a examiné plus précisément la réserve des réviseurs externes, le rôle des constructeurs, la réorganisation de la direction d'ATG et les honoraires versés aux administrateurs.*

*Vers la fin de la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a appris avec satisfaction que le conseil d'administration d'ATG avait décidé de réorganiser la direction de l'entreprise. À partir de 2002 celle-ci se composera de cinq membres qui seront tous responsables d'un secteur d'activité clé. Pour la Délégation de surveillance de la NLFA, cette réorganisation était nécessaire pour passer d'une organisation axée sur la planification à une structure conçue dans la perspective de la longue phase d'exécution du tunnel de base du Gothard. Elle permet aussi d'asseoir sur une base plus large les connaissances relatives aux projets et les responsabilités.*

*La Délégation de surveillance de la NLFA considère que les honoraires versés aux administrateurs des sociétés ATG et BLS AT sont raisonnables et qu'ils correspondent à ceux pratiqués par des sociétés anonymes comparables. Elle n'envisage donc pas de poursuivre les investigations sur ce terrain.*

### **Crédits**

*Les surcoûts liés au renchérissement résultent du renchérissement mesuré par l'indice et du renchérissement des contrats. Le renchérissement de l'indice est appliqué entre l'établissement du devis et la conclusion du contrat, après l'adju-*

---

dication du lot. Il reflète l'évolution des prix sur le marché, autrement dit de la conjoncture et du rapport entre l'offre et la demande. Afin d'être en mesure de distinguer les surcoûts liés aux projets de ceux liés au renchérissement, il est impératif de définir un indice réaliste et praticable.

Dans le courant de l'année sous revue, l'OFT, en accord avec l'AFF, a remplacé l'indice zurichois des coûts de la construction de logements (ZIW), utilisé jusqu'ici, par un nouvel indice de renchérissement de la NLFA (NIR). Le NIR se compose d'indices partiels correspondant à quatre groupes de coûts principaux (construction, planification et honoraires, technique ferroviaire, divers). La pondération des indices partiels dans le NIR reflète la part de chaque groupe de coûts principaux dans le crédit global de la NLFA. En 1998, le NIR affichait 105,9 points (base 1991). Ainsi, pour la période 1991–1998, sa progression est comparable à celle de l'indice national des prix à la consommation.

À partir de 1999, le renchérissement du groupe de coûts «Construction» reposera essentiellement sur l'indice des prix du génie civil de l'OFS. Pour tenir compte des conditions particulières de la construction des tunnels de la NLFA, un indice de contrôle sera calculé parallèlement.

La Délégation de surveillance de la NLFA salue la définition d'un indice de renchérissement plus proche de la réalité. Elle constate que, du fait des tensions sur le marché de la construction des tunnels, depuis 1999 le renchérissement s'est fortement accéléré dans cette branche. Depuis, le renchérissement NLFA cumulé atteint, selon les estimations de l'OFT, entre 16 et 20%. Cela amène le renchérissement annuel moyen à 2,3% pour l'ensemble des lots NLFA sur la période 1991-fin 2001.

Afin que les crédits d'objet alloués initialement par le Parlement pour la construction de la NLFA soient à nouveau disponibles, en francs constants, le Conseil fédéral a augmenté le crédit global (base 1998) de 2,104 milliards de francs pour le porter à 14 704 milliards. Cette rallonge a été distribuée à raison de 1,3 milliard pour corriger le cours négatif du ZIW utilisé jusque-là et 0,8 milliard pour tenir compte du renchérissement effectif, qui s'est élevé à 5,9% entre 1991 et 1998.

Pour la Délégation de surveillance de la NLFA, cette augmentation du crédit global de la NLFA par le Conseil fédéral dispose d'une base juridique suffisante et garantit la transparence du passage de l'ancien au nouveau système.

Au milieu de l'année sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a constaté que le crédit d'objet de 76 millions de francs (base 1998) destiné à la surveillance du projet était déjà consommé à hauteur de 58 %. Compte tenu d'une utilisation moyenne de 4 millions de francs par an, le crédit devrait encore tout juste suffire pour huit ans, ce qui signifie que, le moment venu, il faudra l'augmenter.

Selon le règlement du Fonds pour les grands projets ferroviaires, si les travaux avancent plus rapidement que prévu et que le niveau des coûts est conforme aux attentes, le Conseil fédéral peut autoriser, pour le projet en question, un crédit supplémentaire allant jusqu'à 15% du crédit de paiement autorisé pour l'année en cours. En octobre 2001, le Conseil fédéral a fait usage de cette possibilité pour la première fois en octroyant une rallonge de 58,9 millions de francs sur les crédits de paiement votés par le Parlement.

---

*La Délégation de surveillance de la NLFA relève que les conditions légales pour la libération des fonds par le Conseil fédéral étaient remplies et que ces rallonges ont permis d'éviter des problèmes de trésorerie.*

### **Fonds pour les grands projets ferroviaires (FPF)**

*L'OFT surveille le respect des limites supérieures d'avance du FPF au moyen d'un programme de simulation. En se fondant sur les simulations les plus récentes, la Délégation de surveillance de la NLFA constate qu'à fin 2001, le financement des quatre grands projets ferroviaires (NLFA, RAIL 2000, raccordement aux lignes européennes à grande vitesse, lutte contre le bruit) est assuré. Aussi, selon les simulations réalisées au cours de l'automne 2001, les programmes de construction pourront-ils être exécutés comme prévu. Une adaptation de la limite supérieure des avances ne s'impose pas pour le moment.*

*Toutefois, pour la période 2005–2010, lorsque le fonds enregistrera les plus grands excédents de dépenses, le plafond fixé actuellement n'offre pratiquement plus aucune marge de manœuvre en cas d'avance plus rapide des projets et de surcoûts imprévus.*

*Dans la perspective actuelle, cela ne signifie pas que les travaux en cours devront être suspendus ou qu'ils ne pourront être réalisés que plus tard. Cet état de fait n'aura aucune incidence sur le déroulement de la 1<sup>re</sup> étape de RAIL 2000. En ce qui concerne la 2<sup>e</sup> étape, conformément à la décision prise par le Conseil fédéral au début de 2001, un message sera adressé aux Chambres fédérales en 2004. De la sorte, les travaux de construction pourront commencer en 2010, comme le prévoit l'arrêté FTP. Un montant de 5,9 milliards de francs (base 1995) est toujours prévu pour réaliser la 2<sup>e</sup> étape de RAIL 2000.*

*L'OFT poursuit ses simulations sur une base régulière en tenant compte non seulement des dépenses, mais aussi des recettes du FPF, car ces dernières ont une influence non négligeable sur la situation, notamment dans la perspective du prélèvement de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP).*

*Compte tenu de la marge de manœuvre très étroite qu'offre le plafond d'avances du FPF, la Délégation de surveillance de la NLFA a chargé l'OFT de renforcer sa présence auprès des constructeurs dans le cadre de la gestion des projets ainsi que la surveillance du fonds, en complément de l'instrument principal que représente la planification de compensation. À l'avenir, l'OFT informera régulièrement la délégation des derniers résultats des simulations.*

### **Coûts pour les ouvrages «Axe du Gothard» et «Axe du Lœtschberg»**

*En 2001, la Délégation de surveillance de la NLFA a constaté une dégradation croissante de la marge de manœuvre financière. À fin octobre, les coûts finaux estimés – hors renchérissement – des deux principaux ouvrages de la NLFA («Axe du Gothard» et «Axe du Lœtschberg») étaient les suivants:*

Type de surcoût (base 1998)	Lœtschberg	Gothard	Total
Coûts présumés selon le crédit global de la NLFA ajusté	3214	7716	10 930
+ surcoûts effectifs liés aux projets à fin juin 2001	438	243	681
+ surcoûts présumés liés aux projets jusqu'à fin octobre 2001	17	594	611
Total des coûts finaux présumés des ouvrages «Axe du Gothard» et «Axe du Lœtschberg»	3669	8553	12 222

Source: Rapport de situation n° 11 (fin juin 2001) et estimations de l'Office fédéral des transports jusqu'à fin octobre 2001; en millions de francs (base 1998), arrondi.

*En tenant compte des autres ouvrages (Surveillance du projet, Aménagements de la Surselva, Raccordement de la Suisse orientale, Aménagements Saint-Gall–Arth-Goldau, Aménagements des lignes du reste du réseau), à fin 2001 les coûts finaux présumés du projet NLFA – hors renchérissement – atteignent 13,4 milliards de francs (base 1998).*

*Les surcoûts effectifs liés aux projets, qui ont déjà été attestés dans les rapports de situation à fin juin 2001, et les surcoûts liés aux projets, que l'on peut d'ores et déjà anticiper sur la base de décisions de principe adoptées jusqu'à fin octobre 2001, totalisent 1,3 milliard de francs (base 1998) pour l'ensemble des ouvrages de la NLFA, soit deux tiers de la réserve dont dispose le Conseil fédéral dans le crédit global de la NLFA. Il y a un an, ces surcoûts représentaient encore un tiers environ de la réserve.*

*Les surcoûts découlant de la décision du Conseil fédéral de construire deux tubes à une voie au tunnel de base du Ceneri, pour des questions de sécurité, s'élèvent à quelque 519 millions de francs, ceux liés à l'optimisation du tracé dans le canton d'Uri – hors coûts d'acquisition des terrains, de planification et de sondage – à 75 millions et ceux induits par la décision de l'OFT de construire le second tunnel de Frutigen en gros œuvre à 17 millions.*

*Ne sont pas compris ces chiffres les surcoûts, encore provisoires, liés aux projets que pourraient entraîner la modification des projets Erstfeld et Gothard nord mis à l'enquête dans le canton d'Uri (environ 300 millions de francs), l'adjudication des travaux de construction du lot de Sedrun à un prix supérieur au devis (environ 430 millions) ainsi que l'augmentation généralisée des coûts de planification et les nouvelles exigences.*

*Contrairement à d'autres projets d'infrastructure ferroviaire, comme le tunnel de la Vereina, la NLFA ne permet que difficilement la concrétisation d'une planification de tâches pouvant être bloquées ou abandonnées, car les différents éléments des projets sont fortement interdépendants. En outre, avec une planification de compensation continue, le potentiel d'économies reste plutôt modeste.*

---

*Cette situation inquiète la Délégation de surveillance de la NLFA qui attend, tant du Conseil fédéral que des responsables, qu'ils recherchent encore plus intensivement des possibilités de compensation, qu'ils respectent scrupuleusement la procédure d'approbation des modifications de projet et que, dans leur réflexion, ils envisagent aussi la possibilité d'adapter les normes fixées par la Confédération. Elle est d'avis que les réserves ne devront être libérées par le Conseil fédéral que s'il est attesté que les surcoûts ne peuvent pas être compensés par d'autres moyens.*

## **Délais**

*Pour le moment, l'échéance pour la mise en service de l'axe du Lœtschberg devrait pouvoir être respectée. Une anticipation de la date prévue est actuellement à l'examen, dans la mesure où, à l'avenir, le changement d'horaire interviendra déjà le 21 décembre. L'ouverture du tunnel de base du Lœtschberg à la date fixée revêt une importance capitale pour la politique suisse des transports puisque, en vertu des accords bilatéraux, la Suisse pourra prélever la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) dans son intégralité dès la mise en service de l'axe du Lœtschberg.*

*Sur l'axe du Gothard, la mise en service du tunnel de base du Ceneri pourra être anticipée de deux ou trois ans grâce à la décision du Conseil fédéral d'y construire deux tubes unidirectionnels, sans pour autant avancer la date du début des travaux. Globalement toutefois, les perspectives pour l'ensemble de l'axe se sont détériorées. La décision concernant le tracé de la ligne prise par le Conseil fédéral en juin 2000 et la vague d'oppositions qu'a suscité le projet mis à l'enquête par AlpTransit Gothard SA (ATG) dans le canton d'Uri, les retards dans la construction du puits de Sedrun et la modification du processus de construction pour le lot combiné de Bodio / Faido, pour ne citer que ces facteurs, risquent d'entraîner un report de l'échéance finale de deux ans, soit jusqu'en 2013/14. Les incertitudes persistantes au sujet du tracé définitif des lignes d'accès sur le versant sud des Alpes pourraient induire des retards supplémentaires.*

*En rapport avec l'adjudication des lots principaux du tunnel (Amsteg, Sedrun, Faido et Bodio), ATG a analysé de nombreuses mesures de gestion des échéances et établira un nouveau calendrier pour l'exécution des travaux de construction. Début 2002, après que l'OFT aura examiné le nouveau programme, la Délégation de surveillance de la NLFA étudiera plus à fond la nécessité de modifier éventuellement les échéances fixées et analysera les conséquences possibles.*

*Pour les autres ouvrages, les délais prévus sont maintenus. En ce qui concerne les aménagements de la ligne Saint-Gall–Arth-Goldau, l'échéance fixée pour l'achèvement des projets de la 1<sup>re</sup> et de la 2<sup>e</sup> phase a été ramenée de 2016 à 2012.*

## **Adjudications**

*L'adjudication des grands lots incombe au conseil d'administration du constructeur concerné. Début 2001, dans le cadre de sa haute surveillance politique, la Délégation de surveillance de la NLFA a émis des directives régissant les cas de dépassement significatif des crédits lors de l'adjudication des lots NLFA. La délégation doit intervenir lorsque le dépouillement des soumissions concernant un*

---

*lot particulier, après mise à niveau des offres, permet d'estimer que l'augmentation des coûts dépassera de 2% par an les chiffres initialement inscrits au budget (base 1991). Ce taux correspond au renchérissement moyen prévu dans le Fonds pour les grands projets ferroviaires (env. 2% sur 20 ans). De fait, sur cette base le fonds est doté d'une réserve implicite de quelque 2,5 milliard de francs au titre du renchérissement.*

*Lorsque le seuil des 2% est dépassé, les constructeurs responsables de la préparation et de l'exécution de l'adjudication doivent immédiatement établir un rapport. Lorsque la différence est supérieure à 3% par an la Délégation de surveillance de la NLFA soumet l'adjudication à une analyse plus approfondie et s'entretient avec le conseil d'administration du constructeur concerné. Sur la base de ces informations, la Délégation de surveillance de la NLFA évalue les solutions alternatives et décide ensuite si les instances compétentes, le cas échéant même le Parlement, doivent prendre des mesures pour résoudre la situation, et si oui, lesquelles.*

*Au Lætschberg, les lots les plus coûteux, soit ceux relatif à la construction de tunnels, ont déjà été adjugés, pour la plupart, l'année précédente. Le contrat d'entreprise du dernier grand lot, le tunnel de Ferden, qui porte sur un montant de 467 millions de francs, a été signé début 2001. Le total des sommes adjugées pour les lots de Steg / Rarogne, Mitholz et Ferden correspond plus ou moins à 110% du devis de 1991, soit une augmentation inférieure au renchérissement global enregistré sur cette période. À noter toutefois que le lot de Ferden a été adjugé pour un montant représentant 117% du montant budgété en 1991.*

*Les grands lots du tunnel du Gothard (Amsteg et Bodio / Faido) adjugés entre janvier et début novembre 2001 affichent une augmentation annuelle moyenne des coûts de 1,5% environ.*

*Dans la phase finale de l'adjudication du lot du tunnel de Sedrun, il est apparu que les offres encore en lice étaient en moyenne 58% plus élevées que le montant budgété en 1991, soit une différence de 430 millions de francs. Cet écart, qui dépasse de loin les limites fixées dans les directives précitées, appelait une intervention immédiate de la Délégation de surveillance de la NLFA. Selon les analyses, il s'explique pour environ deux tiers par le renchérissement dû à un marché tendu dans le secteur de la construction de tunnels. Pour le tiers restant, deux causes sont invoquées. D'une part, il y a eu des modifications du projet et, d'autre part, les entrepreneurs se sont basés sur une évaluation des risques différente.*

*Dans la perspective des adjudications, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est déclarée préoccupée par l'augmentation des coûts. Elle a constaté que les directives adoptées début 2001 ont joué leur rôle de système d'alarme. Elle n'en conclut pas moins, après une appréciation globale de la situation, qu'aucune mesure ne permettra vraisemblablement de réduire suffisamment les coûts. Toutes les solutions envisageables – renoncer aux travaux de Sedrun, lancer un nouvel appel d'offres, redécouper les lots – se traduiraient en définitive par une prolongation de la durée des travaux et par des surcoûts (notamment en raison des intérêts intercalaires), et exerceraient une influence négative sur les contrats d'entreprise déjà conclus. La délégation a pris acte du fait que, dans le cadre de ses attributions, le conseil d'administration d'ATG a adjugé le lot concerné à la*

---

mi-décembre 2001 pour un montant de 1165 millions de francs (environ 5,8% de plus que le devis de 1991).

### **Raccordements NLFA sur le versant sud des Alpes**

En 2001, l'intérêt de la Délégation de surveillance de la NLFA s'est porté tout particulièrement sur la question des voies d'accès sur le versant sud. Au début de l'année, l'Italie a présenté sa nouvelle stratégie dans les domaines de la planification des transports et des voies d'accès à la NLFA au sud de la Suisse. Cette stratégie implique qu'il faudra augmenter la capacité du tronçon Bellinzona – frontière de Luino pour le trafic marchandises. Or cette région est caractérisée par une topographie difficile et par une forte densité de population. Suite au changement de gouvernement en Italie, à la fin de la période sous revue il n'avait pas encore été possible d'étudier l'influence de la nouvelle stratégie sur les ouvrages de la NLFA au sud de Bellinzona. La Délégation de surveillance de la NLFA invite le Conseil fédéral à persévérer dans les négociations avec les pays voisins, en particulier avec l'Italie, afin que les voies d'accès de l'étranger puissent être réalisées à temps. Elle a pris acte du fait qu'au début de 2002, les CFF remettront une étude à l'OFT dans laquelle sont proposées différentes variantes. Sur la base des conclusions du DETEC, elle examinera dans le détail chacune de ces options ainsi que leurs incidences sur la NLFA.

### **Aménagements des lignes du reste du réseau**

Les aménagements des tronçons du réseau actuel devant être raccordés à la ligne de base du Gothard sont moins urgents que ceux concernant l'axe du Lœtschberg, ce dernier devant être mis en service en 2007 déjà. En 2001, les efforts ont été concentrés sur les possibilités d'augmenter les capacités dans le secteur du lac de Zoug. De nouvelles simulations d'exploitation ont démontré la nécessité de construire une liaison entre les lignes Zoug–Lucerne et Rotkreuz–Arth-Goldau. Les CFF prévoient d'instaurer un système de trafic circulaire autour du lac de Zoug. Dans la phase initiale, la boucle de Rotkreuz ne sera exécutée qu'à une voie.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que des problèmes de capacités subsisteront, en particulier dans les agglomérations et sur les voies d'accès au tunnel de base du Gothard. Actuellement, de tels aménagements ne font pas partie des projets de la 2<sup>e</sup> étape de RAIL 2000.

En septembre 2001, elle a visité certains chantiers du nouveau tronçon Mattstetten – Rothrist où elle a reçu des informations sur l'état d'avancement des travaux et sur l'importance de cette ligne pour la NLFA.

### **Tracé de la NLFA dans le canton d'Uri**

Si la procédure d'approbation des plans engagée en juin 2001 par ATG appelle une décision juridique, une modification de principe du tracé nécessite des décisions politiques, qui ont des conséquences financières et qui, pour pouvoir être réalisées, doivent être arrêtées par le Conseil fédéral ou le Parlement.

La Délégation de surveillance de la NLFA a constaté avec inquiétude que la forte réaction à la procédure d'approbation des plans engagée par ATG en juin 2001



---

*pourrait retarder une nouvelle fois la date de mise en service de l'axe du Gothard et provoquer des surcoûts supplémentaires. Comme l'année dernière, la délégation s'est prononcée en faveur d'une solution rapide et consensuelle. À cet effet, elle a invité le chef de DETEC à un entretien le 21 juin 2001. Ce dernier a insisté sur la volonté politique du Conseil fédéral de proposer un tracé acceptable pour la population locale, et donc de trouver une solution consensuelle au problème.*

*Fin 2001, la Délégation de surveillance de la NLFA a pris connaissance des résultats définitifs des études réalisées par des ingénieurs indépendants mandatés par l'Office du développement territorial (ODT) et l'OFT, relatives, pour l'essentiel, à la modification du tracé de la ligne. La majorité de la population uranaise soutient le transfert du trafic des marchandises de la route vers le rail. 90% des personnes interrogées sont favorables à un tracé NLFA passant dans la montagne. Selon les résultats présentés, il ne suffit pas toutefois de construire la NLFA dans la montagne pour résoudre la situation des transports dans la plaine de la Reuss uranaise. Sur le fond, la variante «montagne longue» est faisable. Les investigations, qui devaient montrer comment éviter la construction du viaduc de Hafnerried, très contesté, et comment augmenter la marge de manœuvre en termes d'aménagement du territoire dans le fond de la vallée d'Uri, concluent qu'un tracé abaissé sur presque toute sa longueur serait la meilleure solution pour une variante «vallée».*

*La Délégation de surveillance de la NLFA a constaté avec satisfaction que les deux études sur le tracé de la ligne élargissent la marge de manœuvre de la Confédération et facilitent la recherche d'une solution consensuelle. Elle a aussi pris note du fait que le DETEC a chargé l'OFT d'élaborer des options pragmatiques en collaboration avec l'ODT jusqu'au milieu de 2002.*

*Elle attache beaucoup d'importance à ce que l'on évalue correctement les conséquences politiques, financières et temporelles d'une éventuelle réalisation de la «variante montagne longue» une fois la construction du tunnel de base du Gothard achevée. Elle rappelle encore qu'actuellement les surcoûts liés à la réalisation d'une «variante vallée optimisée» peuvent être estimés à quelque 300 millions de francs, ceux de la «variante montagne longue avec parcours à ciel ouvert» à 550 millions et ceux de la variante montagne avec jonction souterraine à 900 millions. Un nouveau report de la mise en service de l'axe du Gothard se traduirait inévitablement par des surcoûts supplémentaires.*

### **Tracé de la NLFA dans le secteur de Frutigen**

*Au milieu de 2001, l'OFT a décidé de faire construire le deuxième tube du tunnel à ciel ouvert entre Frutigen et Wengi-Ey dans la phase actuelle, sans toutefois le doter d'équipements ferroviaires. Dans des conditions de concurrence, la construction du deuxième tunnel en gros œuvre devrait entraîner des surcoûts à hauteur de 17 millions de francs.*

*La Délégation de surveillance de la NLFA a bien accueilli la décision de l'OFT, qui tient compte du désir des autorités ainsi que d'une large frange de la population concernée de voir se concrétiser une solution durable. La délégation relève que, puisque l'on a renoncé à installer les équipements ferroviaires, cet investissement est conforme au plan sectoriel du Conseil fédéral et à la décision du Parlement de*

---

*procéder par étapes. Elle table sur la compensation de ces surcoûts par des économies dans d'autres secteurs de l'axe du Latschberg.*

### **Tunnel de base du Ceneri**

*La construction du tunnel de base du Ceneri est prévue pour la 2<sup>e</sup> phase de la NLFA. Les fonds affectés à ce projet sont encore bloqués pour le moment. Seuls 75 millions de francs ont été libérés jusqu'ici pour les travaux de planification et les sondages.*

*La Délégation de surveillance de la NLFA a noté que la décision du Conseil fédéral de construire deux tubes à une voie entraîne des surcoûts liés à la sécurité estimés à 519 millions de francs (base 1998). Elle tient à relever que la différence effective entre cette solution et le tube unique à deux voies prévu initialement s'établit à environ 300 millions de francs. En effet, selon l'état actuel de la technique de sécurité, un tunnel à double voie aurait dû être complété par au moins une galerie de sécurité. Dans le cas du Ceneri, une telle galerie de service aurait entraîné un surcoût de quelque 200 millions de francs, or ce montant n'avait pas été prévu dans le devis. La Délégation de surveillance de la NLFA est d'avis que les surcoûts de 519 millions de francs, non inclus dans le crédit global de la NLFA, devront être couverts par les réserves prévues par le crédit global, à moins qu'ils ne puissent être compensés par des économies réalisées sur d'autres projets.*

*La Délégation de surveillance de la NLFA a déjà eu l'occasion de s'exprimer sur la nécessité de respecter le cadre juridique fixé en cas de réalisation anticipée d'importantes parties des projets prévus pour la 2<sup>e</sup> phase. La décision du peuple et du Parlement de procéder de manière échelonnée ainsi que la limite supérieure des avances fixée à 4,2 milliards de francs dans le règlement du FPF doivent impérativement être respectées, tout comme les échéances prévues pour la réalisation des projets financés par le FPF, surtout en ce qui concerne les projets de la 1<sup>re</sup> étape de la NLFA. C'est donc avec satisfaction que la délégation a appris que, d'ici début 2003, le Conseil fédéral adressera un message au Parlement relatif à la libération de la tranche bloquée du crédit global de la NLFA (tunnels de base du Ceneri et du Zimmerberg).*

### **Directives sur le controlling de la NLFA (DCN)**

*Les DCN ont deux fonctions: d'une part, elles sont le principal instrument de gestion dont dispose le DETEC, en sa qualité d'autorité de surveillance, vis-à-vis des constructeurs et, d'autre part, elles sont l'un des piliers du système d'alarme de la Délégation de surveillance de la NLFA. C'est pourquoi cette dernière attache une grande importance à ce que les chapitres et annexes des DCN soient adaptés rapidement aux nouvelles conditions cadres et à ce que les parties manquantes ou n'existant pour le moment qu'à l'état de projet soient complétées d'ici mars 2002. La Délégation de surveillance de la NLFA considère qu'il est de la plus haute importance de compléter rapidement les DCN afin que les constructeurs puissent les appliquer et les respecter en toute circonstance. À l'avenir, elle contrôlera si elles sont complétées correctement et dans les délais fixés.*

---

*Début 2001, la Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte du rapport de situation de l'OFT sur le 2<sup>e</sup> semestre 2000, en émettant toutefois quelques réserves. Elle a notamment déploré l'absence d'une présentation détaillée des coûts, indispensable à l'exercice de sa fonction d'autorité chargée de la haute surveillance. Elle a également regretté que, malgré le professionnalisme des personnes concernées et les efforts fournis, les rapports soumis à l'OFT par les constructeurs ne satisfassent pas encore entièrement aux exigences des DCN. Lors d'une visite chez ATG à Lucerne, la délégation a interrogé des représentants des services concernés sur ce sujet, notamment sur les mesures prévues pour remédier au problème.*

*La Délégation de surveillance de la NLFA rappelle que le traitement informatique, par l'OFT, des données relatives à la NLFA revêt une importance capitale. Cette tâche doit donc être considérée comme une fonction de direction, qui doit être gérée et contrôlée en tant que telle. Pendant l'année sous revue, elle a insisté pour que les mesures prévues par un groupe de travail ad hoc soient mises en œuvre dans les meilleurs délais. Lors de chacune de ses réunions, elle a tenu à être informée des progrès réalisés et des objectifs atteints par les constructeurs. Elle a ainsi pu constater que la première phase de mise au net des données de base s'est achevée au milieu de 2001, conformément au calendrier, et que l'objectif d'éliminer tous les points faibles d'ici le printemps 2002 pouvait être considéré comme réaliste. La délégation vérifiera si les objectifs fixés ont été atteints à l'occasion de l'analyse du rapport de situation NLFA concernant le 2<sup>e</sup> semestre 2001.*

### **Équipements ferroviaires**

*Environ 12% du crédit global de la NLFA sont alloués aux équipements ferroviaires. En août 2000, l'OFT a émis une directive qui rend obligatoire l'utilisation du système ETCS (European Train Control System) Level 2 avec signalisation en cabine sur l'axe nord-sud Bâle–Lœtschberg.*

*La Délégation de surveillance de la NLFA a constaté que ce projet a pris du retard sur le calendrier initial. Mais tant les compagnies de chemin de fer que les industriels estiment que le temps à disposition jusqu'à la livraison des ressources requises est encore suffisant. Les problèmes techniques devraient ainsi être résolus avant l'exploitation commerciale du nouveau tronçon Mattstetten–Rothrist. En cas de retard dans la mise en œuvre du système ETCS Level 2 au Lœtschberg, les parties intéressées devront examiner des solutions pour assurer l'intérim, jusqu'à ce que le système définitif soit pleinement fonctionnel. L'OFT est donc d'avis qu'il n'y a pas lieu d'évaluer ou de planifier une solution de rechange.*

*La Délégation de surveillance de la NLFA rappelle que les solutions adoptées doivent être à la hauteur des exigences du futur et des capacités mises à disposition grâce aux investissements d'infrastructure.*

### **Conditions de travail sur les chantiers de la NLFA**

*Dans le domaine des conditions de travail sur les chantiers de la NLFA, la délégation constate qu'il y a encore des lacunes dans l'application des dispositions légales et contractuelles, mais que certaines irrégularités constatées par le passé ont été*

---

*réprimées et sont maintenant résolues. Par exemple, on a pu constater des durées de travail entre 15 et 18 heures par jour pour le personnel d'atelier.*

*La Commission professionnelle paritaire pour les travaux souterrains (CPPTS) et les inspections cantonales du travail ont intensifié leur activité en 2001. Les cantons sont actifs dans le domaine de la protection des travailleurs de la NLFA et la circulation des informations est assurée. Néanmoins, les ressources en personnel mises à disposition par les cantons dans le cadre des contrôles d'exécution de la loi sur le travail sont insuffisantes.*

*La Délégation de surveillance de la NLFA rappelle qu'elle attache une grande importance au respect des dispositions de la loi sur le travail et des contrats de travail. Par rapport aux dispositions légales, elle encourage la mise en place de solutions pragmatiques et responsables, comme cela a été fait pour les modèles de durée du travail. Elle est d'avis que le contrôle de l'exécution de la loi sur le travail doit être pleinement assumé à tous les niveaux. Elle soutient donc explicitement la détermination des autorités et de la CPPTS dans leur combat contre les violations du droit du travail ainsi que l'approche stricte de l'OFE dans le domaine des permis de travail et des violations – présumées – contre le droit des étrangers.*

*Pour la CNA, la Suisse dispose d'un arsenal juridique suffisant pour imposer une protection appropriée aux salariés des entreprises domiciliées à l'étranger et exécutant des mandats en Suisse avec leur propre personnel.*

*La Délégation de surveillance de la NLFA attend de toutes les instances concernées qu'elles veillent à ce que les travailleurs disposent toujours d'une couverture d'assurance suffisante. Il lui importe que des différences de couverture d'assurance ne créent pas des distorsions de la concurrence.*

*La Délégation de surveillance de la NLFA doit également déplorer un décès survenu sur le chantier du puits de Sedrun au cours de l'année sous revue. Elle insiste sur le fait que la sécurité est une priorité et soutient tous les efforts déployés pour garantir un niveau de sécurité élevé sur les chantiers de la NLFA.*

## **Sécurité de la NLFA**

*Le rapport de l'OFT sur la sécurité dans les tunnels ferroviaires suisses publié début 2001 montre que le trafic ferroviaire est très sûr, bien plus sûr que le trafic routier. Malgré les faibles probabilités, il peut tout de même arriver qu'un accident se produise dans un tunnel ferroviaire. Les conséquences sont généralement graves et les secours sont extrêmement difficiles, surtout dans les très longs tunnels. La sécurité des nouveaux tunnels de base et du matériel roulant qui y sera utilisé est donc constamment ajustée à l'état de la science et répond en tout cas aux critères valables sur le réseau européen à grande vitesse.*

*La Délégation de surveillance de la NLFA a examiné la planification des mesures de sécurité applicables aux nouveaux tunnels. Cette planification intervient à plusieurs niveaux. Les compagnies de chemin de fer ont reçu le mandat de prévoir un concept de sécurité global pour la réalisation d'AlpTransit. Du côté des autorités, l'OFT a institué l'organisation de projet «Rapport de sécurité AlpTransit (PO SiB-AT)». En sa qualité d'autorité de surveillance et d'approbation en matière de*

---

*sécurité, l'OFT a également mis sur pied une commission de suivi qui intègre des scientifiques ainsi que des experts de la CNA et des services du feu.*

*La Délégation de surveillance de la NLFA attache la plus grande importance à ce que toutes les questions de sécurité soient analysées correctement et en permanence, afin que les mesures et les décisions nécessaires puissent être prises suffisamment tôt. Tous les moyens doivent être mis en œuvre pour éviter qu'un accident grave ne se produise ou que les équipements des tunnels doivent être modifiés à grands frais, peu après l'ouverture, pour cause de carences du système de sécurité. La délégation est consciente des difficultés auxquelles sont confrontés les experts, dans la mesure où ils avancent en terre vierge et où l'on ne dispose pas de valeurs empiriques pour des tunnels d'une telle longueur. De plus, toute mesure d'ordre technique ou organisationnel comporte inévitablement un risque résiduel.*

# Rapport

## I. Mandat et organisation

### 1 Mandat

#### 1.1 Bases

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

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

Elle n'a aucun pouvoir de décision ou droit d'émettre des directives. Elle peut adresser des doléances ou des recommandations au Conseil fédéral, à l'administration et aux constructeurs ou en faire adopter par les commissions dont elle émane. Ce faisant, elle n'assume aucune responsabilité directe, ni pour les décisions prises par ces organes, ni pour la surveillance immédiate de l'administration et des tiers. Cette tâche demeure du ressort du Conseil fédéral.

#### 1.2 Droits à l'information

Pour accomplir son mandat, la Délégation de surveillance de la NLFA jouit des mêmes droits que les commissions de gestion et la Délégation des finances, tels qu'ils sont inscrits dans les art. 47<sup>quater</sup> et 50 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11).

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

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

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

La Délégation de surveillance de la NLFA assume son devoir de rapport vis-à-vis des commissions dont elle émane (commissions des finances, commissions de gestion et commissions des transports et des télécommunications) par plusieurs canaux:

- elle les informe chaque année au moyen d'un rapport d'activité concernant l'exercice écoulé ;
- elle établit semestriellement un résumé du rapport de situation NLFA de l'OFT qu'elle remet aux commissions dont elle émane;
- ses membres, qui sont délégués par les commissions dont elle émane, rapportent oralement les résultats de la dernière séance de la délégation aux autres membres de ces commissions;
- la délégation transmet aux commissions dont elle émane une copie de tous ses courriers revêtant une importance politique, en particulier ceux adressés au Conseil fédéral;
- elle s'adresse à elles immédiatement, par écrit, dans les cas qui nécessitent une action urgente.

Ce système d'information à plusieurs niveaux permet aux commissions dont émane la Délégation de surveillance de la NLFA de se tenir au courant de l'évolution générale des grands projets tout au long de l'année. Au besoin, elles peuvent ainsi intervenir en amont. Dans ce contexte, la délégation a décidé de ne rendre compte que des aspects principaux de son activité dans ses rapports annuels. Les sujets prioritaires sont regroupés par thème et ne font l'objet d'un traitement spécifique que si la nature des projets le requiert. Par ailleurs, les membres des commissions dont émane la délégation sont informés de manière exhaustive sur l'état des différents ouvrages par l'intermédiaire des résumés des rapports de situation semestriels de l'OFT.

## 2 Composition

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

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

*Tableau 2*

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

\* à partir d'août 2001

\*\* jusqu'en juillet 2001

En 2002 la composition de la délégation restera identique. Le conseiller national Max Binder assumera la présidence et le conseiller aux États Simon Epiney la vice-présidence.

La Délégation de surveillance de la NLFA dispose de son propre secrétariat, qui est subordonné au secrétariat des commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales. Hormis ses tâches principales, ce secrétariat assure la coordination avec ceux de la Délégation des finances et des commissions dont émane la délégation.



### **3 Activités de contrôle**

#### **3.1 Séances**

Durant la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est réunie à cinq reprises dans le cadre de séances ordinaires de deux jours environ et trois fois à l'occasion de séances extraordinaires d'une durée de deux heures, pendant les sessions parlementaires à Berne.

Lors de sa deuxième séance ordinaire, elle a effectué une visite de contrôle au siège de la société AlpTransit Gothard SA (ATG) à Lucerne. Sa quatrième séance ordinaire l'a amenée dans les cantons de Soleure, d'Argovie et de Berne où elle a visité les chantiers des voies d'accès à la NLFA qui font partie de la 1<sup>re</sup> étape de RAIL 2000. Elle a également effectué un voyage de nuit entre Olten et Zofingue, sur la ligne d'essai pour la signalisation en cabine.

Pendant ses séances, la Délégation de surveillance de la NLFA peut faire appel à des représentants de l'OFT, du CDF et de l'Administration fédérale des finances (AFF) afin de clarifier et d'approfondir certains points. Elle a fréquemment convoqué des délégations du conseil d'administration ou de la direction des constructeurs, les sociétés ATG et BLS AlpTransit SA (BLS AT), afin de faire le point sur les derniers développements dans leur secteur.

Lors de ses séances, la Délégation de surveillance de la NLFA a traité neuf objets du Conseil fédéral, huit rapports du CDF, deux rapports de situation NLFA de l'OFT portant sur la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2000 au 30 juin 2001 ainsi que les rapports de gestion 1999 et 2000 des sociétés ATG et BLS AT. Elle a également été informée d'une douzaine de contrôles complémentaires et spéciaux effectués par la section AlpTransit de l'OFT.

Les chapitres suivants donnent un aperçu de ces dossiers.

#### **3.2 Objets du Conseil fédéral**

##### **3.2.1 Conventions AlpTransit relatives à l'aménagement du tronçon Saint-Gall–Arth-Goldau conclues entre la Confédération et les compagnies de chemin de fer concernées**

Le 21 février 2001, le Conseil fédéral a conclu trois conventions avec les sociétés CFF SA, BT (Bodensee-Toggenburg-Bahn) et SOB (Südost-Bahn). Ces conventions régissent les rapports entre la Confédération et les compagnies de chemin de fer dans les domaines de la planification, de la construction et du financement du raccordement de la Suisse orientale à la ligne de base du Gothard, tel qu'il est prévu à l'art. 5<sup>bis</sup>, let. c, de l'arrêté sur le transit alpin. La Délégation de surveillance de la NLFA a notamment relevé que l'échéance fixée pour l'achèvement des projets de la 1<sup>re</sup> et de la 2<sup>e</sup> phase a été ramenée de 2016 à 2012.

La délégation s'est déjà exprimée sur les conventions conclues précédemment entre la Confédération et les constructeurs ou leur maison mère dans son dernier rapport d'activité (cf. Rapport d'activité 2000, ch. 10.1.3).

### **3.2.2 Ordonnance sur le transit alpin**

Pendant la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a suivi avec attention la mise à jour et le regroupement des trois anciennes ordonnances NLFA (sur les compétences, les procédures et les comptes spéciaux) dans la nouvelle ordonnance sur le transit alpin (Otransa; RS 742.104.1) entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2001. Elle accorde une importance particulière aux dispositions concernant l'indice de renchérissement, la délimitation des compétences et des responsabilités au niveau des autorités fédérales ainsi que la coordination entre les organes de surveillance (cf. Rapport d'activité 2000, ch. 10.2.1).

### **3.2.3 Autres décisions du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral a notamment pris les décisions suivantes, qui seront développées dans la suite du présent rapport.

- Arrêté du Conseil fédéral: augmentation du crédit d'objet concernant les aménagements de la Surselva à raison du renchérissement, de la TVA et des intérêts intercalaires (cf. ch. 5.1.2)
- Arrêté du Conseil fédéral: utilisation des fonds résiduels de la 1<sup>re</sup> étape de RAIL 2000 (cf. ch. 5.2.1)
- Arrêté du Conseil fédéral: augmentation du crédit global de la NLFA (cf. ch. 5.1.1)
- Arrêté du Conseil fédéral: décision concernant le système du tunnel de base du Ceneri (cf. ch. 9.3.3)
- Arrêté du Conseil fédéral: augmentation du crédit de paiement 2001 concernant l'axe du Lötschberg et les aménagements de la ligne Saint-Gall–Arth-Goldau (cf. ch. 5.2.2)
- Note d'information du DETEC au Conseil fédéral: processus d'optimisation du tracé de la NLFA dans le canton d'Uri, situation à fin février 2001 (cf. ch. 9.3.1)
- Note d'information du DETEC au Conseil fédéral: raccordement de Frutigen (cf. ch. 9.3.2)

## **3.3 Rapports du CDF**

### **3.3.1 Nouvelles directives du CDF en matière de coordination des activités de contrôle relatives au projet NLFA**

Dans les années nonante, la Délégation des finances des Chambres fédérales a insisté pour que l'activité des différentes instances de contrôle du projet NLFA soit coordonnée par le CDF. Avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur le transit alpin (cf. ch. 3.2.2), ce dernier assumait la coordination en vertu de l'art. 4 de l'ordonnance sur les compétences NLFA. Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2001, la coordination

se poursuit sous la conduite du CDF en vertu des art. 15 et 16 de l'Otransa. Cette fonction consiste à coordonner les programmes de vérification et à garantir l'échange d'informations. Comme par le passé, les contrôles qui sont du ressort de la Confédération sont effectués par le CDF et l'OFT. Ceux qui incombent aux constructeurs sont menés par leurs organes de révision interne et externe, ceux-ci assumant pleinement les résultats de leurs vérifications.

Suite à la modification des bases légales applicables, il s'est avéré nécessaire de mettre à jour et de compléter les directives du CDF du 27 janvier 1995 sur les compétences des différents organes de contrôle du projet AlpTransit. Le CDF a modifié ces directives avec le concours et l'accord des autres instances de contrôle. Les nouvelles «Directives en matière de coordination des activités de contrôle relatives au projet Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA)» sont entrées en vigueur le 2 avril 2001.

La nouvelle conception instaure des domaines d'inspection et exige que les contrôles soient planifiés par les instances responsables sur la base des analyses de risque qu'ils ont préalablement effectuées. En outre, un tableau synoptique de tous les contrôles en cours et achevés doit être tenu. Le CDF doit être informé sans délai en cas de modification essentielle du programme de vérification, de divergences survenant en cours d'année sur la coordination des programmes ou de résultats de contrôle entraînant des conséquences importantes.

L'échange d'informations a été nettement amélioré en ce sens que les instances en charge rédigent un résumé de chacun de leurs contrôles à l'intention des personnes participant à la réunion de coordination annuelle. Des réunions de coordination ad hoc peuvent être convoquées en cours d'année à la demande des instances de contrôle. De telles réunions sont également dirigées par le CDF.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate avec satisfaction que le mandat de coordination a été précisé et qu'il se poursuit au titre de la haute surveillance parlementaire. À partir du début 2002, elle recevra régulièrement, en plus des rapports courants sur les résultats des contrôles du CDF et de l'OFT, des informations sur les réunions de coordination annuelles et sur la planification pour l'année en cours.

### **3.3.2                    Contrôle de rentabilité des services informatiques de l'OFT**

Le CDF a mené un contrôle de rentabilité dans le secteur informatique de l'OFT afin de vérifier si l'office est en mesure de garantir l'efficacité de ses systèmes d'information. D'une manière générale, le CDF a constaté que l'adaptation des mécanismes de contrôle existants et la mise en place de nouveaux mécanismes ne peuvent pas toujours suivre le rythme soutenu des innovations touchant les processus et celui de la densification des réseaux.

La mise en application des Directives sur le controlling de la NLFA (DCN) pose des problèmes informatiques à l'OFT et aux constructeurs (cf. ch. 10.1). Dans ce contexte, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est intéressée plus particu-

lièrement aux résultats du contrôle effectué en rapport avec l'application KOFAT SAP de l'OFT (outils de gestion des coûts et des finances dans le controlling NLFA).

Comme l'a constaté le CDF au milieu de l'année 2001, les objectifs initiaux n'ont pas pu être atteints. La qualité des données, en particulier, n'est pas encore entièrement conforme à la norme KOFAT. Afin qu'à l'avenir l'application KOFAT puisse fournir des résultats tangibles pour le controlling de la NLFA, diverses mesures ont dû être prises, parmi lesquelles la constitution d'un groupe de travail dirigé par l'OFT, dont la tâche consiste à améliorer la qualité des données fournies par les constructeurs (ATG et BLS AT).

Globalement, la direction de l'OFT a approuvé les remarques et recommandations qui ont été faites. Elle a toutefois tenu à préciser que l'efficacité de KOFAT SAP dépend dans une large mesure de la qualité des données fournies par les constructeurs et les compagnies de chemin de fer. De plus, la mise en service d'une nouvelle version de l'application, prévue au milieu de l'année sous revue, devrait avoir sensiblement amélioré la situation.

La Délégation de surveillance de la NLFA rappelle que le traitement informatique, par l'OFT, des données relatives à la NLFA revêt une importance capitale. Cette tâche doit donc être considérée comme une fonction de direction, qui doit être gérée et contrôlée en tant que telle. La délégation vérifiera si les objectifs fixés ont été atteints à l'occasion de l'analyse du rapport de situation NLFA concernant le 2<sup>e</sup> semestre 2001 qui lui sera présenté au printemps 2002.

### **3.3.3 Efficacité de la section AlpTransit de l'OFT**

Lors d'un contrôle d'efficacité effectué dans la section AlpTransit de l'OFT, le CDF a examiné le domaine des contrôles complémentaires et spéciaux (cf. ch. 3.4) ainsi que différents aspects des autres tâches attribuées à ce service, comme l'établissement des rapports de situation NLFA et la mise en œuvre des DCN (cf. ch. 10). À cette occasion, il a relevé que la collaboration avec la section AlpTransit ne posait aucun problème, et que les tâches de contrôle sont exécutées efficacement. Le CDF a fait des recommandations au sujet des différents domaines d'activité de la section.

Premièrement, sur le plan organisationnel, il a relevé une pénurie de personnel ainsi qu'une séparation insuffisante des fonctions entre le domaine des finances et celui de la gestion du fonds. Ces problèmes ont été résolus grâce à l'engagement d'une nouvelle personne au poste de gérant du fonds et à l'augmentation de l'effectif réglementaire du service à trois personnes.

Deuxièmement, en ce qui concerne l'efficacité des contrôles complémentaires et spéciaux effectués par la section auprès des constructeurs, le CDF a relevé des possibilités d'amélioration sur le plan de la gestion et de la documentation. Pour optimiser l'efficacité de ses contrôles, l'OFT a entrepris la mise en place d'une nouvelle organisation ainsi que d'un système de surveillance des mesures. À l'avenir, la section inclura dans l'analyse et la planification des contrôles une liste des affaires en suspens issues des rapports de contrôle antérieurs. Elle améliorera

aussi le système d'assurance qualité et établira un rapport global sur ses activités de contrôle.

Troisièmement, en rapport avec le contrôle des crédits d'engagement relatifs au crédit d'objet NLFA «Surveillance du projet», le CDF a constaté que le système de contrôle interne ne répondait que partiellement aux exigences légales. Lors de la révision effectuée début 2001, la liste de tous les engagements pris ainsi que les estimations semestrielles des coûts finaux n'étaient pas encore disponibles.

À ce sujet, mi-2001 l'OFT a communiqué à la Délégation de surveillance de la NLFA que le crédit de 76 millions de francs (base 1998) destiné à la surveillance du projet était consommé à hauteur de 58%. Compte tenu d'une utilisation moyenne de 4 millions de francs par an, le crédit devrait encore tout juste suffire pour huit ans, ce qui signifie que, le moment venu, il faudra l'augmenter.

### **3.3.4 Prise de position sur les rapports de situation de l'OFT**

Au besoin, le CDF analyse les rapports de situation NLFA de l'OFT dans l'optique de la haute surveillance financière des autorités et prend position à ce sujet vis-à-vis de la Délégation de surveillance de la NLFA.

Au cours de l'année sous revue, le CDF a constaté que le rapport de situation concernant le 2<sup>e</sup> semestre 2000 n'avait pas été établi comme prévu, ajoutant que si, à ce stade, les éléments structurels tels que le plan de la structure du projet subissent encore des modifications de fond, la transparence financière et la comparabilité des données pourraient en pâtir.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que l'OFT a pris bonne note de ces recommandations et adapte le processus d'établissement des rapports de situation dans le cadre de son système de gestion de la qualité. Elle recommande également d'étudier la possibilité d'étoffer les ressources mises à disposition.

### **3.3.5 Évaluation du processus de prévision des coûts finaux de BLS AT**

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

Pendant l'année sous revue, le CDF a soumis à un examen formel la circulation des données et des informations dans l'entreprise BLS AT, en partant des chantiers pour aboutir à la direction. Il s'est attaché en particulier aux réglementations relatives au controlling, à la rédaction des rapports et aux modifications de programme, ainsi qu'à la manière dont celles-ci sont appliquées au niveau des chantiers et du constructeur.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris note du fait que les tâches de direction de projet sont envisagées avec compétence et engagement à tous les niveaux. BLS AT a assuré qu'elle allait prendre des mesures contre les quelques points faibles qui ont été relevés, notamment dans les domaines du transfert des connaissances et du principe du double contrôle. En revanche, elle rejette la recommandation du CDF lui suggérant de constituer un service de révision interne indépendant.

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

### **3.3.6 Examen des adjudications de BLS AT**

Lors de précédentes révisions effectuées auprès de BLS AT, le CDF avait indiqué, sous forme de recommandations, dans quel sens agir pour mieux respecter les dispositions du droit sur les marchés publics dans le domaine de l'attribution directe des marchés. À l'occasion d'un contrôle complémentaire réalisé en 2001, il a dû constater que, dans des cas isolés, des mandats de prestations sont toujours adjugés directement, sans autre forme de procès, notamment dans des situations où la loi aurait exigé au minimum une procédure invitant à soumissionner.

La Délégation de surveillance de la NLFA attend de BLS AT qu'à l'avenir, elle adjuge les mandats complémentaires et les suppléments dans le respect de la législation sur les marchés publics.

### **3.3.7 Examen des adjudications d'ATG**

Chez ATG, le CDF a examiné le mode de soumission et d'adjudication de certains travaux ainsi que la mise en œuvre des recommandations qu'il lui avait faites précédemment dans le domaine de l'adjudication des marchés de construction. Il a constaté que le constructeur respecte les dispositions du droit sur les marchés publics applicables en la matière, en particulier celles très strictes sur la procédure de gré à gré. La manière dont ATG appréhende le droit de regard n'a donné lieu à aucun commentaire.

Le CDF n'a formulé que quelques remarques, fondées essentiellement sur de nouvelles décisions de la Commission fédérale de recours en matière de marchés publics

(CRM) concernant, notamment, la clause d'intégrité. Ces décisions devraient apporter des précisions concernant les futurs appels d'offres. Mais avant d'être appliquées, elles devront d'abord être concrétisées par la Conférence des services fédéraux de la construction et de l'immobilier (KBOB). La question de la clause d'intégrité et celle de la séparation de l'élaboration des projets et de la direction des travaux devront encore faire l'objet d'une discussion approfondie entre le CDF, l'OFT et la KBOB.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris connaissance du rapport de révision du CDF et a chargé ce dernier de l'informer, le moment venu, des incidences que pourraient avoir les recommandations concernant la clause d'intégrité et la séparation des fonctions lors des futures adjudications de la NLFA.

### **3.4 Contrôles complémentaires et spéciaux de l'OFT**

#### **3.4.1 Contrôles dans le domaine des contrats et des adjudications**

Outre sa fonction de «consultant» dans le domaine des contrats et des adjudications, pendant l'année sous revue l'OFT a effectué des contrôles par sondage concernant essentiellement des aspects juridiques. Le but de ces contrôles est de s'assurer que les procédures d'appel d'offres sont conformes au droit fédéral sur les marchés publics, que les adjudications sont plausibles et vérifiables et que les exigences contractuelles minimales fixées dans les DCN sont respectées. En revanche, il ne s'agit pas de consulter directement les offres, ni de procéder à des évaluations parallèles.

Les vérifications menées chez ATG ont démontré à l'OFT que, d'une manière générale, les adjudications y sont effectuées correctement. Quelques recommandations ont été émises, notamment au sujet de la présélection ou du retrait prématuré des offres et des contacts oraux avec les soumissionnaires. L'OFT a également encouragé ATG dans ses efforts visant à offrir une formation de qualité au personnel responsable de la gestion des contrats.

Chez BLS AT, l'OFT a examiné certains dossiers de soumission et émis des recommandations dont il a largement été tenu compte dans les procédures qui ont suivi.

#### **3.4.2 Contrôle des coûts**

Les contrôles des coûts entrepris auprès des deux constructeurs pendant la période sous revue n'ont donné lieu à aucune remarque importante. Cela est dû en particulier aux problèmes informatiques rencontrés par ATG, qui ont nécessité le report en 2002 d'un contrôle spécial de l'OFT (cf. ch. 10.2).

### 3.5

## Rapports de gestion des constructeurs

Pendant la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a pris connaissance des rapports de gestion 1999 et 2000 de BLS AT et ATG. Elle a examiné plus précisément la réserve des réviseurs externes, le rôle des constructeurs, la réorganisation de la direction d'ATG et les honoraires versés aux administrateurs.

#### 3.5.1

### Réserve des réviseurs externes

Dans tous les rapports de gestion des constructeurs (ATG et BLS AT) établis à ce jour, l'organe de révision statutaire a émis la réserve suivante:

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

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

*Si, malgré les bases légales mentionnées, l'amortissement du projet sur la valeur opérationnelle devait dépasser le montant des postes constitués au titre des ajustements de valeur, la société pourrait se retrouver dans une situation de perte de capital, voire de surendettement.»*

La Délégation de surveillance de la NLFA a demandé à l'OFT et au CDF de prendre position sur ces réserves d'un point de vue juridique et financier.

Après avoir examiné les rapports des réviseurs, la Délégation de surveillance de la NLFA arrive à la conclusion que, d'un point de vue formel, la réserve de l'organe de révision se justifie pleinement pour des questions de transparence et de dotation en fonds propres. Elle ne s'impose cependant pas, dans la mesure où les questions d'évaluation sont régies par des lois fédérales spéciales qui prévalent sur la législation ordinaire.



### 3.5.2

#### **Structure juridique des constructeurs constitués en sociétés anonymes et marge de manœuvre en la matière**

En 1996, le chef du DETEC avait demandé plusieurs expertises concernant un modèle de maître d'ouvrage pour la construction des deux axes de la NLFA. Après examen de plusieurs modèles, deux sociétés anonymes, affiliées l'une aux CFF SA l'autre à BLS SA, ont été fondées. Les compétences et les responsabilités ont été définies de manière très explicite jusqu'au niveau des conventions conclues entre la Confédération et les constructeurs.

Vis-à-vis de la Confédération, seuls les constructeurs répondent de la conformité des projets et des infrastructures construites aux prestations commandées, ainsi que de l'utilisation efficace des ressources. Les maisons mères ont pour seule prérogative de sauvegarder les intérêts des sociétés d'exploitation. L'élection des administrateurs doit se faire, si possible, de manière consensuelle. La Confédération doit être consultée et peut désigner trois administrateurs. La Délégation de surveillance de la NLFA a pu constater que, jusqu'à présent, ce droit n'a encore jamais été exercé. En revanche, la Confédération entretient des rapports réguliers avec certains membres des conseils d'administration.

Malgré des bases juridiques spéciales, et après un démarrage difficile, les structures organisationnelles sont maintenant en place et fonctionnent bien. Même s'ils sont régis par le droit privé, les constructeurs ne disposent que d'une liberté commerciale réduite en raison de leur faible capitalisation, des diverses réglementations spéciales de la Confédération et des DCN du DETEC. Même si les dirigeants de ces entreprises ne disposent, de fait, que d'une marge de manœuvre limitée, il leur appartient d'exercer leur fonction dans l'intérêt de la Confédération et avec toute la diligence requise.

La Délégation de surveillance de la NLFA ne voit pas la nécessité d'entamer une discussion sur la modification du modèle de maître d'ouvrage dans la phase actuelle des travaux. Pour elle, il importe bien plus de mettre l'accent sur l'application stricte des nouvelles bases légales de la NLFA et des conventions conclues entre la Confédération et les constructeurs ainsi que leurs maisons mères. À ce titre, elle rappelle que la réglementation fédérale prime le droit de la société anonyme.

### 3.5.3

#### **Nouvelle organisation de la direction d'ATG**

Suite au départ du chef des finances d'ATG, en octobre 2001, la Délégation de surveillance de la NLFA a eu des entretiens approfondis avec le conseil d'administration et la direction de l'entreprise au sujet de la direction financière des opérations, notamment dans la perspective de l'adjudication des derniers grands lots du tunnel du Gothard. Elle s'est notamment intéressée au projet de réorganisation de la direction.

La Délégation de surveillance de la NLFA a recommandé avec insistance au conseil d'administration de pourvoir ce poste stratégique le plus rapidement possible. Celui-ci a assuré la délégation qu'un candidat serait sélectionné au plus tard au début 2002. Il a aussi remis à la délégation le nouveau cahier des charges de la division Finances, controlling et informatique.

Vers la fin de la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a appris avec satisfaction que le conseil d'administration avait décidé de réorganiser la direction de l'entreprise. À partir de 2002 celle-ci se composera de cinq membres qui, outre le président, seront tous responsables d'un secteur d'activité clé d'ATG: Planification, Construction du tunnel et de la ligne, Équipements ferroviaires, Finances et controlling.

Pour la Délégation de surveillance de la NLFA, cette réorganisation était nécessaire pour passer d'une organisation axée sur la planification à une structure conçue dans la perspective de la longue phase d'exécution du tunnel de base du Gothard. Elle permet aussi d'asseoir sur une base plus large les connaissances relatives aux projets et les responsabilités.

### **3.5.4 Honoraires des administrateurs des constructeurs**

Chez ATG, les honoraires versés aux administrateurs en 2001 se sont montés à 50 000 francs pour le président, 40 000 francs pour les membres de la délégation du conseil d'administration et 30 000 francs pour les autres membres. Les administrateurs ne perçoivent aucun bonus. Le temps à consacrer à ces mandats est d'environ dix séances par année. Lors d'adjudications importantes, comme ce fut le cas pendant l'année sous revue, les administrateurs peuvent également être convoqués à des séances extraordinaires. Les membres de la direction ont droit à un bonus.

Chez BLS AT, les administrateurs ont perçu des honoraires de 15 000 francs par an jusqu'en 1999. Depuis le début des travaux de construction, le président reçoit 50 000 francs et les autres membres 30 000 francs. Le conseil d'administration se réunit tous les mois et le président a des réunions presque toutes les semaines. Aucun bonus n'est versé.

La Délégation de surveillance de la NLFA considère que les honoraires versés aux administrateurs des sociétés ATG et BLS AT sont raisonnables et qu'ils correspondent à ceux pratiqués par des sociétés anonymes comparables. Elle n'envisage donc pas de poursuivre les investigations sur ce terrain.

## **4 Compétences et responsabilités**

Dans ses deux derniers rapports d'activité, la Délégation de surveillance de la NLFA a déjà amplement traité de la délimitation des compétences et des responsabilités des instances impliquées dans la réalisation de la NLFA ou investies de tâches de

contrôle et de surveillance (cf. Rapport d'activité 1999, ch. A 3, B 2 et B 3.4; Rapport d'activité 2000, ch. 4.1).

L'annexe 3 donne un aperçu complet et actuel des instances investies de tâches de surveillance, de contrôle et d'exécution. La portée de ces tâches y est également décrite.

## II. Priorités

### 5 Crédits

#### 5.1 Crédits d'engagement

##### 5.1.1 Ajustement du crédit global au nouvel indice de renchérissement de la NLFA

L'une des tâches principales confiées à la Délégation de surveillance de la NLFA par les Chambres fédérales est la surveillance du crédit global de la NLFA. La délégation doit notifier dès que possible l'apparition d'un risque de surcoûts. Elle constitue en ce sens un instrument politique dont le but est de prévenir tout risque de dépassement des crédits.

Le crédit global de la NLFA a été voté par le Parlement en 1998. Il fixe les crédits d'engagement maximaux mis à disposition pour la 1<sup>re</sup> et la 2<sup>e</sup> phase au titre des différents ouvrages à réaliser, de la surveillance du projet et de la réserve centrale du Conseil fédéral. Il comprend également une réserve à hauteur de 15% pour les surcoûts résultant de modifications des projets (p. ex. relèvement des normes de sécurité dans les tunnels de base, risques géologiques) ou de calculs imprécis lors de l'établissement des devis. Pour faire face à ces surcoûts entraînés par des modifications des mandats ou d'autres imprévus, les constructeurs doivent envisager des possibilités de compensation en collaboration avec l'OFT. Ce n'est que lorsqu'il est attesté que les surcoûts ne peuvent pas être compensés par d'autres moyens qu'il est demandé au Conseil fédéral de libérer des fonds issus du crédit d'objet «Réserves» du crédit global de la NLFA.

Le renchérissement, les intérêts intercalaires et la TVA ne sont pas inclus dans le crédit global, car les coûts d'un projet aussi important et de longue durée que la NLFA ne peuvent pas être prévus de manière fiable. De plus, ils échappent à l'influence du maître d'ouvrage. Dans le cadre du financement des grands projets ferroviaires, les impôts et les fluctuations de coûts dues à l'évolution du marché sont toutefois pris en charge par le Fonds pour les grands projets ferroviaires (FPF), compte tenu d'un taux de renchérissement annuel situé entre 1,5 et 2% et d'un intérêt intercalaire de 4%. Le Parlement a décidé que le Conseil fédéral pouvait financer les surcoûts dus au renchérissement au moyen de rallonges de crédit induisant un dépassement du crédit global de la NLFA.

Afin d'être en mesure de distinguer les surcoûts liés aux projets de ceux liés au renchérissement, il faut pouvoir déterminer le renchérissement entre le moment de l'établissement du devis (base 1991) et celui de l'achèvement de chaque contrat d'entreprise. Il est donc impératif de définir un indice réaliste et praticable.

En 1994 et 1995, l'indice zurichois des coûts de la construction de logements (ZIW) a été utilisé comme indice officiel de la NLFA en accord avec les CFF. À partir de 1995, l'évolution des secteurs de la construction de logements et de la construction de tunnels ont commencé à diverger fortement. Vu la taille et la durée du projet NLFA, à fin 1998 – soit après la votation du crédit global de la NLFA par le Parlement – le DETEC a institué un groupe de travail chargé de définir un indice de renchérissement tenant compte des caractéristiques de ce projet de grande envergure. Ces dernières années, la Délégation de surveillance de la NLFA a suivi avec intérêt

le développement du nouvel indice et s'est exprimée de manière exhaustive à ce sujet dans son dernier rapport (cf. Rapport d'activité 2000, ch. 6.2).

En juin 2001, fondé sur l'art. 12 de l'Otransa et en accord avec le CDF, non sans avoir préalablement entendu les constructeurs et informé la Délégation de surveillance de la NLFA de manière détaillée, l'OFT a décidé l'entrée en vigueur de la nouvelle version des DCN, qui remplace le ZIW par le nouvel indice de renchérissement de la NLFA (NIR).

Le NIR se compose de quatre indices partiels correspondant à l'évolution des prix dans quatre groupes de coûts principaux. Les indices partiels sont additionnés conformément à leur pondération pour former l'indice global NIR. La pondération reflète la part de chacun des groupes de coûts dans le crédit global de la NLFA.

*Tableau 3*

Groupe de coûts	Pondération	Composition de l'indice partiel
Construction	69%	Jusqu'en 1998/1999, l'indice des prix est calculé selon une version simplifiée de la méthode de Schips. À partir de 1998/1999, l'indice principal est l'indice des prix du génie civil calculé par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Parallèlement, un indice de contrôle est calculé selon la méthode de Schips.
Planification, honoraires, propres travaux des constructeurs	16%	Indice des salaires nominaux établi par l'OFS pour le groupe «prestations aux entreprises».
Technique ferroviaire	12%	Indice des prix et des salaires constitué de différents sous-groupes de l'indice des prix à la production et à l'importation de l'OFS ainsi que de l'indice des salaires dans l'industrie des machines, de l'électricité et de la métallurgie.
Divers	3%	Évolution moyenne des prix calculée pour les trois autres groupes de coûts principaux.

*Source:* Rapport de l'OFT sur la situation de la NLFA n° 11, 1<sup>er</sup> janvier–30 juin 2001, rapport principal.

Le nouvel indice permettra de mieux contrôler la gestion du crédit de la NLFA et de prévoir son évolution de manière plus réaliste. Pour la période 1991–1999, le NIR affiche une progression comparable à celle de l'indice national des prix à la consommation. Les valeurs définitives pour 2000 et 2001 ne sont pas encore disponibles, mais il faut s'attendre à une augmentation significative (cf. ch. 6.4).

## Évolution du nouvel indice de renchérissement de la NLFA de 1991 à 2001

Octobre	Points d'indice
<b>1991</b>	<b>100,0</b>
1992	101,1
1993	101,8
1994	102,2
1995	102,5
1996	105,4
1997	105,7
<b>1998</b>	<b>105,9</b>
1999	106,3
2000	116,0–120,0*
2001	121,0–126,0*

Source: Rapport de l'OFT sur la situation de la NLFA n° 11, 1<sup>er</sup> janvier–30 juin 2001, rapport principal, annexe 1b.

\* estimations de l'OFT établies en décembre 2001

Le Conseil fédéral a pris connaissance de la nouvelle méthodologie le 28 juin 2001. Afin que les crédits d'objet alloués initialement par le Parlement pour la construction de la NLFA soient à nouveau disponibles, en francs constants, il a augmenté le crédit global (base 1998) de 2,104 milliards de francs, dont 1,3 milliard pour corriger le cours négatif du ZIW utilisé de 1991 à 1998 et 0,8 milliard pour tenir compte du renchérissement effectif entre 1991 et 1998 (cf. tableau 5). Ainsi, en francs constants, 11 320 millions de francs sont disponibles pour la réalisation de la 1<sup>re</sup> phase (ouvrages prioritaires: percement des tunnels de base du Gothard et du Letschberg) et 3384 millions pour la deuxième phase (principalement pour le percement du tunnel de base du Ceneri et du tunnel du Zimmerberg).

La Délégation de surveillance de la NLFA salue la définition d'un indice de renchérissement plus proche de la réalité. Elle conclut que l'augmentation du crédit global de la NLFA par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 3, let. d, de l'arrêté fédéral du 8 décembre 1999 sur le nouveau crédit global pour la NLFA (arrêté sur le financement du transit alpin; FF 2000 142), dispose d'une base juridique suffisante et qu'elle garantit la transparence du passage de l'ancien au nouveau système.

**Ajustement du crédit global NLFA au NIR**

En mio. de francs	Coûts en 1998 avec le ZIW			Coûts en 1998 avec le NIR			
	Ouvrages	Phase 1	Phase 2	Total	Phase 1	Phase 2	Total
Surveillance du projet		65		65	76		76
Axe du Loetschberg		2 754		2 754	3 214		3 214
Axe du Gothard		5 410	1 202	6 612	6 313	1 403	7 716
Aménagements de la Surselva		105		105	123		123
Raccordement de la Suisse orientale		129	721	850	151	841	992
Aménagements St-Gall–Arth-Goldau		45	29	74	52	34	86
Aménagement des lignes du reste du réseau		214	257	471	250	300	550
Réserves		978	691	1 669	1 141	806	1 948
Écart d'arrondi à charge des réserves							-1
<b>Total</b>		<b>9 700</b>	<b>2 900</b>	<b>12 600</b>	<b>11 320</b>	<b>3 384</b>	<b>14 704</b>

Source: Rapport de l'OFT sur la situation de la NLFA n° 11, 1<sup>er</sup> janvier–30 juin 2001, rapport principal, annexe 1a; en millions de francs, arrondi.

### 5.1.2 Augmentation du crédit d'objet concernant les aménagements de la Surselva

Selon l'art. 3, let. d, de l'arrêté sur le financement du transit alpin, le Conseil fédéral peut augmenter le crédit global de la NLFA à raison du renchérissement, de la TVA et des intérêts intercalaires. Une telle mesure s'impose lorsque le crédit d'objet alloué s'avère insuffisant pour couvrir les surcoûts.

Le 10 janvier 2001, le Conseil fédéral a fait usage de cette compétence pour la première fois en décidant d'augmenter de 22,75 millions de francs le crédit prévu pour les travaux d'aménagements de la Surselva, qui s'achèveront fin 2002. Ce montant a été distribué de la manière suivante: 13 millions pour le renchérissement, soit 12,6 % du crédit d'objet, ce qui correspond au renchérissement minimal prévisible; 8 millions pour la TVA; 1,75 million pour les intérêts intercalaires. Comme l'ajustement du crédit global de la NLFA au NIR n'était prévu que pour juillet 2001, dans sa décision prise au début de l'année le Conseil fédéral exigeait que les justificatifs concernant le renchérissement, la TVA et les intérêts intercalaires soient présentés avec le décompte final de l'ouvrage.

Après examen de la situation, la Délégation de surveillance de la NLFA approuve la procédure adoptée.

## **5.2 Crédits de paiement**

### **5.2.1 Simulations du fonds par l'OFT**

Le 4 avril 2001, le Conseil fédéral a pris une décision de principe sur l'utilisation future d'un montant de 1,5 milliard de francs qui ne sera vraisemblablement pas nécessaire dans le cadre de la 1<sup>re</sup> étape de RAIL 2000. Cette somme doit rester affectée à la construction des infrastructures des transports publics. C'est pourquoi elle restera dans le FPF, ce qui accroîtra la marge de manœuvre financière pour les quatre grands projets ferroviaires. Les dispositions sur la limite des avances demeurent réservées.

Les quatre grands projets ferroviaires (NLFA, RAIL 2000, raccordement aux lignes à grande vitesse – LGV – et lutte contre le bruit) sont financés par un fonds commun, ce qui garantit la sécurité du financement et de la réalisation sur le long terme, soit une vingtaine d'années. Le fonds est alimenté par le produit de la RPLP, de l'impôt sur les huiles minérales et de la TVA ainsi que par des fonds levés sur le marché des capitaux par la Confédération à concurrence de 25% des coûts des projets.

Afin que le programme de construction puisse se dérouler de manière optimale, les premières années il faut procéder à des prélèvements plus importants que les recettes du fonds. Pour ne pas compromettre le programme de construction par un surendettement, la Confédération octroie des avances au fonds à concurrence d'un plafond global indexé de 4,2 milliards de francs (base 1995). Chaque année, le Parlement fixe les crédits de paiement correspondant aux différents ouvrages dans un arrêté fédéral relatif au budget.

Des problèmes peuvent survenir si la situation économique connaît un changement brutal (p. ex. renchérissement, taux d'intérêt, TVA), si les apports ou les prélèvements du fonds subissent d'importantes fluctuations ou si certains projets sont anticipés. Dans certaines circonstances, il se pourrait donc que le plafond des avances ne puisse plus être respecté. C'est pourquoi il convient de vérifier régulièrement la valeur cumulée des avances octroyées par la Confédération. Conformément à l'art. 6 de l'arrêté fédéral du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (règlement du fonds; RS 742.140), seule l'Assemblée fédérale peut décider d'une adaptation de la limite supérieure des avances.

Dans l'optique de la surveillance de ce plafond, et pour éviter ainsi de grever encore plus le budget fédéral, l'OFT a complété sa panoplie d'instruments de gestion des grands projets ferroviaires avec un programme informatique de simulation du fonds.

Consciente des risques de surcoûts – liés à la modification des projets et aux adjudications –, à la fin de la période sous revue la Délégation de surveillance de la NLFA a convoqué deux réunions au cours desquelles elle a obtenu des informations exhaustives sur ce nouvel instrument et sur les derniers résultats des simulations du fonds.



La Délégation de surveillance de la NLFA constate qu'à fin 2001, le financement des grands projets ferroviaires est assuré. Selon les simulations réalisées au cours de l'automne 2001, les programmes de construction pourront être exécutés comme prévu. Une adaptation de la limite supérieure des avances ne s'impose pas pour le moment.

Toutefois, pour la période 2005–2010, lorsque le fonds enregistrera les plus grands excédents de dépenses, le plafond fixé actuellement n'offre pratiquement plus aucune marge de manœuvre en cas d'avance plus rapide des projets ou de surcoûts imprévus.

Dans la perspective actuelle, cela ne signifie pas que les travaux en cours devront être suspendus ou qu'ils ne pourront être réalisés que plus tard.

Cet état de fait n'aura aucune incidence sur le déroulement de la 1<sup>re</sup> étape de RAIL 2000. En ce qui concerne la 2<sup>e</sup> étape, conformément à la décision prise par le Conseil fédéral au début de 2001, un message sera adressé aux Chambres fédérales en 2004. De la sorte, les travaux de construction pourront commencer en 2010, comme le prévoit l'arrêté fédéral du 20 mars 1998 relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics (arrêté FTP; art. 196, ch. 3, des dispositions transitoires de la nouvelle Constitution fédérale; RS 101).

La réalisation anticipée de projets concernant la 2<sup>e</sup> étape de RAIL 2000 restera possible si ceux-ci peuvent être financés par une autre source que le FPF, par exemple au moyen des conventions sur les prestations que la Confédération conclut avec les CFF. L'arrêté FTP prévoit toujours un montant de 5,9 milliards de francs (base 1995) pour réaliser la 2<sup>e</sup> étape de RAIL 2000.

L'OFT poursuit ses simulations sur une base régulière en tenant compte non seulement des dépenses, mais aussi des recettes du FPF, car ces dernières ont une influence non négligeable sur la situation, notamment dans la perspective du prélèvement de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP).

Compte tenu de la marge de manœuvre très étroite qu'offre le plafond d'avances du FPF, la Délégation de surveillance de la NLFA a chargé l'OFT de renforcer sa présence auprès des constructeurs dans le cadre de la gestion des projets ainsi que la surveillance du fonds, en complément de l'instrument principal que représente la planification de compensation (cf. ch. 6.3). À l'avenir, l'OFT informera régulièrement la délégation des derniers résultats des simulations.

## **5.2.2 Augmentation d'un crédit de paiement par le Conseil fédéral**

En vertu de l'art. 3, al. 4, du règlement du fonds, si les travaux avancent plus rapidement que prévu et que le niveau des coûts est conforme aux attentes, le Conseil fédéral peut autoriser, pour le projet en question, un crédit supplémentaire allant jusqu'à 15% du crédit de paiement autorisé pour l'année en cours.

En octobre 2001, le Conseil fédéral a fait usage de cette possibilité pour la première fois en octroyant une rallonge de 58,9 millions de francs sur les crédits de paiement votés par le Parlement.

Le crédit de paiement 2001 de 446 millions de francs destiné à l'axe du Lœtschberg a été augmenté d'un montant net de 58 millions de francs, soit 13%, pour faire face à des surcoûts à hauteur de 85 millions pour les travaux à Ferden, Steg et Rarogne ainsi que pour la soumission des équipements ferroviaires et l'anticipation du début des travaux de construction du pont sur le Rhône. En contrepartie, une économie de 25 millions de francs a été réalisée sur le tronçon de Mitholz.

Le crédit de 6 millions de francs octroyé au titre des aménagements de la ligne Saint-Gall–Arth-Goldau a été augmenté de 0,9 million, soit 15%, en raison de la durée plus courte des travaux à Saint-Gall–Haggen et Degersheim.

<p>La Délégation de surveillance de la NLFA constate que les conditions légales pour la libération des fonds par le Conseil fédéral étaient remplies et que ces rallonges ont permis d'éviter des problèmes de trésorerie.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## **6 Coûts**

### **6.1 Coûts finaux présumés pour les ouvrages «Axe du Gothard» et «Axe du Lœtschberg» à fin octobre 2001**

À fin octobre 2001, les coûts finaux estimés – hors renchérissement – des deux principaux ouvrages de la NLFA («Axe du Gothard» et «Axe du Lœtschberg») étaient les suivants (base 1998):

Tableau 6

Type de surcoût	Lœtschberg	Gothard	Total
Coûts présumés selon le crédit global de la NLFA ajusté	3 214	7 716	10 930
+ surcoûts effectifs liés aux projets à fin juin 2001	438	243	681
+ surcoûts supplémentaires liés aux projets (estimations) jusqu'à fin octobre 2001	17	594	611
<b>Total des coûts finaux présumés des ouvrages «Axe du Gothard» et «Axe du Lœtschberg»</b>	<b>3 669</b>	<b>8 553</b>	<b>12 222</b>

*Source:* Rapport de l'OFT sur la situation de la NLFA n° 11, 1<sup>er</sup> janvier–30 juin 2001 et estimations de l'OFT jusqu'à fin octobre 2001 ; en millions de francs (base 1998), arrondi.

En tenant compte des autres ouvrages (Surveillance du projet, Aménagements de la Surselva, Raccordement de la Suisse orientale, Aménagements Saint-Gall–Arth-Goldau, Aménagements des lignes du reste du réseau), à fin 2001 les coûts finaux présumés du projet NLFA – hors renchérissement – atteignent 13,4 milliards de francs (base 1998).

Les chapitres suivants fournissent des informations détaillées quant à la nature des surcoûts liés aux projets et des adaptations liées au renchérissement.

## 6.2 Surcoûts présumés liés aux projets à fin octobre 2001

Lors de l'examen des rapports de situation concernant le 2<sup>e</sup> semestre 2000 et le 1<sup>er</sup> semestre 2001, la Délégation de surveillance de la NLFA a dû constater une détérioration accrue de la marge de manœuvre financière. Alors que les surcoûts présumés étaient encore évalués à quelque 500 millions de francs dans le dernier rapport d'activité (cf. Rapport d'activité 2000, ch. 5.3), la somme des surcoûts effectifs liés aux projets (au milieu de 2001) et des surcoûts supplémentaires liés aux projets (à fin octobre 2001), ces derniers ne reposant encore que sur des estimations, s'élevait pratiquement à 1,3 milliard de francs, soit environ deux tiers de la réserve à disposition du Conseil fédéral.

Les surcoûts effectifs à fin juin 2001 se montent à 647 millions de francs. Le dépassement du crédit d'objet voté par le Parlement s'élève à 438 millions de francs pour l'axe du Lœtschberg (env. 13%) et à 243 millions pour l'axe du Gothard (env. 3%). Ces montants représentent un tiers de la réserve, qui est dotée de 1,947 milliard de francs.

Outre ces surcoûts effectifs, il faut prévoir des surcoûts supplémentaires, liés aux projets, d'un volume global de quelque 600 millions de francs: environ 519 millions suite à la décision du Conseil fédéral de construire deux tubes à une voie au tunnel de base du Ceneri, 75 millions pour l'optimisation du tracé dans le canton d'Uri – hors coûts d'acquisition des terrains, de planification et de sondage – et 17 millions en raison de la décision prise par l'OFT en août 2001 de construire le second tunnel

de Frutigen en gros œuvre. Avec ces surcoûts supplémentaires, les réserves à disposition du Conseil fédéral fondent encore d'un tiers.

## 6.2.1 Nature des surcoûts liés aux projets sur l'axe du Gothard à fin octobre 2001

Le tableau ci-dessous détaille la nature des surcoûts liés aux projets sur l'axe du Gothard à fin octobre 2001.

Ne sont pas compris dans ces chiffres les surcoûts, encore provisoires, liés aux projets que pourraient entraîner la modification des projets Erstfeld et Gothard nord mis à l'enquête dans le canton d'Uri (environ 300 millions de francs; cf. ch. 9.3.1), l'adjudication des travaux de construction du lot de Sedrun à un prix supérieur au devis (environ 430 millions; cf. ch. 8.3) ainsi que l'augmentation généralisée des coûts de planification et les nouvelles exigences (cf. tableau 7).

Tableau 7

Motif	Surcoût / Économie
Réserves centrales négatives dues à la décision de procéder par étapes et à la prolongation de la durée du projet	353
Achat de terrains: économies lors de la revente	-62
Sondages sur tous les tronçons de la ligne	2
Sondage de Piora (décompte)	-19
Tunnel de base du Gothard : modifications du projet, assurances construction, adjudications infructueuses, déplacement des points de jonction et des lots	77
Équipements ferroviaires	-76
Gothard sud: coûts moindres du projet de construction	-20
Tunnel de base du Ceneri : coûts moindres pour l'achat de terrains et la planification	-12
Tunnel de base du Ceneri: décision du Conseil fédéral concernant deux tubes à une voie	519
Optimisation du tracé à Uri	75
<b>Total des surcoûts liés aux projets</b>	<b>837</b>

Source: Rapport de l'OFT sur la situation de la NLFA n° 11, 1<sup>er</sup> janvier–30 juin 2001; en millions de francs, arrondi; base 1998 avec NIR, sans le renchérissement, la TVA et les intérêts intercalaires.

L'évolution définitive des coûts, ainsi que la situation des délais et des finances au 2<sup>e</sup> semestre 2001 font l'objet du rapport de situation n° 12 de l'OFT qui sera soumis à la Délégation de surveillance de la NLFA au printemps 2002.

## 6.2.2 Nature des surcoûts liés aux projets sur l'axe du Lœtschberg à fin octobre 2001

Le tableau ci-dessous détaille la nature des surcoûts liés aux projets sur l'axe du Lœtschberg à fin octobre 2001.

Tableau 8

Motif	Surcoût / Économie
Direction générale: réserves centrales selon accord	81
Direction générale: planification et conduite	5
Planification: tous les tronçons de voie (surcoûts et économies)	60
Achat de terrains supplémentaires: surtout dans les secteurs de Frutigen et de Rarogne	7
Sondages	-8
Lœtschberg nord: modification du projet pour le raccordement de Frutigen	129
Tunnel de base du Lœtschberg: adjudications infructueuses et modification des projets	89
Équipements ferroviaires: en particulier pour le raccordement de Frutigen	60
Lœtschberg sud: modification du projet pour le raccordement de Rarogne	15
Frutigen: construction du 2 <sup>e</sup> tube en gros œuvre	17
<b>Total des surcoûts liés aux projets</b>	<b>455</b>

*Source:* Rapport de l'OFT sur la situation de la NLFA n° 11, 1<sup>er</sup> janvier-30 juin 2001; en millions de francs, arrondi; base 1998 avec NIR, sans le renchérissement, la TVA et les intérêts intercalaires.

## 6.3 Planification de compensation

La Délégation de surveillance de la NLFA a eu un entretien avec l'OFT au sujet des possibilités et des limites de la planification de compensation. Contrairement à d'autres projets d'infrastructure ferroviaire, comme le tunnel de la Vereina, la NLFA ne permet que difficilement la concrétisation d'une planification de tâches pouvant être bloquées ou abandonnées, car les différents éléments des projets sont fortement interdépendants. En outre, avec une planification de compensation continue, le potentiel d'économies reste plutôt modeste.

La Délégation de surveillance de la NLFA estime indispensable l'application systématique d'une planification des mesures de compensation, telle qu'elle est prévue par l'ordonnance sur le transit alpin (art. 2, al. 3) et l'arrêté sur le financement du transit alpin (art. 3, let. c). Les réserves, en particulier, ne devront être libérées par le Conseil fédéral que s'il est attesté que les surcoûts ne peuvent pas être compensés par d'autres moyens. Dans les prochains rapports de situation, les mesures de compensation devront être présentées dans leur intégralité, de manière claire et homogène.

## **6.4 Surcoûts présumés liés au renchérissement**

### **6.4.1 Structure des coûts liés au renchérissement**

Comme indiqué au ch. 5.1.1, le renchérissement, les intérêts intercalaires et la TVA ne sont pas intégrés dans le crédit global de la NLFA. Le Parlement a décidé que le Conseil fédéral pouvait financer les surcoûts dus au renchérissement au moyen de rallonges de crédit induisant un dépassement du crédit global.

Les surcoûts liés au renchérissement résultent du renchérissement mesuré par l'indice et du renchérissement des contrats. Le renchérissement de l'indice est appliqué entre l'établissement du devis et la conclusion du contrat, après l'adjudication du lot. Il reflète l'évolution des prix sur le marché, autrement dit de la conjoncture et du rapport entre l'offre et la demande. Il est calculé à l'aide du NIR (cf. détails au ch. 5.1.1). Le renchérissement des contrats est calculé par l'entrepreneur et reflète l'évolution des coûts tels que les salaires, le matériel et les machines. Il est appliqué pour la période qui va de la conclusion du contrat jusqu'au moment du décompte, et se calcule sur la base de directives précises émises par la KBOB.

Dans la première phase de réalisation des projets, c'est-à-dire jusqu'à l'adjudication de tous les lots, le renchérissement de l'indice est prépondérant dans l'estimation des surcoûts globaux liés au renchérissement. Dans la phase ultérieure, le renchérissement des contrats prend le dessus.

L'évolution définitive des coûts, ainsi que la situation des délais et des finances au 2<sup>e</sup> semestre 2001 font l'objet du rapport de situation n° 12 de l'OFT, qui sera soumis à la Délégation de surveillance de la NLFA au printemps 2002.

### **6.4.2 Nouvel indice de renchérissement de la NLFA à partir de 1999**

Le crédit global de la NLFA de 1998 a été adapté au nouvel indice de renchérissement avec effet rétroactif jusqu'en 1991. La part du renchérissement cumulé des coûts de construction dans le NIR jusqu'en 1998 a été calculée à l'aide d'un modèle développé par le professeur Schips. À partir de 1999, pour des questions pratiques,

ce groupe de coûts principaux reposera essentiellement sur l'indice des prix du génie civil de l'OFS. Pour tenir compte des conditions particulières de la construction des tunnels de la NLFA, un indice de contrôle sera calculé parallèlement selon la méthode de Schips.

Un groupe de travail «Indice de renchérissement AlpTransit (IR-AT)» dirigé par l'OFS et comprenant des représentants de l'OFT, de l'AFF et de la KBOB a été institué pour assurer la mise en œuvre et le suivi du NIR. Sa tâche consiste à surveiller, au niveau des autorités, la mise à jour des indices partiels. En cas de forte divergence entre l'indice des prix du génie civil et l'indice de contrôle, il peut aussi adapter la valeur du premier à celle du second. Il surveille également l'indice de contrôle, examine le cas échéant s'il est nécessaire de modifier la méthode de calcul du renchérissement et soumet semestriellement des propositions à l'OFT et à l'AFF en vue de déterminer l'indice de renchérissement.

## **7 Délais**

La Délégation de surveillance de la NLFA accorde autant d'importance à la surveillance des échéances et à la détection précoce d'éventuels retards qu'à la surveillance des coûts. Du fait de la grande interdépendance entre les différents éléments des projets, les retards pris dans la réalisation de certaines parties d'ouvrage critiques peuvent avoir des conséquences importantes pour l'ensemble du projet. Dans la plupart des cas, cela se traduit par un manque à gagner ou par une pression supplémentaire sur les coûts, que ce soit directement, en raison d'une mise en service retardée, ou indirectement à cause des intérêts intercalaires ou d'investissements supplémentaires devant être opérés dans d'autres éléments du projet afin de garantir la réalisation de l'ensemble du projet à l'échéance prévue.

Quant à savoir si un rattrapage des retards au moyen d'investissements supplémentaires est justifié d'un point de vue politique, la Délégation de surveillance de la NLFA estime que l'OFT et ATG doivent préalablement examiner la situation sur la base d'analyses coûts / utilité. Procéder à des investissements supplémentaires pour respecter les délais n'a de sens que si les surcoûts sont plus que compensés par une mise en service à l'échéance prévue. De plus, ces investissements supplémentaires pourraient à leur tour être compromis par des retards dus à des situations géologiques imprévues.

### **7.1 Délais au Gothard**

La Délégation de surveillance de la NLFA a constaté avec inquiétude qu'au cours de l'année sous revue les prévisions concernant la date de mise en service de la nouvelle ligne du Gothard se sont légèrement détériorées.

Elle relève toutefois l'effet positif qu'aura la décision du Conseil fédéral de construire deux tubes à une voie, d'une section plus petite, au tunnel de base du Ceneri. Comme ceux-ci pourront être percés à l'aide de tunneliers au lieu d'explosifs, leur

mise en service pourra être anticipée de deux ou trois ans sans pour autant avancer la date du début des travaux (cf. ch. 9.3.3).

En revanche, la situation est critique sur les tronçons Gothard nord et Erstfeld, dans le canton d'Uri. La décision concernant le tracé de la ligne prise par le Conseil fédéral en juin 2000 et la vague d'oppositions qu'a suscité le projet mis à l'enquête par ATG dans le canton d'Uri risquent d'entraîner un report de l'échéance finale de deux ans, soit jusqu'en 2013 (cf. ch. 9.3.1). Le retard pris dans l'achèvement du puits de Sedrun et la modification du processus de construction du lot combiné de Bodio/Faido entraîneront quant à eux un report d'un an. En rapport avec l'adjudication des lots principaux du tunnel (Amsteg, Sedrun, Faido et Bodio), ATG a analysé de nombreuses mesures de gestion des échéances et établira un nouveau calendrier pour l'exécution des travaux de construction. Les incertitudes persistantes au sujet du tracé définitif des lignes d'accès sur le versant sud des Alpes (cf. ch. 9.1) pourraient induire des retards supplémentaires.

Début 2002, après que l'OFT aura examiné le nouveau calendrier, la Délégation de surveillance de la NLFA étudiera plus à fond la nécessité de modifier éventuellement les échéances fixées et analysera les conséquences possibles.

## **7.2 Délais au Lötschberg**

Pour le moment, l'échéance de mai 2007 pour la mise en service du tunnel de base du Lötschberg devrait pouvoir être respectée. Les éléments critiques du calendrier sont la planification et la construction des raccordements à la ligne principale dans les secteurs de Frutigen (cf. ch. 9.3.2) et de Rarogne. L'échéance finale sera influencée par les travaux de planification et de construction du raccordement de Frutigen, par les travaux de percement du tunnel de Mitholz en direction du sud ainsi que par les adjudications des équipements ferroviaires (cf. ch. 11). Une anticipation de la date de mise en service est actuellement à l'examen, dans la mesure où, à l'avenir, le changement d'horaire interviendra déjà le 21 décembre.

L'ouverture du tunnel de base du Lötschberg à la date fixée, voire plus tôt, revêt une importance décisive pour la politique suisse des transports puisque, en vertu de l'accord bilatéral sur les transports terrestres, la Suisse pourra prélever la RPLP dans son intégralité dès la mise en service de l'axe du Lötschberg.

## **7.3 Délais concernant les autres ouvrages**

Pour les autres ouvrages, les délais prévus sont maintenus. Une convention conclue avec les constructeurs des aménagements de la ligne Saint-Gall–Arth-Goldau ramène l'échéance fixée pour l'achèvement des projets de la 1<sup>re</sup> et de la 2<sup>e</sup> phase de 2016 à 2012.



## **8 Adjudications**

### **8.1 Compétence d'adjudication des lots NLFA**

Selon l'art. 1 de l'Otransa et l'art. 4 des différentes conventions AlpTransit, les constructeurs – en leur qualité de compagnies de chemin de fer ou d'organisations chargées par elles de l'exécution des projets – sont responsables de la planification et de la construction des projets NLFA. Vis-à-vis de la Confédération, ils doivent accomplir leur tâche avec diligence et faire un usage prudent des fonds qui leur sont alloués (art. 2, Otransa et art. 4 des conventions AlpTransit).

Dans l'organisation prévue par les constructeurs, l'adjudication des grands lots de construction de tunnel et les décisions intermédiaires relatives à la procédure en question sont du ressort du conseil d'administration. C'est à lui qu'il incombe en premier lieu, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, de prendre des décisions appropriées. Le conseil d'administration répond de ses actes en vertu du droit de la société anonyme, par rapport auquel toute instruction émanant de l'autorité de surveillance a un caractère subsidiaire.

Conformément à l'art. 13 de l'arrêté sur le transit alpin et à l'art. 4 de l'Otransa, les acquisitions des constructeurs sont soumises à la législation fédérale sur les marchés publics, étant entendu que, jusqu'à l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, il n'existe aucune voie de recours dans le secteur du transport ferroviaire.

### **8.2 Directives de la Délégation de surveillance de la NLFA du 7 février 2001 sur les mesures en cas de dépassement de crédit lors des adjudications des lots NLFA**

Dans la perspective de l'adjudication de lots importants sur l'axe du Gothard et de la forte probabilité d'augmentation des prix dans le domaine de la construction de tunnels, au début de l'année sous revue la Délégation de surveillance de la NLFA a défini des scénarios et des critères pour les cas où les offres soumises dépasseraient de manière flagrante les budgets initialement prévus. Elle a donc mis au point, en collaboration avec le département fédéral compétent et l'OFT, des directives sur les mesures à prendre aux différents niveaux de surveillance et de direction des projets. Dans son dernier rapport d'activité, la Délégation de surveillance de la NLFA a déjà consacré un volet important aux travaux préparatoires de ces directives du 7 février 2001 intitulées «Mesures en cas de dépassement de crédit lors des adjudications de lots» (cf. Rapport d'activité 2000, ch. 6.1.2).

Ces nouvelles directives et la stratégie de surveillance concomitante qui y est décrite ont été bien accueillies par le DETEC. Pour la Délégation de surveillance de la NLFA, elles constituent un système d'alarme qui lui permet de procéder à une évaluation politique des offres reçues et des adjudications au niveau du Parlement. Parallèlement, elles font office d'instrument de prévention pour contrer le risque de hausse des prix dans la construction de tunnels.

Selon les directives publiées, la Délégation de surveillance de la NLFA doit intervenir lorsque le dépouillement des soumissions concernant un lot particulier, après mise à niveau des offres, permet d'estimer que l'augmentation des coûts dépassera

de 2% par an les chiffres initialement inscrits au budget (base 1991). Ce taux correspond au renchérissement moyen prévu pour le FPF (env. 2% sur 20 ans). De fait, sur cette base, le fonds est doté d'une réserve implicite d'environ 2,5 milliards de francs pour couvrir le renchérissement de la NLFA.

Lorsque le seuil des 2% est dépassé, les constructeurs responsables de la préparation et de l'exécution de l'adjudication doivent fournir un rapport sur les résultats de la mise à niveau des offres et sur les coûts prévisionnels à la Délégation de surveillance de la NLFA et à l'OFT.

Si la différence par rapport au budget se situe entre 2 et 3% par an, la Délégation de surveillance de la NLFA procède à une analyse plus approfondie de l'adjudication avec l'aide de l'OFT.

Lorsque la différence est supérieure à 3% par an – soit 30% sur dix ans – la Délégation de surveillance de la NLFA s'entretient également avec le conseil d'administration du constructeur au sujet des causes et des contre-mesures envisagées. Sur la base de ces informations, la Délégation de surveillance de la NLFA évalue les solutions alternatives et décide ensuite si les instances compétentes, le cas échéant même le Parlement, doivent prendre des mesures pour résoudre la situation, et si oui, lesquelles.

La Délégation de surveillance de la NLFA a examiné à titre préventif différentes mesures prévues par les directives. Elle conclut que les mesures les plus efficaces sont celles qui peuvent être prise dans la phase de planification, par exemple une planification de compensation, une planification des tâches pouvant être abandonnées, une planification souple des procédures de soumissions, le découpage ou le redécoupage des lots avant la soumission.

En revanche, pendant la phase d'adjudication la marge de manœuvre des constructeurs est relativement faible en raison du cadre étroit de la législation sur les marchés publics. Les possibilités d'intervention des autorités chargées de la surveillance et de la haute surveillance sont assez limitées en raison de la répartition des compétences mentionnées précédemment.

### **8.3 Adjudications au Gothard**

Après l'adoption des «Directives sur les mesures en cas de dépassement de crédit lors des adjudications des lots NLFA» (cf. ch. 8.2), et dans le respect de la législation fédérale sur les marchés publics, la Délégation de surveillance de la NLFA a demandé au président de la direction d'ATG de l'informer régulièrement de l'état des adjudications en cours. En cours d'année, elle a constaté que l'adjudication des lots d'Amsteg et de Bodio / Faido (lot combiné), avec une augmentation des coûts de quelque 15% en dix ans, s'est déroulée conformément au schéma prévu et dans des limites tolérables du point de vue des directives.

En août, le président de la direction d'ATG a brièvement informé la Délégation de surveillance de la NLFA au sujet des cinq soumissions reçues pour le lot de Sedrun, qui inclut des travaux de percement de type conventionnel extrêmement complexes.

À cette occasion, il a signalé qu'avant même la mise à niveau des différentes offres, les prix soumissionnés apparaissent plus élevés que prévu.

Début novembre la Délégation de surveillance de la NLFA a été informée par le conseil d'administration d'ATG qu'après une étude approfondie des soumissions, il se dessinait une augmentation massive des coûts par rapport au devis initial (base 1991). Selon les analyses d'ATG, le montant moyen demandé par les trois soumissionnaires en lice pour le lot principal de Sedrun dépassait de 58%, soit environ de 430 millions de francs, le devis initial de 735 millions de francs (base 1991).

Une telle augmentation, qui dépasse de loin les limites fixées dans les directives, requiert l'intervention immédiate de la haute surveillance parlementaire. La Délégation de surveillance de la NLFA a demandé à l'OFT, en sa qualité d'autorité de surveillance d'ATG, d'informer le chef de DETEC, de vérifier les analyses d'ATG, d'étudier les conséquences pour le FPF et de proposer des mesures appropriées.

L'OFT a rapporté les résultats de ses analyses à la Délégation de surveillance de la NLFA à fin novembre. Celles-ci confirment que l'écart s'explique pour environ deux tiers par un renchérissement dû à un marché tendu dans le secteur de la construction de tunnels. Pour le tiers restant, deux causes sont invoquées. D'une part, il y a eu des modifications du projet et, d'autre part, les entrepreneurs se sont basés sur une évaluation des risques différente de celle qui avait été retenue pour l'établissement du devis de ce chantier complexe, qui doit traverser les structures géologiques difficiles du massif du Tavetsch. Par ailleurs, l'OFT a indiqué que, pour 2001, le NIR pourrait atteindre le seuil des 125 points, compte tenu provisoirement de la situation exceptionnelle de Sedrun. Cela amène le renchérissement annuel moyen à 2,3% pour l'ensemble des lots NLFA sur la période 1991–001. Les grands lots du tunnel du Gothard adjugés de janvier à début novembre 2001 affichent un renchérissement annuel moyen de 1,5% environ.

Après avoir étudié une série de solutions susceptibles de remédier au problème, ATG a conclu que toutes les mesures se traduiraient en définitive par une prolongation de la durée des travaux, par des surcoûts (notamment en raison des intérêts intercalaires), et qu'elles exerceraient une influence négative sur les contrats d'entreprise déjà conclus. Sur le fond, l'OFT partage cet avis: il n'existe aucune mesure – renonciation aux travaux de Sedrun, nouvel appel d'offres, redécoupage des lots – qui permettrait une réduction des coûts suffisante. Il s'agira tout de même d'étudier, dans le cadre de la planification de détail, les économies possibles, aussi modestes soient-elles.

Les dernières constatations en date relatives au problème de Sedrun ont été entrées dans le programme de simulation du FPF avec les données du NIR et les chiffres actualisés du plan de financement de la NLFA et des autres grands projets ferroviaires. L'OFT a alors constaté qu'entre 2005 et 2008 il sera extrêmement difficile de respecter la limite supérieure des avances de 4,2 milliards de francs fixée dans le règlement du fonds. Il n'y a donc plus aucune marge de manœuvre. Ni pour la NLFA, par exemple sous la forme d'une modification de projet avec surcoûts et de mesures d'accélération des travaux, ni pour les autres grands projets ferroviaires (RAIL 2000, raccordement LGV, lutte contre le bruit), par exemple l'utilisation anticipée des fonds résiduels de la 1re étape de RAIL 2000 ou l'utilisation dès 2005 des fonds alloués pour la 2e étape de RAIL 2000 (cf. ch. 5.2.1).

La Délégation de surveillance de la NLFA se déclare préoccupée par l'augmentation des coûts liée à l'adjudication du lot de Sedrun. Si elle constate que les directives qu'elle a adoptées début 2001 ont joué leur rôle de système d'alarme et ont permis de réagir avant l'adjudication du lot, elle n'en conclut pas moins, après une appréciation globale de la situation, qu'aucune mesure ne permettra vraisemblablement de réduire suffisamment les coûts.

Par la suite, la délégation a pris acte du fait que, dans le cadre de ses attributions, le conseil d'administration d'ATG a adjugé le lot de Sedrun au consortium Transco dirigé par la société suisse Batigroup SA le 14 décembre 2001 pour un montant de 1165 millions de francs (cf. tableau 9).

Compte tenu de la marge de manœuvre très étroite qu'offre le plafond d'avances du FPF, la Délégation de surveillance de la NLFA a chargé l'OFT de renforcer la surveillance du fonds et sa présence auprès des constructeurs dans le cadre de la gestion des projets. Elle se prononcera début 2002 sur la forme que devra revêtir cette haute surveillance et sur son ampleur.

Tableau 9

### Adjudication des principaux lots de construction de tunnel sur l'axe du Gothard en 2001

Lot	Devis (1991)	Prix adjugé (2001)
Amsteg (lot 252)	563	641
Sedrun (lot 360)	734	1165
Faido (lot 452)	721	1496*
Bodio (lot 544)	567	
<b>Total</b>	<b>2585</b>	<b>3302</b>

Source: ATG, en millions de francs, arrondi.

\* Les lots de Faido et Bodio ont été attribués globalement à un consortium.

## 8.4 Adjudications au Lœtschberg

Au Lœtschberg, les lots les plus coûteux, soit ceux relatifs à la construction de tunnels, ont été adjugés avant ceux de l'axe du Gothard (cf. Rapport d'activité 2000, ch. 6.1.2). Le dernier lot principal a été attribué au consortium Ferden, composé en grande partie d'entreprises suisses, en février 2001 pour un montant de 467 millions de francs.

Le total des sommes adjugées pour les lots de Steg / Rarogne, Mitholz et Ferden correspond plus ou moins à 110% du devis de 1991, soit une augmentation inférieure au renchérissement global enregistré sur cette période. À noter toutefois que le lot de Ferden a été adjugé pour un montant représentant 117% du montant budgété en 1991.

Dans son dernier rapport d'activité, la Délégation de surveillance de la NLFA a clairement exprimé sa position sur les conventions conclues avec l'Allemagne, la France et l'Italie au sujet des voies d'accès à la NLFA et de leur financement (cf. Rapport d'activité 2000, ch. 9). Elle a notamment indiqué qu'il était nécessaire d'assurer, au moins du point de vue de l'aménagement du territoire, des voies d'accès de la frontière suisse jusqu'aux limites nord et sud de la NLFA.

À la fin de l'année sous revue, sur la base d'une note de discussion du DETEC au Conseil fédéral, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est informée des objectifs, des axes stratégiques et de l'état de la planification du raccordement du réseau suisse aux LGV allemandes et françaises. Elle a pris connaissance du fait que le Conseil fédéral met la priorité sur le raccordement de la Suisse romande et de la Suisse orientale dans le domaine du trafic voyageurs et qu'il a l'intention de remettre un message à ce sujet au Parlement d'ici le milieu de 2003. Elle a constaté que la collaboration avec l'Allemagne fonctionne bien et que les travaux progressent conformément au calendrier défini.

En 2001, l'intérêt de la Délégation de surveillance de la NLFA s'est porté tout particulièrement sur la question des voies d'accès sur le versant sud. Jusqu'à fin 2000, l'OFT a tablé sur une conception selon laquelle la majeure partie des trains à destination de l'Italie emprunterait le tunnel de base du Ceneri et qu'une faible part du trafic marchandises passerait par Luino. Partant de cette hypothèse, l'OFT et ses partenaires italiens ont effectué des études relatives à un éventuel prolongement de la NLFA vers le sud. Début 2001, ces études touchaient pratiquement à leur fin et tablaient sur la construction de nouveaux tronçons côté italien.

Début 2001 justement, le ministre italien des transports alors en poste a fait part de ses intentions à long terme dans le domaine de la planification des transports. À cette occasion, l'Italie a présenté une nouvelle stratégie selon laquelle les lignes ferroviaires actuelles entre Côme et Milan seront élargies à quatre voies, sans construction de nouveau tronçon, et l'axe de Luino sera revalorisé. Conformément aux intentions formulées par l'UE, cet élargissement prévoit également la séparation du trafic des personnes de celui des marchandises. Pour la Suisse, cette décision signifie qu'il faut augmenter les capacités du tronçon Bellinzone – frontière de Luino pour le trafic marchandises. Or cette région est caractérisée par une topographie difficile et par une forte densité de population. Le chef du DETEC et le ministre italien des transports Bersani se sont rencontrés le 19 février 2001 à Milan, où ils ont signé un protocole concernant la poursuite des études de faisabilité et de planification compte tenu de la nouvelle situation.

Dans ce contexte, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est surtout intéressée aux conséquences que cela pouvait avoir sur l'opportunité et sur l'échéance de la construction du tunnel de base du Ceneri (cf. ch. 9.3.3). C'est pourquoi elle a décidé de se tenir régulièrement informée de l'évolution de la situation au cours de l'année 2002. Suite au changement de gouvernement en Italie, à la fin de la période sous revue il n'avait pas encore été possible d'étudier l'influence de la nouvelle stratégie sur les ouvrages de la NLFA au sud de Bellinzone.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte du fait qu'au début de 2002, les CFF remettront une étude à l'OFT dans laquelle sont proposées différentes variantes. Sur la base des conclusions du département, elle examinera dans le détail chacune de ces options ainsi que leurs incidences sur la NLFA.

Elle invite le Conseil fédéral à persévérer dans les négociations avec les pays voisins, en particulier avec l'Italie, afin que les voies d'accès de l'étranger puissent être réalisées à temps.

## **9.2 Voies d'accès en Suisse**

### **9.2.1 Ouvrage NLFA «Aménagements des lignes du reste du réseau»**

Dans son dernier rapport (cf. Rapport d'activité 2000, ch. 9), la Délégation de surveillance de la NLFA a consacré un volet important aux projets d'aménagement des autres lignes du réseau, notamment leurs buts, la planification, les modalités de financement, les choix présidant à la définition des investissements prioritaires et les échéances pour leur réalisation.

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

Au cours de l'année sous revue, les organes des CFF responsables de ce dossier ont informé la Délégation de surveillance de la NLFA de la planification des aménagements sur les lignes d'accès au tunnel de base du Gothard. Ces travaux sont moins urgents que ceux concernant l'axe du Lœtschberg, ce dernier devant en principe être mis en service en 2007 déjà. En 2001, les efforts ont été concentrés sur les possibilités d'augmenter les capacités dans le secteur du lac de Zoug. De nouvelles simulations d'exploitation et le perfectionnement du concept ont démontré la nécessité de construire une liaison entre les lignes Zoug-Lucerne et Rotkreuz-Arth-Goldau. La ligne à une seule voie qui longe le lac de Zoug étant de plus en plus fréquentée, les CFF envisagent d'instaurer un système de trafic circulaire autour du lac de Zoug. Dans la phase initiale, la boucle de Rotkreuz ne sera exécutée qu'à une voie.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que des problèmes de capacités subsisteront, en particulier dans les agglomérations et sur les voies d'accès au tunnel de base du Gothard. Actuellement, ces aménagements ne font pas partie des projets de la 2<sup>e</sup> étape de RAIL 2000.

## 9.2.2

### Autres voies d'accès en Suisse

Outre les aménagements ponctuels de tronçons financés au moyen du crédit global de la NLFA, les ouvrages construits dans le cadre du projet RAIL 2000 contribueront également de manière significative à la fluidité du trafic sur les axes de la transversale alpine. Dans cette perspective, au cours de l'année sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a visité certains chantiers du nouveau tronçon Mattstetten – Rothrist où elle a reçu des informations sur l'état d'avancement des travaux et sur l'importance de cette ligne pour la NLFA.

## 9.3

### Jonctions et raccordements aux lignes principales

### 9.3.1

#### Tracé de la NLFA dans le canton d'Uri

Le 19 juin 2000, se fondant sur les résultats d'une procédure de conciliation, le Conseil fédéral avait approuvé l'avant-projet du tracé de la NLFA entre le portail d'Erstfeld et la zone située au sud d'Aldorf, avant-projet conforme à la variante dite «vallée» (cf. Rapport d'activité 2000, ch. 9.3.1). Simultanément, il s'est engagé à créer les conditions requises en vue d'améliorer les lignes d'accès à la NLFA dans le canton d'Uri. Un comité dirigé par l'Office fédéral du développement territorial (ODT) et comprenant des représentants du canton d'Uri, de la Confédération et, au besoin, des CFF et d'ATG a été institué pour assurer le suivi de ce dossier. Le comité peut compter sur l'appui d'un groupe de travail dont la composition est identique, qui a été constitué au niveau des administrations.

Lors de sa séance d'avril, la Délégation de surveillance de la NLFA a pris connaissance d'une note d'information adressée au Conseil fédéral sur la situation du processus d'optimisation et a eu un entretien avec le chef du comité de suivi. Ce dernier l'a informée des études commandées par le Conseil fédéral et réalisées par des ingénieurs indépendants mandatés par l'ODT et l'OFT. La Délégation de surveillance de la NLFA a fait part de sa satisfaction quant au large spectre couvert par ces études. L'OFT l'a informée des résultats intermédiaires des deux études consacrées au tracé de la NLFA au milieu de l'année et des résultats définitifs des quatre études fin 2001.

- L'étude «Identification des problèmes d'aménagement dans la plaine de la Reuss uranaise» a révélé que la population locale perçoit avant tout l'A2 comme une forte nuisance. Les habitants sont donc majoritairement favorables à un transfert du trafic des marchandises sur le rail mais n'acceptent pas la réalisation de la NLFA, pourtant nécessaire à ce transfert, à n'importe quel prix. Ainsi, 90% des personnes interrogées sont favorables à un tracé NLFA passant dans la montagne.
- L'étude de planification «Plaine de la Reuss uranaise en 2030 – Évolution de l'habitat et du paysage: coordination avec les infrastructures d'envergure nationale» indique comment améliorer durablement l'aménagement de la vallée de la Reuss entre Flüelen et Erstfeld. Il ne suffit pas de construire la NLFA dans la montagne pour résoudre la situation des transports dans cette région. Il faut aussi prendre des mesures dans d'autres domaines tels que le développement de l'habitat, le paysage, le tourisme, les routes nationales, les

lignes à haute tension, etc. La réalisation des projets nécessite une étroite collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes.

- L'étude de faisabilité «Idée variante montagne longue» s'est attachée à démontrer la faisabilité d'un tracé conforme à la conception du même nom, en tenant compte des questions d'exploitation, de financement, d'environnement et d'aménagement du territoire ainsi que de leurs conséquences. Pour l'essentiel, elle montre que la «variante montagne longue» est faisable. Pour des raisons de technologie de sécurité, la solution préconisée prévoit un tracé qui sort du tunnel aux environs de Rynächt sur environ 2,2 kilomètres (appelée «variante montagne longue avec parcours à ciel ouvert»). Les deux voies de l'actuelle ligne principale restent dans la vallée. De même, la voie de dépassement à Rynächt reste nécessaire pour raccorder le tunnel de base du Gothard à la ligne existante.
- L'étude «Optimisation de la variante vallée Uri» indique dans quelle mesure le tracé fixé par le Conseil fédéral dans le secteur Altdorf/Flüelen peut encore être optimisé. Il s'agissait notamment de montrer comment il serait possible d'éviter la construction du viaduc de Hafnerried, très contesté, et comment augmenter la marge de manœuvre en termes d'aménagement du territoire dans le fond de la vallée d'Uri. Les recherches effectuées font apparaître comme la meilleure des variantes «vallée» un tracé dont le niveau est abaissé sur presque toute sa longueur, passant en dessous de la Schächen, redescendant au nord de la gare d'Altdorf et rentrant dans la montagne avant Flüelen (appelé «variante Hafnerried basse avec passage sous la Schächen»).

Les deux études commandées par l'OFT portent sur les zones Altdorf nord-Flüelen et le raccordement au tunnel de l'Axen (étude sur l'optimisation de la variante vallée) ainsi que sur la liaison entre le tunnel de base et celui de l'Axen (étude de faisabilité de la variante montagne longue). Ces jonctions ne seront réalisées que dans une vingtaine d'années et le Parlement ne devra se prononcer sur leur financement que dans une phase ultérieure. Aujourd'hui, il s'agit essentiellement de s'assurer une marge de manœuvre en termes d'aménagement du territoire.

Parallèlement à la réalisation de ces études, la préparation des mises à l'enquête des projets relatifs au raccordement du tunnel de base du Gothard à la ligne principale des CFF s'est poursuivie selon les instructions du Conseil fédéral. La procédure d'approbation des plans a été lancée à fin mai 2001. La mise à l'enquête publique et la procédure de consultation des autorités cantonales et fédérales ont démarré vers la mi-juin. La procédure d'approbation des plans concerne trois secteurs: tunnel de base du Gothard, portail d'Erstfeld-Altdorf sud, Schächen. La mise à l'enquête de la variante «Schächen haute» a déclenché une avalanche de protestations dans le canton d'Uri et suscité plusieurs interventions parlementaires à Berne.

Dans son dernier rapport (cf. Rapport d'activité 2000, ch. 9.3.1.), la Délégation de surveillance de la NLFA s'était prononcée en faveur d'une solution rapide et consensuelle pour le tracé de la NLFA. Elle s'était inquiétée de l'évolution de la situation, indiquant qu'elle pourrait être à l'origine d'un nouveau report de la mise en service de l'axe du Gothard et de nouvelles dépenses. C'est pourquoi elle a invité le chef du DETEC à un entretien le 21 juin 2001 afin de s'informer de l'état de la procédure d'opposition. À cette occasion, la délégation a appris que l'OFT avait déjà reçu 900 recours, pour la plupart de teneur identique. Le chef du DETEC a



insisté sur la volonté politique du Conseil fédéral de proposer un tracé acceptable pour la population locale, et donc de trouver une solution consensuelle au problème.

Par ailleurs, l'OFT a confirmé que ses travaux l'avaient amené à élargir le champ des études en cours, par exemple sur la traversée de la Schächten, sur la hauteur de la plate-forme ferroviaire ou sur le secteur du portail d'Erstfeld. Cela a donné lieu à des redondances entre les études et la procédure d'approbation des plans en cours (dans le cas de la «variante montagne longue avec parcours à ciel ouvert» il s'agit de l'emplacement des portails et de la jonction; dans celui de la traversée de la Schächten de savoir s'il faut passer sous la rivière ou construire un pont). L'OFT souligne cependant que ces deux aspects doivent être bien séparés. Si la procédure d'approbation des plans appelle une décision juridique, une modification de principe du tracé nécessite des décisions politiques, qui ont des conséquences financières et qui, pour pouvoir être réalisées, doivent être arrêtées par le Conseil fédéral ou le Parlement.

La Délégation de surveillance de la NLFA salue la volonté du DETEC de trouver une solution consensuelle.

En rapport avec les résultats des études, elle constate avec satisfaction qu'ils élargissent la marge de manœuvre de la Confédération et facilitent la recherche d'une solution consensuelle. Elle a aussi pris note du fait que le DETEC a chargé l'OFT d'élaborer des options pragmatiques en collaboration avec l'ODT jusqu'au milieu de 2002.

Elle attache beaucoup d'importance à ce que l'on évalue correctement les conséquences politiques, financières et temporelles d'une éventuelle réalisation de la «variante montagne longue» une fois la construction du tunnel de base du Gothard achevée. Elle rappelle encore qu'actuellement les surcoûts liés à la réalisation d'une «variante vallée optimisée» peuvent être estimés à quelque 300 millions de francs, ceux de la «variante montagne longue avec parcours à ciel ouvert» à 550 millions et ceux de la variante montagne avec jonction souterraine à 900 millions. Un nouveau report de la mise en service de l'axe du Gothard se traduirait inévitablement par des surcoûts supplémentaires.

### **9.3.2 Raccordement à la ligne principale dans le secteur de Frutigen**

Le raccordement du tunnel de base du Lötschberg à la ligne principale dans le secteur de Frutigen devient un sujet urgent. Au milieu de l'année sous revue, ce projet était le seul, sur l'ensemble de la ligne de base du Lötschberg, qui n'avait pas encore été approuvé. En automne 2000, l'OFT a refusé une solution globale présentée par BLS AT qui ne correspondait pas aux conditions posées par le Parlement en termes de prestations et aurait occasionné un surcoût de 190 millions de francs. BLS AT avait alors été priée de prévoir une variante minimale. À ce moment-là, le projet d'un tunnel bi-tubes construit à ciel ouvert et complètement équipé avait été redimensionné à un seul tube pour des questions financières et opérationnelles.

Soucieuse de voir se réaliser le transfert de la route au rail et de permettre ainsi la perception intégrale de la RPLP, la Délégation de surveillance de la NLFA avait alors soutenu que des investissements anticipés en prévision d'un équipement complet à une date ultérieure ne devraient être réalisés dans le cadre de la variante minimale que dans la mesure où l'exploitation ultérieure de l'axe du Lötschberg n'en sera pas notablement affectée (cf. Rapport d'activité 2000, ch. 9.3.2).

Pendant la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est régulièrement tenue informée de l'évolution du projet. Dans ce cadre, elle a également pris connaissance d'une note d'information du 7 mai 2001 adressée au Conseil fédéral par le DETEC. Dans ce document, le département indique que le coût présumé du projet redimensionné dépasserait d'environ 120 millions de francs le crédit de 213 millions (base 1998) prévu dans le crédit global de la NLFA au titre du raccordement de Frutigen. Ce chiffre inclut un transfert de crédit de 23 millions de francs du crédit d'objet «Aménagements des lignes du reste du réseau» vers le crédit d'objet «Axe du Lötschberg». Ce transfert s'est avéré nécessaire car la solution choisie permet de renoncer à la construction de la 3e voie au nord de Frutigen, voie qui avait été prévue initialement pour le passage des longs trains de marchandises.

Le projet de mise à l'enquête, fondé sur la variante minimale, a été remis à l'OFT en avril et peu après la procédure d'approbation des plans a démarré. Dans le cadre de la mise à l'enquête publique des plans, 103 oppositions ont été adressées à l'OFT. Le DETEC a déjà pu approuver les plans le 1er octobre 2001. La construction du projet redimensionné pour le raccordement du tunnel de base du Lötschberg à la ligne principale dans le secteur de Frutigen a ainsi pu démarrer début octobre. Les recours au Tribunal fédéral déposés contre l'approbation des plans n'ont causé aucun retard dans le programme de construction.

En août, l'OFT a informé la Délégation de surveillance de la NLFA de sa décision, prise en cours de procédure, de faire construire le deuxième tube du tunnel à ciel ouvert entre Frutigen et Wengi-Ey dans la phase actuelle, sans toutefois le doter d'équipements ferroviaires. Cette décision a été motivée avant tout par le fait que, dans des conditions de concurrence, la construction du deuxième tunnel en gros œuvre n'entraînerait des surcoûts qu'à hauteur de 17 millions de francs. En automne 2000, ces surcoûts avaient encore été estimés à 50 millions de francs. L'OFT a expliqué que ces surcoûts seraient plus que compensés dans l'éventualité d'une transformation ultérieure du tunnel de base du Lötschberg en ouvrage à deux tubes. De plus, cette décision offre une solution durable, qui permettra d'éviter l'ouverture d'un nouveau chantier de plusieurs kilomètres ainsi que les nuisances que cela suppose.

La Délégation de surveillance de la NLFA a bien accueilli la décision de l'OFT. Cette modification du projet tient compte du désir des autorités communales et cantonales ainsi que d'une large frange de la population concernée de voir se concrétiser une solution durable. Celle qui est proposée offre en outre une souplesse et une performance idéales sur le plan opérationnel. La délégation relève que, puisque l'on a renoncé à installer les équipements ferroviaires, cet investissement est conforme au plan sectoriel du Conseil fédéral et à la décision du Parlement de procéder par étapes. Elle table sur la compensation de ces surcoûts par des économies dans d'autres secteurs de l'axe du Lötschberg.

### 9.3.3 Tunnel de base du Ceneri

Le 15 mars 1999, le Conseil fédéral avait approuvé l'avant-projet d'ATG pour le tunnel de base du Ceneri entre Camorino et Vezia. Le coût de cet ouvrage, d'une longueur de 15 kilomètres, était estimé à 1315 millions de francs. Le tube à double voie proposé par ATG posait cependant problème sur le plan de la sécurité, incitant le Conseil fédéral à différer son choix et à exiger d'ATG un vaste concept de sécurité apportant des éclaircissements sur les avantages et les inconvénients des variantes envisagées, à savoir le tube à double voie proposé ou, comme au tunnel de base du Gothard, deux tubes à une voie distincts, reliés par des galeries transversales.

Se fondant sur ces études et sur proposition de l'OFT, le 3 juillet 2001 le Conseil fédéral a décidé que, pour des questions de sécurité, le tunnel de base du Ceneri sera un ouvrage à deux tubes unidirectionnels. L'OFT avait déjà informé la Délégation de surveillance de la NLFA des résultats des études d'ATG au début 2001. Deux variantes de réalisation échelonnée y étaient proposées.

- Première variante: deux tubes sont percés, dont un seul est équipé pour l'exploitation, l'autre étant laissé à l'état de gros œuvre. Coût estimé: 1610 millions de francs, 2010 millions en tenant compte de l'aménagement ultérieur.
- Deuxième variante: construction d'un tube exploité à une seule voie et d'une galerie de sécurité parallèle, cette dernière pouvant être élargie ultérieurement à la section d'un tube exploité. Coût estimé: 1475 millions de francs, 2110 millions en tenant compte de l'aménagement complet.

Le système choisi permet l'utilisation d'un tunnelier, ce qui permettra de réduire la durée de construction de deux ou trois ans, de sorte que le tunnel pourra déjà être mis en service en 2015 ou 2016.

La Délégation de surveillance de la NLFA a noté que cette modification du projet entraîne des surcoûts liés à la sécurité estimés actuellement à 519 millions de francs (base 1998 avec NIR) par rapport au devis (base 1991). Elle tient toutefois à relever que la différence effective entre cette solution et le tube unique à deux voies prévu initialement ne s'établit qu'à environ 300 millions de francs car, selon l'état actuel de la technique de sécurité, un tunnel à double voie devrait être complété par au moins une galerie de sécurité. Dans le cas du Ceneri, une telle galerie de service aurait entraîné un surcoût de quelque 200 millions de francs, or ce montant n'avait pas été prévu dans le devis. Le coût global de cette variante serait donc de 1515 millions de francs.

Les surcoûts de 519 millions de francs non inclus dans le crédit global de la NLFA devront être couverts par les réserves prévues par le crédit global, à moins qu'ils ne puissent être compensés par des économies réalisées sur d'autres projets. Pour réduire les surcoûts prévus, le Conseil fédéral s'est réservé la possibilité de réaliser l'ouvrage de manière échelonnée. Il prendra cette décision au plus tard trois ans après le début des travaux de construction, vraisemblablement en 2008 ou en 2009.

La construction du tunnel de base du Ceneri est prévue pour la 2e phase de la NLFA (début en 2006). Les fonds affectés à ce tunnel sont encore bloqués pour le moment. Seuls 75 millions de francs ont été libérés jusqu'ici pour les travaux de planification et les sondages.

Dans l'optique de l'arrêté fédéral sur le tunnel de base du Zimmerberg, la Délégation de surveillance de la NLFA s'était exprimée sur la nécessité de respecter le cadre juridique fixé en cas de réalisation anticipée d'importantes parties des projets prévus pour la 2e phase. La décision du peuple et du Parlement de procéder de manière échelonnée ainsi que la limite supérieure des avances fixée à 4,2 milliards de francs dans le règlement du FPF doivent impérativement être observées. De plus, le respect des échéances prévues pour la réalisation des projets financés par le FPF doit être garanti, surtout en ce qui concerne les projets de la 1re étape de la NLFA.

C'est donc avec satisfaction que la délégation a appris que, d'ici début 2003, le Conseil fédéral adressera un message au Parlement relatif à la libération de la tranche bloquée du crédit global de la NLFA (tunnels de base du Ceneri et du Zimmerberg).

## **10 Directives sur le controlling de la NLFA (DCN)**

### **10.1 Mise à jour des DCN par l'OFT**

Les DCN ont deux fonctions: d'une part, elles sont le principal instrument de gestion dont dispose le DETEC, en sa qualité d'autorité de surveillance, vis-à-vis des constructeurs et, d'autre part, elles sont l'un des piliers du système d'alarme de la Délégation de surveillance de la NLFA. C'est pourquoi cette dernière, soucieuse d'accomplir sa mission de haute surveillance avec efficacité, attache une grande importance à ce que les chapitres et annexes des DCN soient adaptés rapidement aux nouvelles conditions cadres et à ce que les parties manquantes ou n'existant pour le moment qu'à l'état de projet soient complétées (cf. Rapport d'activité 2000, ch. 12.2).

Au cours de l'année sous revue, le CDF a relevé que le chapitre «Gestion intégrée», qui est un élément important devant permettre une gestion et une appréciation intégrale à l'échelon des autorités, n'était pas encore prêt.

L'OFT a assuré que, d'ici mars 2002, il compléterait le chapitre «Gestion intégrée», achèverait la rédaction des nouveaux chapitres «Documentation» et «Communication» et actualiserait les chapitres «Gestion des risques» et «Modifications». Avant la fin de l'année sous revue, les autres chapitres avaient déjà été mis à jour et la refonte du chapitre «Organisation» était sous toit.

La Délégation de surveillance de la NLFA considère qu'il est de la plus haute importance de compléter rapidement les DCN afin que les constructeurs puissent les appliquer et les respecter en toute circonstance. À l'avenir, elle contrôlera si elles sont complétées correctement et dans les délais fixés.

## 10.2

### Application des DCN par les constructeurs

Dans ses deux précédents rapports d'activité, la Délégation de surveillance de la NLFA avait soulevé le problème de l'imprécision de certaines données financières et comptables figurant dans les rapports sur la situation de la NLFA (cf. Rapports d'activité 1999, ch. B 2.4, et 2000, ch. 12.3). Elle s'était notamment inquiétée de ce que les problèmes informatiques se retrouvaient, tel un fil rouge, dans tous les rapports de contrôle. Le problème résidait en partie dans le fait que les conditions cadres du projet de NLFA sont en constante mutation, que les DCN ne sont pas encore complètes et que les ressources humaines sont quelquefois insuffisantes. Mais le facteur le plus important était sans doute l'incompatibilité des systèmes informatiques des constructeurs avec celui de l'OFT (cf. ch. 3.3.2 et 3.3.3). En effet, les différentes parties au projet avaient des systèmes différents, ce qui provoquait des problèmes d'interface lors de la transmission des données à l'OFT. De plus, le système d'ATG ne répondait pas aux attentes et a dû être remplacé par un nouveau. Tous ont donc dû être adaptés, ce qui a requis beaucoup de temps, et un grand nombre d'informations relatives à la NLFA ont dû être saisies selon les normes – en perpétuelle évolution – des DCN. Il était ressorti d'une série d'entretiens que la Délégation de surveillance de la NLFA avait eus avec l'OFT et les constructeurs que l'on pouvait tabler sur la suppression de tous les points faibles en rapport avec l'informatique pour le début 2001.

Début 2001, la Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte du rapport de situation de l'OFT sur le 2e semestre 2000, en émettant toutefois quelques réserves. Elle a notamment déploré l'absence d'une présentation détaillée des coûts, indispensable à l'exercice de sa fonction d'autorité chargée de la haute surveillance. Elle a également regretté que, malgré le professionnalisme des personnes concernées et les efforts fournis, les rapports soumis à l'OFT par les constructeurs ne satisfassent pas encore entièrement aux exigences des DCN : la délégation a constaté en particulier que les données transmises à l'OFT n'étaient pas complètes et manquaient de précision.

Lors d'une visite chez ATG à Lucerne, la délégation a interrogé des représentants des services concernés sur ce sujet. Elle a ainsi pu constater que le problème présentait plusieurs facettes: premièrement, l'incompatibilité des systèmes informatiques des constructeurs avec ceux de l'OFT; deuxièmement, les modifications importantes qu'il a fallu apporter aux systèmes des constructeurs pour les adapter aux nouvelles conditions cadres (projet NLFA redimensionné, nouveau crédit global de la NLFA, nouvel indice de renchérissement); troisièmement, les retards intervenus dans la mise en œuvre des modifications structurelles du projet. ATG a pu installer dans les délais une nouvelle application informatique intégrée, mais des problèmes inconnus jusqu'alors se sont manifestés lors du traitement et de la transmission des données.

La Délégation de surveillance de la NLFA a exigé qu'un groupe de travail composé de représentants de l'OFT et des constructeurs mette sur pied un «plan d'action» visant à garantir la mise à jour définitive et la consolidation des données d'ici fin 2001.

Pendant l'année sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a insisté pour que les mesures prévues par le groupe de travail soient mises en œuvre dans les meilleurs délais. Lors de chacune de ses réunions, elle a tenu à être informée des progrès réalisés et des objectifs atteints par le groupe de travail. Elle a ainsi pu constater que la première phase de mise au net des données de base s'est achevée au milieu de l'année, conformément au calendrier, et que l'objectif d'éliminer tous les points faibles d'ici le printemps 2002 pouvait être considéré comme très réaliste. Lors de l'examen du prochain rapport de situation de l'OFT, elle vérifiera le bon fonctionnement du système.

## **11 Équipements ferroviaires**

Avec la progression des travaux de percement des tunnels de la NLFA, les questions relatives à l'exploitation et aux équipements ferroviaires se feront de plus en plus vives. Les deux axes de la NLFA doivent disposer d'équipements ferroviaires modernes et fonctionnels, en particulier dans la perspective de l'exploitation des trains à grande vitesse. Environ 12% du crédit global de la NLFA (base 1998 avec NIR) sont alloués aux équipements ferroviaires.

Dans ce contexte, pendant l'année sous revue la Délégation de surveillance de la NLFA s'est intéressée au système ETCS (European Train Control System) et à la signalisation en cabine.

### **11.1 ETCS Level 2**

Plusieurs systèmes de commande des trains sont utilisés en Europe, ce qui entrave le trafic ferroviaire transfrontalier. C'est pourquoi, dans l'optique de la réalisation d'un réseau ferroviaire européen compétitif, le choix des nouveaux systèmes revêt une importance particulière pour tous les pays concernés. En vertu de l'accord sur les transports terrestres, la Suisse doit assurer l'interopérabilité de son réseau de chemin de fer. Le système ETCS Level 2 est privilégié pour équiper les LGV, en particulier les nouveaux tronçons construits dans le cadre de RAIL 2000 et les deux tunnels de base de la NLFA. Les CFF testent actuellement ce système sur le tronçon Zofingue – Reiden.

La vitesse élevée à laquelle devront rouler les trains pour atteindre l'objectif de réduction des temps de parcours requiert un système de contrôle du trafic sûr. Par exemple, la vitesse des convois sur le tronçon Mattstetten–Rothrist devrait avoisiner les 200 km/h. À une telle vitesse, la reconnaissance des signaux extérieurs par le mécanicien de locomotive n'est plus du tout garantie. Le système ETCS Level 2 résout ce problème en transmettant directement dans la cabine du mécanicien l'ensemble des informations requises via le réseau radio GSM-R (Global System for Mobile Communications-Railways).

Le système ETCS Level 2 équipera les lignes du Gothard et du Lœtschberg. L'OFT a émis une directive à ce sujet le 29 août 2000, directive qui rend obligatoire l'utilisation de ce système d'arrêt automatique des trains avec signalisation en

cabine sur l'axe nord-sud Bâle-Löetschberg. Dans le domaine radio, cette décision implique le recours à un système GSM-R offrant une grande disponibilité.

BLS AT a fait part de son scepticisme vis-à-vis du ETCS Level 2 à l'OFT, mais ce dernier insiste pour que ce système soit utilisé sur la ligne du Löetschberg. Entre-temps, les CFF et BLS AT ont signé les précontrats des conventions dont la conclusion est exigée par la décision de l'OFT du 29 août 2000.

Toutefois, les problèmes rencontrés sur l'axe du Löetschberg son plus nombreux que ceux enregistrés lors des essais sur le tronçon Mattstetten-Rothrist. Pour BLS et BLS AT, il est encore très difficile de se faire une idée précise sur le stade de développement du projet ETCS Level 2. Les déclarations officielles sont souvent en contradiction avec la rétroaction des personnes qui ont visité l'installation pilote, et il est encore trop tôt pour pondérer les différentes sources. Les deux entreprises estiment que ce projet comporte encore des risques non négligeables.

L'OFT a informé la Délégation de surveillance de la NLFA des retards pris sur le calendrier initial. Mais les différentes parties au projet, tant du côté des compagnies de chemin de fer que de celui des industriels, estiment que le temps à disposition jusqu'à la livraison des ressources requises est encore suffisant. Les problèmes techniques devraient ainsi être résolus avant l'exploitation commerciale du nouveau tronçon Mattstetten-Rothrist. L'OFT a rappelé qu'il convient d'adopter des solutions durables. Dans cette optique, il soutient que, dans la situation actuelle, il serait irresponsable de ne pas équiper le tunnel de base du Löetschberg du système ETCS Level 2. De plus, l'évolution sur le plan international nous montre clairement qu'il s'agit là de l'un des piliers de l'interopérabilité du système de sécurité ferroviaire européen.

L'OFT est conscient des risques résiduels du projet, mais après un nouvel examen de la situation, il a maintenu sa décision du 29 août 2000. En cas de retard dans la mise en œuvre du système ETCS Level 2 au Löetschberg, les parties intéressées (BLS SA, BLS AT, CFF SA, industrie) devront examiner des solutions pour assurer l'intérim, jusqu'à ce que le système définitif soit pleinement fonctionnel. L'OFT est donc d'avis qu'il n'y a pas lieu d'évaluer ou de planifier une solution de rechange. Pour les CFF il n'existe pas d'alternative au système ETCS Level 2.

La Délégation de surveillance de la NLFA rappelle que les solutions adoptées doivent être à la hauteur des exigences du futur et des capacités mises à disposition grâce aux investissements d'infrastructure.

## 11.2 Signalisation en cabine

Pour s'informer sur le système de signalisation en cabine, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est rendue sur place, le 12 septembre 2001. Elle a visité une locomotive test équipée de la signalisation en cabine à Olten, puis elle a participé à deux voyages d'essai de nuit sur le tronçon pilote Zofingue – Reiden. Sur le tronçon Zofingue – Sempach, les CFF testent depuis 2000 un nouveau système qui remplace les postes d'aiguillage mécaniques. Deux postes d'aiguillage électroniques situés à Dagmarsellen et Sursee sont ainsi télécommandés à partir d'Olten. Sur le tronçon

pilote, tous les signaux extérieurs ont été éliminés. Ce système permet de simplifier les équipements de voie dans les gares et de supprimer les aiguillages superflus.

Lors de cette visite, la délégation a également soulevé des questions relatives au montant de la commande, à la procédure de soumission et aux critères d'adjudication.

Dans le cadre des adjudications relatives aux équipements ferroviaires, la Délégation de surveillance de la NLFA continuera de s'intéresser aux questions de la sécurité ferroviaire et de la signalisation en cabine.

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

En 2001, la Délégation de surveillance de la NLFA a poursuivi sa haute surveillance sur le respect du droit du travail, du droit des contrats, du droit des étrangers et du droit des assurances sociales sur les chantiers de la NLFA (cf. Rapport d'activité 2000, ch. 7). Elle a pu constater que certaines situations se sont régularisées, mais il reste des lacunes à combler dans l'application des bases légales et contractuelles. Elle doit également déplorer un décès survenu sur le chantier du puits de Sedrun.

### **12.1 Droit du travail et droit des contrats**

Au cours de l'année sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a constaté que le cas du chantier de Sedrun, où des violations graves de la législation sur le travail ont été réprimées, est maintenant clos (cf. Rapports d'activité 2000, ch. 7.1.2 et 1999, ch. B 3.1).

La Commission professionnelle paritaire pour les travaux souterrains (CPPTS) et les inspections du travail ont intensifié leur activité. Outre quelques contrôles complémentaires sur les chantiers de Rarogne / Steg et Mitholz sur l'axe du Lœtschberg, la CPPTS a effectué de nouveaux contrôles de chantiers sur l'axe du Gothard – à Sigrino (galerie de sondage du Ceneri), Bodio et Faido – et sur celui du Lœtschberg – galerie d'accès et base de Ferden. Ces contrôles ont à nouveau révélé l'existence de violation de la législation. Quelques problèmes de fond ont également été soulevés et n'ont pas encore pu être résolus (cf. ch. 12.2 et 12.3).

Une violation grave de la réglementation sur la durée du travail a été signalée au lot 251, galerie d'accès à Amsteg. Sur plainte pénale de l'inspection cantonale du travail (Industrie- und Gewerbeinspektorat), le Tribunal de district d'Uri a condamné deux cadres supérieurs d'une entreprise de construction de tunnels à dix jours d'emprisonnement et à des amendes de 4000 et 3000 francs pour violation de la réglementation sur la durée du travail et du repos. Malgré un avertissement, ils avaient ordonné illégalement des heures supplémentaires sur le chantier de la NLFA d'Amsteg. La société tenait une double comptabilité pour l'enregistrement des



heures de travail. Globalement, les employés ont effectué 5533 heures supplémentaires pour lesquelles les cotisations aux assurances sociales n'ont pas été payées.

La CPPTS s'est également occupée de ce cas. En application de l'art. 6, al. 2, de la convention complémentaire «Travaux souterrains», elle a contraint le consortium Galerie d'accès à verser une peine conventionnelle de 20 000 francs et à payer les frais de procédure ainsi qu'un émolument.

Les contrôles des inspections du travail et de la CPPTS ont également montré que sur de nombreux chantiers, dans la phase initiale et d'installation, les spécialistes et le personnel d'atelier travaillent nettement plus que les plans de travail ne le prévoient. Des durées de travail entre 15 et 18 heures par jour ont pu être constatées. D'une manière générale, les équipes d'entretien semblent avoir de la difficulté à ne pas dépasser la durée maximale du travail autorisée, surtout lorsqu'il s'agit d'effectuer des travaux de remise en état sur les tunneliers.

Bien souvent, les dispositions du droit du travail sont alors violées. Dans de telles situations, certaines inspections cantonales du travail ont déjà adressé des avertissements aux consortiums concernés. Dans la plupart des cas, le contrôle des décomptes de salaires montre que le personnel salarié est payé conformément à la convention nationale de travail (CN) sur la base des travaux effectués. Lorsque ce type de situation est observé, les parties conviennent généralement d'un contrôle complémentaire.

La Délégation de surveillance de la NLFA soutient explicitement les autorités et la CPPTS dans leur combat contre les violations du droit du travail.

Une partie des travailleurs étrangers, qui habitent généralement très loin de leur lieu de travail, souhaitent travailler plus longtemps pendant une période prolongée afin de pouvoir passer plus de jours à leur domicile, ce qui est possible lorsqu'ils viennent de pays voisins. Toutefois la nouvelle loi sur le travail (LTr; RS 822.11) restreint fortement cette possibilité. La nouvelle Convention complémentaire à la CN pour les travaux souterrains, du 15 décembre 2000, mentionne des modèles proposés par le seco qui ont été acceptés par les salariés, conformément à l'art. 28 de la LTr concernant de légères dérogations. Il s'agit, d'une part, du modèle 3/2 avec 6 jours de congé et, d'autre part, du modèle 4/3 avec 5 jours de congé (modèle «Mitholz»). Bien souvent, les travailleurs demandent des modèles différents, qui sont en contradiction avec la LTr sur plusieurs points. Dans ce contexte, les travailleurs ont parfois exercé des pressions sur les consortiums, les menaçant de quitter la Suisse s'il ne leur était pas possible d'obtenir le modèle demandé. Pour la CPPTS, il s'agit de trouver des solutions conformes à l'art. 28 de la LTr qui soient encore tolérables pour le seco et pour la CPPTS.

La Délégation de surveillance de la NLFA s'est entretenue avec des représentants du seco et de l'Office fédéral des étrangers (OFE) au sujet de la coordination et du nombre de contrôles. Elle a ainsi pu constater que les cantons assument leur tâche de protection des travailleurs sur les chantiers de la NLFA et que la circulation des informations est assurée. Mais elle a aussi dû observer que, même s'ils fournissent un effort particulier pour contrôler les chantiers de la NLFA, d'une manière générale

les cantons ne disposent pas des ressources en personnel suffisantes pour contrôler l'exécution de la LTr.

Dans son dernier rapport d'activité, la Délégation de surveillance de la NLFA avait déjà indiqué qu'elle attache une grande importance au respect des dispositions de la LTr et des contrats de travail (cf. Rapport d'activité 2000, ch. 7.1.1). Par rapport aux dispositions légales, elle encourage la mise en place de solutions pragmatiques et responsables, comme cela a été fait pour les modèles de durée du travail. Elle est d'avis que le contrôle de l'exécution de la LTr doit être pleinement assumé à tous les niveaux. La multiplication des contrôles peut avoir un effet préventif et empêcher de nouvelles violations du droit. Elle soutient les instances de contrôle dans leur importante tâche et attend d'elles qu'elles lui signalent toute violation ou tout problème constaté dans ce domaine.

## **12.2 Droit des étrangers**

Les problèmes juridiques rencontrés avec les travailleurs étrangers présents sur les chantiers de la NLFA sont avant tout liés à l'octroi des permis (cf. Rapport d'activité 2000, ch. 7.2). L'Office fédéral des étrangers (OFE) accorde trois types de permis aux travailleurs étrangers. Les résidents sont prioritaires. Le canton du Valais, en particulier, connaît depuis de nombreuses années un chômage saisonnier important. Les autorités locales en ont largement tenu compte et s'efforcent d'intégrer les personnes concernées dans les chantiers de la NLFA. Les autorités tessinoises posent comme conditions aux entreprises qu'elles emploient du personnel résident. Si l'OFE constate des violations graves du droit des étrangers, il prononce une interdiction de délivrer des permis de travail à l'entreprise concernée.

La Délégation de surveillance de la NLFA soutient l'approche stricte de l'OFE dans le domaine des permis de travail et des violations – présumées – contre le droit des étrangers.

## **12.3 Droit des assurances sociales**

Dans son dernier rapport d'activité, la Délégation de surveillance de la NLFA a consacré un large volet aux assurances sociales (cf. Rapport d'activité 2000, ch. 7.3). La question de la couverture sociale des travailleurs étrangers soulève des questions particulières.

La Caisse nationale suisse en cas d'accidents (CNA) est actuellement en prise avec la question de la sécurité sociale des personnes travaillant pour des sociétés domiciliées à l'étranger, qui effectuent des travaux sur les chantiers NLFA. En effet, après la ratification des accords bilatéraux, qui est maintenant imminente, elles seront soumises au droit suisse des assurances sociales. Toutefois, même après l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes, il ne sera possible de four-

nir des services sans disposer d'un permis de travail que pour une durée maximale de 90 jours par année civile.

Pour la CNA, il faut absolument éviter que, dans le contexte de cette libéralisation, le droit suisse des assurances sociales ne soit contourné, car cela pourrait procurer un avantage concurrentiel aux entreprises étrangères ayant des charges sociales plus faibles. Dans ce contexte, il convient de souligner l'importance de la loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse et sur les mesures d'accompagnement (loi sur les travailleurs détachés; RS 823.30) que le Conseil fédéral devrait promulguer lorsque les accords bilatéraux entreront en vigueur (cf. Rapport d'activité 2000, ch. 7.3.1). Cette loi présente l'avantage d'être formulée de manière si générale qu'elle peut aussi être appliquée à des ressortissants d'États tiers. À l'avenir, toutes les autorités et les instances investies de tâches d'exécution pourraient donc s'appuyer sur la loi sur les travailleurs détachés.

Les traités internationaux de coordination (conventions de sécurité sociale) reposent sur le principe suivant : le travailleur détaché temporairement à l'étranger reste soumis au système de sécurité sociale de l'État où il réside régulièrement; en cas de sinistre sur le lieu de travail étranger, les prestations sont versées sur la base des dispositions légales en vigueur sur place, mais elles sont à la charge de la compagnie d'assurances concernée au domicile de l'employeur. L'accord sur la libre circulation des personnes, qui régit notamment les relations entre la Suisse et les Quinze dans le domaine de la sécurité sociale, reprend le principe des traités actuellement en vigueur. D'ailleurs, ces derniers ne seront pas abrogés mais suspendus. Ainsi, dans les cas où l'accord bilatéral ne prévoit aucune réglementation ils resteront applicables, pour autant qu'ils régissent les cas en questions. De nombreux exemples constatés dans l'UE montrent que le statut des travailleurs détachés est souvent utilisé de manière abusive pour assurer les personnes dans le pays où la sécurité sociale coûte le moins cher.

Pour la CNA, la Suisse dispose d'un arsenal juridique suffisant pour imposer une protection appropriée aux salariés des entreprises domiciliées à l'étranger et exécutant des mandats en Suisse avec leur propre personnel.

La Délégation de surveillance de la NLFA attend de toutes les instances concernées qu'elles veillent à ce que les travailleurs disposent toujours d'une couverture d'assurance suffisante. Il lui importe que des différences de couverture d'assurance ne créent pas des distorsions de la concurrence.

Le 13 mars 2001, peu après minuit, un accident s'est produit au fond du puits de Sedrun, à une profondeur de 800 mètres, pendant des travaux d'entretien. Grièvement blessé, un mineur sud-africain de 23 ans est décédé sur place. L'enquête a été menée par le parquet grison. ATG accorde pourtant une grande importance aux questions de sécurité. D'ailleurs, peu avant cet accident la CNA avait confirmé que les normes de sécurité dans le puits de Sedrun étaient exemplaires. ATG exige des consortiums engagés qu'ils lui exposent dans le détail comment ils entendent appliquer les dispositions sur la sécurité du travail et sur la protection des travailleurs. Elle a également organisé des programmes de formation qu'elle a mis à la dispo-

sition de la CNA et exige que tous les travailleurs les suivent régulièrement. Elle effectue aussi des contrôles des connaissances.

La Délégation de surveillance de la NLFA regrette ce décès. Elle soutient tous les efforts déployés pour garantir un niveau de sécurité élevé sur les chantiers de la NLFA et insiste sur la nécessité d'accorder la plus grande priorité à ce thème.

## **13 Sécurité lors de la construction et de l'exploitation de la NLFA**

### **13.1 Sécurité dans les tunnels ferroviaires existants**

Dans son dernier rapport d'activité, la Délégation de surveillance de la NLFA a consacré un large volet aux questions de sécurité (cf. Rapport d'activité 2000, ch. 8). En 2001, suite aux graves accidents survenus dans les tunnels du Tauern, du Mont-Blanc et du Gothard, la priorité a été mise sur la question de la sécurité dans les tunnels ferroviaires en cas d'accident.

En 2000, sur mandat du chef du DETEC, l'OFT a examiné la sécurité des tunnels ferroviaires suisses. Il a publié son rapport final en janvier 2001. L'OFT a examiné, au moyen d'un questionnaire, tous les tunnels du réseau ferré suisse qui étaient en service au 1<sup>er</sup> janvier 2000. Il a notamment analysé l'état des structures et des équipements techniques, la qualité du matériel roulant, l'équipement des services de sauvetage et l'information destinée aux voyageurs sur le comportement à adopter en cas d'incident. Le rapport conclut que le trafic ferroviaire est très sûr, bien plus sûr que le trafic routier. Ainsi la probabilité d'être impliqué dans un accident ferroviaire est-elle environ 45 fois plus faible que d'être victime d'un accident de la route. La sécurité dans les tunnels ferroviaires est encore plus grande, ceux-ci étant par exemple dépourvus de passages à niveau. Des lacunes ont certes été observées dans quelques grands tunnels (de plus de 3000 mètres de long). Dans cette catégorie d'ouvrages le rapport relève certaines faiblesses et indique des mesures spécifiques. Les compagnies de chemin de fer étant responsables de la sécurité dans les tunnels qu'elles exploitent, c'est à elles que l'OFT a demandé de préparer un train de mesures. Celles-ci ont d'ailleurs déjà pris des dispositions pour améliorer la sécurité dans les tunnels.

Malgré les faibles probabilités, il peut tout de même arriver qu'un accident se produise. Les conséquences sont généralement graves et les secours sont extrêmement difficiles, surtout dans les très longs tunnels. On peut imaginer le défi que représenterait pour les secours, en particulier les pompiers, un accident se produisant au milieu du tunnel ferroviaire du Gothard. L'accident qui s'est produit dans le tunnel routier du même nom en a d'ailleurs donné un aperçu. Ainsi, le rapport de l'OFT désigne quelques lacunes dans les grands tunnels. Il importe donc de tout mettre en œuvre pour que des accidents d'une telle gravité ne se produisent pas. C'est dans cette optique que travaille l'OFT. La sécurité dans les tunnels ferroviaires dépend de la qualité du matériel roulant et des équipements des parties fixes du système (voies, caténaires, système d'arrêt automatique etc.). Les mesures de sécurité préconisées

par l'OFT poursuivent quatre objectifs: empêcher les accidents, réduire les dégâts, favoriser l'autosauvetage et le sauvetage par des tiers.

### **13.2 Sécurité opérationnelle des nouveaux tunnels**

Les explications qui précèdent montrent clairement que les questions de sécurité sont également prioritaires dans les nouveaux tunnels de base de la NLFA. Avec ses 57 kilomètres, le tunnel de base du Gothard sera le plus long tunnel jamais construit. On ne dispose donc ni de valeurs de référence, ni de normes. La sécurité des nouveaux tunnels de base est donc constamment ajustée à l'état de la science et répond en tout cas aux critères valables sur le réseau européen à grande vitesse.

Le rapport de l'OFT consacre également un bref chapitre aux exigences de sécurité dans les nouveaux tunnels. Il donne aussi quelques exemples concernant le tunnel de base du Gothard:

- deux tubes à une voie, chacun des tubes servant d'issue de secours pour l'autre;
- deux stations de secours, au premier et au deuxième tiers du tunnel, équipées spécifiquement pour l'autosauvetage et le sauvetage par des tiers, ainsi que d'une amenée d'air frais et d'un système d'aspiration des fumées;
- galeries transversales entre les deux tubes exploités tous les 325 m;
- températures permettant l'évacuation des voyageurs (autosauvetage) et le travail des sauveteurs (sauvetage par des tiers) en cas d'accident;
- mains courantes et éclairage des issues de secours.

Des normes minimales pour le matériel roulant sont également définies. Ainsi, par exemple, le train doit pouvoir rouler pendant 15 minutes après la déclaration d'un incendie à bord.

### **13.3 Planification des aspects liés à la sécurité**

La planification des mesures de sécurité applicables aux nouveaux tunnels intervient à plusieurs niveaux. Les compagnies de chemin de fer ont reçu le mandat de prévoir un concept de sécurité global pour la réalisation d'AlpTransit, concept qu'elles doivent adapter au fur et à mesure de l'évolution de la planification. Du côté des autorités, l'OFT a institué l'organisation de projet «Rapport de sécurité AlpTransit» dont la mission consiste à réaliser des études sur la sécurité des installations et équipements en dehors des procédures régulières. Les rapports de sécurité sont élaborés par un organe de direction sous la houlette de la division Technique de l'OFT. La section Sécurité des installations de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) est également représentée dans cet organe. En sa qualité d'autorité de surveillance et d'approbation en matière de sécurité, l'OFT a également mis sur pied une commission de suivi qui intègre des scientifiques ainsi que des experts de la CNA et des services du feu, et dont la fonction est de fournir un soutien à l'organe de direction. Le commandant des sapeurs-pompiers de Zurich participe par exemple aux réunions de ce groupe.

Pendant la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a demandé à l'OFT de l'informer sur les mesures de planification prises en matière de sécurité opérationnelle. Elle approuve le fait d'avoir fait appel à des spécialistes des divers domaines concernés (pompiers, services de santé, services de lutte contre les accidents chimiques etc.).

La Délégation de surveillance de la NLFA attache la plus grande importance à ce que ces questions soient analysées correctement, afin que les mesures et les décisions nécessaires puissent être prises suffisamment tôt. Tous les moyens doivent être mis en œuvre pour éviter qu'un accident grave ne se produise ou que les équipements des tunnels doivent être modifiés à grands frais, peu après l'ouverture, pour cause de carences du système de sécurité. La délégation est consciente des difficultés auxquelles sont confrontés les experts, dans la mesure où ils avancent en terre vierge et où l'on ne dispose pas de valeurs empiriques pour des tunnels d'une telle longueur. De plus, toute mesure d'ordre technique ou organisationnel comporte inévitablement un risque résiduel.

### III. Conclusion

Au cours de l'année, l'activité de la Délégation de surveillance de la NLFA a été centrée sur les surcoûts et les retards qui se profilent, sur l'adjudication des derniers lots principaux au Gothard, sur les efforts déployés en vue de trouver une solution durable et financièrement supportable pour le tracé de la ligne dans le canton d'Uri et sur l'adaptation et la mise en application intégrale de la gestion des projets. Tous ces sujets ne manqueront pas de tenir la délégation en éveil en 2002. À cette fin, elle entend poursuivre et renforcer les bons rapports qu'elle entretient avec les responsables de projet à tous les niveaux.

La réalisation de la NLFA est un projet de grande envergure, dont la complexité entraîne toutes les parties prenantes – la Suisse et les Suisses ainsi que les personnes chargées de la planification, de la mise en œuvre ou de la surveillance – en terre inconnue, tout du moins en partie. Dans un tel contexte, quiconque doit prendre une décision se doit de le faire au plus proche de sa conscience, en tenant compte des intérêts et exigences les plus divers. Dans le présent rapport, fidèle à son mandat et dans l'esprit de la haute surveillance parlementaire, la Délégation de surveillance de la NLFA a rendu compte essentiellement des faits et constatations controversés ou critiqués. Ainsi, les nombreux points positifs qu'elle a pu relever lors de ses investigations et dans le cadre des contacts directs qu'elle a eus tout au long de l'année n'ont pas pu être suffisamment mentionnés. Elle tient donc, en conclusion, à remercier le Conseil fédéral, le personnel du CDF, de l'OFT, des autres services fédéraux et des constructeurs qui, jour après jour, relèvent ce grand défi avec détermination et compétence. Enfin, ces remerciements vont aussi à tous ceux qui travaillent sur ces grands chantiers, parfois au péril de leur vie, et grâce à qui, en fin de compte, il est possible de concrétiser et d'appliquer tous ces arrêtés et autres concepts.

## Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
ATG	AlpTransit Gothard SA
BLS AT	BLS AlpTransit SA
BT	Bodensee-Toggenburg-Bahn
CDF	Contrôle fédéral des finances
CFE	Chemins de fer fédéraux SA
CN	Convention nationale de travail
CNA	Caisse nationale suisse en cas d'accidents
CPPTS	Commission professionnelle paritaire pour les travaux souterrains
DCN	Directives sur le controlling de la NLFA
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
ETCS	European Train Control System
FPF	Fonds pour les grands projets ferroviaires
GSM-R	Global System for Mobile Communications-Railways
IR-AT	Groupe de travail « Indice de renchérissement AlpTransit »
KBOB	Coordination des services fédéraux de la construction et de l'immobilier
LREC	Loi sur les rapports entre les conseils
LTr	Loi sur le travail
NIR	Nouvel indice de renchérissement de la NLFA
ODT	Office fédéral du développement territorial
OFE	Office fédéral des étrangers
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
Otransa	Ordonnance sur le transit alpin
PO SiB-AT	Organisation de projet « Rapport de sécurité AlpTransit »
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
SA	Société anonyme
seco	Secrétariat d'État à l'économie
SOB	Südost-Bahn



**Bases légales**

Arrêté 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, des dispositions transitoires de la nouvelle Constitution fédérale; RS 101)
Arrêté sur le financement du transit alpin	Arrêté fédéral du 8 décembre 1999 sur le nouveau crédit global pour la NLFA (FF 2000 142)
Arrêté sur le transit alpin	Arrêté fédéral du 4 octobre 1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (RS 742.104)
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 rapports entre les conseils	Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (LREC ; RS 171.11)
Ordonnance sur le transit alpin	Ordonnance du 28 février 2001 sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (Otransa ; RS 742.104.1)
Règlement du fonds	Arrêté fédéral du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (RS 742.140)

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

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

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Délégation de surveillance de la NLFA (DSN)</li> </ul>	<p>contrôle parlementaire de l'Administration et haute surveillance financière sur la réalisation de la NLFA (concomitants / a posteriori)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– sur la conformité des prestations ainsi que sur le respect des bases légales, des délais, des coûts et des crédits</li> <li>– sur l'organisation des projets et de la surveillance</li> <li>– sur l'exercice des fonctions de surveillance et de gestion par les autorités de surveillance</li> <li>– sur la base des critères du contrôle parlementaire de l'Administration (légalité, opportunité, capacité, efficacité) et de la surveillance financière (légalité, urgence, rentabilité et économie)</li> <li>– en coordination avec la Délégation des finances et les commissions dont émane la Délégation de surveillance de la NLFA</li> </ul>
<p><b>Conseil fédéral</b></p>	<p>commentant</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– surveillance stratégique du projet</li> <li>– notamment, libération des crédits d'engagement et décision sur les crédits additionnels</li> </ul>
<p><b>Contrôle fédéral des finances (CDF)</b></p>	<p>haute surveillance financière au niveau des autorités (concomitante/a posteriori)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– coordination des programmes de vérification des organes de révision des constructeurs, du FISP OFT et de la section AlpTransit de l'OFT (selon l'ordonnance sur le transit alpin et les directives du CDF)</li> <li>– vérifications auprès de l'OFT quant à la conception et à l'exécution des contrôles</li> <li>– contrôles directs, formels et matériels, chez les constructeurs, notamment dans les domaines des soumissions et adjudications, de la marche des affaires et de la gestion des contrats</li> <li>– mandat de réviseur des comptes du Fonds pour les grands projets ferroviaires</li> <li>– établissement de rapports de révision et de prises de position à l'intention de la Délégation de surveillance de la NLFA et de la Délégation des finances des Chambres fédérales</li> </ul>

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

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
– Commission d'experts OFT	commission de suivi technique de l'OFT	– examen de questions techniques spécifiques (géologie, hydrologie, technique de construction des tunnels, technique ferroviaire, etc.)
<i>Office fédéral des étrangers OFE</i>	surveillance dans le domaine du droit des étrangers	– octroi de contingents de travailleurs – coordination avec les constructeurs, les entreprises (consortiums), la CNA, les offices cantonaux du travail et de la police des étrangers, les inspections cantonales du travail ainsi que la Commission professionnelle paritaire pour les travaux souterrains
<i>Secrétariat d'État à l'économie (seco)</i>	surveillance (et exécution) dans le domaine de la loi sur le travail	– exécution directe seulement pour l'octroi de permis 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 chargés de l'exécution et de la CNA
<i>Office fédéral des assurances sociales (OFSP)</i>	surveillance générale dans le domaine des assurances sociales	– surveillance dans le domaine des questions fondamentales relevant du droit des assurances sociales
CNA	réglementation et exécution dans le domaine de la sécurité des travailleurs	– coordination avec le seco : régie dans les domaines de la sécurité des travailleurs et de la loi sur le travail, pour les travaux souterrains, dans les secteurs où prévaut la loi sur l'assurance-accidents (selon circulaire de l'OFDE d'avril 1998)
<b>Cantons NLFA</b>	Offices cantonaux du travail	– examen des demandes de permis de travail – mise en œuvre de mesures appropriées concernant le marché du travail – conseil / placement des demandeurs d'emploi par les ORP

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
Offices cantonaux de la police des étrangers	exécution du droit des étrangers	– octroi des permis de travail
Inspections cantonales du travail	exécution de la loi sur le travail et de la loi sur l'assurance-accidents (pour autant que la CNA ne soit pas compétente)	– contrôles sur les chantiers de la NLFA dans le cadre de l'exécution de la loi sur le travail – coordination avec la CNA (selon circulaire de l'OFDE d'avril 1998)
<b>Constructeurs</b>		
AlpTransit Gothard SA (ATG)	maîtres d'ouvrage	– responsabilité principale concernant la planification et la fourniture des prestations commandées, y compris le respect des coûts et des délais conformément aux conventions passées entre la Confédération et les constructeurs
BLS AlpTransit SA (BLS AT)		– responsabilité principale des adjudications et des contrats en conformité avec les Directives sur le controlling de la NLFA
CFF SA		– responsabilité principale pour tous les risques sauf en cas de modification de la commande par la Confédération
BLS SA		– modification du cadre juridique de la NLFA
Bodensee-Toggenburg-Bahn (BT)		– retards dans la mise à disposition des ressources financières par la Confédération
Städost-Bahn (SOB)		– risques géologiques imprévus
Chemin de fer Furka-Oberalp (FO)		– responsabilité légale des sociétés
Rhätische Bahn (RhB)		– contrôle interne de la bonne tenue des comptes
– Services de révision interne	controlling financier interne	– examen des procédures et des processus
<i>Organes de révision statutaires</i>	révision externe	– examen de conformité au droit et aux statuts de la comptabilité financière des constructeurs

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
<p><b>Partenaire CCT</b> Commission professionnelle paritaire pour les travaux souterrains (CPPTS)</p>	<p>contrôle et exécution de la convention nationale du secteur principal de la construction</p>	<p>– poursuite des violations de la Convention nationale de travail</p>

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>3812</b>
<b>1 Mandat</b>	<b>3824</b>
1.1 Bases	3824
1.2 Droits à l'information	3824
1.3 Rapports aux commissions dont sont issus les membres de la Délégation de surveillance de la NLFA	3825
<b>2 Composition</b>	<b>3826</b>
<b>3 Activités de contrôle</b>	<b>3827</b>
3.1 Séances	3827
3.2 Objets du Conseil fédéral	3827
3.2.1 Conventions AlpTransit relatives à l'aménagement du tronçon Saint-Gall–Arth–Goldau conclues entre la Confédération et les compagnies de chemin de fer concernées	3827
3.2.2 Ordonnance sur le transit alpin	3828
3.2.3 Autres décisions du Conseil fédéral	3828
3.3 Rapports du CDF	3828
3.3.1 Nouvelles directives du CDF en matière de coordination des activités de contrôle relatives au projet NLFA	3828
3.3.2 Contrôle de rentabilité des services informatiques de l'OFT	3829
3.3.3 Efficacité de la section AlpTransit de l'OFT	3830
3.3.4 Prise de position sur les rapports de situation de l'OFT	3831
3.3.5 Évaluation du processus de prévision des coûts finaux de BLS AT	3831
3.3.6 Examen des adjudications de BLS AT	3832
3.3.7 Examen des adjudications d'ATG	3832
3.4 Contrôles complémentaires et spéciaux de l'OFT	3833
3.4.1 Contrôles dans le domaine des contrats et des adjudications	3833
3.4.2 Contrôle des coûts	3833
3.5 Rapports de gestion des constructeurs	3834
3.5.1 Réserve des réviseurs externes	3834
3.5.2 Structure juridique des constructeurs constitués en sociétés anonymes et marge de manœuvre en la matière	3835
3.5.3 Nouvelle organisation de la direction d'ATG	3835
3.5.4 Honoraires des administrateurs des constructeurs	3836
<b>4 Compétences et responsabilités</b>	<b>3836</b>
<b>5 Crédits</b>	<b>3838</b>
5.1 Crédits d'engagement	3838
1.1.1 Ajustement du crédit global au nouvel indice de renchérissement de la NLFA	3838
5.1.2 Augmentation du crédit d'objet concernant les aménagements de la Surselva	3841



5.2 Crédits de paiement	3842
5.2.1 Simulations du fonds par l'OFT	3842
5.2.2 Augmentation d'un crédit de paiement par le Conseil fédéral	3844
<b>6 Coûts</b>	<b>3844</b>
6.1 Coûts finaux présumés pour les ouvrages «Axe du Gothard» et «Axe du Loetschberg» à fin octobre 2001	3844
6.2 Surcoûts présumés liés aux projets à fin octobre 2001	3845
6.2.1 Nature des surcoûts liés aux projets sur l'axe du Gothard à fin octobre 2001	3846
6.2.2 Nature des surcoûts liés aux projets sur l'axe du Loetschberg à fin octobre 2001	3847
6.3 Planification de compensation	3847
6.4 Surcoûts présumés liés au renchérissement	3848
6.4.1 Structure des coûts liés au renchérissement	3848
6.4.2 Nouvel indice de renchérissement de la NLFA à partir de 1999	3848
<b>7 Délais</b>	<b>3849</b>
7.1 Délais au Gothard	3849
7.2 Délais au Loetschberg	3850
7.3 Délais concernant les autres ouvrages	3850
<b>8 Adjudications</b>	<b>3851</b>
8.1 Compétence d'adjudication des lots NLFA	3851
8.2 Directives de la Délégation de surveillance de la NLFA du 7 février 2001 sur les mesures en cas de dépassement de crédit lors des adjudications des lots NLFA	3851
8.3 Adjudications au Gothard	3852
8.4 Adjudications au Loetschberg	3854
<b>9 Raccordements NLFA</b>	<b>3855</b>
9.1 Raccordement aux voies d'accès de l'étranger	3855
9.2 Voies d'accès en Suisse	3856
9.2.1 Ouvrage NLFA «Aménagements des lignes du reste du réseau»	3856
9.2.2 Autres voies d'accès en Suisse	3857
9.3 Jonctions et raccordements aux lignes principales	3857
9.3.1 Tracé de la NLFA dans le canton d'Uri	3857
9.3.2 Raccordement à la ligne principale dans le secteur de Frutigen	3859
9.3.3 Tunnel de base du Ceneri	3861
<b>10 Directives sur le controlling de la NLFA (DCN)</b>	<b>3862</b>
10.1 Mise à jour des DCN par l'OFT	3862
10.2 Application des DCN par les constructeurs	3863
<b>11 Équipements ferroviaires</b>	<b>3864</b>
11.1 ETCS Level 2	3864
11.2 Signalisation en cabine	3865

<b>12</b>	<b>Droit du travail, droit des contrats, droit des étrangers et droit des assurances sociales sur les chantiers NLFA</b>	<b>3866</b>
12.1	Droit du travail et droit des contrats	3866
12.2	Droit des étrangers	3868
12.3	Droit des assurances sociales	3868
<b>13</b>	<b>Sécurité lors de la construction et de l'exploitation de la NLFA</b>	<b>3870</b>
13.1	Sécurité dans les tunnels ferroviaires existants	3870
13.2	Sécurité opérationnelle des nouveaux tunnels	3871
13.3	Planification des aspects liés à la sécurité	3871

*Annexes*

<b>1</b>	<b>Abréviations</b>	<b>3874</b>
<b>2</b>	<b>Bases légales</b>	<b>3875</b>
<b>3</b>	<b>Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA): principales instances investies de tâches de surveillance, de contrôle et d'exécution</b>	<b>3876</b>