

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 2004

du 27 avril 2005

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales sur ses activités en 2004, établi en application de l'art. 20, al. 5, de l'arrêté fédéral du 4 octobre 1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin; RS 742.104), et nous vous prions d'en prendre acte.

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

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

27 avril 2005

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

Le président, Thomas Pfisterer, conseiller aux Etats
Le vice-président, Otto Laubacher, conseiller national

Condensé

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

Dans le cadre de sa haute surveillance, la Délégation de surveillance de la NLFA évalue si le Conseil fédéral remplit correctement sa fonction de surveillance dans le domaine de la NLFA. La haute surveillance de la Délégation de surveillance de la NLFA est sélective et thématique, tandis que la surveillance du Conseil fédéral est générale et exhaustive. La délégation n'a aucun pouvoir de décision ou droit d'émettre des directives. Elle peut adresser des doléances ou des recommandations au Conseil fédéral ou en faire adopter par les commissions des finances (CdF), les commissions de gestion (CdG), les commissions des transports et des télécommunications (CTT) ou la délégation des finances (DélFin). Ce faisant, elle n'endosse aucune responsabilité, ni pour les décisions prises par ces instances, ni pour la surveillance immédiate du Conseil fédéral sur l'administration et sur des tiers. La surveillance immédiate et le pouvoir d'émettre des directives restent la compétence exclusive du Conseil fédéral.

Rapports relatifs à la surveillance de la NLFA

Si la Délégation de surveillance de la NLFA estime que les commissions de contrôle (CdF et CdG), les CTT ou la DélFin doivent intervenir dans leur sphère de compétences, elle formule des propositions et recommandations à leur intention. Elle le fait immédiatement si elle le juge nécessaire, mais au plus tard dans son rapport d'activité.

Il incombe aux commissions de contrôle de rendre compte de l'activité de la délégation au Parlement. Le rapport d'activité de la Délégation de surveillance de la NLFA sera mis à l'ordre du jour des deux Chambres par les CdG et par les CdF en alternance, la première fois lors de la session d'été 2005. En 2005, ce sera le tour des CdG.

L'OFT rédige, publie et commente les rapports d'étape. La Délégation de surveillance de la NLFA les examine et les évalue pour le compte des commissions mères et du Parlement. Le rapport d'activité 2004 restitue l'essentiel des observations, des évaluations, des doléances et des recommandations formulées par la Délégation de surveillance de la NLFA en 2004. Pour être le plus proche possible de la réalité, il tient aussi compte des développements importants intervenus de janvier à avril 2005.

Le présent rapport s'appuie sur les données et informations apportées par les personnes et les services engagés dans le projet, mais aussi, et surtout, sur les faits et chiffres fournis dans les rapports d'étape NLFA n° 17 (au 30 juin 2004) et n° 18 (au 31 décembre 2004). Ces renseignements se rapportent essentiellement à la description actualisée du projet (situation) et à l'évolution attendue (projections) dans les domaines des prestations, des coûts, des crédits et des échéances, ainsi qu'aux estimations de risques. L'examen, le contrôle de plausibilité et la vérification des données sont des tâches qui incombent en priorité à l'OFT. Dans les domaines cruciaux – coûts, échéances, crédits –, le présent rapport résume aussi les observa-

tions et les appréciations de l'OFT, des constructeurs et des gestionnaires qui sont formulées dans leurs rapports d'étape. Pour le reste, il procède par renvoi aux résumés des rapports d'étape, qui sont publiés, ainsi qu'aux explications données dans les différents messages du Conseil fédéral concernant la NLFA.

Priorités thématiques de la Délégation de surveillance de la NLFA

Lorsque, dans un domaine particulier, la Délégation de surveillance de la NLFA estime qu'il y a matière à intervenir dans la sphère de compétences des CdF, des CdG, des CTT ou de la DélFin, elle formule des recommandations concrètes à leur intention dans son rapport d'activité. Le présent rapport ne comporte aucune recommandation aux commissions mères ou à la DélFin.

Dans ses rapports d'activité relatifs aux années 1999 à 2003, la Délégation de surveillance de la NLFA a présenté les résultats de son travail sous la forme d'observations, a donné son appréciation de certains points essentiels et a formulé des recommandations à l'intention des instances soumises à sa surveillance (Conseil fédéral, autorités fédérales, constructeurs et gestionnaires), de ses commissions mères (CdF, CdG, CTT) et de la DélFin. Ces observations, appréciations et recommandations sont résumées dans le tableau synoptique de l'annexe 12. La Délégation de surveillance de la NLFA assurera le suivi de ces objets.

Bases juridiques et politiques: exécution par le Conseil fédéral et le département

Durant la période sous examen, la Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte du rapport du Conseil fédéral relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1. Elle a aussi pu constater que certains points importants des directives sur le controlling de la NLFA avaient été révisés fin mai 2004, notamment ceux visant l'amélioration des flux d'informations et une délimitation plus précise des critères de déclenchement des déclarations d'événement.

Coûts: bases

Durant la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a longuement débattu de la problématique de la présentation des coûts avec l'OFT et les constructeurs, et elle a demandé à l'OFT de réfléchir à un mode de représentation transparent et intelligible, pour répondre au besoin d'information du public et des instances politiques. Les résultats de cette réflexion ont été intégrés dans les chapitres correspondants.

Coûts: causes et facteurs de l'augmentation

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que l'OFT présente l'évolution des coûts de manière transparente, structurée et intelligible.

Le coût global de la NLFA a augmenté de 28 % environ depuis 1998. Les causes principales de la hausse sont les suivantes:

-
1. *Exigences de sécurité plus élevées, en particulier le système adopté pour le tunnel de base du Ceneri (deux tubes, rameaux de communication) et l'augmentation du nombre de rameaux de communication dans les tunnels de base du Saint-Gothard et du Lœtschberg.*
 2. *Progrès de la technique ferroviaire, surtout l'ETCS (y compris signalisation de substitution à l'ETCS Level 2 avec signaux conventionnels aux portails du tunnel de base du Lœtschberg), et technique ferroviaire au Saint-Gothard.*
 3. *Améliorations dans l'intérêt de la population et de l'environnement à Frutigen (abaissement, technique ferroviaire) et à Uri (Saint-Gothard Nord/bifurcation souterraine).*

L'augmentation des coûts est donc due avant tout à des modifications de la commande motivées par des facteurs politiques et juridiques. Cette catégorie représente en effet plus de la moitié des surcoûts (env. 49 % au Lœtschberg et 62 % au Saint-Gothard). A cela s'ajoutent d'autres surcoûts dus à des facteurs politiques et juridiques (env. 5 % au Lœtschberg et 20 % au Saint-Gothard).

Les surcoûts ne sont donc pas autant imputables à la technique et à l'administration qu'on ne pourrait le croire. Contrairement à ce que l'on entend souvent, la géologie tient une place de second ordre (env. 5 à 13 %). Les adjudications désavantageuses et le résultat négatif du décompte final des constructeurs jouent un rôle plus important (en tenant compte de l'avancement des travaux, env. 5 % au Saint-Gothard et jusqu'à 42 % au Lœtschberg).

Coûts: proportion des modifications de la commande de la Confédération

La Délégation de surveillance de la NLFA constate qu'une grande partie des modifications de projet est imputable à des modifications de la commande de la Confédération. Sur les 3,589 milliards de francs de surcoûts attestés, seul 1,8 milliard environ a été approuvé jusqu'ici par l'OFT.

La Délégation de surveillance de la NLFA estime que l'évolution des coûts est critique en ce qui concerne le tracé de la ligne dans le canton d'Uri et la technique ferroviaire.

Alors que les parties de projet concernant Uri (Saint-Gothard Nord et Erstfeld) sont encore en phase de planification, les coûts finals prévisionnels y sont en constante augmentation. Des modifications de projet représentant des surcoûts de 500 millions de francs environ sont déjà attestées. Cela équivaut à près de 68 % des coûts de référence initiaux, fixés à 740 millions de francs, des tronçons Saint-Gothard Nord et Erstfeld.

En déposant le projet concernant la technique ferroviaire, ATG a annoncé des surcoûts d'environ 290 millions de francs, dont 45 étaient déjà compris dans la projection du coût final établie au milieu de 2004.

Coûts conformes à la marge de précision des coûts de $\pm 15\%$

L'écart entre les coûts finaux prévisionnels, qui atteignent 16,346 milliards de francs, et la commande actualisée de la Confédération, qui se monte à 14,6 milliards, est de 1,8 milliard de francs. La Délégation de surveillance de la NLFA constate que les coûts finaux prévisionnels se situent à l'intérieur de la marge de précision des coûts de $\pm 15\%$ par rapport à la commande actualisée de la Confédération (commande initiale et commandes ultérieures).

Coûts: approche des modifications de projet

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte que de nombreuses modifications ont encore été annoncées par ATG, tant pour les études de projet que pour la réalisation. Celles qui ont les implications financières les plus lourdes sont les modifications en rapport avec les procédures d'approbation des plans en cours. Ce n'est qu'à l'achèvement de ce processus que les conditions seront remplies pour créer des dossiers de mutation. Pour qu'il soit possible de prévoir et de garantir le financement, il est impératif que des dossiers de mutations incluant un devis soient présentés au plus vite. Dans son rapport d'étape, ATG répartit toutes les propositions de modification selon deux sphères de risques: celle de la Confédération et celle du constructeur.

La Délégation de surveillance de la NLFA invite l'OFT à clarifier les questions suivantes dans les mois à venir et à lui en rendre compte:

- Définition de la notion de modification de la commande*
- Réglementation des compétences*
- Ampleur et réflexion coûts-efficacité*
- Degré nécessaire d'adaptation à l'état de la technique et aux normes*

Coûts: précision et fiabilité des projections

L'évaluation de la fiabilité des pronostics à l'aide de la marge de variation des coûts montre que les coûts finaux prévisionnels peuvent fluctuer d'environ 1,3 milliard de francs. L'évaluation de la fiabilité des pronostics à l'aide d'une analyse des risques met en évidence des surcoûts éventuels à concurrence de 1,1 milliard de francs contre des économies potentielles de 100 millions environ. Durant l'année écoulée, les surcoûts et les économies en puissance ont diminué de 300 et 250 millions de francs respectivement. Le tunnel de base du Zimmerberg et le tunnel du Hirzel n'ont pas été pris en considération dans ces analyses des risques.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que la tendance haussière des coûts reste plus tangible que les réductions qui seraient nécessaires pour respecter le cadre financier. Elle s'attend donc à de nouvelles augmentations. Les réserves qui couvrent les risques éventuels de surcoûts ne sont pas contenues dans les coûts finaux prévisionnels. Cela signifie que, dans l'état actuel des connaissances et toutes choses égales par ailleurs (contexte légal et financier), les coûts finaux prévisionnels pourraient osciller entre 16,2 milliards de francs au mieux et un peu plus de 17,4 milliards dans le pire des cas.

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

La valeur actualisée de l'indice de renchérissement de la NLFA (IRN), provisoirement fixée à 119,2 points, nécessite un relèvement du crédit d'environ 687,7 millions de francs à raison du renchérissement de l'indice. Si l'on y ajoute les charges imputables au renchérissement après contrat (293,16 mio.), les intérêts intercalaires (env. 172,6 mio.) et la TVA (env. 151,7 mio.), la rallonge nécessaire actuellement est d'environ 1,3 milliard de francs, soit 8,4 % du crédit global de la NLFA (situation fin 2004).

Coûts: maigres réserves centralisées dans les mains du Conseil fédéral

La Délégation de surveillance de la NLFA estime que le système actuel de gestion des réserves par le Conseil fédéral a fait la preuve de son efficacité. La pression financière exercée en permanence sur tous les intervenants permet une utilisation économe des ressources en même temps qu'elle les protège des sollicitations des cantons, des particuliers et des entreprises. Le corollaire de ce système est la pleine responsabilité du Conseil fédéral pour la mise en œuvre continue de nouvelles mesures d'optimisation des coûts. La Délégation de surveillance de la NLFA est d'avis que le système actuel ne doit pas être modifié.

Optimisation du projet et des coûts: mesures de compensation des constructeurs

Durant la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a de nouveau suivi de près les efforts de compensation déployés par les constructeurs. Elle a constaté qu'un certain nombre de mesures ont pu être réalisées sur le plan opérationnel, ou sont en phase de planification ou d'exécution. Globalement, jusqu'à fin 2004 les compensations ont débouché sur des économies de quelque 247 millions de francs (fin 2003: 159 mio.). Les constructeurs estiment que, dans leur sphère de compétences, les gisements d'économies pouvant être exploités par le biais de mesures de compensations sont largement épuisés, ce dont la délégation a pris acte.

La Délégation de surveillance de la NLFA en conclut que les montants économisés grâce aux mesures examinées et mises en œuvre n'équilibreront pas, et de loin, la hausse des coûts. Au vu de la dynamique des coûts et pour réaliser des économies supplémentaires, les constructeurs doivent continuer d'envisager des mesures de compensation et, si possible, les mettre en œuvre. L'abandon d'ouvrages complets que le Conseil fédéral décide ou propose au Parlement n'en revêt que plus d'importance. A cet égard, le Conseil fédéral et l'OFT sont priés d'informer la Délégation de surveillance de la NLFA de leurs démarches en temps opportun.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte qu'il n'y avait plus que quelques possibilités de compensation encore envisageables sur l'axe du Lætschberg, notamment la réalisation d'une coque plus mince dans les galeries d'accès et d'un revêtement simplifié dans les diagonales d'échange, ainsi qu'une révision à la baisse des paramètres de sécurité. L'OFT examine les propositions et rendra compte de ses décisions à la Délégation de surveillance de la NLFA vers la fin du premier semestre 2005.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte du rapport d'ATG relatif à la planification des mesures de compensation sur l'axe du Saint-Gothard, remis à l'OFT durant le premier trimestre 2005. Globalement, ce rapport souligne que le potentiel d'économies substantielles n'est pas élevé, en raison du stade actuel des études de projet et des travaux. L'OFT examine les propositions et rendra compte de ses décisions à la Délégation de surveillance de la NLFA vers la fin du premier semestre 2005.

Optimisation du projet et des coûts: adaptation des normes par les autorités fédérales

S'agissant d'autres possibilités d'économies sur l'axe du Saint-Gothard, en avril 2005 les résultats de trois études concernant l'adaptation des prescriptions et des normes fédérales étaient encore attendus:

- Expertise externe concernant l'ampleur des mesures d'étanchéité dans les tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri*
- Expertise concernant l'échelonnement du tunnel de base du Ceneri*
- Expertise de l'OFT concernant la technique ferroviaire au Saint-Gothard*

Selon l'OFT, les résultats seront connus au plus tard à la fin du premier semestre 2005.

Optimisation du projet et des coûts: échelonnement des projets et redimensionnement de parties de projet par le Parlement

Le Conseil fédéral a indiqué que l'argent à disposition suffirait au-delà de 2007 pour les ouvrages FTP en cours de réalisation, notamment pour la NLFA, y compris le tunnel de base du Ceneri, et pour les ouvrages de la première phase du raccordement aux LGV. Si nécessaire, il serait en outre possible de supprimer environ 632 millions de francs au titre du tunnel de base du Zimmerberg et 216 millions pour la liaison avec la rive gauche du lac de Zurich (prix 1998). Ces deux ouvrages ont été mis en attente jusqu'à la mise en consultation du projet sur le développement futur des grands projets ferroviaires (ZEB), en 2007.

Crédit global de la NLFA: déficit de financement et montant à financer

Les coûts finals prévisionnels à fin 2004 dépassent le crédit global de la NLFA (réserves comprises) relevé à 15 604 millions de francs le 10 juin 2004 (prix 1998). Le déficit de financement de la NLFA, autrement dit le montant supplémentaire à financer par rapport au crédit global s'élevait à 742 millions de francs environ à fin 2004. Si l'on considère la situation sous l'angle des crédits, pour garantir une couverture suffisante des coûts finals prévisionnels et du risque de surcoûts il manque actuellement un montant de 1,8 milliard de francs environ.

La Délégation de surveillance de la NLFA avertit qu'un message relatif à un nouveau crédit additionnel devra être soumis au Parlement en temps opportun si les mesures de gestion des coûts telles qu'optimisations de projet, échelonnement ou redimensionnement de parties de projet s'avèrent insuffisantes. Cet aspect revêt

d'autant plus d'importance que les bases légales ne prévoient aucune échéance formelle pour la réalisation de la NLFA.

Crédit global de la NLFA: changement de paradigme dans l'approche du crédit d'engagement

La Délégation de surveillance de la NLFA constate, à l'intention des CdF, que les engagements contractés par le Conseil fédéral jusqu'en avril 2005 ne dépassent pas les crédits d'engagement votés par le Parlement. Il n'y a donc pas matière à intervenir dans l'immédiat. Il est suffisant d'informer les CdF sur ces discussions internes, notamment parce que le Parlement examine actuellement une nouvelle loi sur les finances de la Confédération.

Fonds FTP: modification du financement – priorité à la NLFA

Le projet de modification du financement des projets FTP maintient le volume des investissements à 30,5 millions de francs (prix 1995), conformément au vote sur le FTP de 1998. En revanche, il modifie la disponibilité des ressources dans le temps. Suivant le volume des surcoûts futurs, il pourrait s'avérer important de pouvoir utiliser les ressources du FTP en priorité pour la NLFA. Cet aspect est d'autant plus important que les bases légales de la NLFA ne prévoient aucune échéance formelle pour la réalisation du projet. La Délégation de surveillance de la NLFA continuera de s'intéresser de près à cette thématique en 2005.

Calendrier

Tunnel de base du Saint-Gothard: l'ouvrage sera prêt pour sa mise en service avec 2 ans de retard environ, en raison du ralentissement des travaux de construction à Bodio et Faido, des adaptations du programme de construction à Erstfeld et Faido ainsi que de la prolongation de la durée d'installation de la technique ferroviaire. L'OFT escompte le début de l'exploitation commerciale pour 2015/2016 tandis qu'ATG table toujours sur fin 2015.

Tunnel de base du Ceneri: en raison des différents retards subis par le projet, la phase de mise en service de l'ouvrage sera reportée jusqu'en 2016. Le début de l'exploitation commerciale de l'axe du Saint-Gothard dans sa totalité, y compris le tunnel de base du Ceneri, est désormais prévue en 2017.

Une mise en parallèle avec la gestion des risques montre, pour l'axe du Saint-Gothard, qu'en raison des risques sur délais qui ont été identifiés, un report de la date de mise en service n'est pas exclu.

Tunnel de base Låtschberg: la disponibilité et l'interopérabilité du système de signalisation et d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2 sur la ligne de base du Låtschberg ainsi que l'équipement du matériel roulant avec ce système ne sont pas encore garanties à l'échéance. Une signalisation de substitution à l'ETCS Level 2 avec signaux conventionnels aux portails du tunnel de base du Låtschberg sera donc mise en place. La date exacte du début de la pleine exploitation commerciale avec l'ETCS Level 2 devra être communiquée au plus tard durant l'été 2006 afin que l'horaire des courses valable à partir de décembre 2007 puisse être fixé.

Début 2005, la Délégation de surveillance de la NLFA a été informée que les délais de pratiquement tous les travaux doivent être considérés comme critiques. Les dates butoirs fixées par la Confédération pour la mise en service (exploitation commerciale réduite à partir de mai 2007 puis intégrale à partir de décembre 2007) ne pourront en effet être respectées, et de justesse, que grâce à une imbrication optimale de toutes les activités.

La Délégation de surveillance de la NLFA rappelle que la RPLP pourra être prélevée intégralement au plus tôt à partir du jour de la mise en service du premier tunnel de base, mais au plus tard dès 2008. Le respect de l'échéance 2007 est donc crucial.

Comme il n'y a aucune réserve de temps pour la préparation de la mise en service de la ligne de base du Lötschberg, la Délégation de surveillance de la NLFA recommande au Conseil fédéral d'examiner, jusque mi-mai 2005,

- si des mesures d'accélération doivent être adoptées, et si oui lesquelles,*
- si des ressources financières supplémentaires sont nécessaires pour garantir la mise en service à l'échéance prévue, et si oui combien, et enfin*
- quelles sont les conséquences qu'il faut en tirer.*

Lors de cet examen, le Conseil fédéral attachera une attention particulière aux aspects suivants:

- l'Accord sur les transports terrestres entre la Suisse et la CE;*
- le principe de non-discrimination de l'accès au réseau;*
- le rapport coût-efficacité des mesures d'accélération;*
- la délimitation entre charges d'infrastructure et charges liées au matériel roulant;*
- la licéité des mesures.*

Tunnel de base du Ceneri

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que, selon les plans actuels, le tunnel de base du Ceneri sera utilisé par le trafic rapide des voyageurs et par près de deux tiers du trafic marchandises à destination de l'Italie.

Elle relève que le Parlement peut influencer sur les ressources allouées au tunnel de base du Ceneri par le biais de la fixation de la limite supérieure des avances. Durant la session parlementaire de printemps 2005, le Conseil des Etats s'est prononcé pour un relèvement de la limite supérieure des avances du fonds FTP à 8,6 milliards de francs.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que:

- le Parlement a décidé la construction d'un système de tunnel comportant deux tubes à voie unique pour le tunnel de base du Ceneri, en adoptant l'arrêté fédéral du 10 juin 2004 sur le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1;*

-
- la possibilité d'augmenter l'espacement des rameaux de communication dans le tunnel de base du Ceneri sera réexaminée dans le cadre du mandat permanent selon lequel tous les gisements d'économies doivent être explorés et exploités;
 - le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'examiner les possibilités d'échelonnement du tunnel de base du Ceneri.

Les discussions approfondies de la Délégation de surveillance de la NLFA au sujet du standard de sécurité requis ont montré qu'il existe une marge d'appréciation. Les avis sur cette question sont partagés au sein de la délégation.

Géologie

La Délégation de surveillance de la NLFA constate qu'en raison des zones de perturbation géologique imprévisibles à cause desquelles il a fallu, entre autres, déplacer et prolonger le poste multifonction de Faïdo, les retards ont continué à s'accumuler à Bodio et Faïdo malgré les mesures de gestion adoptées. Les conditions géologiques très difficiles et la modification de projet qui en a découlé en 2003 ont provoqué un retard estimé aujourd'hui à 2 ans environ. Selon ATG, les possibilités d'optimisation sont pratiquement épuisées. Le constructeur estime donc que les retards accumulés ne pourront plus être compensés. Une nouvelle positive est venue du tronçon d'Amsteg, où la zone d'Intschi a pu être percée plus rapidement que prévu et sans problèmes majeurs.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte que le coût des modifications du projet, y compris la zone carbonifère de Mitholz, est d'environ 28 millions de francs, selon BLS AT et l'OFT.

Technique ferroviaire

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte de la hausse des coûts prévisionnels de la technique ferroviaire au Saint-Gothard ainsi que de l'analyse des risques liés à ce domaine pour les deux axes de la NLFA. Pendant l'année sous revue, elle s'est notamment intéressée aux mesures visant à réduire les risques pour la Confédération, à la préparation des appels d'offres pour la technique ferroviaire de l'axe du Saint-Gothard et aux travaux de montage de la technique ferroviaire dans le tunnel de base du Løetschberg, en particulier dans l'optique de la mise en service et des coûts finals.

Système d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2

La Délégation de surveillance de la NLFA relève que, dans les circonstances actuelles, les délais pour le développement et la mise en service de la signalisation en cabine ETCS Level 2 dans le cadre de RAIL 2000 sont toujours critiques. Selon les CFF, la situation est d'autant plus délicate que depuis le changement d'horaire de décembre 2004, les tests ETCS sur le nouveau tronçon ne peuvent plus être effectués que de nuit.

La Délégation de surveillance de la NLFA estime qu'actuellement la disponibilité et l'interopérabilité de l'ETCS Level 2 sur l'axe du Løtschberg ne sont pas garanties à l'échéance. Elle invite le Conseil fédéral à vouer une attention particulière à cette question.

La Délégation de surveillance de la NLFA relève que même si de gros efforts sont fournis sur le plan de l'infrastructure, la mise en service de la ligne de base du Løtschberg à l'échéance prévue ne pourra pas être garantie si, simultanément, tous les véhicules ne sont pas équipés de l'ETCS Level 2.

L'OFT souligne que la date exacte du début de la pleine exploitation commerciale de la ligne de base du Løtschberg avec l'ETCS Level 2 devra être connue au plus tard durant l'été 2006 afin qu'il soit possible d'établir l'horaire des courses valable à partir de décembre 2007.

Préparation de la mise en service de l'axe du Løtschberg

La Délégation de surveillance de la NLFA relève que tout retard dans les travaux amont peut se traduire par un report de la date de mise en service, si aucune mesure de gestion supplémentaire n'est adoptée. De plus, avec l'accélération des travaux et la multiplication des activités parallèles dans le tunnel, le nombre d'intervenants augmente, ce qui accroît les exigences en termes logistiques et amplifie le risque sur délais. La délégation a pris acte de ces risques considérables et suivra leur évolution en 2005. Elle a formulé une recommandation à ce sujet à l'intention du Conseil fédéral (cf. section Calendrier).

Exploitation de la NLFA

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte que l'horizon maximal des modèles élaborés à l'aide des concepts d'exploitation est de dix ans. Le concept d'offre et d'exploitation sera adapté en permanence dans le cadre d'une planification continue, par exemple en cas de report ou d'abandon du tunnel de base du Zimmerberg (décision politique) ou de réduction du nombre de voies de dépassement aux portails des tunnels, ou encore de changement des besoins du marché dans le trafic voyageurs.

La Délégation de surveillance de la NLFA s'est particulièrement intéressée aux conséquences d'un éventuel abandon du tunnel de base du Zimmerberg par rapport aux capacités définies dans le message FTP. Elle a demandé aux CFF d'approfondir cette question d'ici le milieu de 2005. Elle suppose que des bases de décision pour une éventuelle réglementation des priorités entre le trafic voyageurs et le trafic marchandises seront définies en temps utiles.

La Délégation de surveillance de la NLFA relève qu'en relation avec le projet «montagne long fermé», l'OFT a déjà entrepris des travaux préliminaires avec le concours du canton d'Uri. Des mandats ont été attribués aux CFF et à ATG, notamment pour le concept d'exploitation. Selon l'OFT, l'appel d'offres pour les études ne sera lancé que lorsque le Parlement aura autorisé les crédits nécessaires dans le cadre du projet sur l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie du tracé des tronçons NLFA reportés.

Alimentation en courant de traction

La Délégation de surveillance de la NLFA estime que l'alimentation en courant de traction est actuellement garantie pour les deux axes de la NLFA.

Adjudications et prétentions supplémentaires

S'appuyant sur les informations qui lui ont été fournies, la Délégation de surveillance de la NLFA n'a aucune raison de suspecter des violations du droit fédéral sur les marchés publics lors des adjudications ni le prélèvement indu de centaines de millions de francs du fonds FTP. Elle ne voit aucune raison de s'opposer au découpage des lots prévu par ATG.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris note d'une directive du chef du DETEC adressée aux constructeurs dans laquelle il leur demande de contrôler soigneusement et dans le détail chaque prétention supplémentaire, tout en adoptant une position ferme vis-à-vis des entrepreneurs. L'OFT a conseillé aux constructeurs d'aller jusqu'au Tribunal fédéral s'il le fallait, dans les cas où il n'était pas possible de transiger avec les entrepreneurs. La Délégation de surveillance de la NLFA n'a aucune raison de critiquer la manière de traiter les prétentions supplémentaires. Elle soutient les instructions de fermeté données par les autorités compétentes aux constructeurs. Dans un courrier adressé aux CdF, aux CdG, aux CTT et à la Dél-Fin, elle a rappelé que les détails des prétentions supplémentaires étaient confidentiels et ne devaient donc pas sortir du cercle de la Délégation de surveillance de la NLFA. Sa politique est de ne pas communiquer de chiffres au sujet des procédures en cours. Une communication plus ouverte affaiblirait en outre la position des constructeurs dans la négociation avec les consortiums, ce qui pourrait déboucher sur des prétentions plus élevées et se traduire par des surcoûts plus importants à charge de la Confédération.

Prix des matériaux

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte de l'ouverture d'une enquête de la Comco sur les prix du ciment et du béton dans les adjudications NLFA. Elle conclut provisoirement que le principal problème réside dans la différence globale du niveau des prix du ciment entre la Suisse et l'étranger. De ce fait, elle pense qu'une enquête ciblée sur le marché de la NLFA ne portera pas les fruits escomptés et que seule une enquête élargie au marché suisse du ciment serait profitable. Un tel examen paraît d'autant plus urgent que les appels d'offres pour les fournitures de ciment du tunnel de base du Ceneri se profilent à moyen terme.

La Délégation de surveillance de la NLFA continuera de suivre l'évolution du prix des matériaux – notamment de l'acier –, en particulier dans l'optique des conséquences financières que cela pourrait avoir pour la technique ferroviaire au Saint-Gothard.

Sécurité et conditions de travail sur les chantiers de la NLFA

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que la fréquence des accidents est moins élevée sur les chantiers de la NLFA que sur d'autres chantiers souterrains. Elle a pris acte que des mesures ont été adoptées et sont mises en œuvre dans ce domaine.

Raccordements à la NLFA: tracé de la ligne dans le canton d'Uri

Alors que les parties de projet concernant le canton d'Uri (Saint-Gothard Nord et Erstfeld) sont encore en phase de planification, la Délégation de surveillance de la NLFA constate que les coûts finals prévisionnels y sont en constante augmentation. Des modifications de projet représentant des surcoûts de 500 millions de francs environ sont déjà attestées. Cela équivaut à près de 68 % des coûts de référence initiaux, fixés à 740 millions de francs, des tronçons Saint-Gothard Nord et Erstfeld.

Selon l'arrêté fédéral du 10 juin 2004 sur le crédit additionnel de la NLFA, le Conseil fédéral peut libérer une tranche de 100 millions de francs environ de ce crédit de 900 millions, au titre de la bifurcation souterraine du projet «montagne long fermé», mais seulement si la construction entre le point d'attaque d'Amsteg et le km 98,2 du tracé (point d'inflexion) peut commencer avant le 31 mars 2005. Suite à l'entrée en force de la décision d'approbation des plans du 5 mars 2004 concernant le projet Uri 2003, les travaux de construction des tronçons Saint-Gothard Nord et Erstfeld ont pu commencer le 19 juillet 2004. La condition posée par le Parlement est donc remplie.

Fin 2004, le chef du DETEC et l'OFT ont rapporté que le climat au sein de la délégation des autorités «Uri» était constructif et que, dans ces conditions, la procédure d'approbation des plans formelle concernant la partie du projet située au nord du point d'inflexion devrait pouvoir reprendre au printemps 2005. Ces déclarations ont permis à la Délégation de surveillance de la NLFA de constater que le climat s'était détendu et pouvait donc être qualifié de constructif. Elle soutient toute mesure propre à améliorer la confiance réciproque car cela permet indirectement d'éviter de nouveaux retards coûteux.

Avec le projet Uri 2003, le DETEC a entre autre approuvé la bifurcation souterraine du tracé «montagne long fermé». Le crédit additionnel de 900 millions de francs approuvé par le Parlement durant l'été 2004 comprenait environ 100 millions pour cet ouvrage. Sur mandat de l'OFT, ATG a examiné quelles économies pouvaient être réalisées dans la conception de la bifurcation souterraine. Dans la version redimensionnée, les tubes de dérivation sont plus courts et il n'y a pas de caverne de démontage pour les tunneliers. Cette modification de projet permet une économie de 39 millions de francs environ.

Lignes d'accès à la NLFA en Suisse

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte qu'une coordination entre les lignes d'accès à la NLFA en Suisse est prévue dans le cadre du projet sur le développement futur des grands projets ferroviaires (ZEB) qui sera mis en consultation en 2007.

Lignes d'apport de la NLFA à l'étranger

Fin avril 2005, la Délégation de surveillance de la NLFA a appris que les capacités des lignes d'apport de la NLFA par le nord, en Allemagne, seraient prêtes en temps opportun. Le financement global n'est toutefois pas encore assuré.

L'appréciation de la Délégation de surveillance de la NLFA concernant les lignes d'apport de la NLFA par le sud, en Italie, n'a pas évolué par rapport à la dernière période examinée. La délégation ne voit donc aucun nécessité pour intervenir au niveau de la haute surveillance parlementaire. Dans le cadre de l'examen du message sur l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie du tracé des tronçons NLFA reportés, le Parlement doit se prononcer sur un crédit de planification pour l'évaluation des lignes d'apport par le sud.

Contrôles du CDF et de l'OFT

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte des résultats globalement bons des contrôles effectués par le Contrôle fédéral des finances (CDF). Elle constate aussi que la coordination des contrôles fonctionne, ce qui permet d'éviter lacunes et doublons. Pour le moment, la Délégation de surveillance de la NLFA n'identifie aucun besoin d'intervention au niveau de la haute surveillance parlementaire.

La consultation du programme des contrôles qui seront effectués en 2005 a montré à la Délégation de surveillance de la NLFA que celui-ci a été établi en fonction des résultats de l'analyse des risques de l'OFT. Des contrôles de l'OFT, la délégation attend des recommandations et des mesures adressées aux constructeurs, notamment en vue de réduire les risques potentiels dans les domaines de la géologie, de la technique ferroviaire, de l'organisation de la mise en service et de l'évolution des coûts (plan de mesures de compensation).

Table des matières

Condensé	2916
Abréviations	2933
I. Introduction	2935
1 Surveillance de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA)	2935
1.1 Relations entre la surveillance parlementaire (haute surveillance) et la surveillance du Conseil fédéral	2935
1.2 Principes d'action guidant le travail et la coordination de la haute surveillance sur la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes	2936
1.3 Délégation de surveillance de la NLFA	2937
1.3.1 Composition	2937
1.3.2 Séances de la délégation	2937
1.3.3 Interventions de particuliers et d'organisations auprès de la Délégation de surveillance de la NLFA	2939
1.3.4 Rapports relatifs à la surveillance de la NLFA	2939
1.3.5 Priorités thématiques de la Délégation de surveillance de la NLFA	2941
II. Priorités thématiques	2944
2 Pilotage du projet	2944
2.1 Bases juridiques et politiques	2944
2.1.1 Décisions du Parlement	2944
2.1.2 Place de la haute surveillance sur la NLFA	2945
2.1.3 Exécution par le Conseil fédéral et le département	2945
2.2 Facteurs de gestion: prestations, coûts, crédits et échéances	2946
3 Coûts	2948
3.1 Bases	2948
3.2 Evolution des coûts finals prévisionnels	2950
3.3 Augmentation des coûts depuis 1998 et depuis fin 2003	2951
3.3.1 Augmentation du coût global de la NLFA	2951
3.3.2 Causes et facteurs de l'augmentation du coût global de la NLFA	2952
3.3.3 Causes et facteurs de l'augmentation des coûts de l'axe du Lœtschberg	2954
3.3.4 Causes et facteurs de l'augmentation des coûts de l'axe du Saint-Gothard	2957
3.3.5 Causes et facteurs de l'augmentation des coûts des aménagements des lignes du reste du réseau (préparation de l'exploitation, Lœtschberg)	2960
3.3.6 Causes et facteurs de l'augmentation des coûts: appréciation de la Délégation de surveillance de la NLFA	2961
3.4 Modifications de la commande de la Confédération: appréciation de la Délégation de surveillance de la NLFA	2962
3.4.1 Proportion des modifications de la commande de la Confédération	2962
3.4.2 Coûts conformes à la marge de précision des coûts de $\pm 15\%$	2964

3.4.3	Compétences dans le processus de mutations	2965
3.4.4	Approche du processus de mutations	2965
3.5	Précision et fiabilité des coûts prévisionnels	2966
3.5.1	Conception de la précision et de la fiabilité des projections de coûts	2966
3.5.2	Marge de variation des coûts	2966
3.5.3	Risque de coûts	2967
3.5.4	Risque de coûts: appréciation de la Délégation de surveillance de la NLFA	2967
3.6	Charges dues au renchérissement, aux intérêts intercalaires et à la TVA	2968
3.6.1	Notions de renchérissement propres au projet	2968
3.6.2	Evolution de l'indice de renchérissement de la NLFA depuis 1991	2969
3.6.3	Charges dues au renchérissement, aux intérêts intercalaires et à la TVA: appréciation de la Délégation de surveillance de la NLFA	2970
3.7	Estimation du coût effectif de la NLFA d'ici la fin du projet	2970
4	Système de gestion des coûts	2972
4.1	Utilisation parcimonieuse des fonds par les constructeurs	2972
4.2	Maigres réserves centralisées dans les mains du Conseil fédéral	2973
5	Optimisation du projet et des coûts	2975
5.1	Mesures de compensation des constructeurs	2975
5.1.1	Mesures de compensation sur l'axe du Løetschberg	2976
5.1.2	Mesures de compensation sur l'axe du Saint-Gothard	2977
5.1.3	Adaptation des normes par les autorités fédérales	2978
5.2	Echelonnement des projets et redimensionnement de parties de projet par le Parlement	2978
6	Crédit global de la NLFA et fonds FTP	2980
6.1	Déficit de financement et montant à financer	2980
6.2	Changement de paradigme dans l'approche du crédit d'engagement	2982
6.3	Crédits d'engagement: crédit global de la NLFA	2985
6.3.1	Crédit additionnel et libération partielle des crédits d'ouvrage par le Parlement	2985
6.3.2	Réserves: montant du crédit d'ouvrage et libération par tranches par le Conseil fédéral	2986
6.3.3	Transferts entre les crédits d'ouvrage par le Conseil fédéral	2987
6.4	Fonds pour les grands projets ferroviaires	2987
6.4.1	Modification du financement – Priorité à la NLFA	2987
6.4.2	Résultats de la simulation du fonds à fin mars 2005	2988
6.4.3	Conséquences des programmes d'allègement budgétaire 2003 et 2004	2989
6.5	Crédits de paiement	2989
6.5.1	Compte 2004 des crédits de paiement NLFA	2989
6.5.2	Budget et suppléments 2005 aux crédits de paiement NLFA	2990
6.5.3	Planification de trésorerie des crédits de paiement NLFA	2990

7 Calendrier	2991
7.1 Axe du Saint-Gothard	2991
7.2 Axe du Lœtschberg	2992
7.3 Autres ouvrages	2993
7.4 Précision du calendrier	2994
7.5 Conflit d'intérêts entre coûts et délais	2994
8 Tunnel de base du Ceneri	2995
8.1 Utilisation du tunnel, projet et tracé	2995
8.2 Aspects financiers	2996
8.3 Possibilités d'échelonnement	2996
8.4 Système de tunnel	2997
8.5 Système de drainage	2998
8.6 Appels d'offres	2998
9 Géologie	2999
9.1 Axe du Saint-Gothard	2999
9.1.1 Faido	2999
9.1.2 Bodio	3000
9.2 Axe du Lœtschberg	3001
10 Technique ferroviaire	3001
10.1 Coût et surcoûts des équipements ferroviaires	3001
10.2 ETCS Level 2 et équipement du matériel roulant	3004
11 Préparation de la mise en service de l'axe du Lœtschberg	3006
12 Exploitation de la NLFA	3008
12.1 Plates-formes opérationnelles et horaires types	3008
12.2 Concept d'offre et d'exploitation de l'axe du Lœtschberg	3009
12.3 Concept d'offre et d'exploitation de l'axe du Saint-Gothard	3010
12.4 Alimentation en courant de traction	3011
13 Adjudications et prétentions supplémentaires	3012
13.1 Adjudications	3012
13.1.1 Prise en considération des offres les moins chères pour les grands lots du Saint-Gothard et du Lœtschberg	3012
13.1.2 Découpage des lots et massification des risques	3013
13.2 Prétentions supplémentaires	3013
13.2.1 Procédure et position des autorités fédérales et des constructeurs	3013
13.2.2 Politique d'information de la Délégation de surveillance de la NLFA	3014
13.2.3 Risque d'insolvabilité et examen de la solvabilité	3015
14 Prix des matériaux	3015
14.1 Enquête sur le prix du ciment	3015
14.2 Evolution du prix de l'acier	3017

15 Sécurité et conditions de travail sur les chantiers de la NLFA	3018
15.1 Sécurité au travail	3018
15.2 Conditions de travail	3019
16 Raccordements à la NLFA	3021
16.1 Raccordement à la ligne actuelle dans le canton d'Uri	3021
16.2 Visium Porta Alpina	3024
16.3 Lignes d'accès à la NLFA en Suisse	3024
16.4 Lignes d'apport de la NLFA à l'étranger	3025
16.4.1 Allemagne – Lignes d'apport par le nord et l'est	3025
16.4.2 Italie – Lignes d'apport par le sud	3027
III. Affaires courantes	3029
17 Décisions du Conseil fédéral, rapports de l'OFT et du CDF	3029
17.1 Décisions du Conseil fédéral	3029
17.2 Rapports d'étape de l'OFT	3030
17.3 Déclarations d'événement des constructeurs et des gestionnaires	3030
17.4 Rapports du CDF	3031
17.4.1 Examen du contrat d'entreprise entre BLS AT et le consortium de Ferden pour le gros œuvre du tunnel de base sud	3031
17.4.2 Examen de l'organisation d'ATG et du projet du tunnel de base du Ceneri	3031
17.4.3 Analyse des rapports des organes de révision pour l'exercice 2004 et séance de coordination avec les organes de contrôle	3031
17.5 Contrôles complémentaires et spéciaux de l'OFT	3032
Annexes	
1. Tableau synoptique des recommandations de la Délégation de surveillance de la NLFA au Conseil fédéral	3033
2. Bases légales	3034
3. Messages et rapports du Conseil fédéral	3036
4. Liste des décisions du Conseil fédéral concernant la NLFA en 2004	3037
5. Liste des déclarations d'événement en 2004 et jusqu'en avril 2005	3038
6. Principes d'action guidant le travail et la coordination de la haute surveillance sur la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA)	3039
7. Evolution des coûts de référence initiaux jusqu'aux coûts finals prévisionnels au 31 décembre 2004	3046
8. Fonds FTP: simulation de l'OFT (au 24 mars 2005)	3048
9. Evolution des crédits d'ouvrage, y compris le crédit «Réserves», de 1998 à fin 2004	3049
10. Analyse des risques de l'OFT fin 2004	3051
11. Tableau synoptique des observations, appréciations et recommandations de la NLFA dans ses rapports d'activités de 1999 à 2003	3054
12. Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes: principales instances investies de tâches de surveillance, de contrôle et d'exécution	3085

Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
ATG	AlpTransit Gotthard SA
BLS	BLS Chemin de fer du Lötschberg SA
BLS AT	BLS AlpTransit SA
CdF	Commission des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commission de gestion
CFE	Chemins de fer fédéraux suisses SA
Comco	Commission de la concurrence
CPPTS	Commission professionnelle paritaire pour les travaux souterrains
CPSur	Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance
CRA	Coûts de référence actualisés
CRI	Coûts de référence initiaux
CTT	Commission des transports et des télécommunications
DCN	Directives sur le controlling de la NLFA
DéICdG	Délégation des commissions de gestion des Chambres fédérales
DéIFin	Délégation des finances
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFE	Département fédéral des finances
EST-AT	Equipe de suivi technique AlpTransit
ETCS	European Train Control System (système de signalisation et d'arrêt automatique des trains)
Fonds FTP	Fonds pour les grands projets ferroviaires
FTP	Financement des projets d'infrastructure des transports publics
GT MES-G	Groupe de travail «Mise en service du Saint-Gothard»
GT MES-L	Groupe de travail «Mise en service du Lötschberg»
IRN	Indice de renchérissement de la NLFA
KBOB	Coordination des services fédéraux de la construction et de l'immobilier
LFC	Loi sur les finances de la Confédération
LGV	Raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance
MGB	Matterhorn Gotthard Bahn AG
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
ODM	Office fédéral des migrations
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports

OP RaSec-AT	Organisation de projet «Rapport de sécurité AlpTransit»
Otransa	Ordonnance sur le transit alpin
RhB	Rhätische Bahn AG
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SOB	Schweizerische Südostbahn AG
SPFA	Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin
Suva	Caisse nationale suisse en cas d'accidents
TBC	Tunnel de base du Ceneri
TBG	Tunnel de base du Saint-Gothard
TBL	Tunnel de base du Loetschberg
TBZ	Tunnel de base du Zimmerberg
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UTP	Union des transports publics
ZEB	Projet de consultation sur le développement futur des grands projets ferroviaires
ZIW	Zürcher Index für Wohnungsbaukosten (indice zurichois des coûts de la construction de logements)

Rapport

I. Introduction

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

1.1 Relations entre la surveillance parlementaire (haute surveillance) et la surveillance du Conseil fédéral

Selon l'art. 20, al. 3, 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), la haute surveillance de l'Assemblée fédérale est exercée par la Délégation de surveillance de la NLFA qui a pour mission de contrôler la réalisation de la NLFA dans le cadre de la surveillance parlementaire concomitante et a posteriori (haute surveillance financière et contrôle de l'administration), en vérifiant notamment la conformité des prestations commandées par la Confédération ainsi que le respect des coûts, des échéances, des crédits et des conditions cadres juridiques et organisationnelles du projet. Il lui incombe aussi de contrôler l'organisation du projet, la structure de la surveillance ainsi que l'exercice effectif, par les organes compétents, de leurs fonctions de surveillance et de conduite.

Dans le cadre de sa haute surveillance, la Délégation de surveillance de la NLFA évalue si le Conseil fédéral remplit correctement sa fonction de surveillance dans le domaine de la NLFA. La haute surveillance de la Délégation de surveillance de la NLFA est sélective et thématique, tandis que la surveillance du Conseil fédéral est générale et exhaustive.

La Délégation de surveillance de la NLFA n'a aucun pouvoir de décision ou droit d'émettre des directives. Elle peut adresser des doléances ou des recommandations au Conseil fédéral ou en faire adopter par les commissions des finances (CdF), les commissions de gestion (CdG), les commissions des transports et des télécommunications (CTT) ou la délégation des finances (DélFin). Ce faisant, elle n'endosse aucune responsabilité, ni pour les décisions prises par ces instances, ni pour la surveillance immédiate du Conseil fédéral sur l'administration et sur des tiers. La surveillance immédiate et le pouvoir d'émettre des directives restent la compétence exclusive du Conseil fédéral.

Dans ses deux derniers rapports d'activité, la Délégation de surveillance de la NLFA a examiné en profondeur la nature du système de surveillance de la NLFA ainsi que les possibilités de l'optimiser. Elle renonce donc à revenir sur ce sujet dans le présent rapport et renvoie à l'annexe 13 pour une vue d'ensemble des instances de surveillance et de contrôle engagées dans la réalisation de la NLFA ainsi que des principaux responsables de l'exécution. La portée de leurs tâches y est également décrite.

1.2

Principes d'action guidant le travail et la coordination de la haute surveillance sur la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes

A la demande des nouveaux présidents des CdF, en 2004 la Conférence des collègues présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur) a examiné le système de haute surveillance parlementaire sur la NLFA, en se posant la question de son efficacité et des éventuels conflits de compétences. La CPSur se compose des présidents des deux CdG, de la délégation des commissions de gestion (DélCdG), des deux CdF, de la DélFin et de la Délégation de surveillance de la NLFA. Elle se réunit au moins deux fois par an, coordonne les programmes de contrôle sur le fond et tranche en cas de conflit de compétences. Pour délimiter clairement les compétences et les responsabilités des différentes commissions et délégations en charge du dossier de la NLFA, la CPSur s'est entendue avec les présidents de la CTT pour définir des principes d'action de la haute surveillance sur la NLFA. Ces principes ont été débattus dans les commissions et délégations concernées et adoptés par la CPSur le 6 décembre 2004 (cf. annexe 7).

Les principes d'action du 6 décembre 2004 guidant le travail et la coordination de la haute surveillance sur la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) ont remplacé les lignes directrices de la Délégation de surveillance de la NLFA de 1999. Ils réglementent et matérialisent

- les tâches de la Délégation de surveillance de la NLFA,
- ses droits et la confidentialité de ses travaux,
- les modalités d'information du public,
- les comptes rendus au sein des commissions de contrôle (CdF et CdG), des CTT, de la DélFin et du Parlement,
- les compétences et la responsabilité politique de la Délégation de surveillance de la NLFA d'une part, et des commissions de contrôle, des CTT et de la DélFin d'autre part,
- la coordination entre la Délégation de surveillance de la NLFA, les commissions de contrôle, les CTT et la DélFin, et enfin
- les relations entre la haute surveillance parlementaire et la surveillance du Conseil fédéral sur la NLFA.

Le rapport annuel 2004 des commissions de gestion et de la délégation des commissions de gestion des Chambres fédérales du 21 janvier 2005 rend compte de manière plus complète des activités et décisions de la CPSur en rapport avec les nouveaux principes d'action de la haute surveillance sur la NLFA (FF 2005 1765).

1.3 Délégation de surveillance de la NLFA

1.3.1 Composition

En vertu de l'art. 20, al. 4, de l'arrêté sur le transit alpin, les CdF, les CdG et les CTT des deux Chambres délèguent chacune deux de leurs membres à la Délégation de surveillance de la NLFA. La présidence est annuelle et assumée en alternance par un député du Conseil national et du Conseil des Etats. Pour le reste, la délégation se constitue elle-même.

En 2004, la composition de la Délégation de surveillance de la NLFA était la suivante (cf. tableau 1):

Tableau 1

Composition de la Délégation de surveillance de la NLFA en 2004

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

* Président en 2004
** Vice-président en 2004

La composition de la délégation est restée identique en 2005 et le collège présidentiel se compose du conseiller aux Etats Thomas Pfisterer, président, et du conseiller national Otto Laubacher, vice-président. La Délégation de surveillance de la NLFA est assistée par le Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin (SPFA), pratiquement à raison d'un équivalent plein-temps.

1.3.2 Séances de la délégation

En 2004, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est réunie à six reprises lors de séances ordinaires de deux jours en moyenne. Au printemps 2004, elle a consacré une séance extraordinaire à des surcoûts annoncés à très court terme. Elle a aussi tenu une séance durant la session parlementaire d'automne 2004 pour examiner le rapport d'étape NLFA relatif au premier semestre 2004.

La Délégation de surveillance de la NLFA peut compter sur la présence de représentants de l'Office fédéral des transports (OFT), du Contrôle fédéral des finances (CDF) et de l'Administration fédérale des finances (AFF) à chacune de ses séances pour clarifier et approfondir certains points. La plupart du temps, elle convoque également des délégués du conseil d'administration ou de la direction des construc-

teurs, AlpTransit Gothard (ATG) et BLS AlpTransit (BLS AT), ainsi que des représentants de la direction des Chemins de fer fédéraux suisses (CFF) et du BLS Chemin de fer du Lötschberg (BLS).

Au cours de ses séances, la Délégation de surveillance de la NLFA a examiné sept décisions du Conseil fédéral, une demi-douzaine de rapports de révision et de notes du CDF, deux rapports d'étape NLFA de l'OFT portant sur les périodes allant du 1^{er} juillet au 31 décembre 2003 et du 1^{er} janvier au 30 juin 2004, ainsi que le rapport de gestion 2003 des constructeurs ATG et BLS AT. Elle a également été informée d'une douzaine de contrôles complémentaires et spéciaux effectués par la section AlpTransit de l'OFT.

Hormis ses réunions à Berne, la Délégation de surveillance de la NLFA procède à des visites d'inspection. Durant la période sous revue, elle a ainsi tenu les séances extra-muros suivantes:

- En mai 2004 elle a visité le nouveau tronçon Mattstetten–Rothrist pour faire le point de la situation sur la mise en œuvre de l'ETCS Level 2.
- Elle s'est réunie dans les cantons d'Uri et des Grisons en septembre 2004. A cette occasion, elle a parcouru le tracé futur de la NLFA dans la plaine de la Reuss, a rencontré des délégués des exécutifs cantonaux locaux et s'est entretenue avec des représentants de l'association «Visiun Porta Alpina». Lors de deux visites de chantiers souterrains, à Amsteg et à Sedrun, ATG a dressé un état des lieux des travaux de percement et présenté des prévisions concernant les lots visités.
- En novembre 2004, elle s'est rendue dans les halles de montage de BLS AT, à Berne, où se prépare la mise en place de la technique ferroviaire du tunnel de base du Lötschberg. Les responsables de BLS AT lui ont expliqué le déroulement de cette logistique complexe.

En février et en novembre 2004, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est entretenue avec le chef du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) sur les problématiques suivantes, qui relèvent de la surveillance stratégique du département:

- Surcoûts et planification de redimensionnement (cf. ch. 5.2)
- Optimisation de la surveillance du Conseil fédéral et du DETEC, flux d'informations (cf. ch. 2.1.3 et rapport d'activité 2003, ch. 18)
- Modification du mode de financement du fonds FTP (cf. ch. 2.1.1 et 6.4.1)
- Mesures de compensation et possibilités de redimensionnement (cf. ch. 5)
- Lignes d'apport en Allemagne et en Italie (cf. ch. 16.4)
- Situation de la NLFA dans le canton d'Uri (cf. ch. 16.1)

Durant la période sous revue, le collège présidentiel et le secrétariat de la Délégation de surveillance de la NLFA ont participé très activement aux travaux de la CPSur concernant la rédaction des nouveaux principes d'action de la haute surveillance sur la NLFA (cf. ch. 1.2).

1.3.3

Interventions de particuliers et d'organisations auprès de la Délégation de surveillance de la NLFA

Durant la période sous examen, le président, les membres et le secrétariat de la Délégation de surveillance de la NLFA ont reçu une trentaine de lettres et d'appels téléphoniques de *particuliers* concernant directement ou indirectement la NLFA. La population manifeste un grand intérêt pour le projet. Pour la plupart, il s'agissait de commentaires ou de demandes de précisions sur les surcoûts, sur les investigations de la Commission de la concurrence (Comco) en rapport avec les prix du ciment et des systèmes de béton pour la NLFA, sur les lignes d'apport allemandes au nord, et italiennes au sud, sur les lignes d'accès en Suisse et sur le travail de l'OFT et des constructeurs. Le ton très direct de certaines lettres témoigne aussi d'un rapport quasi-émotionnel de la population avec ce projet. Si les remarques et suggestions formulées ont un lien avec la haute surveillance, la Délégation de surveillance de la NLFA en discute avec l'OFT et les constructeurs lors de ses séances. Les questions plus précises sont en revanche transmises à l'OFT ou au constructeur concerné.

Certaines *organisations* qui n'ont pas été prises en considération lors des appels d'offres se sont adressées à la Délégation de surveillance de la NLFA avec des questions précises sur le déroulement des adjudications. Pour les reproches concernant des détails des soumissions, la délégation a demandé à l'OFT de vérifier leur conformité au droit fédéral des marchés publics, sans intervenir dans les éventuelles procédures de recours en cours.

Pour les questions relatives aux projets du Conseil fédéral concernant la NLFA, la délégation a coordonné ses informations avec le secrétariat des commissions en charge de l'examen de ces objets. Les résultats de l'analyse des questions touchant directement la Délégation de surveillance de la NLFA ont été intégrés dans les chapitres du présent rapport consacrés aux priorités thématiques de la délégation.

1.3.4

Rapports relatifs à la surveillance de la NLFA

En vertu de l'art. 20, al. 5, de l'arrêté sur le transit alpin, la Délégation de surveillance de la NLFA fait annuellement rapport sur la surveillance qu'elle exerce aux CdF, aux CdG et aux CTT des deux Chambres.

Conformément au ch. 5 des principes d'action de la haute surveillance sur la NLFA, les comptes rendus de la Délégation de surveillance de la NLFA aux CdF, aux CdG, aux CTT et à la DélFin, et ceux des commissions de contrôle (CdF et CdG) au Parlement ont pour but d'attirer suffisamment tôt l'attention des instances compétentes sur les développements porteurs de risques qui sont observés dans le cadre de la réalisation de la NLFA. En l'espèce, le principal instrument dont dispose la Délégation de surveillance de la NLFA est le rapport sur ses activités durant l'année écoulée. L'examen et l'adoption par la délégation de son propre rapport d'activité et l'examen du rapport d'étape NLFA de l'OFT sur la situation du projet à la fin de l'année précédente ont lieu simultanément. Le rapport d'activité de la Délégation de surveillance de la NLFA est transmis chaque année, début mai, aux commissions de contrôle, aux CTT et à la DélFin, qui en prennent acte.

Si la Délégation de surveillance de la NLFA estime que les commissions de contrôle (CdF et CdG), les CTT ou la DélFin doivent intervenir dans leur sphère de compétences, elle formule des propositions et recommandations à leur intention. Elle le fait immédiatement si elle le juge nécessaire, mais au plus tard dans son rapport d'activité.

Il incombe aux commissions de contrôle de rendre compte de l'activité de la délégation au Parlement. Le rapport d'activité de la Délégation de surveillance de la NLFA sera mis à l'ordre du jour des deux Chambres par les CdG et par les CdF en alternance, la première fois lors de la session d'été 2005. En 2005, ce sera le tour des CdG.

En vertu de l'art. 4 de l'arrêté fédéral du 8 décembre 1999 sur le nouveau crédit global pour la NLFA (arrêté sur le financement du transit alpin; FF 2000 142), le DETEC rend compte chaque semestre de l'avancement des travaux de construction et de l'évolution des coûts à la Délégation de surveillance de la NLFA. Il remplit cette obligation par le biais d'un rapport d'étape NLFA standardisé qui est établi fin mars et fin septembre de chaque année par l'OFT. Le rapport d'étape comporte un rapport principal avec annexes et un résumé.

- Le rapport principal s'adresse à la Délégation de surveillance de la NLFA qui l'examine dans le détail et en prend acte formellement.
- Le résumé est publié. Il est également adressé aux CdF, aux CdG, aux CTT et à la DélFin, en complément des comptes rendus oraux de leurs membres qui les représentent à la Délégation de surveillance de la NLFA.

Lorsqu'un événement exceptionnel se produit entre les échéances des rapports d'étape semestriels, le constructeur ou le futur gestionnaire concerné doit en informer l'OFT par le biais d'une déclaration d'événement écrite (art. 5, al. 2, de l'ordonnance du 28 février 2001 sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes [ordonnance sur le transit alpin, Otransa; RS 742.104.1]).

La notion d'événement exceptionnel recouvre les conditions géologiques inattendues et les accidents graves qui surviennent sur les chantiers de la NLFA, mais aussi les divergences importantes en matière de coûts et de délais par rapport aux objectifs initiaux. Conformément à l'annexe 6 des directives sur le controlling de la NLFA (DCN), l'OFT transmet les déclarations d'événement sans délai au Secrétariat général du DETEC et à la Délégation de surveillance de la NLFA. Par ailleurs, il les analyse et, si nécessaire, des dispositions sont prises au niveau de la Confédération, en plus des mesures déjà mises en œuvre par le constructeur ou le gestionnaire. Les déclarations d'événement sont prises en considération dans les rapports d'étape de l'OFT.

L'OFT rédige, publie et commente les rapports d'étape. La Délégation de surveillance de la NLFA les examine et les évalue pour le compte des commissions mères et du Parlement.

Le présent rapport d'activité restitue l'essentiel des observations, des évaluations, des doléances et des recommandations formulées par la Délégation de surveillance de la NLFA en 2004. Pour être le plus proche possible de la réalité, il tient aussi compte des développements importants intervenus de janvier à avril 2005.

Il s'appuie sur les données et informations apportées par les personnes et les services engagés dans le projet, mais aussi, et surtout, sur les faits et chiffres fournis dans les rapports d'étape NLFA n° 17 (au 30 juin 2004) et n° 18 (au 31 décembre 2004). Ces renseignements se rapportent essentiellement à la description actualisée du projet (situation) et à l'évolution attendue (projections) dans les domaines des prestations, des coûts, des crédits et des échéances, ainsi qu'aux estimations de risques. L'examen, le contrôle de plausibilité et la vérification des données sont des tâches qui incombent en priorité à l'OFT. Dans les domaines cruciaux – coûts, échéances, crédits –, le présent rapport résume aussi les observations et les appréciations de l'OFT, des constructeurs et des gestionnaires qui sont formulées dans leurs rapports d'étape. Pour le reste, il procède par renvoi aux résumés des rapports d'étape, qui sont publiés, ainsi qu'aux explications données dans les différents messages du Conseil fédéral concernant la NLFA.

1.3.5 Priorités thématiques de la Délégation de surveillance de la NLFA

Les grandes orientations de l'activité de la Délégation de surveillance de la NLFA sont définies en fonction des domaines du projet dont le risque en matière de coûts et de délais est considéré comme moyen à élevé. L'ampleur des risques est appréciée sur la base de l'analyse semestrielle de l'OFT et des rapports de contrôle du CDF, en tenant compte des développements récents, notamment des déclarations d'événement notifiées par les constructeurs et les gestionnaires.

Les thèmes prioritaires énumérés au tableau 2 sont abordés dans les sections indiquées en marge.

Priorités thématiques de la Délégation de surveillance de la NLFA en 2004

	Section
OFT – Surveillance et conduite du projet	
– Gestion des coûts: compensations, adaptation des normes et possibilités de redimensionnement	5.2
– Modifications et extensions de projet, en particulier modifications de la commande de la Confédération	3.4
– Planification des délais: tunnel de base du Saint-Gothard et axe du Saint-Gothard	7.1
– Canton d’Uri: procédure d’approbation des plans et investissements préliminaires pour le projet «montagne long fermé»	16.1
– Tunnel de base du Ceneri	8
Autorités fédérales – Contrôles et enquêtes	
– Conditions de travail et de sécurité sur les chantiers NLFA, accidents graves	15
– Enquête sur les prix du ciment dans le cadre de la NLFA	14.1
OFT/AFF – Financement et fonds FTP	
– Fonds FTP: modification des modalités de financement et simulations actualisées du fonds	6.4
– Fonds FTP: conséquences des programmes d’allègement budgétaire 2003 et 2004 pour la NLFA	6.4.3
Constructeurs – Exécution du projet	
– Géologie: situation, évolution et conséquences	9
– Adjudications et prétentions supplémentaires: situation, évolution et conséquences	13
– Prix du ciment et de l’acier: situation, évolution et conséquences	14
Gestionnaires – Préparation de la mise en service et de l’exploitation	
– Préparation de la mise en service du tunnel de base du Lœtschberg	11
– ETCS Level 2 et sécurité du matériel roulant au tunnel de base du Lœtschberg	10.2
– Concepts d’offre et d’exploitation pour l’axe du Lœtschberg et l’axe du Saint-Gothard	12
Contexte général – Modification des conditions cadres du projet	
– Analyse de la capacité des axes nord-sud	16
– Lignes d’apport de la NLFA à l’étranger: Allemagne/nœud de Bâle et Italie	16.4
– Lignes d’accès à la NLFA en Suisse: axes du Saint-Gothard et du Lœtschberg	16.3
– Projets FTP: projet de consultation sur le développement futur des grands projets ferroviaires (ZEB)	5.2

Source: thèmes prioritaires 2004 et planification des priorités thématiques 2005 de la Délégation de surveillance de la NLFA.

Lorsque, dans un domaine particulier, la Délégation de surveillance de la NLFA estime qu'il y a matière à intervenir dans la sphère de compétences des CdF, des CdG, des CTT ou de la DélFin, elle formule des recommandations concrètes à leur intention dans son rapport d'activité. Le présent rapport ne comporte aucune recommandation aux commissions mères ou à la DélFin.

Dans ses rapports d'activité relatifs aux années 1999 à 2003, la Délégation de surveillance de la NLFA a présenté les résultats de son travail sous la forme d'observations, a donné son appréciation de certains points essentiels et a formulé des recommandations à l'intention des instances soumises à sa surveillance (Conseil fédéral, autorités fédérales, constructeurs et gestionnaires), de ses commissions mères (CdF, CdG, CTT) et de la DélFin. Ces observations, appréciations et recommandations sont résumées dans le tableau synoptique de l'annexe 12. La Délégation de surveillance de la NLFA assurera le suivi de ces objets.

II. Priorités thématiques

2 Pilotage du projet

2.1 Bases juridiques et politiques

2.1.1 Décisions du Parlement

Le Parlement a posé les principes relatifs à la réalisation et au financement des deux axes de la NLFA entre 1991 et 1999 dans les arrêtés fédéraux suivants:

- *Arrêté sur le transit alpin*: arrêté fédéral du 4 octobre 1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (RS 742.104).
- *Arrêté sur le FTP*: arrêté fédéral du 20 mars 1998 relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics (art. 196, ch. 3, des dispositions transitoires de la Constitution fédérale, Cst.; RS 101).
- *Règlement du fonds*: arrêté fédéral¹ du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (RS 742.140).
- *Arrêté sur le financement du transit alpin*: arrêté fédéral du 8 décembre 1999 sur le nouveau crédit global pour la NLFA (FF 2000 142).

Depuis 1999, le Parlement a examiné et approuvé divers objets en rapport avec la politique fédérale des finances et des transports et a modifié de la sorte les conditions cadres du projet NLFA. En 2004 et début 2005, il a notamment adopté les actes suivants:

- *Crédit additionnel NLFA*: l'arrêté fédéral du 10 juin 2004 sur le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2004 3459) a modifié l'arrêté sur le financement du transit alpin et augmenté le crédit d'ouvrage «Réserves» de 900 millions de francs.
- *PAB 03*: loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allègement budgétaire 2003 (FF 2003 5091).
- *LGV*: loi fédérale du 18 mars 2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (loi sur le raccordement aux LGV, LLGV; FF 2005 2195).

Fin avril 2005, le Parlement devait encore se prononcer sur les objets suivants, qui ont des implications pour la NLFA:

- *PAB 04*: message du 22 décembre 2004 concernant le programme d'allègement 2004 du budget de la Confédération (FF 2005 693).
- *FINIS*: message du 8 septembre 2004 relatif aux modifications du financement des projets FTP (FF 2004 4977). Le Conseil des Etats a examiné ce projet durant la session de printemps 2005 et a pris deux décisions préliminaires. Dans un nouvel art. 2, al. 1, ch. 1, du projet de loi fédérale portant modification de l'arrêté fédéral concernant le projet RAIL 2000, il a décidé que, dans le cadre de la phase qui débute en 2005, les ressources du fonds FTP devront être utilisées pour la NLFA avec le tunnel de base du Saint-Gothard, le tunnel de base du Lœtschberg et le tunnel de base du Ceneri.

¹ Actuellement: ordonnance de l'Assemblée fédérale (art. 163, al. 1, Cst.; RS 101).

D'autre part, dans le sillage des décisions prises au sujet de la loi sur le raccordement aux LGV, il a fixé dans l'art. 6, al. 2, du règlement du fonds que les avances octroyées ne peuvent excéder 8,6 milliards de francs en valeur cumulée (prix 1995).

- *KANSAS*: message du 8 septembre 2004 sur l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie du tracé des tronçons NLFA reportés (FF 2004 4803).

Toujours en rapport avec la NLFA, le Conseil fédéral a encore annoncé l'objet suivant dans les années à venir:

- *ZEB*: projet de consultation sur le développement futur des grands projets ferroviaires. En vertu de l'art. 3, al. 3, de la loi sur le raccordement aux LGV, le Conseil fédéral soumettra à l'Assemblée fédérale en 2007 un projet présentant une vue d'ensemble de l'évolution future des grands projets ferroviaires.

2.1.2 Place de la haute surveillance sur la NLFA

En 1991, puis en 1998, le peuple suisse et le Parlement ont adopté un cadre légal pour réaliser la NLFA. A partir de 1999 et jusqu'en 2003, le Parlement s'est essentiellement intéressé à la NLFA par l'intermédiaire de la haute surveillance exercée par la Délégation de surveillance de la NLFA. Depuis 2003, le centre de gravité s'est à nouveau déplacé sur les travaux des commissions et des Chambres fédérales, avec l'examen de plusieurs projets en rapport avec la NLFA.

2.1.3 Exécution par le Conseil fédéral et le département

Le Conseil fédéral a promulgué l'ordonnance suivante en application des décisions du Parlement concernant la NLFA:

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

Se fondant sur cette ordonnance, le DETEC a conclu diverses conventions avec les chemins de fer en leur qualité de constructeurs ou de gestionnaires des axes de la NLFA et il a édicté des directives:

- *Directives sur le controlling de la NLFA* (DCN) du DETEC
- *Conventions AlpTransit* entre la Confédération et
 - les Chemins de fer fédéraux suisses SA concernant la réalisation de la ligne de base du Saint-Gothard et du tunnel de base du Zimmerberg,
 - AlpTransit Gothard SA concernant la conception, la construction et le financement de la ligne de base du Saint-Gothard et du tunnel de base du Zimmerberg,
 - le BLS Chemin de fer du Lötschberg SA concernant la réalisation de la ligne de base du Lötschberg,

- BLS AlpTransit SA concernant la conception, la construction et le financement de la ligne de base du Lötschberg,
- le Schweizerische Südostbahn AG concernant la conception, la construction et le financement des aménagements de la ligne entre Saint-Gall et Arth-Goldau,
- les Chemins de fer fédéraux suisses SA concernant la conception, la construction et le financement des aménagements de la ligne entre St-Gall et Arth-Goldau,
- le Chemin de fer Furka-Oberalp et les Chemins de fer rhétiques concernant les aménagements de la Surselva,
- le BLS Chemin de fer du Lötschberg SA et les Chemins de fer fédéraux suisses SA concernant les aménagements des lignes du reste du réseau, axe du Lötschberg,
- le BLS Chemin de fer du Lötschberg SA concernant la préparation de l'exploitation de l'axe du Lötschberg.

L'ordonnance sur le transit alpin, les conventions avec les constructeurs et les gestionnaires et les DCN sont révisées ou actualisées chaque fois que les conditions générales sont modifiées par une nouvelle décision du Parlement.

En mai 2004, l'OFT a informé la Délégation de surveillance de la NLFA de la mise en œuvre des mesures d'optimisation de la surveillance et de la conduite du projet que le Conseil fédéral lui avait demandé de concrétiser dans son rapport du 7 avril 2004 relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2004 2499) et que la Délégation de surveillance de la NLFA avait exigées dans son dernier rapport (cf. rapport d'activité 2003, ch. 18).

Durant la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA pris acte du rapport du Conseil fédéral relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1. Elle a également pu constater que certains points importants des DCN avaient révisés fin mai 2004, notamment ceux visant l'amélioration des flux d'informations et une délimitation plus précise des critères de déclenchement des déclarations d'événement.

2.2 Facteurs de gestion: prestations, coûts, crédits et échéances

Lors de ses contrôles, la Délégation de surveillance de la NLFA s'appuie surtout sur les facteurs clés du projet, à savoir les prestations, les coûts, les crédits et les échéances. Elle veille également au respect des conditions cadres juridiques et organisationnelles en réfléchissant notamment à leurs implications en termes de risques. Dans l'optique de la haute surveillance sur la NLFA, un certains nombres de questions fondamentales se posent:

- *Prestations*: Les investissements commandés et financés par la Confédération pour concrétiser la NLFA – et uniquement ceux-là – se réalisent-ils (art. 5^{bis}, arrêté sur le transit alpin)? De quelle manière le progrès technologique est-il intégré dans la réalisation de l’infrastructure ferroviaire (art. 3^{bis}, al. 1, 2^e phrase)? La compétence de l’Assemblée fédérale concernant la réalisation et le financement des projets NLFA qui *ne sont pas* financés est-elle respectée (art. 8^{bis}, al. 2)? Les adaptations et les modifications de projet sont-elles justifiées?
- *Coûts*: A combien la facture de la réalisation de la NLFA s’élèvera-t-elle pour la Confédération? Les coûts indiqués dans les devis sont-ils respectés? Comment les coûts ont-ils évolué depuis le vote sur l’arrêté sur le FTP? Quelles sont les composantes de l’augmentation des coûts? Quels facteurs ont entraîné une hausse des coûts? Quelles mesures d’économies ont été ou doivent être prises?
- *Crédits*: Le financement et la gestion financière du projet par le biais des crédits d’engagement (crédits d’ouvrage du crédit global de la NLFA) et des crédits de paiement (fonds pour les grands projets ferroviaires ou fonds FTP) sont-ils assurés? Les crédits accordés et autorisés suffisent-ils au financement du projet? Les montants des crédits d’engagement et de paiement accordés par le Parlement et libérés par le Conseil fédéral sont-ils respectés? Les ressources sont-elles utilisées avec parcimonie?
- *Echéances*: Les échéances convenues entre la Confédération et les constructeurs sont-elles respectées? Juridiquement parlant, l’arrêté sur le transit alpin ne fixe aucun délai. Les prestations commandées et des échéances sont spécifiées dans les annexes aux conventions conclues entre la Confédération et les constructeurs.
- *Conditions cadres juridiques*: Au-delà des bases juridiques mentionnées précédemment, les acteurs appliquent-ils et respectent-ils toutes les dispositions légales en vigueur, en particulier le droit financier de la Confédération, le droit fédéral sur les marchés publics, le droit du travail, des étrangers et des assurances sociales sur les chantiers NLFA, etc.? Les décisions du Conseil fédéral et des autorités fédérales garantissent-elles les compétences et la marge de manœuvre du Parlement?
- *Conditions cadres organisationnelles*: La surveillance (contrôle matériel), le pilotage (contrôle de gestion) et la réalisation du projet reposent-ils sur des structures et des processus adéquats et fonctionnels? Ces derniers sont-ils légitimes, réguliers, judiciaires, efficaces et économiques?

Les prestations, les coûts, les crédits, les échéances et les conditions cadres sont interdépendants. Une adaptation au progrès technologique dans le domaine ferroviaire, ou des mesures d’accélération destinées à respecter les échéances fixées, ou encore la sévérité accrue des dispositions applicables en matière de sécurité, de protection de l’environnement ou de conditions de travail sont autant de facteurs qui augmentent le coût de l’investissement. Toute augmentation doit être financée en premier lieu par des mesures de compensation et des optimisations de projet dans la sphère de compétences des constructeurs, en second lieu par la libération de réserves par le Conseil fédéral (crédit d’ouvrage «Réserves» du crédit global) et enfin, solution de dernier recours, par l’octroi d’un crédit additionnel par le Parlement.

Vu sous un autre angle, si l'on veut stabiliser la dynamique des coûts, il faut que les constructeurs épuisent toutes les possibilités de compensation, que les autorités fédérales évaluent le bien-fondé de toute adaptation du projet et des normes à l'état de la technique et élargissent éventuellement le cadre temporel de la réalisation, et enfin que le Parlement envisage un échelonnement de la réalisation des ouvrages ou même la possibilité de renoncer entièrement à certains d'entre eux.

3 Coûts

3.1 Bases

L'intérêt premier du Parlement est de savoir combien coûtera la réalisation de la NLFA à la Confédération. Pour cela, il doit pouvoir quantifier l'augmentation des coûts depuis l'acceptation de l'arrêté sur le FTP (1998) et depuis la dernière période d'examen (à fin 2003). Il doit aussi connaître les facteurs de hausse des coûts et savoir dans quels domaines celle-ci est la plus forte et pourquoi. Il s'interroge également sur les mesures d'optimisation des coûts qui ont été ou qui devraient être prises pour exploiter les gisements d'économies et enfin, il veut pouvoir déterminer si les crédits alloués sont suffisants et si ses compétences et sa marge de manœuvre en matière financière sont sauvegardées.

Pour garantir la comparabilité des coûts des différents ouvrages de la NLFA, le DETEC et l'OFT ont défini des notions spécifiques à ce projet dans les DCN.

- *Coûts de référence initiaux (CRI)*: la base légale pour la réalisation de la NLFA est l'arrêté sur le FTP que le peuple a accepté en 1998. Cet arrêté définit les investissements qui doivent être réalisés et constitue donc le texte de référence pour ce qui est du financement du projet. Les coûts prévisionnels calculés à cette époque ont été définis comme les coûts de référence initiaux du projet. Ils sont exprimés en prix d'avril 1998.
- *Coûts finals prévisionnels*: les constructeurs doivent évaluer les coûts finals prévisionnels, autrement dit établir une projection du coût final du projet, tous les six mois au minimum. Cette projection englobe tous les coûts qui, selon les prévisions les plus récentes, vont probablement s'accumuler jusqu'au décompte final, pour l'ensemble du projet. Les coûts finals prévisionnels reflètent donc le meilleur pronostic et recouvrent, entre autres, les quotes-parts des devis et des montants stipulés dans les contrats, de même qu'une estimation des coûts résiduels. Les constructeurs disposent d'instruments appropriés pour identifier rapidement tout changement des bases contractuelles et pour les intégrer. De la sorte, ils peuvent inclure les prétentions supplémentaires probables et effectives – si elles ont été admises – dans les coûts finals prévisionnels.

La Délégation de surveillance de la NLFA relève que les coûts finals prévisionnels ne contiennent que des coûts maîtrisables, et notamment

- *pas* de majoration pour les imprévus au niveau des constructeurs (cf. ch. 4.2),
- *pas* de majoration pour la marge de variation des coûts (cf. ch. 3.5.2) ou pour d'éventuels risques futurs (cf. 3.5.3) et

- aucune charge au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA (cf. ch. 3.6).

La *comparaison* entre les coûts finals prévisionnels et les coûts de référence initiaux explicite l'augmentation des coûts prévisionnels par rapport à l'investissement approuvé par le peuple en 1998. Pour que les chiffres soient comparables, les coûts sont toujours corrigés du renchérissement et convertis en prix de 1998 à l'aide de l'indice de renchérissement de la NLFA (IRN). L'IRN a été défini conjointement par l'Office fédéral de la statistique (OFS), l'Administration fédérale des finances (AFF), l'Office fédéral des routes (OFROU), les constructeurs et l'OFT pour indexer les prix des travaux souterrains (cf. ch. 3.6.1).

- *Marge de variation des coûts et risque de surcoûts*: les coûts finals prévisionnels sont une projection, car il est impossible de dire aujourd'hui avec certitude quel sera le coût effectif du projet au moment du décompte final. Cette difficulté d'appréciation est due à différents facteurs comme la situation du marché (solvabilité des entreprises, niveau des prix, nombre d'offrants), mais aussi la géologie, les décisions politiques et enfin la durée particulièrement longue du projet. La précision, autrement dit la fiabilité des prévisions est estimée à l'aide de deux méthodes indépendantes mais complémentaires: la marge de variation des coûts et l'analyse du risque de coûts (chances et risques; cf. ch. 3.5.1).
- *Charges au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA*: indépendamment des coûts finals prévisionnels, des charges s'accumulent au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA à mesure que progresse la réalisation des ouvrages (cf. ch. 3.6). Les responsables de projet n'ont pratiquement aucune emprise sur ces charges et c'est la raison pour laquelle le Parlement les a exclues du crédit global de la NLFA, comme cela se fait généralement pour les projets de construction de cette nature. Pour les mêmes motifs, elles ne sont pas incluses dans la projection des coûts finals prévisionnels.
- *Optimisations de projet et mesures de gestion*: les coûts finals prévisionnels, risque de surcoûts compris, ne sont pas un plafond de coûts. C'est un instrument de décision qui permet d'envisager, puis de réaliser des mesures de gestion et des optimisations de projet (cf. ch. 5) qui peuvent revêtir la forme de compensations (constructeurs), d'un réexamen des normes et prescriptions applicables (autorités fédérales), d'un échelonnement des projets (Parlement) et d'un redimensionnement de parties de projet (Parlement).
- *Comparaison des coûts*: si l'on s'intéresse aux coûts finals prévisionnels, ce n'est pas seulement pour établir une projection du coût à l'échéance du projet mais aussi pour savoir comment la situation a évolué depuis l'acceptation de l'arrêté sur le FTP en 1998 et durant l'année écoulée (soit depuis fin 2003), en particulier pour pouvoir ventiler l'augmentation des coûts entre les ouvrages et en fonction de leur origine. En l'espèce, il est primordial de pouvoir déterminer quelle part les modifications de projet et les modifications de la commande de la Confédération représentent dans la hausse générale des coûts. Pour répondre à ces questions, il faut toujours comparer des coûts avec des coûts (cf. ch. 3).

- *Confrontation entre coûts et crédits*: il faut distinguer la comparaison de coûts avec des coûts de la confrontation entre coûts et crédits. Cette démarche doit montrer si les coûts sont couverts par les crédits alloués (crédit global de la NLFA) et dans quelle proportion. Le cas échéant, elle permet de quantifier le déficit de financement et sert donc à déterminer le montant à financer, et par ricochet à décider si un crédit additionnel doit être demandé (cf. ch. 6.1). Rappelons ici que le Parlement n’a pas inclus les charges imputables au renchérissement, aux intérêts intercalaires et à la TVA dans le crédit global de la NLFA.
- *Crédits*: le niveau actuel et l’évolution des *crédits d’engagement* (crédit global de la NLFA, y compris le crédit d’ouvrage «Réserves») et des *crédits de paiement* (fonds FTP) ainsi que la planification de trésorerie pour l’ensemble des projets FTP (plan financier et simulations du fonds FTP) sont les thèmes abordés aux ch. 6.3 à 6.5.

Durant la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a longuement débattu de la problématique de la présentation des coûts avec l’OFT et les constructeurs et elle a demandé à l’OFT de réfléchir à une représentation transparente et intelligible, pour répondre au besoin d’information du public et des instances politiques. Les résultats de cette réflexion ont été intégrés dans les chapitres qui suivent.

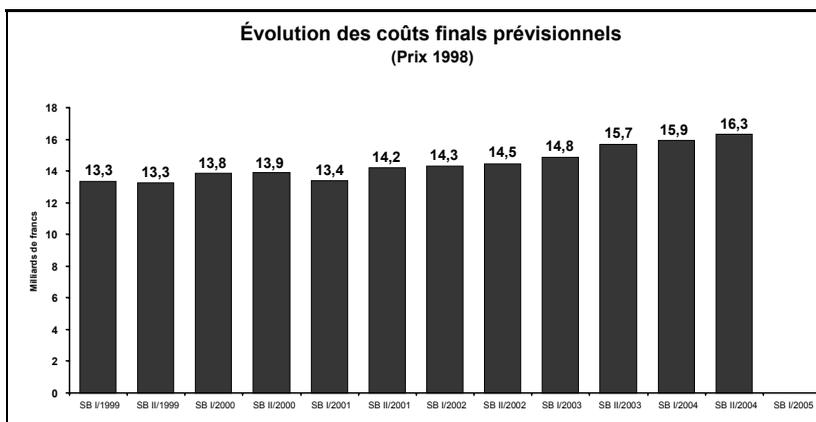
3.2 Evolution des coûts finals prévisionnels

Le 1^{er} avril 2005, l’OFT a présenté le rapport d’étape NLFA n° 18, situation au 31 décembre 2004, lors d’une conférence de presse. Ce rapport fait état de coûts finals prévisionnels à concurrence de 16 346 millions de francs environ (prix 1998). Cette projection ne comprend

- *pas* de majoration pour les imprévus au niveau des constructeurs (cf. ch. 4.2),
- *pas* de majoration pour la marge de variation des coûts (cf. ch. 3.5.2) ou pour d’éventuels risques futurs (cf. 3.5.3) et
- *aucune* charge au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA (cf. ch. 3.6).

La figure 1 illustre graphiquement l’évolution des coûts finals prévisionnels depuis 1999.

Evolution des coûts finals prévisionnels jusqu'à fin 2004



Source: rapport d'étape n° 18 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2004, rapport principal; en milliards de francs (prix 1998), arrondi.

3.3 Augmentation des coûts depuis 1998 et depuis fin 2003

3.3.1 Augmentation du coût global de la NLFA

Par rapport aux coûts de référence initiaux de 1998 (12 757 mio. de fr.), les coûts finals prévisionnels (état au 31 décembre 2004) ont augmenté globalement de 3589 millions de francs, soit de 28 %.

Depuis le dernier rapport de la Délégation de surveillance de la NLFA (fin 2003: 15 811 mio. de fr., prix 1998), les coûts ont augmenté d'environ 535 millions de francs. La hausse se monte à 95 millions pour le premier et 440 millions pour le second semestre 2004. La ventilation des coûts entre les différents ouvrages de la NLFA (structure selon le fonds FTP) ressort du tableau 3:

Augmentation du coût global de la NLFA depuis 1998 et depuis fin 2003

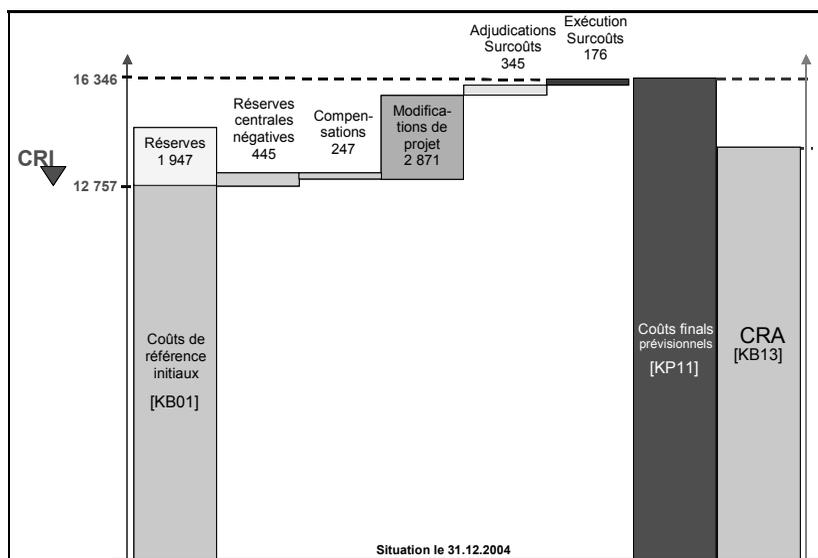
Ouvrage	Coûts de référence initiaux (1998)	Coûts finals prévisionnels au 31.12.2003	Coûts finals prévisionnels au 31.12.2004	Hausse des coûts 1998–2004	Hausse des coûts en 2004
Surveillance du projet	76,00	98,00	98,00	22,00	0,00
Axe du Leetschberg	3 214,00	4 155,92	4 254,61	1 040,61	98,69
Axe du Saint-Gothard	7 716,00	9 610,79	10 046,36	2 330,36	435,57
– dont Ceneri	1 392,54	2 034,76	2 035,43	642,89	0,67
Aménagements de la Surselva	123,00	111,86	111,80	– 11,20	– 0,06
Raccordement de la Suisse orientale	992,00	953,57	934,36	– 57,64	– 19,20
– dont Zimmerberg	776,00	750,88	731,67	– 44,33	– 19,20
– dont Hirzel	216,00	202,69	202,69	– 13,31	0,00
Aménagements St-Gall–Arth-Goldau	86,00	101,66	100,95	14,95	– 0,71
Aménagements des lignes du reste du réseau	550,00	779,62	800,19	250,19	20,56
Coût total	12 757,00	15 811,43	16 346,28	3 589,27	534,85

Source: rapport d'étape n° 18 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2004, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.

3.3.2 Causes et facteurs de l'augmentation du coût global de la NLFA

La structure de l'augmentation du coût global de la NLFA selon l'origine des coûts est représentée graphiquement à la figure 2.

Structure de l'augmentation du coût global de la NLFA depuis 1998



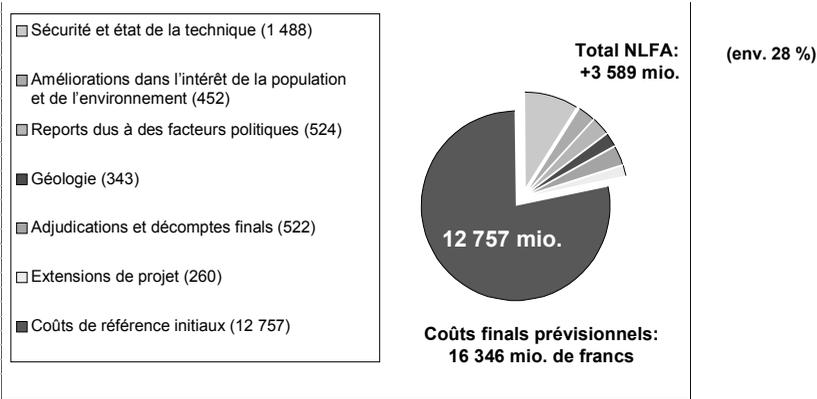
Source: rapport d'étape n° 18 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2004, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.

La hausse des coûts de 28 % environ par rapport aux coûts de référence initiaux de 1998 est essentiellement imputable à des modifications de projet, après prise en compte des compensations (~ 85 %). D'autres surcoûts (~ 15 %) sont apparus lors des adjudications et de l'exécution des contrats.

La notion technique de «réserves centrales négatives» recouvre des surcoûts qui avaient été mentionnés dans les conventions conclues par la Confédération avec les constructeurs (ATG et BLS AT) mais qui, contrairement aux attentes, n'ont pas pu être compensés. Dans les conventions conclues entre la Confédération et les constructeurs, ces derniers ont pronostiqué les coûts finals prévisionnels à un niveau plus élevé que les coûts de référence de la Confédération. En application du système strict de gestion des coûts de la NLFA, la Confédération n'a pas équilibré la différence. Au contraire, les constructeurs ont été enjoins de tout entreprendre pour atteindre le niveau des coûts de référence par des mesures de compensation, ce qui a créé une pression supplémentaire sur les coûts. Par la suite, cette différence entre coûts de référence et coûts finals prévisionnels a été appelée «réserves centrales négatives».

La ventilation des prestations supplémentaires et des surcoûts selon leur origine est illustrée à la figure 3.

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



Source: rapport d'étape n° 18 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2004, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.

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

Les sections suivantes sont consacrées à l'examen détaillé de l'augmentation des coûts par rapport aux coûts de référence initiaux de 1998 et aux coûts à fin 2003, de même qu'aux principales causes et aux facteurs de hausse pour l'axe du Saint-Gothard, l'axe du Lœtschberg et les aménagements des lignes du reste du réseau (préparation de l'exploitation, Lœtschberg). La dynamique des coûts est contenue pour les autres ouvrages.

3.3.3 Causes et facteurs de l'augmentation des coûts de l'axe du Lœtschberg

Fin 2004, les coûts finals prévisionnels de l'axe du Lœtschberg s'élevaient à 4255 millions de francs environ (prix 1998). L'OFT signale ici une progression de la projection du coût final de 99 millions de francs par rapport au montant attesté fin 2003. En tenant compte du transfert de prestations vers l'ouvrage «Aménagements des lignes du reste du réseau» (cf. ch. 11), la hausse des coûts finals prévisionnels corrigée des prestations atteint quelque 117 millions de francs pour la période sous revue. Les surcoûts s'inscrivent ainsi à 1041 millions de francs par rapport aux coûts de référence initiaux, soit une différence de 32,4 %.

L'évolution des coûts de l'axe du Lœtschberg, avec les causes et les montants en jeu, est récapitulée dans le tableau 4.

Structure de l'augmentation des coûts de l'axe du Lœtschberg

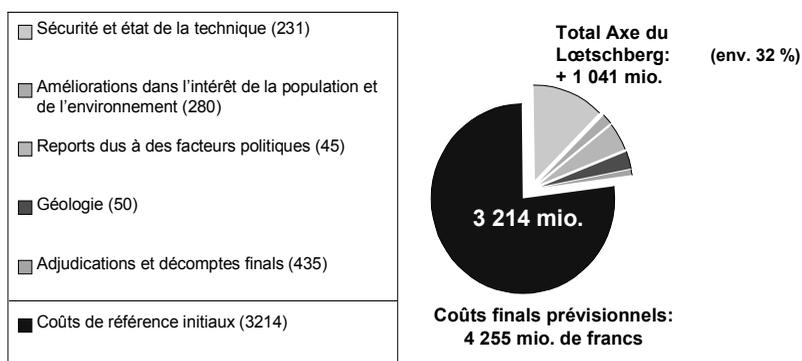
Causes des variations de coûts Axe du Lœtschberg	Situation fin 2003	Variation en 2004	Situation fin 2004
Adjudications: surcoûts/économies	+265	- 7	+ 258
Décomptes finals: surcoûts/économies	+ 41	+ 136	+ 177
Réserves centrales négatives	+ 81		+ 81
Modifications de projet, y compris zone de sédiments carbonifères Mitholz	+ 555	- 12	+ 543
Transfert de crédit d'ouvrage vers Aménagements des lignes du reste du réseau		- 18	- 18
Total Surcoûts/économies par rapport aux CRI	+ 942	+ 99	+ 1041

Source: informations complémentaires de l'OFT du 12 avril 2005 relatives au rapport d'étape n° 18; en millions de francs, arrondi.

La ventilation des prestations supplémentaires et des surcoûts de l'axe du Lœtschberg selon leur origine, depuis 1998, est illustrée à la figure 4.

Figure 4

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



Source: rapport d'étape n° 18 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2004, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.

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

La hausse globale des coûts de l'axe du Lœtschberg est notamment imputable aux facteurs mentionnés dans le tableau 5.

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

Facteurs	Proportion
Sécurité et état de la technique	22 %
– Augmentation du nombre de rameaux de communication	
– Amélioration de l'aération et du refroidissement	
– Signalisation de substitution à l'ETCS Level 2 avec signaux conventionnels aux portails	
– Filtres à particules	
– Système de séparation des canalisations	
– Révision des prestations Devis Ferden-Berne	
– Parties d'ouvrage externes du portail de Rarogne	
– Tronçon expérimental de Mitholz	
Améliorations dans l'intérêt de la population et de l'environnement	27 %
– Abaissement/Tranchée couverte de Frutigen	
– Technique ferroviaire pour le raccordement de Frutigen	
Autres surcoûts dus à des facteurs juridiques et politiques, échelonnement du FTP	4 %
– Coûts irrécupérables (<i>sunk costs</i>) en raison de l'arrêté sur le FTP	
Géologie	5 %
– Sédiments carbonifères à Mitholz	
– Réaction alcali-silice et amiante	
– Problèmes de mécanique des roches lors du percement avec le tunnelier	
– Ecailles de sédiments	
Adjudications désavantageuses et résultat négatif du décompte final des constructeurs	42 %
Total	100 %

Source: informations complémentaires de l'OFT du 12 avril 2005 relatives au rapport d'étape n° 18; en pour-cent.

Les principales justifications données par le constructeur BLS AT pour expliquer les surcoûts enregistrés en 2004 sont, premièrement, les charges encourues pour respecter le calendrier, autrement dit pour rattraper autant que possible les cinq mois perdus à cause de la zone de sédiments carbonifères de Mitholz, deuxièmement les conditions de terrassement plus mauvaises que prévu sur le tronçon de Frutigen et troisièmement la comptabilisation définitive de prétentions supplémentaires concernant les tronçons de Ferden et de Steg/Rarogne.

3.3.4 Causes et facteurs de l'augmentation des coûts de l'axe du Saint-Gothard

Fin 2004, les coûts finals prévisionnels de l'axe du Saint-Gothard s'élevaient à 10 046 millions de francs environ (prix 1998). L'OFT signale ici une hausse de la projection du coût final de 436 millions de francs par rapport au montant attesté fin 2003. Les surcoûts s'inscrivent ainsi à 2330 millions de francs par rapport aux coûts de référence initiaux, soit une différence de 30,2 %.

L'évolution des coûts de l'axe du Saint-Gothard, avec les causes et les montants en jeu, est récapitulée dans le tableau 6.

Tableau 6

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

Causes des variations de coûts Axe du Saint-Gothard	Situation fin 2003	Variation en 2004	Situation fin 2004
Adjudications: surcoûts/économies	+ 104	+ 6	+ 110
Décomptes finals: surcoûts/économies	+ 3	- 3	0
Réserves centrales négatives	+ 353		+ 353
Modifications de projet	+ 1435	+ 433	+ 1867
Total Surcoûts/économies par rapport aux CRI	+ 1895	+ 436	+ 2330

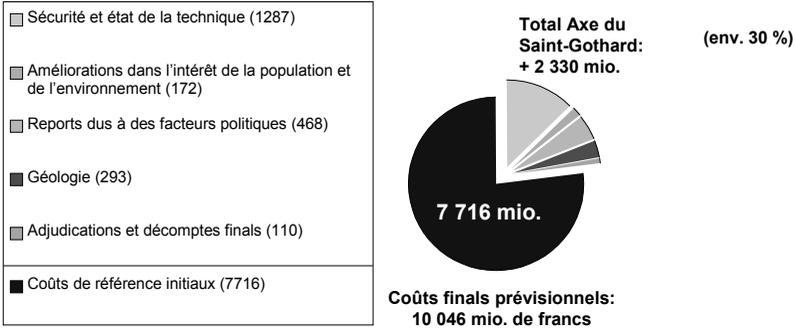
Source: informations complémentaires de l'OFT du 12 avril 2005 relatives au rapport d'étape n° 18; en millions de francs, arrondi.

Le tableau ci-dessus montre que les modifications de projet sont la principale cause des surcoûts sur l'axe du Saint-Gothard, le poste le plus important revenant au changement de système pour le tunnel de base du Ceneri où, pour des motifs de sécurité, le projet initial de tube à double voie a été remplacé par un concept de deux tubes à voie unique. Il y a encore d'autres modifications qui sont ajoutées au dossier au fur et à mesure par le constructeur ATG.

La ventilation des prestations supplémentaires et des surcoûts de l'axe du Saint-Gothard selon leur origine, depuis 1998, est illustrée à la figure 5.

Figure 5

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



Source: rapport d'étape n° 18 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2004, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.

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

La hausse globale des coûts de l'axe du Saint-Gothard est notamment imputable aux facteurs mentionnés dans le tableau 7.

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

Facteurs	Proportion
Sécurité et état de la technique	55 %
– Changement de système au tunnel de base du Ceneri	
– Augmentation du nombre de rameaux de communication	
– Amélioration de l'aération et du refroidissement	
– Filtres à particules	
– Système de séparation des canalisations	
– Surcoûts dans la technique ferroviaire	
– Normes de protection incendie plus strictes	
– Traitement des boues	
– Modification du projet d'Erstfeld	
Améliorations dans l'intérêt de la population et de l'environnement	7 %
– Modifications du projet Saint-Gothard Nord (Uri)	
– Investissement préliminaire pour la bifurcation souterraine à Uri	
Autres surcoûts dus à des facteurs juridiques et politiques, échelonnement du FTP	20 %
– Gestion des matériaux à Erstfeld	
– Mise à disposition prolongée de la direction de chantier	
– Logistique pour l'installation de la technique ferroviaire	
– Planifications multiples	
Géologie	13 %
– Poste multifonction de Faido	
– Zone de perturbation géologique de type kakirite à Bodio	
Adjudications désavantageuses et résultat négatif du décompte final des constructeurs	5 %
– Adjudication du lot de Sedrun	
Total	100 %

Source: informations complémentaires de l'OFT du 12 avril 2005 relatives au rapport d'étape n° 18; en pour-cent.

Les motifs fournis par ATG pour justifier les nouveaux surcoûts annoncés en 2004 sont récapitulés dans le tableau 8.

Justification des surcoûts annoncés en 2004 sur l'axe du Saint-Gothard

	Montant	Montant
Décision d'approbation des plans dans le canton d'Uri		22
Projet pour la technique ferroviaire		245
Traitement des boues		20
Redimensionnement de la bifurcation souterraine d'Erstfeld		- 39
Gestion des matériaux à Amsteg		14
Sous-tronçons de Bodio et Faido		155
– Option de transfert des limites de lot	(10)	
– Complément relatif au réaménagement du poste multifonction	(76)	
– Gestion des matériaux	(6)	
– Traitement du rebond de béton projeté	(7)	
– Sécurité d'approvisionnement en additions du béton	(12)	
– Autres caractéristiques techniques des roches	(20)	
– Zone de perturbation géologique horizontale de type kakirite	(10)	
– Diverses prestations devant encore être décrites	(14)	
Saint-Gothard Sud: espace supplémentaire pour la technique ferroviaire		8
Divers		11
Total Surcoûts annoncés en 2004		436

Source: rapport d'étape n° 18 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2004, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.

3.3.5 Causes et facteurs de l'augmentation des coûts des aménagements des lignes du reste du réseau (préparation de l'exploitation, Løtschberg)

Les coûts finals prévisionnels des aménagements des lignes du reste du réseau ont augmenté de 21 millions et s'inscrivent désormais à 800 millions de francs. Pour la partie de ce crédit d'ouvrage affectée à l'axe du Løtschberg–Réseau BLS, la projection du coût final fait toujours état de 41 millions de francs tandis que pour la partie Réseau CFF, les CFF estiment les coûts finals prévisionnels à 196 millions de francs. Le BLS a relevé la projection du coût final à 123 millions de francs, soit 13 millions de plus. Conformément au message du 10 septembre 2003 sur l'arrêtè fédéral concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (message sur le crédit additionnel NLFA; FF 2003 5987), les prestations relatives à la préparation de l'exploitation de l'axe du Saint-Gothard, devisées à 140 millions de francs, sont déjà incluses dans les coûts finals prévisionnels.

L'évolution des coûts des aménagements des lignes du reste du réseau, avec les causes et les montants en jeu, est résumée dans le tableau 9.

Tableau 9

Structure de l'augmentation des coûts des aménagements des lignes du reste du réseau

Causes des variations de coûts Aménagements des lignes du reste du réseau	Situation fin 2003	Variation en 2004	Situation fin 2004
Modifications de projet			
– Préparation de l'exploitation, Løtschberg	+ 110	+ 13	+ 123
– Axe du Løtschberg–Réseau CFF		+ 7	+ 7
– Préparation de l'exploitation, Saint-Gothard	+ 140	0	+ 140
Total Surcoûts/économies par rapport aux CRI	+ 250	+ 20	+ 270

Source: informations complémentaires de l'OFT du 12 avril 2005 relatives au rapport d'étape n° 18; en millions de francs, arrondi.

3.3.6 Causes et facteurs de l'augmentation des coûts: appréciation de la Délégation de surveillance de la NLFA

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que l'OFT présente l'évolution des coûts de manière transparente, structurée et intelligible.

Le coût global de la NLFA a augmenté de 28 % environ depuis 1998. Les causes principales de la hausse sont les suivantes:

- 1. Exigences de sécurité plus élevées, en particulier le système adopté pour le tunnel de base du Ceneri (deux tubes, rameaux de communication) et l'augmentation du nombre de rameaux de communication dans les tunnels de base du Saint-Gothard et du Løtschberg.*
- 2. Progrès de la technique ferroviaire, surtout l'ETCS (y compris signalisation de substitution à l'ETCS Level 2 avec signaux conventionnels aux portails du tunnel de base du Løtschberg), et technique ferroviaire au Saint-Gothard.*
- 3. Améliorations dans l'intérêt de la population et de l'environnement à Frutigen (abaissement, technique ferroviaire) et à Uri (Saint-Gothard Nord/bifurcation souterraine).*

L'augmentation des coûts est donc due avant tout à des modifications de la commande motivées par des facteurs politiques et juridiques. Cette catégorie représente en effet plus de la moitié des surcoûts (env. 49 % au Løtschberg et 62 % au Saint-Gothard). A cela s'ajoutent d'autres surcoûts dus à des facteurs politiques et juridiques (env. 5 % au Løtschberg et 20 % au Saint-Gothard).

Les surcoûts ne sont donc pas autant imputables à la technique et à l'administration qu'on ne pourrait le croire. Contrairement à ce que l'on entend souvent, la géologie tient une place de second ordre (env. 5 à 13 %). Les adjudications désavantageuses et le résultat négatif du décompte final des constructeurs jouent un rôle plus important (en tenant compte de l'avancement des travaux, env. 5 % au Saint-Gothard et jusqu'à 42 % au Løetschberg).

3.4 Modifications de la commande de la Confédération: appréciation de la Délégation de surveillance de la NLFA

Vu la part élevée des modifications de la commande de la Confédération dans la hausse des coûts depuis 1998, et suite à l'annonce de nouveaux surcoûts au titre de la technique ferroviaire pour l'axe du Saint-Gothard, début 2005 la Délégation de surveillance de la NLFA a examiné cette problématique en profondeur. Elle s'est notamment posée les questions suivantes:

- Que recouvre la notion de «modifications de la commande de la Confédération» dans les coûts prévisionnels de fin 2004? Que représentent ces coûts par rapport aux coûts de référence initiaux de 1998?
- Comment se décident les modifications de la commande de la Confédération? Qui est compétent? Qui est responsable? Qui tranche au fond, entre les intérêts de la Confédération en tant que bailleur de fonds, de la Confédération en tant que mandante, des constructeurs en tant que maîtres d'ouvrage et des chemins de fer en tant que futurs gestionnaires de l'infrastructure?
- Dans quelle mesure la Confédération doit-elle et peut-elle se permettre de modifier la commande suite aux adaptations des normes et des prescriptions, par exemple en matière de progrès de la technique ferroviaire ou d'élévation des exigences de sécurité?
- Quelles sont les réflexions coûts–efficacité qui sous-tendent les décisions de modifier la commande de la Confédération?
- Sur la base de quels critères est déterminée l'ampleur des modifications de projet, en particulier en ce qui concerne les progrès de la technique ferroviaire?

3.4.1 Proportion des modifications de la commande de la Confédération

Les adaptations courantes du projet aux nouvelles exigences de sécurité et à l'état de la technique pèsent particulièrement lourd dans le poste des modifications de projet. Le seul changement de système au tunnel de base du Ceneri, c'est-à-dire la décision de réaliser deux tubes à voie unique plutôt qu'un seul tube à double voie, a engendré des modifications de la commande représentant 650 millions de francs (y compris actualisation du concept d'aération). D'autres améliorations de projet décidées dans l'intérêt de la population et de l'environnement ainsi que des extensions du projet

ont également une influence majeure sur l'évolution des coûts. Les modifications de la commande de la Confédération sont récapitulées dans le tableau 10.

Tableau 10

Récapitulation des modifications de la commande de la Confédération

Modification	Coût approximatif
Système à deux tubes au tunnel de base du Ceneri, y compris aération	650
Espacement des rameaux de communication, tracé de la ligne à Erstfeld, échelonnement de la NLFA, système de séparation des canalisations, ETCS Level 2 au Lötschberg	430
Modifications de projet/approbation des plans dans le canton d'Uri	250
Compléments à Frutigen	200
Préparation de l'exploitation, axe du Saint-Gothard	140
Préparation de l'exploitation, axe du Lötschberg	110
Investissement préliminaire pour la bifurcation souterraine du projet «montagne long fermé» à Uri	60
Total Modifications de la commande de la Confédération	1840

Source: rapport d'étape n° 18 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2004, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate qu'une grande partie des modifications de projet est imputable à des modifications de la commande de la Confédération. Sur les 3,589 milliards de francs de surcoûts attestés, seul 1,8 milliard environ a été approuvé jusqu'ici par l'OFT.

Elle estime que l'évolution des coûts est critique à Uri (cf. ch. 16.1) et dans le secteur de la technique ferroviaire (cf. ch. 10).

Alors que les parties de projet concernant le canton d'Uri (Saint-Gothard Nord et Erstfeld) sont encore en phase de planification, les coûts finals prévisionnels y sont en constante augmentation. Des modifications de projet représentant des surcoûts de 500 millions de francs environ sont déjà attestées. Cela équivaut à près de 68 % des coûts de référence initiaux, fixés à 740 millions de francs, pour les tronçons Saint-Gothard Nord et Erstfeld.

En déposant le projet concernant la technique ferroviaire, ATG a annoncé des surcoûts d'environ 290 millions de francs, dont 45 étaient déjà compris dans la projection du coût final établie au milieu de 2004.

3.4.2

Coûts conformes à la marge de précision des coûts de $\pm 15\%$

Les constructeurs ne disposent pas de ressources propres pour couvrir les imprévus. En effet, la gestion des réserves est centralisée dans les mains du Conseil fédéral. Les réserves prévues correspondent à une marge de précision des coûts de 15 %.

Au début de 2005, la Délégation de surveillance de la NLFA a demandé aux constructeurs de lui présenter une vue synoptique de l'évolution des coûts des ouvrages dont ils ont la charge, en intégrant pour les prestations initialement commandées et pour les prestations supplémentaires demandées par la Confédération, une marge de précision des coûts de $\pm 15\%$ (soit la part des réserves centrales dans le crédit global de la NLFA). L'objectif était de vérifier si les coûts des constructeurs se situent dans la marge de tolérance des coûts finals prévisionnels de leurs ouvrages.

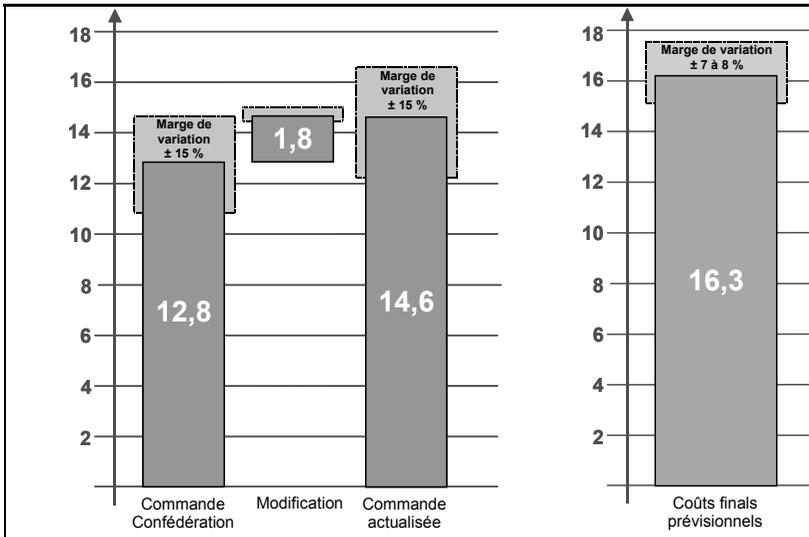
Parallèlement, l'OFT a dû préparer une vue synoptique établissant une comparaison entre la commande actualisée de la Confédération et les coûts finals prévisionnels de l'ensemble du projet, avec une marge de précision des coûts de $\pm 15\%$.

La figure 6 compare graphiquement les coûts finals prévisionnels aux coûts de référence initiaux et aux coûts de référence initiaux majorés des modifications de la commande de la Confédération.

Tous les coûts imputables à des modifications de projet sont reportés avec une marge de variation (tolérance exprimée en pour-cent).

Figure 6

Commande initiale et modifications de la commande de la Confédération depuis 1998



Source: rapport d'étape n° 18 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2004, rapport principal; en milliards de francs (prix 1998), arrondi.

L'écart entre les coûts finals prévisionnels, qui atteignent 16,346 milliards de francs, et la commande actualisée de la Confédération, qui se monte à 14,6 milliards, est de 1,8 milliard de francs (environ 1,75 milliard sans arrondi).

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que les coûts finals prévisionnels se situent à l'intérieur de la marge de précision des coûts de $\pm 15\%$ par rapport à la commande actualisée de la Confédération (commande initiale et commandes ultérieures).

3.4.3 Compétences dans le processus de mutations

Selon les informations fournies par l'OFT, les projets de modification sont élaborés par les constructeurs puis soumis à l'OFT pour examen puis pour approbation.

D'une manière générale, les modifications de projet se réfèrent à la commande de la Confédération décrite dans les conventions conclues entre la Confédération et les constructeurs et concrétisée dans les documents de référence. Le processus de mutations doit garantir la transparence et la traçabilité de toutes les modifications de projet. Les procédures et les compétences sont réglées dans les DCN.

Les constructeurs doivent motiver les modifications sollicitées et l'OFT les contrôle. Toutes les propositions sont consignées et enregistrées dans un journal des mutations qui est joint en annexe à tous les rapports d'étape NLFA de l'OFT.

3.4.4 Approche du processus de mutations

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte que de nombreuses modifications ont encore été annoncées par ATG, tant pour les études de projet que pour la réalisation. Celles qui ont les implications financières les plus lourdes sont les modifications en rapport avec les procédures d'approbation des plans en cours. Ce n'est qu'à l'achèvement de ce processus que les conditions seront remplies pour créer des dossiers de mutation. Pour qu'il soit possible de prévoir et de garantir le financement, il est impératif que des dossiers de mutations incluant un devis soient présentés au plus vite. Dans son rapport d'étape, ATG répartit toutes les propositions de modification selon deux sphères de risques: celle de la Confédération et celle du constructeur.

La Délégation de surveillance de la NLFA invite l'OFT à clarifier les questions suivantes dans les mois à venir et à lui en rendre compte:

- Définition de la notion de modification de la commande*
- Réglementation des compétences*
- Ampleur et réflexion coûts–efficacité*
- Degré nécessaire d'adaptation à l'état de la technique et aux normes*

3.5 Précision et fiabilité des coûts prévisionnels

3.5.1 Conception de la précision et de la fiabilité des projections de coûts

Les coûts finals prévisionnels sont une projection dont la précision et la fiabilité sont estimées à l'aide de deux méthodes *alternatives*, autonomes, mais complémentaires: la marge de variation des coûts et le risque de coûts. La méthode du risque de coûts consiste à déterminer la sensibilité à certains événements et à en analyser les conséquences. Dans le controlling, la marge de variation des coûts est estimée à l'aide de valeurs empiriques pour chaque phase du projet.

3.5.2 Marge de variation des coûts

Les coûts finals prévisionnels reposent sur des projections calculées avec une *marge d'erreur* variable puisque les différentes parties du projet ne sont pas planifiées et réalisées simultanément. La qualité des données qui sont à la base de l'estimation des coûts finals prévisionnels est donc très inégale, mais ces inégalités s'aplanissent à mesure que le projet avance. Au Lœtschberg par exemple, la projection du coût final s'appuie de plus en plus sur des coûts effectifs, car la proportion des contrats dont le décompte final a été rendu ne cesse d'y croître.

La *marge de variation* couvre les imprévus (incertitudes relatives au volume des prestations et aux prix), mais pas les commandes supplémentaires, ni les économies résultant d'un plan de redimensionnement.

Selon l'OFT, la marge d'erreur du coût global de la NLFA est toujours de ± 7 à 8% . Le tableau 11 récapitule la marge de précision des coûts à chaque stade du projet ainsi que la part approximative dans les coûts finals prévisionnels.

Tableau 11

Marge de précision et marge de variation des coûts fin 2004

Stade du projet	Part des coûts finals en pour-cent	Part des coûts finals en mia. de francs	Marge de précision des coûts en pour-cent	Marge de variation des coûts en mia. de francs
Avant-projet	6 %	1,0	$\pm 25\%$	$\pm 0,25$
Mise à l'enquête	15 %	2,4	$\pm 15\%$	$\pm 0,35$
Projet de construction	24 %	3,9	$\pm 10\%$	$\pm 0,40$
Adjudications	21 %	3,4	± 5 à 7%	$\pm 0,20$
Coûts effectifs	26 %	4,2	± 0 à 2%	$\pm 0,10$
Décompte final	8 %	1,4	0 %	0
Coûts finals prévisionnels de 1998		16,3		$\pm 1,3$

Source: rapport d'étape n° 18 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2004, rapport principal.

L'évaluation de la fiabilité des pronostics à l'aide de la marge de variation des coûts montre que les coûts finals prévisionnels peuvent fluctuer d'environ 1,3 milliard de francs.

3.5.3 Risque de coûts

L'OFT a actualisé son analyse des risques à la fin de 2004 (cf. annexe 11a) et n'a pas identifié de nouveaux facteurs de risques. De son point de vue et pour l'ensemble du projet, les domaines les plus exposés au risque de coûts étaient alors les suivants:

- Conditions géologiques plus mauvaises que prévu (cf. ch. 9)
- Non-respect des contrats (cf. ch. 13)
- Nouvelles commandes de la Confédération et autres modifications de projet (cf. ch. 3.4)
- Hausse des coûts finals prévisionnels induite par les mesures prises pour tenir les délais (cf. ch. 7.5)

Pour l'axe du *Lätschberg*, l'OFT estime le risque potentiel à 200 millions de francs. Vu l'état avancé du projet, les possibilités de réduction des coûts sont désormais considérées comme faibles.

Sur l'axe du *Saint-Gothard*, le risque potentiel de surcoûts par rapport aux coûts finals prévisionnels demeure actuellement aux alentours de 850 millions de francs, tandis que les chances de réduction des coûts sont chiffrées à environ 100 millions seulement. Ce pronostic prudent accorde une plus grande importance aux risques identifiés dans la technique ferroviaire et la géologie qu'aux économies de coûts potentielles.

L'évaluation de la fiabilité des pronostics à l'aide d'une analyse des risques met en évidence des surcoûts éventuels à concurrence de 1,1 milliard de francs contre des économies potentielles de 100 millions environ.

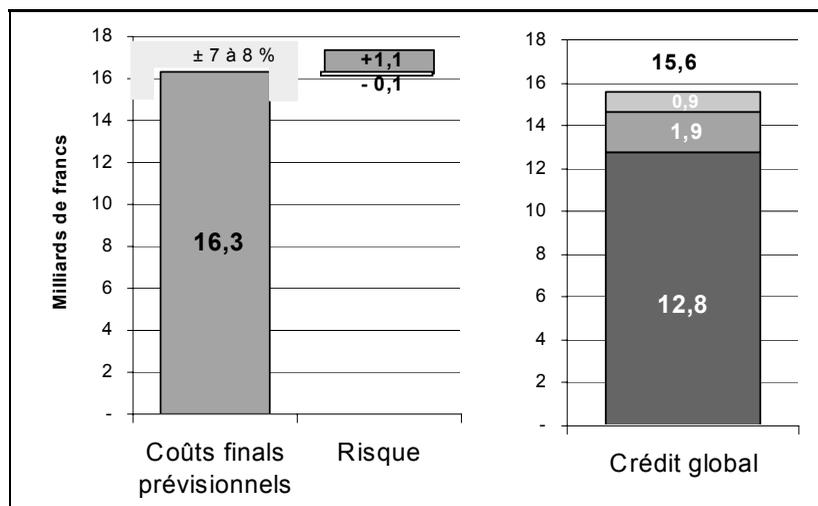
Durant l'année écoulée, les surcoûts et les économies potentiels ont diminué de 300 et 250 millions de francs respectivement.

Le tunnel de base du Zimmerberg et le tunnel du Hirzel n'ont pas été pris en considération dans ces analyses des risques.

3.5.4 Risque de coûts: appréciation de la Délégation de surveillance de la NLFA

Si l'on compare les résultats des deux méthodes, il apparaît que les surcoûts en puissance qui se dégagent de l'analyse des risques correspondent approximativement à la marge de variation des coûts de + 8 %, mais que les économies potentielles sont nettement inférieures à la marge de – 7 à 8 % (cf. figure 7).

Comparaison de la marge de variation des coûts avec le risque de coûts



Source: rapport d'étape n° 18 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2004, rapport principal; en milliards de francs (prix 1998), arrondi.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que la tendance haussière des coûts reste plus tangible que les réductions qui seraient nécessaires pour respecter le cadre financier. Elle s'attend donc à de nouvelles augmentations.

Les réserves qui couvrent les risques éventuels de surcoûts ne sont pas contenues dans les coûts finals prévisionnels. Cela signifie que, dans l'état actuel des connaissances et toutes choses égales par ailleurs (contexte légal et financier), les coûts finals prévisionnels pourraient osciller entre 16,2 milliards de francs au mieux et un peu plus de 17,4 milliards dans le pire des cas.

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

3.6.1 Notions de renchérissement propres au projet

Les responsables de projet n'ont pratiquement aucune emprise sur les charges imputables au renchérissement, aux intérêts intercalaires et à la TVA et c'est la raison pour laquelle le Parlement les a exclues du crédit global de la NLFA, comme cela se fait généralement pour les projets de construction de cette nature.

A l'art. 3 de l'arrêté sur le financement du transit alpin, l'Assemblée fédérale délègue au Conseil fédéral la compétence d'augmenter le crédit global de la NLFA d'un montant permettant de couvrir les charges supplémentaires imputables au renchérissement, aux intérêts intercalaires et à la TVA. Contrairement aux autres relèvements du crédit global, qui sont des crédits additionnels décidés par le Parlement pour couvrir des surcoûts liés au projet, ce type d'ajustement est appelé *rallonge de crédit*.

Le fonds FTP comporte une «réserve» implicite de plus de 2 milliards de francs pour financer ou couvrir les *charges prévisionnelles imputables au renchérissement*. Cette réserve repose sur l'hypothèse d'une inflation annuelle de 2 % en moyenne pour toute la durée du fonds.

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

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

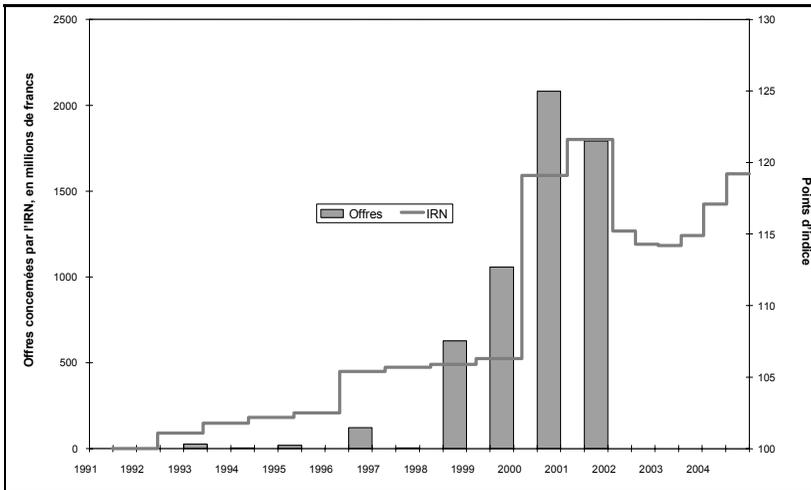
La Délégation de surveillance de la NLFA s'est déjà penchée sur la problématique de l'IRN en 2002, en particulier sur sa composition, sur la méthode de calcul et sur sa fixation par l'administration (cf. rapport d'activité 2001, ch. 5.1.1).

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

Comme l'OFT l'a souligné dans son rapport d'étape, la révision de l'indice de contrôle selon la méthode Schips/Rœthlisberger ne pourra se faire que dans la seconde moitié de 2005, après l'adjudication du lot d'Erstfeld. Cela reporte à octobre 2005 la fixation définitive de l'IRN. Pour cette raison, la valeur de l'indice pour la période allant du 1^{er} octobre 2004 au 31 mars 2005 a été fixée provisoirement à 119,2 points (base 1991 = 100,0).

L'évolution de l'IRN depuis 1991 est représentée à la figure 8.

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



Source: rapport d'étape n° 18 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2004, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.

3.6.3 Charges dues au renchérissement, aux intérêts intercalaires et à la TVA: appréciation de la Délégation de surveillance de la NLFA

La valeur actualisée de l'IRN, provisoirement fixée à 119,2 points, nécessite un relèvement du crédit d'environ 687,7 millions de francs à raison du renchérissement de l'indice.

Si l'on y ajoute les charges imputables au renchérissement après contrat (293,16 mio.), les intérêts intercalaires (env. 172,6 mio.) et la TVA (env. 151,7 mio.), la rallonge nécessaire actuellement est d'environ 1,3 milliard de francs, soit 8,4 % du crédit global de la NLFA (situation fin 2004).

3.7 Estimation du coût effectif de la NLFA d'ici la fin du projet

Sur le plan politique, le problème crucial est de déterminer aujourd'hui combien d'argent sera réellement prélevé des caisses fédérales pour couvrir la totalité des coûts de la NLFA, d'ici la fin du projet. Les DCN ne définissent pas cette grandeur, mais un chiffre peut tout de même être grossièrement estimé pour la planification de trésorerie du fonds FTP.

La progression des coûts depuis le projet initial jusqu'à aujourd'hui est répartie en six catégories principales: Sécurité et état de la technique, Améliorations dans l'intérêt de la population et de l'environnement, Reports dus à des facteurs politiques (échelonnement du FTP), Géologie, Adjudications désavantageuses et résultat négatif du décompte final des constructeurs, Extensions de projet. Les principales modifications de prestation ayant une incidence sur les coûts sont récapitulées dans la liste ci-dessous. Le coût des modifications de prestation atteint actuellement 3,5 milliards de francs, ce qui porte les coûts finals prévisionnels à 16,3 milliards (prix 1998) (cf. tableau 12).

Tableau 12

Coût du projet NLFA (situation fin 2004)

Evolution du coûts de la NLFA Prix 1998	Surcoûts (mia. de francs)	Total (mia. de francs)
Coûts de référence initiaux (crédits d'ouvrage sans les réserves)		12,8
+ Sécurité et état de la technique	1,5	
– Augmentation du nombre de rameaux de communication		
– Tunnel de base du Ceneri: deux tubes à voie unique au lieu d'un tube à double voie		
– Amélioration de l'aération et du refroidissement		
– Système de séparation des canalisations		
– Tunnel de base du Saint-Gothard: étanchéité de la coque du tube à voie unique		
– Passage à l'ETCS Level 2		
– Actualisation du projet de technique ferroviaire au Saint-Gothard		
+ Améliorations dans l'intérêt de la population et de l'environnement	0,5	
– Abaissement et tranchée couverte de Frutigen		
– Uri: investissement préliminaire pour une bifurcation souterraine		
– Mesures supplémentaires de lutte contre le bruit		
+ Surcoûts dus à des facteurs juridiques et politiques (échelonnement du FTP)	0,5	
– Attente de l'arrêté sur le FTP		
– Répétition de la procédure de mise à l'enquête à Uri		
+ Géologie	0,3	
– Réaménagement du poste multifonction de Faido		
– Tunnel de Bodio		
– Zone de sédiments carbonifères à Mitholz		
+ Adjudications désavantageuses et résultat négatif du décompte final des constructeurs	0,5	
– Mandats n'ayant pas pu être adjugés au prix escompté		

Evolution du coûts de la NLFA Prix 1998	Surcoûts (mia. de francs)	Total (mia. de francs)
+ Extensions de projet	0,2	
– Préparation de l’exploitation, Loetschberg (y compris train d’extinction)		
– Préparation de l’exploitation, Saint-Gothard		
– Marketing de la NLFA		
Coût du projet NLFA au 31 décembre 2004 Prix 1998	3,5	16,3

Source: informations supplémentaires de l’OFT du 14 avril 2005, en milliards de francs, arrondi.

Une estimation grossière du coût réel de la NLFA d’ici la fin du projet comprend, outre la projection actualisée des coûts finals prévisionnels, le résultat actuel de l’analyse des risques de coûts ainsi que les charges courues et futures imputables au renchérissement, aux intérêts intercalaires et à la TVA. Elle repose donc sur un *ensemble de variables* dont certaines sont déjà connues ou peuvent être influencées, tandis que d’autres sont encore inconnues ou tout simplement hors de la sphère d’influence des responsables du projet. Tous ces facteurs évoluent au cours de la réalisation du projet. Le crédit global de la NLFA ne couvre que les coûts qui peuvent être gérés. Les charges sur lesquelles les responsables n’ont aucune emprise, estimées actuellement à 4 milliards de francs environ, ne font pas partie du crédit global de la NLFA voté par le Parlement. Elles sont toutefois financées elles aussi par le biais du fonds FTP. Ce mécanisme est conforme à la volonté du Parlement.

4 **Système de gestion des coûts**

4.1 **Utilisation parcimonieuse des fonds par les constructeurs**

En vertu de l’art. 2 de l’ordonnance sur le transit alpin, lors de la planification et de la réalisation des projets NLFA les constructeurs sont tenus d’utiliser les fonds alloués par la Confédération avec parcimonie. Ils doivent envisager en permanence des mesures pour respecter les crédits d’ouvrage définis dans l’arrêté sur le financement du transit alpin et les appliquer, à moins qu’elles n’impliquent des modifications de projet soumises à approbation. Ces travaux doivent être répertoriés. S’il est prévisible que les crédits d’ouvrage ne pourront pas être respectés, les constructeurs sont tenus de proposer des mesures de compensation à l’OFT en indiquant leurs conséquences sur la commande de la Confédération. Les dispositions de l’ordonnance sur le transit alpin sont précisées dans les conventions conclues par la Confédération avec les constructeurs.

4.2

Maigres réserves centralisées dans les mains du Conseil fédéral

A la fin du projet, la planification et la réalisation de la NLFA auront duré plus de vingt-cinq ans, ce qui est long. Cette situation a plusieurs effets au niveau des prestations et des coûts.

- Il existe une incertitude au sujet des coûts à venir et de leur volume réel une fois les travaux terminés.
- Sur une telle période, les exigences évoluent au gré de l'état de la technique et des normes de sécurité. Les prestations à fournir se modifient en conséquence, ce qui n'est pas sans effet sur les coûts.

Le DETEC et le Conseil fédéral ont donc proposé un système de gestion des coûts fondé sur un cadre financier très étroit. Ayant déjà fait l'expérience douloureuse de dépassements budgétaires colossaux dans le cadre d'autres projets financés par la Confédération, et compte tenu des milliards qui allaient être investis dans les projets FTP, en 1998 le Parlement avait approuvé la mise en place du système décrit ci-après.

Son but était, d'une part, de maintenir une pression financière constante sur les constructeurs et, d'autre part, de garantir la transparence du système pour le Conseil fédéral et pour le Parlement. C'est dans cet esprit qu'ont été adoptés les *principes politiques* suivants lors de la définition du crédit global de la NLFA, en 1999.

- *Crédit d'ouvrage «Réserves» calculé au plus juste*: les surcoûts, autrement dit le facteur d'incertitude, sont financés par le biais du crédit d'ouvrage «Réserves» du crédit global de la NLFA. Au début du projet, celui-ci avait été fixé à 15 % de la somme de tous les autres crédits d'ouvrage. Les devis qui avaient servi de base à la détermination des crédits reposaient toutefois en grande partie sur des avant-projets ayant une marge de précision des coûts de $\pm 25\%$ ainsi que sur des études de projet dont la marge d'erreur était encore plus grande.

Le Parlement a sciemment fixé le montant de ce crédit d'ouvrage au plus juste, créant ainsi des réserves moins élevées qu'elles n'auraient dû l'être pour couvrir intégralement le facteur d'incertitude.

- *Gestion centralisée des réserves par le Conseil fédéral*: la gestion du crédit d'ouvrage «Réserves» a été centralisée dans les mains du Conseil fédéral. Ainsi, contrairement à la pratique habituelle, les constructeurs ne disposent pas de réserves en propre. Selon l'art. 3 de l'arrêté sur le financement du transit alpin, le Conseil fédéral gère le crédit global. Il peut notamment procéder à des transferts mineurs entre les crédits d'ouvrage, libérer les crédits d'ouvrage par tranches, libérer des réserves en faveur de crédits d'ouvrage dont il est attesté que les surcoûts ne peuvent pas être compensés par d'autres moyens ainsi que pour stabiliser la situation financière, augmenter le crédit global à raison du renchérissement attesté, des intérêts intercalaires et de la TVA, et enfin négocier des solutions de financement spécifiques – à l'intérieur du crédit global – dans le but d'améliorer la rentabilité des ressources publiques et privées investies dans la NLFA. Lorsque les ressources disponibles ne couvrent plus les coûts, le Conseil fédéral doit demander un crédit additionnel par le biais d'un message au Parlement.

Ce système de gestion des coûts a les conséquences suivantes:

- Toute actualisation ou modification de projet qui suppose des prestations supplémentaires doit être soumise à l’approbation du Conseil fédéral et du Parlement et être dûment motivée, quelle que soit la raison – modification de la commande de la Confédération, adaptation aux progrès de la technique ferroviaire ou de la technique de sécurité, difficultés géologiques imprévues ou encore adjudication désavantageuse.

Cette approche sous-entend un suivi très serré mais, comparé à d’autres grands projets, elle garantit une grande transparence vis-à-vis du Parlement. Elle implique aussi une adaptation semestrielle des projections financières. Or, comme les constructeurs ne disposent pas de réserves pour équilibrer les prestations supplémentaires, ces dernières se répercutent directement sur la projection des coûts – après prise en compte d’éventuelles mesures de compensation.

- Lorsque les ressources disponibles ne couvrent plus les coûts, le Conseil fédéral doit demander un crédit additionnel par le biais d’un message au Parlement.

Dans son message du 10 septembre 2003 sur le crédit additionnel NLFA, le Conseil fédéral demandait un relèvement des réserves de 900 millions de francs pour financer les surcoûts connus à ce moment-là.

Dans son rapport du 7 avril 2004 relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel NLFA, le gouvernement a aussi expliqué pourquoi, malgré l’augmentation des surcoûts prévisionnels, il a décidé non seulement de maintenir le système actuel dans toute sa rigidité, mais encore de changer de paradigme en admettant qu’un déficit de financement puisse apparaître. S’exprimant sur l’éventualité d’une planification de redimensionnement, il a précisé que les projets FTP en cours de réalisation (1^{re} étape de RAIL 2000, tunnels de base du Lötschberg et du Saint-Gothard, lutte contre le bruit) de même que le tunnel de base du Ceneri et les projets de la première phase du raccordement LGV déjà décidés étaient à considérer comme des objets prioritaires de la politique des transports et que leur construction devait donc se poursuivre conformément au programme établi. En revanche, tous les autres projets seront réexaminés et remis en question dans le projet sur le développement futur des grands projets ferroviaires (ZEB) qui sera mis en consultation et qui aura pour tâche de déterminer quels projets devraient être réalisés durant la période 2011–2028 et lesquels devraient être reportés, mais aussi de créer une base juridique pour leur réalisation. Lors de la séance du 1^{er} mars 2005, le Conseil des Etats a décidé que le message ZEB devrait être présenté au Parlement en 2007.

Par le passé, le Parlement et la Délégation de surveillance de la NLFA se sont prononcés plusieurs fois en faveur de ce système de gestion des coûts, qui leur garantit une plus grande influence sur le cadre financier de la NLFA dans le contexte général des projets FTP.

La Délégation de surveillance de la NLFA estime que le système actuel de gestion des réserves par le Conseil fédéral a fait la preuve de son efficacité. La pression financière exercée en permanence sur tous les intervenants permet une utilisation économe des ressources en même temps qu'elle les protège des sollicitations des cantons, des particuliers et des entreprises.

Le corollaire de ce système est la pleine responsabilité du Conseil fédéral pour la mise en œuvre continue de nouvelles mesures d'optimisation des coûts.

La Délégation de surveillance de la NLFA est d'avis que le système actuel ne doit pas être modifié.

5 Optimisation du projet et des coûts

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

D'un côté, les constructeurs doivent envisager et mettre en œuvre des mesures dites de compensation dans le cadre de l'exécution des contrats et de l'autre, les autorités fédérales doivent soumettre les normes et prescriptions applicables à un examen critique et, au besoin, les adapter. La compétence de décider un échelonnement ou le redimensionnement du projet incombe au Parlement.

5.1 Mesures de compensation des constructeurs

Les constructeurs ont l'obligation de rechercher systématiquement des moyens pour compenser les surcoûts par des économies au sein d'un même ouvrage. Les mesures de compensation proposées par les constructeurs sont contrôlées et évaluées par l'OFT.

L'OFT a demandé aux constructeurs de ne pas baisser la garde et de rechercher activement des possibilités de compensation et de les mettre en œuvre afin de réduire les coûts. Les constructeurs ont rendu leur rapport à ce sujet au premier trimestre 2005.

Début février 2005, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est intéressée aux causes des surcoûts prévisionnels, alors provisoires, à fin 2004.

Durant la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a de nouveau suivi de près les efforts de compensation déployés par les constructeurs. Elle a constaté qu'un certain nombre de mesures ont pu être réalisées sur le plan opérationnel, ou sont en phase de planification ou d'exécution. Globalement, jusqu'à fin 2004 les compensations ont débouché sur des économies de quelque 247 millions de francs (fin 2003: 159 mio.).

Les constructeurs estiment que, dans leur sphère de compétences, les gisements d'économies pouvant être exploités par le biais de mesures de compensations sont largement épuisés, ce dont la délégation a pris acte.

La Délégation de surveillance de la NLFA en conclut que les montants économisés grâce aux mesures examinées et mises en œuvre n'équilibreront pas, et de loin, la hausse des coûts. Au vu de la dynamique des coûts et pour réaliser des économies supplémentaires, les constructeurs doivent continuer d'envisager des mesures de compensation et, si possible, les mettre en œuvre. L'abandon d'ouvrages complets que le Conseil fédéral décide ou propose au Parlement n'en revêt que plus d'importance. A cet égard, le Conseil fédéral et l'OFT sont priés d'informer la Délégation de surveillance de la NLFA de leurs démarches en temps opportun.

5.1.1 Mesures de compensation sur l'axe du Lötschberg

Selon les informations fournies par l'OFT, depuis la conclusion des conventions avec la Confédération, parmi toutes les propositions concernant l'axe du Lötschberg des compensations totalisant 122 millions de francs ont été attestées et une partie d'entre elles ont été enregistrées définitivement dans le processus de mutations. Ces compensations attestées comprennent aussi des prestations qui sont fournies actuellement par d'autres parties prenantes. On mentionnera par exemple les 17,8 millions de francs au titre des équipements ferroviaires pour le raccordement de Rarogne, réalisés par les CFF, et les 40,8 millions (16,4 et 24,4 mio.) au titre des suspensions de la caténaire et d'autres ajustements par BLS AT. Selon le rapport d'étape de BLS AT, la plupart des compensations possibles ont déjà été réalisées ou sont en cours de réalisation.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte qu'il n'y avait plus que quelques possibilités de compensation encore envisageables sur l'axe du Lötschberg, notamment la réalisation d'une coque plus mince dans les galeries d'accès et d'un revêtement simplifié dans les diagonales d'échange, ainsi qu'une révision à la baisse des paramètres de sécurité. L'OFT examine les propositions et rendra compte de ses décisions à la Délégation de surveillance de la NLFA vers la fin du premier semestre 2005.

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

Selon l'OFT, depuis la conclusion des conventions avec la Confédération, les possibilités de compensation mises au jour par ATG dans sa sphère de compétences représentent un potentiel d'économies de 258 millions de francs au total, dont 183 millions jugés réalisables après vérification par l'OFT. Parmi les possibilités examinées, des compensations totalisant 105 millions de francs ont déjà pu être réalisées.

Le 1^{er} juillet 2004, l'OFT a chargé ATG de répertorier toutes les mesures de compensation en indiquant leur stade de réalisation. Mi-février 2005, le constructeur a livré son rapport sur la planification des mesures de compensation. Ces dernières y sont réparties en quatre catégories:

- Mesures d'économie vraies: le potentiel des mesures d'économies qu'ATG peut décider de son propre chef est estimé à environ 50 millions de francs.
- Mesures d'économie nécessitant une décision de principe de l'OFT en sa qualité d'autorité d'approbation: le potentiel d'économie est estimé ici à 90 millions de francs. Parmi les mesures figurant dans cette catégorie, on peut mentionner les économies réalisables dans le tunnel de base du Ceneri en augmentant l'espacement des rameaux de communication (cf. ch. 5.1.3), en mettant en œuvre un système de drainage mixte et en renonçant au système de ventilation de secours préconisé par l'organisation de projet «Rapport de sécurité AlpTransit» (OP RaSec-AT). Dans le tunnel de base du Saint-Gothard, ATG entrevoit aussi des possibilités d'économies dans l'adaptation du système de drainage et dans la technique ferroviaire.
- Mesures d'économie pour lesquelles le dernier délai de décision possible est déjà dépassé: ici, ATG ne voit plus aucun potentiel. Dans cette catégorie on peut citer l'augmentation de l'espacement des rameaux de communication dans le tunnel de base du Saint-Gothard, l'échelonnement de la réalisation du tunnel de base du Ceneri et la question de son étanchéité, et enfin l'échelonnement de la technique ferroviaire.
- Mesures de réduction des surcoûts: ce potentiel d'économie est évalué à quelque 30 millions de francs. Il serait en effet possible d'éviter de dépenser cette somme au titre de la gestion des matériaux à Uri si la décision d'approbation des plans tombait rapidement au sujet du tronçon situé au nord du point d'inflexion (cf. ch. 16.1).

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte du rapport d'ATG relatif à la planification des mesures de compensation sur l'axe du Saint-Gothard, remis à l'OFT durant le premier trimestre 2005. Globalement, ce rapport souligne que le potentiel d'économies substantielles n'est pas élevé, en raison du stade actuel des études de projet et des travaux. L'OFT examine les propositions et rendra compte de ses décisions à la Délégation de surveillance de la NLFA vers la fin du premier semestre 2005.

5.1.3 Adaptation des normes par les autorités fédérales

Dans son dernier rapport, la Délégation de surveillance de la NLFA avait exigé du Conseil fédéral qu'il vérifie quelles normes pouvaient être modifiées pour réaliser des économies (cf. rapport d'activité 2003). Elle demandait qu'un rapport sur les résultats de ces investigations lui soit remis. L'OFT avait alors demandé aux constructeurs, dans le cadre de la recherche de possibilités de compensation, de proposer des modifications des prescriptions et des normes de la Confédération.

En 2004, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est intéressée de très près à la question des normes de sécurité et elle a notamment eu un entretien avec deux experts externes. La discussion a tourné principalement autour de la question des rameaux de communication dans le tunnel de base du Ceneri, plus particulièrement de la distance maximale admissible du point de vue de la sécurité.

Après mûre réflexion, l'OFT a décidé que le projet de mise à l'enquête du tunnel de base du Ceneri devrait être établi sur la base des mêmes normes de sécurité que le tunnel de base du Saint-Gothard.

S'appuyant sur une analyse des risques effectuée en 2000, ATG a conclu, contre l'avis des CFF et de l'OFT, qu'une distance de 500 m entre les rameaux de communication serait suffisante. Le constructeur a fait savoir à la Délégation de surveillance de la NLFA que, dans le cadre de la planification des mesures de compensation, il étudierait s'il était justifié d'augmenter l'espacement des rameaux de communication (fixé à ± 325 m dans le projet mis à l'enquête). Cette mesure permettrait de réduire le coût de l'investissement, mais aussi les frais d'exploitation et de maintenance.

S'agissant d'autres possibilités d'économies sur l'axe du Saint-Gothard, en avril 2005 les résultats de trois études concernant l'adaptation des prescriptions et des normes fédérales étaient encore attendus:

- *Expertise externe concernant l'ampleur des mesures d'étanchéité dans les tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri*
- *Expertise concernant l'échelonnement du tunnel de base du Ceneri*
- *Expertise de l'OFT concernant la technique ferroviaire au Saint-Gothard*

Selon l'OFT, les résultats seront connus au plus tard à la fin du premier semestre 2005.

5.2 Echelonnement des projets et redimensionnement de parties de projet par le Parlement

La compétence de décider un échelonnement ou un redimensionnement de parties du projet incombe au Parlement. En 2004, dans le contexte de l'examen du message relatif aux modifications du financement des projets FTP, la Délégation de surveillance de la NLFA a recommandé à la CTT d'analyser le financement de la NLFA dans un contexte global (cf. ch. 6.4.1).

Durant l'automne 2004, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est adressée au Conseil fédéral en l'invitant à remettre le plus vite possible un rapport au Parlement pour lui expliquer comment il pensait éviter les surcoûts non couverts (env. 302 mio. de fr. au milieu de 2004). Lors d'une entrevue avec la délégation, en novembre 2004, le chef du DETEC a souligné que des économies de cette ampleur ne pourraient être obtenues qu'en renonçant à certaines parties du projet. Il a cependant précisé que les projets FTP en cours de réalisation (1^{re} étape de RAIL 2000, tunnels de base du Løtschberg et du Saint-Gothard, lutte contre le bruit) de même que le tunnel de base du Ceneri et les projets de la première phase du raccordement LGV déjà décidés étaient à considérer comme des objets prioritaires de la politique des transports. Leur construction devait donc se poursuivre conformément au programme établi. Tous les autres projets (en ce qui concerne la NLFA, le tunnel de base du Zimmerberg et le tunnel du Hirzel ainsi que le tracé «montagne long fermé» à Uri) seront réexaminés dans une perspective globale et remis en question dans un projet sur le développement futur des grands projets ferroviaires (ZEB) qui sera mis en consultation. Ce dernier aura pour tâche de déterminer quels projets devraient être réalisés durant la période 2011–2028 et lesquels devraient être reportés, mais aussi de créer une base juridique pour leur réalisation.

Le chef du DETEC a expliqué qu'en principe, tous les projets qui n'étaient pas en construction pouvaient entrer dans un plan de redimensionnement. Parmi les parties de la NLFA déjà financées, cela concerne le tunnel de base du Zimmerberg pour un volume de crédits de 632 millions de francs (prix 1998), la liaison avec la rive gauche du lac de Zurich (tunnel du Hirzel) pour 216 millions et le tunnel de base du Ceneri pour 1390 millions. Ces ouvrages sont inclus dans les coûts finals prévisionnels.

Lorsque le Conseil fédéral a transmis le message relatif aux modifications du financement des projets FTP, le message sur l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie du tracé des tronçons NLFA reportés et le message LGV aux Chambres, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est penchée sur la question de la marge de manœuvre politique dont disposait le Parlement pour décider d'éventuels plans de redimensionnement. Durant la session parlementaire de printemps 2005, le Conseil des Etats a examiné le projet de modification du financement des projets FTP et le Conseil national le message sur l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie du tracé des tronçons NLFA reportés. Tous deux ont pris des décisions qui auront des conséquences sur les possibilités de redimensionnement :

- Le Conseil des Etats s'est prononcé pour un relèvement de la limite supérieure des avances du fonds FTP à 8,6 milliards de francs. Il a ainsi approuvé une augmentation de l'avance au titre du tunnel de base du *Ceneri* avec deux tubes à voie unique.
- Parallèlement, il a décidé d'accorder la priorité à l'allocation des ressources pour la NLFA sur celles concernant les raccordements aux *LGV*.
- Le Conseil national a approuvé un crédit de planification destiné à l'élaboration d'un avant-projet pour le tracé «montagne long fermé» dans le canton d'*Uri*, y compris les études géologiques nécessaires, pour 11 millions de francs environ.

Le Conseil fédéral a indiqué que l'argent à disposition suffirait au-delà de 2007 pour les ouvrages FTP en cours de réalisation, notamment pour la NLFA, y compris le tunnel de base du Ceneri, et pour les ouvrages de la première phase du raccordement aux LGV. Si nécessaire, il serait en outre possible de supprimer environ 632 millions de francs au titre du tunnel de base du Zimmerberg et 216 millions pour la liaison avec la rive gauche du lac de Zurich (prix 1998). Ces deux ouvrages ont été mis en attente jusqu'à la mise en consultation du projet sur le développement futur des grands projets ferroviaires (ZEB), en 2007.

6 Crédit global de la NLFA et fonds FTP

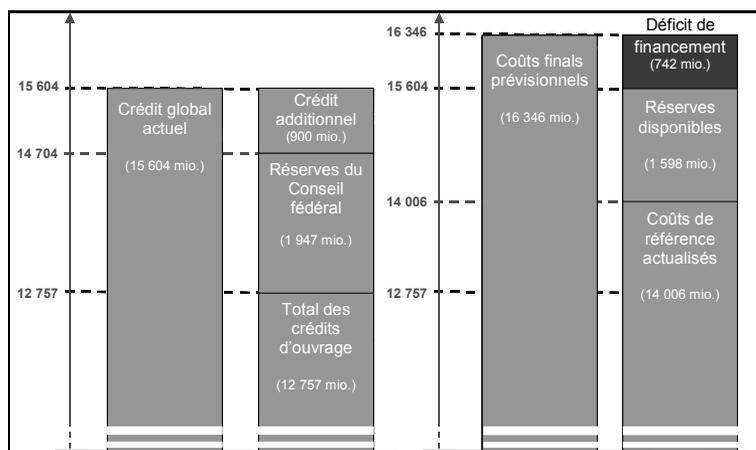
6.1 Déficit de financement et montant à financer

Au chap. 3, des *coûts* ont été comparés avec des *coûts*. En comparant la projection actuelle des coûts (coûts finals prévisionnels à fin 2004) avec la projection effectuée avant le vote sur le FTP (coûts de référence initiaux de 1998), il a été possible de se faire une image plus précise de l'évolution des coûts et de la dynamique de la prévision des coûts, ainsi que des causes et des facteurs de l'augmentation.

Le présent chapitre est consacré à la confrontation des *coûts* avec les *crédits*. En comparant la projection actuelle des coûts (coûts finals prévisionnels à fin 2004) avec le crédit global de la NLFA (crédits d'ouvrage et réserves dans leur état actuel, y compris le crédit additionnel), il est possible de montrer si les coûts finals prévisionnels sont couverts par les crédits alloués, et si oui dans quelle proportion. Sinon, cela permet de quantifier le déficit de financement, dans l'optique des coûts, ou le montant à financer, dans l'optique des crédits.

Selon l'OFT, il y avait, fin 2004, un déficit de financement correspondant à un montant à financer d'environ 742 millions de francs (prix 1998). La figure 9 présente ces relations graphiquement. Les montants des déficits et des excédents de financement par ouvrage sont récapitulés dans le tableau 13.

Comparaison des coûts finals prévisionnels avec le crédit global de la NLFA à fin 2004



Source: rapport d'étape n° 18 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2004, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.

Tableau 13

Déficits et excédents de financement et montants à financer par ouvrage à fin 2004

Ouvrage	Montant du crédit d'ouvrage au 31.12.2004	Coûts finals prévisionnels au 31.12.2004	Excédent/Déficit de financement au 31.12.2004
Surveillance du projet	76,00	98,00	- 22,00
Axe du Lœtschberg	4 138,12	4 254,61	- 116,49
Axe du Saint-Gothard	7 928,60	10 046,36	- 2 117,76
Aménagements de la Surselva	123,00	111,80	11,20
Raccordement de la Suisse orientale	992,00	934,36	57,64
Aménagements St-Gall–Arth–Goldau	91,07	100,95	- 9,88
Aménagements des lignes du reste du réseau	657,41	800,19	- 142,78
= NLFA hors réserves	14 006,20	16 346,28	- 2 340,08
+ Réserves	1 597,80		1 597,80
= Total NLFA	15 604,00	16 346,28	- 742,28

Source: rapport d'étape n° 18 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2004, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.

Parlement ne peut en effet exercer ses compétences financières correctement que s'il dispose de bases de décision suffisantes. Dans ce type de situation, les investigations doivent être menées sans délai et rapidement.

- Une demande de crédit additionnel serait aussi prématurée s'il existait encore des gisements d'économies et de compensations non exploités. Le Parlement attend de ses organes d'exécution qu'ils entreprennent tout ce que l'on peut raisonnablement attendre d'eux pour respecter les limites de crédit, même dans un contexte difficile.

Dans son message du 10 septembre 2003 sur le crédit additionnel NLFA, le Conseil fédéral demandait un relèvement des réserves de 900 millions de francs pour financer les surcoûts connus à ce moment-là.

Dans son dernier rapport, la Délégation de surveillance de la NLFA a relevé que le Conseil fédéral avait entendu ses recommandations et que sa décision tenait compte des critères évoqués ci-dessus.

Dans son rapport relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel NLFA, le gouvernement a expliqué que le crédit additionnel nécessaire pour couvrir l'ensemble des coûts prévisionnels ne serait pas de 900 mais de 2157 millions de francs. Il a cependant précisé qu'en accord avec les prescriptions budgétaires et les arrêtés sur le transit alpin, il renonçait à relever le montant du crédit additionnel sollicité jusqu'au niveau des coûts prévisionnels connus. Il a motivé de la manière suivante sa décision de maintenir le système en vigueur et donc de changer de paradigme puisque, au vu de l'augmentation des surcoûts prévisionnels, il admettait qu'un déficit de financement puisse éventuellement apparaître.

«Aux termes de l'art. 16 de l'arrêté du 4 octobre 1991 sur le transit alpin (RS 742.104), l'assemblée fédérale alloue par étapes les crédits nécessaires à la réalisation des projets NLFA. Par ailleurs, selon l'art. 10^{bis}, al. 3, de l'arrêté précité, le régime d'exploitation doit être optimisé en permanence et les progrès de la technologie doivent être appliqués par les chemins de fer. Enfin, le Conseil fédéral, selon l'art. 3, let. c, de l'arrêté sur le financement du transit alpin (FF 2000 143) est tenu d'épuiser d'abord toutes les possibilités de compensation avant de toucher aux réserves. Vu les risques et les chances techniques, économiques et conceptuels ainsi que les possibilités courantes de compensation et d'optimisation, il n'est ni approprié ni nécessaire actuellement de couvrir par un crédit l'intégralité des coûts finals prévisionnels de la NLFA. Une telle couverture des coûts finals serait inappropriée car elle nierait toute incitation potentielle à optimiser les projets techniquement et économiquement ainsi qu'à compenser les coûts. De plus, le calcul du crédit basé sur des calculs des coûts minutieux, d'après des règles spécialisées telles qu'elles sont décrites à l'art. 26 de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0), comporterait de trop grandes incertitudes difficiles à appréhender. La couverture des coûts finals par un crédit est également inutile, puisque l'arrêté sur le transit alpin prévoit expressément l'échelonnement de l'allocation des crédits. Ces réflexions nous conduisent à nous en tenir, dans un premier temps, au crédit additionnel déjà demandé de 900 millions de francs. Tant qu'aucun incident imprévisible ne se produit, il devrait suffire à boucler les quatre prochaines années. Ceci implique toutefois qu'avant la fin de cette période, il faudra s'attendre à une nouvelle demande de crédit additionnel, qui se fondera à son tour sur des calculs des coûts consolidés et pourra répondre aux strictes exigences de l'art. 26 LFC.»

S'exprimant sur l'éventualité d'une planification de redimensionnement, il a précisé que les projets FTP en cours de réalisation (1^{re} étape de RAIL 2000, tunnels de base du Lœtschberg et du Saint-Gothard, lutte contre le bruit) de même que le tunnel de base du Ceneri et les projets de la première phase du raccordement LGV déjà décidés devaient être considérés comme des objets prioritaires de la politique des transports et que leur construction devait donc se poursuivre conformément au programme établi. En revanche, tous les autres projets seront réexaminés et remis en question dans le cadre de la consultation du projet sur le développement futur des grands projets ferroviaires (ZEB), projet qui aura pour tâche de déterminer quels projets devraient être réalisés durant la période 2011–2028 et lesquels devraient être reportés, mais aussi de créer une base juridique pour leur réalisation. Lors de la séance du 1^{er} mars 2005, le Conseil des Etats a décidé que le message ZEB devra être présenté au Parlement en 2007.

La Délégation de surveillance de la NLFA s'est demandée si la démarche du Conseil fédéral face au déficit de financement de 742 millions de francs était non seulement autorisée mais aussi appropriée. L'art. 25, al. 2 LFC (RS 611.0) dit que le crédit d'engagement fixe le montant jusqu'à concurrence duquel le Conseil fédéral peut contracter des engagements financiers. Formellement, cette disposition a été respectée et il est indéniable que le montant de la facture finale de la NLFA et des crédits nécessaires est encore une inconnue. Il est clair aussi que le projet doit être échelonné.

Mais la question du respect matériel de la loi reste ouverte. Le Parlement devrait avoir la possibilité de s'exprimer sur le niveau des engagements. Une confrontation publique et un débat parlementaire devraient avoir lieu. Il semble que le déficit de financement d'un projet imbriqué tel que la NLFA limite la marge de manœuvre des Chambres et qu'il grève toute nouvelle décision de crédit. Lors de la consultation sur le projet annoncé, soit dans deux à quatre ans, le Parlement sera moins libre dans ses décisions qu'il ne l'est aujourd'hui. Réserves et marge de manœuvre ont déjà été mises à mal par les surcoûts dans le passé. Les ressources prévues pour le Zimmerberg et le Hirzel n'ont pas véritablement créé d'appel d'air puisque ces deux ouvrages étaient fonctionnellement considérés comme indispensables pour la Suisse orientale, du moins jusqu'à présent. La démarche du Conseil fédéral est donc préjudiciable aux autres projets FTP.

L'AFF a expliqué que le Conseil fédéral serait amené à solliciter un autre crédit additionnel au Parlement car les coûts finals de la NLFA ne sont pas encore couverts, même avec le crédit additionnel de 900 millions de francs. Selon elle, la démarche du Conseil fédéral est acceptable, car ce n'est que dans quelques années que de nouveaux engagements devront être pris, par exemple pour l'adjudication des équipements ferroviaires du tunnel de base du Ceneri. Les engagements déjà contractés, ou qui devront l'être dans les deux années à venir, ne dépasseront en aucun cas les ressources votées par le Parlement. En tout état de cause, les besoins financiers devront être analysés et quantifiés avec soin avant que le Conseil fédéral ne vienne se présenter devant le Parlement pour demander un nouveau crédit additionnel. S'agissant du tunnel de base du Ceneri, par exemple, le projet d'exécution est encore en phase d'élaboration.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate, à l'intention des CdF, que les engagements contractés par le Conseil fédéral jusqu'en avril 2005 ne dépassent pas les crédits d'engagement votés par le Parlement. Il n'y a donc pas matière à intervenir dans l'immédiat. Il est suffisant d'informer les CdF sur ces discussions internes, notamment parce que le Parlement examine actuellement une nouvelle loi sur les finances de la Confédération.

6.3 Crédits d'engagement: crédit global de la NLFA

6.3.1 Crédit additionnel et libération partielle des crédits d'ouvrage par le Parlement

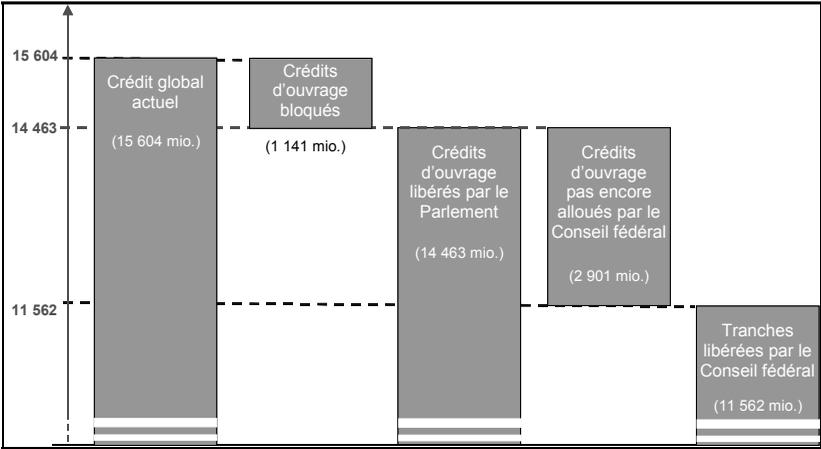
Le crédit global de la NLFA, réserves comprises, s'élevait à environ 15 604 millions de francs au 31 décembre 2004 (prix 1998, sans le renchérissement, les intérêts intercalaires et la TVA).

Parallèlement, 2243 millions de francs des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 ont été libérés, tandis que 1141 millions restent encore bloqués. Le Conseil fédéral peut libérer une tranche du crédit additionnel de 100 millions environ pour la bifurcation souterraine du tracé «montagne long fermé», mais seulement si les travaux de construction entre le point d'attaque d'Amsteg et le kilomètre 98,2 du tracé (point d'inflexion) peuvent commencer avant le 31 mars 2005.

La figure 10 donne un aperçu des relations entre le crédit global de la NLFA actualisé, les crédits d'ouvrage libérés par le Parlement et ceux libérés par le Conseil fédéral.

Figure 10

Tranches bloquées et libérées du crédit global de la NLFA à fin 2004



Source: rapport d'étape n° 18 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2004, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.

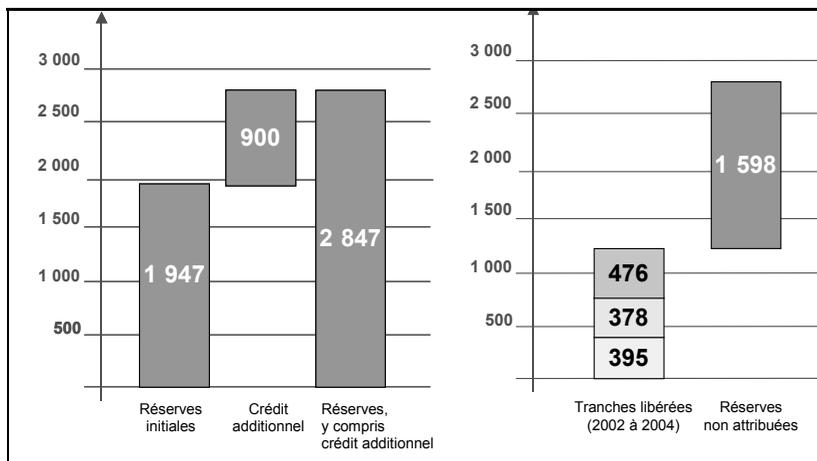
Sur l'ensemble des crédits libérés par le Parlement, le Conseil fédéral a déjà affecté 11 562 millions de francs à des ouvrages spécifiques. Il n'a pas encore attribué, ou libéré, 2 901 millions (1 598 millions des réserves et 1 303 millions de l'ouvrage «Axe du Saint-Gothard» prévus pour le tunnel de base du Ceneri). En revanche, il a libéré des crédits d'ouvrage au titre de l'axe du Saint-Gothard (100 millions pour le Ceneri) et des aménagements St-Gall–Arth-Goldau.

6.3.2 Réserves: montant du crédit d'ouvrage et libération par tranches par le Conseil fédéral

Suite à son relèvement par le Parlement, le crédit d'ouvrage «Réserves» s'élève à 2 847 millions de francs (montant initial de 1 947 mio., plus crédit additionnel de 900 mio.). De cette somme, 1 598 millions n'ont pas encore été affectés ou libérés par le Conseil fédéral (cf. figure 11).

Figure 11

Libération partielle du crédit d'ouvrage «Réserves» par le Conseil fédéral



Source: rapport d'étape n° 18 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2004, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.

Entre 2002 et 2004, le Conseil fédéral a libéré trois tranches des réserves. La Délégation de surveillance de la NLFA s'est déjà exprimée au sujet de la libération des tranches de 395 et 378 millions de francs dans ses derniers rapports d'activité. Le 8 septembre 2004, le Conseil fédéral a encore libéré 476 millions de francs en faveur des crédits d'ouvrage «Axe du Lötschberg» (366,9 mio.) et «Aménagements des lignes du reste du réseau» (109,6 millions) au titre de la préparation de l'exploitation de l'axe du Lötschberg (cf. ch. 11).

6.3.3 Transferts entre les crédits d'ouvrage par le Conseil fédéral

Le 8 septembre 2004, le Conseil fédéral a effectué des transferts entre les crédits d'ouvrage afin d'aplanir des différences d'arrondi consécutives à l'arrêté fédéral sur le crédit additionnel. L'annexe 10 fournit plus de détails à ce sujet.

Enfin, le 22 décembre 2004 le Conseil fédéral a décidé d'opérer un transfert de 17,783 millions de francs entre les crédits d'ouvrage «Axe du Lœtschberg» et «Aménagements des lignes du reste du réseau» dans un souci d'efficacité organisationnelle et financière. Des adaptations des installations actuelles sont nécessaires à la jonction entre la ligne de base du Lœtschberg et la ligne CFF, dans la vallée du Rhône (caténaire, infrastructure, voie). Ces prestations, qui sont définies dans le crédit d'ouvrage «Axe du Lœtschberg», seront exécutées par les CFF, qui en acquièrent ainsi la propriété.

6.4 Fonds pour les grands projets ferroviaires

6.4.1 Modification du financement – Priorité à la NLFA

Le Conseil fédéral a approuvé le message relatif aux modifications du financement des projets FTP le 8 septembre 2004 et l'a transmis au Parlement. La CTT-E a largement approuvé ce projet lors de sa séance du 11 janvier 2005. Pendant la session de printemps 2005, plus précisément le 1^{er} mars, le Conseil des Etats a lui aussi approuvé les grandes lignes du projet et suivi en cela sa commission législative. Il a cependant voulu ajouter à l'art. 2, al. 1, ch. 1, que, dans le cadre de la phase qui débute en 2005, les ressources du fonds FTP devront être utilisées pour la NLFA avec le tunnel de base du Saint-Gothard, le tunnel de base du Lœtschberg et le tunnel de base du Ceneri. En d'autres termes, il a décidé d'affecter les ressources du fonds FTP en priorité à la NLFA.

Durant la même session, le 3 mars 2005, il a aussi relevé la limite supérieure des avances du fonds à 8,6 milliards de francs (prix 1995). Ce montant, qui est plus élevé que celui proposé par le Conseil fédéral (8,1 milliards de francs) est la conséquence du relèvement décidé pour la première phase des raccordements aux LGV.

Le projet relatif aux modifications du financement des projets FTP maintient le volume des investissements à 30,5 millions de francs (prix 1995), conformément au vote sur le FTP de 1998. En revanche, il modifie la disponibilité des ressources dans le temps. Suivant le volume des surcoûts futurs, il pourrait s'avérer important de pouvoir utiliser les ressources du FTP en priorité pour la NLFA. Cét aspect est d'autant plus important que les bases légales de la NLFA ne prévoient aucune échéance formelle pour la réalisation du projet (cf. ch. 6.1).

La Délégation de surveillance de la NLFA continuera de s'intéresser de près à cette thématique en 2005.

6.4.2

Résultats de la simulation du fonds à fin mars 2005

Lors de sa séance d'avril 2005, la Délégation de surveillance de la NLFA a entendu l'OFT au sujet des dernières simulations de la planification de trésorerie du fonds FTP. Durant la session de printemps 2005, suite à ses décisions concernant le projet LGV, le Conseil des Etats a décidé de relever la limite supérieure des avances du fonds FTP à 8,6 milliards de francs. Cette décision modifie fondamentalement les paramètres et hypothèses à la base des simulations du fonds et la Délégation de surveillance de la NLFA était intéressée à connaître la réserve de trésorerie au moment où l'on s'approcherait le plus du plafond fixé. Les résultats de cette projection reposent sur de nombreuses hypothèses dont la probabilité ne peut être quantifiée précisément.

La dernière simulation du fonds (25 mars 2005) repose sur les hypothèses et paramètres suivants:

- Comptes 2004, budget 2005 et plan financier 2007–2009: les bases utilisées sont les comptes 2004 du fonds FTP et les crédits de paiement votés par le Parlement dans le cadre du budget 2005. Le premier supplément du budget 2005, qui sera examiné par les Chambres pendant la session parlementaire d'été 2005 (cf. ch. 6.5.2), ainsi que les montants provisoires fixés dans le budget 2006, le plan financier 2007–2009 et le compte prévisionnel du fonds FTP ont aussi été pris en compte. Le plan financier et le compte prévisionnel comprennent des projections pour les recettes de la RPLP.
- Projet FINIS: les hypothèses à la base du projet de modification du financement des projets FTP (cf. message relatif aux modifications du financement des projets FTP, annexe 2) et la décision du Conseil des Etats de relever la limite supérieure des avances à 8,6 milliards de francs, au lieu des 8,1 milliards demandés par le Conseil fédéral, ont été prises en compte.
- Projet KANSAS: les propositions du Conseil fédéral et les décisions prises par le Conseil national pendant la session de printemps 2005 au sujet du crédit de planification pour l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse ont été prises en considération à hauteur de 39 millions de francs.
- Projet LGV: la décision du Conseil des Etats d'allouer 1,09 milliard de francs pour les raccordements aux LGV est intégré dans la simulation.
- Futur projet ZEB: les ressources correspondant aux ouvrages et projets qui seront analysés lors de la mise en consultation du projet ZEB, lequel sera soumis au Parlement en 2007, n'ont pas été prises en compte. Pour la NLFA, il s'agit des projets «montagne long fermé» à Uri, Zimmerberg et Hirzel.
- Coûts finals prévisionnels: les coûts finals prévisionnels de la NLFA sont pris en considération (situation au 31.12.2004), mais sans le risque potentiel.

Selon les prévisions les plus récentes, le besoin de trésorerie atteindra son point maximal en 2011. Selon l'OFT, il s'approchera alors du montant nominal de la limite supérieure des avances, à 140 millions de francs près, sans toutefois le dépasser.

6.4.3 Conséquences des programmes d'allégement budgétaire 2003 et 2004

Le projet de modification du financement des projets FTP propose des mesures produisant des effets sur le compte financier, qui font partie du PAB 04. Il demande entre autre que l'on renonce à rembourser au fonds FTP les versements de la RPLP retenus en vertu de la loi fédérale sur le PAB 03. Cela permettra d'alléger le compte financier de 325 millions de francs en 2008 et 2009.

6.5 Crédits de paiement

6.5.1 Compte 2004 des crédits de paiement NLFA

Pour l'année 2004, le Parlement a approuvé des crédits de paiement à concurrence de 1709 millions de francs pour la NLFA (arrêté fédéral II du 9 décembre 2003 concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2004 [FF 2004 37]).

Seuls 1458 millions ont été utilisés durant l'exercice, soit une différence de 251 millions, ou 15 % (cf. tableau 14).

Tableau 14

Crédits de paiement NLFA: déficit/excédent à fin 2004

Ouvrage	Crédit de paiement 2004 approuvé	dont utilisé au 31.12.2004	Excédent/Déficit au 31.12.2004
Surveillance du projet	4,20	2,60	1,60
Axe du Lötschberg	753,50	742,78	10,72
Axe du Saint-Gothard	834,30	607,37	226,93
Aménagements de la Surselva	1,36	1,33	0,03
Raccordement de la Suisse orientale	3,10	2,98	0,12
Aménagements St-Gall–Arth-Goldau	17,75	17,75	0
Aménagements des lignes du reste du réseau	95,30	83,57	11,73
= Total NLFA	1709,51	1458,38	251,13

Source: rapport d'étape n° 18 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2004, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.

L'axe du Saint-Gothard présente l'écart le plus important: 227 millions de francs, soit 27 % du montant alloué. Des retards dans la construction (problèmes géologiques à Faido et Bodio, cf. ch. 9.1), dans les études de projet et dans l'approbation des plans (projet de mise à l'enquête dans le canton d'Uri, cf. ch. 16.1) ainsi qu'une budgétisation trop optimiste ont entraîné des reports des flux de trésorerie. Pour les

aménagements des lignes du reste du réseau, une planification trop optimiste des travaux s'est traduite par la non-utilisation de 12 millions de francs, soit 12 % du crédit de paiement. Les autres crédits de paiement ont été utilisés dans leur quasi-totalité.

En vertu de l'art. 3, al. 4, du règlement du fonds, chaque année le Conseil fédéral peut procéder à des augmentations des crédits de paiement allant jusqu'à 15 % du montant approuvé par le Parlement, lorsque les travaux progressent plus rapidement que prévu et que les coûts évoluent conformément aux attentes. En 2004, contrairement à l'année précédente, le Conseil fédéral n'a dû procéder à aucune augmentation de ce type.

6.5.2 Budget et suppléments 2005 aux crédits de paiement NLFA

Pour l'année 2005, le Parlement a approuvé des crédits de paiement à concurrence de 1697 millions de francs environ pour la NLFA [arrêté fédéral II du 8 décembre 2004 concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2005 (FF 2005 471)], dont près de 93 % sont destinés aux axes du Saint-Gothard et du Lötschberg. Selon l'OFT, les crédits de paiement réservés pour la NLFA en 2005 ne suffiront pas tous.

L'axe du Lötschberg, par exemple, aura besoin d'environ 204 millions supplémentaires pour le percement et la consolidation de la zone carbonifère et pour ajuster quelques postes du budget (cf. ch. 9.2). Il faudra aussi un montant supplémentaire de 0,79 million pour les aménagements Saint-Gall–Arth-Goldau au titre de paiements de TVA ainsi que 17,27 millions pour la préparation de l'exploitation du tunnel de base du Lötschberg (cf. ch. 11). Les Chambres fédérales examineront les demandes de crédit supplémentaire correspondantes durant la session d'été 2005.

6.5.3 Planification de trésorerie des crédits de paiement NLFA

Pour les années 2006 à 2008, des montants entre 1,1 (2008) et 1,5 milliard (2006) ont été inscrits au budget. La part du lion revient à l'axe du Saint-Gothard en raison du début des travaux prévus au tunnel de base du Ceneri à partir de 2006 (env. 1 mia.). Les prélèvements diminuent drastiquement au Lötschberg en raison de la mise en service de l'axe prévue en 2007. L'ouvrage «Aménagements de la Surselva» s'achèvera en 2006. Le raccordement de la Suisse orientale sera réexaminé et remis en question lors de la mise en consultation du projet sur le développement futur des grands projets ferroviaires (ZEB). Ce poste ne figure donc plus au budget à partir de 2006 (cf. tableau 15).

Crédits de paiement NLFA: planification de trésorerie

Ouvrage	Compte 2004	Crédit de paiement 2005	Plan financier 2006	Plan financier 2007	Plan financier 2008
Surveillance du projet	2,60	4,56	4,43	4,33	4,01
Axe du Lœtschberg	742,78	806,02	445,02	236,91	33,41
Axe du Saint-Gothard	607,37	779,48	990,99	1072,55	1043,61
Aménagements de la Surselva	1,33	0,87			
Raccordement de la Suisse orientale	2,98	2,22			
Aménagements St-Gall–Arth-Goldau	17,75	4,05	2,10	0,85	8,52
Aménagements des lignes du reste du réseau	83,57	99,31	73,27	52,47	16,00
= Total NLFA	1458,38	1696,51	1515,82	1367,11	1105,54

Source: rapport d'étape n° 18 de l'OFT, 1^{er} juillet–31 décembre 2004, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi.

7 Calendrier

7.1 Axe du Saint-Gothard

La construction des tronçons Saint-Gothard Nord et Erstfeld a commencé le 19 juillet 2004. Deux procédures d'approbation des plans concernant la gestion des matériaux ont été suspendues, d'une part pour des motifs de rationalisation des procédures et d'autre part pour éviter toute interférence politique avec les discussions en cours avec le canton d'Uri au sujet de la traversée de la Schächen.

A Amsteg et Sedrun, des conditions géologiques favorables ont permis de prendre de l'avance dans les travaux de percement.

Malgré les mesures de gestion adoptées, le retard pris à Bodio et Faido a légèrement augmenté. Cela induit un report de deux mois de la date prévue pour la mise en service.

Se basant sur le concept général de mise en service d'ATG de novembre 2003, les parties prenantes au projet ont planifié une année pour la phase de mise en service. Pourtant, ATG et les CFF pensent maintenant que cette phase pourrait être ramenée à six mois et ils pronostiquent donc le début de l'exploitation commerciale pour fin 2015. L'OFT estime qu'il faut plus de temps (notamment en comparaison avec le tunnel de base du Lœtschberg) et il table toujours sur la mise en service commerciale du tunnel de base du Saint-Gothard en 2015/2016.

Des optimisations de projet proposées par ATG durant la procédure d'approbation des plans du tunnel de base du Ceneri ont entraîné une nouvelle mise à l'enquête de certaines parties du projet. Cela a ralenti la procédure, qui ne pourra vraisemblablement être bouclée que vers le milieu de 2005, soit avec une année de retard. Cela reportera d'autant le début de l'exploitation commerciale de l'ouvrage, probablement jusqu'en 2017. C'est un an de plus que prévu dans le dernier rapport d'étape.

Le tunnel de base du Saint-Gothard sera prêt pour sa mise en service avec 2 ans de retard environ, en raison du ralentissement des travaux de construction à Bodio et Faido, des adaptations du programme de construction à Erstfeld et Faido ainsi que de la prolongation de la durée d'installation de la technique ferroviaire. L'OFT escompte le début de l'exploitation commerciale pour 2015/2016 tandis qu'ATG table toujours sur fin 2015.

En raison des différents retards subis par le projet, la phase de mise en service du tunnel de base du Ceneri sera reportée jusqu'en 2016.

Le début de l'exploitation commerciale de l'axe du Gothard dans sa totalité, y compris le tunnel de base du Ceneri, est désormais prévue en 2017.

7.2 Axe du Lœtschberg

Pendant la période sous examen, une couche de sédiments carbonifères inopinée est apparue à Mitholz (cf. ch. 9.2). Elle a pu être traversée, mais les travaux de percement ont pris trois mois de retard. Cette situation pourra probablement être compensée par une optimisation du déroulement des travaux ultérieurs et la phase de mise en service devrait pouvoir commencer à la date prévue. Le montage des équipements ferroviaires a pu commencer avec un peu d'avance. Les processus liés à la construction et à la technique ferroviaire sont toujours très imbriqués dans le tunnel de base sud et les mesures d'optimisations sont largement épuisées.

Le cadre temporel à disposition pour la mise en service du tunnel de base du Lœtschberg est extrêmement restreint et ambitieux (cf. ch. 11). Les délais sont considérés comme critiques pour toutes les activités. Sur le chantier de cette ligne, une bonne coordination entre les entreprises de gros œuvre et celles de la technique ferroviaire est donc capitale, toute comme la bonne collaboration entre le constructeur et le futur gestionnaire (BLS). La phase de mise en service a été planifiée avec le concours de tous les intervenants et le plan d'occupation du tunnel a été reporté dans des grilles journalières. Grâce à des mesures d'optimisation, BLS AT est ainsi parvenu à réduire les chevauchements. Le constructeur prévoit la mise en service commerciale de l'ouvrage en juin 2007 et le début de l'exploitation commerciale à plein régime en décembre 2007.

La disponibilité et l'interopérabilité du système de signalisation et d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2 ainsi que l'équipement du matériel roulant avec ce système ne sont pas encore garanties à l'échéance (cf chapitre 10.2). Une signalisation de substitution à l'ETCS Level 2 avec signaux conventionnels aux portails du tunnel de base du Lœtschberg sera donc mise en place. La date exacte du début de la pleine exploitation commerciale avec l'ETCS Level 2 devra être communiquée au plus tard durant l'été 2006 afin que l'horaire des courses valable à partir de décembre 2007 puisse être fixé.

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

Début 2005, la Délégation de surveillance de la NLFA a été informée que les délais de pratiquement tous les travaux doivent être considérés comme critiques. Les dates butoirs fixées par la Confédération pour la mise en service (exploitation commerciale réduite à partir de mai 2007 puis intégrale à partir de décembre 2007) ne pourront en effet être respectées, et de justesse, que grâce à une imbrication optimale de toutes les activités.

La Délégation de surveillance de la NLFA rappelle que la RPLP pourra être prélevée intégralement au plus tôt à partir du jour de la mise en service du premier tunnel de base, mais au plus tard dès 2008. Le respect de l'échéance 2007 est donc crucial.

Comme il n'y a aucune réserve de temps pour la préparation de la mise en service de la ligne de base du Løtschberg, la Délégation de surveillance de la NLFA recommande au Conseil fédéral d'examiner, jusque mi-mai 2005,

- si des mesures d'accélération doivent être adoptées, et si oui lesquelles,*
- si des ressources financières supplémentaires sont nécessaires pour garantir la mise en service à l'échéance prévue, et si oui combien, et enfin*
- quelles sont les conséquences qu'il faut en tirer.*

Lors de cet examen, le Conseil fédéral attachera une attention particulière aux aspects suivants:

- l'Accord sur les transports terrestres entre la Suisse et la CE;²*
- le principe de non-discrimination de l'accès au réseau;*
- le rapport coût-efficacité des mesures d'accélération;*
- la délimitation entre charges d'infrastructure et charges liées au matériel roulant;*
- la licéité des mesures.*

7.3 Autres ouvrages

Selon les prévisions actuelles de l'OFT, les principaux délais pourront être tenus pour les autres ouvrages (aménagement de la Surselva, raccordement de la Suisse orientale, aménagements Saint-Gall–Arth–Goldau, aménagements des lignes du reste du réseau).

² Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (RS 0.740.72).

7.4 Précision du calendrier

Selon l'OFT, la précision des projections concernant la livraison des ouvrages est variable, les projets se trouvant à des stades de planification très divers. De ce fait, les projections des constructeurs annoncent toujours le délai de mise en service le plus proche.

Selon l'OFT, la marge d'erreur des prévisions concernant la mise en service des axes du Lötschberg et du Saint-Gothard est la suivante:

- La date prévue pour l'exploitation commerciale de l'axe du Lötschberg (juin 2007) présente une marge d'erreur comprise entre 0 et + 1 an. Cette estimation correspond dans les grandes lignes à l'analyse des risques.
- La date prévue pour l'exploitation commerciale de l'axe du Saint-Gothard (2015/16) présente une marge d'erreur comprise entre 0 et + 3 ans.

Une mise en parallèle avec la gestion des risques montre, pour l'axe du Saint-Gothard, qu'en raison des risques sur délais qui ont été identifiés, un report de la date de mise en service n'est pas exclu.

7.5 Conflit d'intérêts entre coûts et délais

Dans la course aux délais qui caractérise les préparatifs de la mise en service de l'axe du Lötschberg, et face au retard annoncé pour la livraison des tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est intéressée aux conflits d'intérêts qui pourraient surgir entre les impératifs de temps et de coûts. Elle s'est notamment posée la question du rapport coûts-efficacité des mesures prises pour tenir le programme de construction, les mesures dites d'accélération. Sur l'axe du Lötschberg, on peut mettre au compte de l'efficacité le fait que la RPLP pourra être prélevée intégralement au plus tôt à partir du jour de la mise en service du premier tunnel de base, mais au plus tard en 2008.

Dans les normes légales sur le financement, la construction et les crédits de la NLFA, le peuple et le Parlement n'ont inscrit aucune échéance formelle pour l'achèvement de la réalisation des ouvrages de la NLFA. Sur le plan administratif, les autorités fédérales ont défini des objectifs en termes de coûts et d'échéances dans les conventions NLFA conclues entre la Confédération et les constructeurs. En cours de construction, il est fréquemment nécessaire de réaménager le déroulement des travaux pour respecter la date butoir. Si tel est le cas, l'entrepreneur encourt des frais supplémentaires qu'il peut répercuter sur le maître d'ouvrage.

L'OFT a expliqué à la Délégation de surveillance de la NLFA qu'il est tout à fait possible de donner la priorité aux coûts sur les échéances, mais que cela doit faire l'objet d'une réglementation claire entre la Confédération et les constructeurs. Il faut cependant savoir que certaines fois le constructeur n'a pas le choix, et qu'en cas de retard sur un chantier des mesures spécifiques peuvent s'avérer indispensables pour assurer la coordination et le bon déroulement du programme de construction.

BLS AT a indiqué qu'à l'heure actuelle, 100 millions de francs ont été attesté au titre des mesures prises pour tenir les délais. Il est cependant très difficile d'établir une comparaison avec ce qu'aurait pu coûter l'absence de mesures.

8 Tunnel de base du Ceneri

8.1 Utilisation du tunnel, projet et tracé

Dans le cadre de la discussion sur les lignes d'apport de la NLFA par le sud et du réaménagement de la ligne de Luino en Italie (cf. ch. 16.4.2), la Délégation de surveillance de la NLFA a voulu savoir comment se profilaient les modalités d'exploitation du tunnel de base du Ceneri. L'OFT a expliqué que le trafic rapide des voyageurs à destination de Milan passera par le tunnel de base du Ceneri, puis Chiasso et poursuivra en Italie sur une ligne élargie à quatre voies. Le part du trafic marchandises qui doit contourner Milan par l'est, à destination de la région de Vérone, traversera également le tunnel de base du Ceneri. Enfin, la ligne de Luino servira de tronçon de délestage pour le trafic marchandises qui doit contourner Milan par l'ouest.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que, selon les plans actuels, le tunnel de base du Ceneri sera utilisé par le trafic rapide des voyageurs et par près de deux tiers du trafic marchandises à destination de l'Italie.

En accord avec l'OFT, ATG a déposé le projet de mise à l'enquête pour le tunnel de base du Ceneri plus tard que prévu, car il s'est avéré qu'il pouvait encore être optimisé et que des compromis opportuns pouvaient encore être trouvés. Dans le cadre de la procédure d'approbation des plans, en 2004 deux modifications de projet ont été intégrées dans la procédure principale de mise à l'enquête publique. Les derniers pourparlers de conciliation avec les particuliers et les séances d'élimination des divergences avec les services cantonaux et fédéraux compétents doivent se tenir durant le premier semestre 2005. Sous réserve de l'entrée en force de la décision d'approbation des plans d'ici le milieu de 2005 et de la libération des ressources financières par le Conseil fédéral, le coup d'envoi des travaux préliminaires pourrait donc être donné dans le courant de la deuxième moitié de 2005, avec presque un an de retard sur le calendrier initial. De ce fait, l'OFT table sur un report du début de l'exploitation commerciale jusqu'en 2017.

Le projet décrit dans les arrêtés applicables exige une liaison entre la plaine de Magadino et Lugano, avec Vezia pour point d'extrémité de la ligne. La Délégation de surveillance de la NLFA a reçu une autre proposition de tracé de la part du Service cantonal des transports publics du canton des Grisons. Après consultation de l'OFT, la Délégation de surveillance de la NLFA a conclu que, de toute évidence, cette proposition était irréaliste. Elle a communiqué ses conclusions au Conseil d'Etat du canton des Grisons, à qui elle a également fait part de sa surprise de voir un service cantonal faire valoir ses intérêts directement auprès d'une délégation de surveillance des Chambres fédérales.

8.2 Aspects financiers

Par l'arrêté du 10 juin 2004, le Parlement a accepté un crédit additionnel de 900 millions de francs qu'il a attribué au crédit d'ouvrage «Réserves» du crédit global de la NLFA. Durant les débats, le Conseil national a rejeté une proposition de minorité de la CTT-N qui demandait de réduire le crédit additionnel de 300 millions de francs et de construire un tunnel à double voie au lieu de deux tubes à voie unique pour le tunnel de base du Ceneri.

Le 8 septembre 2004, le Conseil fédéral a libéré une première tranche des crédits de la deuxième phase. Pour le tunnel de base du Ceneri, il n'a libéré que 100 millions environ, qui seront nécessaires d'ici fin 2005 environ pour mener à bien des travaux préliminaires urgents, notamment dans les domaines de la planification et de l'acquisition de terrains. Il n'a pas encore attribué, ou libéré, les réserves à hauteur de 1598 millions et les 1303 millions de l'ouvrage «Axe du Saint-Gothard» prévus pour le tunnel de base du Ceneri.

La Délégation de surveillance de la NLFA s'est demandée quelle était la marge de manœuvre réelle du Parlement après les décisions sur le crédit additionnel, notamment en ce qui concerne le choix du système de tunnel et les normes de sécurité à appliquer.

Dans le message relatif aux modifications du financement des projets FTP, le Conseil fédéral expose par le menu pourquoi, par suite de la modification du financement de plusieurs éléments du projet, il faut augmenter la limite supérieure des avances du fonds FTP, notamment pour pouvoir lancer la construction du tunnel de base du Ceneri.

La Délégation de surveillance de la NLFA relève que le Parlement peut influencer sur les ressources allouées au tunnel de base du Ceneri par le biais de la fixation de la limite supérieure des avances.

Durant la session parlementaire de printemps 2005, le Conseil des Etats s'est prononcé pour un relèvement de la limite supérieure des avances du fonds FTP à 8,6 milliards de francs.

8.3 Possibilités d'échelonnement

Au printemps 2004, le CDF a contrôlé le projet du tunnel de base du Ceneri auprès d'ATG. Son but était d'évaluer l'évolution du projet et des coûts sous l'angle de l'optimisation des coûts et de la planification de redimensionnement ainsi que de la précision des coûts actualisés. Vu les dossiers examinés et l'état avancé de la procédure d'approbation des plans, le CDF estime qu'une solution «Ceneri light» trop axée sur le rapport coûts-efficacité ne comporterait pas d'avantages. S'appuyant sur les résultats de ces contrôles, le CDF estime que les coûts finals prévisionnels de 2035 millions de francs (prix 1998) pour l'ouvrage complet sont réalistes et que la marge de précision des coûts de $\pm 15\%$ est plausible. Ces estimations ne tiennent cependant pas compte du risque géologique. Le CDF estime en outre que dans la suite du projet, les surcoûts et les économies devraient plus ou moins se compenser.

Le CDF a voué une attention particulière à la suite du projet, notamment à l'échelonnement éventuel de la réalisation du tunnel de base du Ceneri. En 2002, le Conseil fédéral avait en effet décidé de conserver une option «Ceneri light» dans le cadre de la planification. Dans cette variante, un seul tube devait être équipé pour l'exploitation, l'autre restant en gros œuvre. Le CDF a conclu qu'un échelonnement n'apporterait aucun avantage du point de vue coût-efficacité. Il a également relevé qu'il n'y avait plus beaucoup de possibilités de compensation, dans la mesure où les travaux étaient déjà relativement avancés. Il a néanmoins appelé les responsables à réexaminer les questions du nombre de rameaux de communication, de la ventilation et des canalisations. Enfin, il a constaté que le calendrier ne prévoyait aucune réserve.

8.4 Système de tunnel

Soucieuse de réduire l'ampleur des surcoûts, ces dernières années la Délégation de surveillance de la NLFA avait déjà examiné la question de l'espacement des rameaux de communication et du système de tunnel pour le Ceneri (un tube bidirectionnel à double voie ou deux tubes à voie unique). Elle a continué à s'intéresser à ce problème de fond durant l'année sous revue, en particulier dans le cadre de ses échanges avec l'OFT. Elle a également entendu deux experts indépendants, l'un praticien, l'autre théoricien, au sujet des principes de sécurité régissant l'exploitation des longs tunnels ferroviaires et des normes en vigueur dans le monde, à l'exemple de ce qui se fait en Autriche.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte que les normes de sécurité appliquées dans les tunnels de la NLFA sont jugées appropriées par les experts consultés et qu'elles sont conformes aux standards internationaux. Le facteur subjectif étant très fort dans l'évaluation des questions de sécurité, une certaine marge d'appréciation existe dans la définition des normes. Dans ce contexte, la délégation s'est demandée qui, en dernière instance, décidait du degré de sécurité, de sa pertinence et de son financement. Elle a aussi voulu savoir pourquoi, lors du vote de 1998 sur le FTP, le tunnel de base du Ceneri n'avait pas déjà été présenté comme un système de deux tubes à voie unique.

Lors de la séance de la délégation de novembre 2004, l'OFT a rapporté les résultats des travaux de l'OP RaSec-AT, en soulignant que les normes de sécurité recommandées pour le tunnel de base du Ceneri étaient conformes à l'état international de la technique de sécurité pour un long tunnel à trafic mixte.

Le chef du DETEC a expliqué que le choix du Conseil fédéral s'était porté sur un système de deux tubes à voie unique pour divers motifs, parmi lesquels la sécurité occupait une place très importante, et que pour cette raison, son choix ne pouvait être négocié. Il a notamment cité des normes internationales et comparé les tunnels de la NLFA avec de longs tunnels ferroviaires dont la construction est prévue ou en cours à l'étranger.

L'OFT a ajouté que, la section des tubes à voie unique étant plus petite, il serait possible des les percer à l'aide de tunneliers. Ce système de tunnels comporte en outre d'autres avantages pour l'exploitation et l'entretien. Pour finir, l'OFT a admis qu'au vu de l'évolution de la technique depuis la fin des années 80 et des nouvelles

connaissances acquises en matière d'accidents dans les tunnels, il ne pourrait plus assumer la responsabilité de la construction d'un tunnel à double voie.

S'appuyant sur une analyse des risques effectuée en 2000, ATG avait conclu qu'une distance de 500 m entre les rameaux de communication était suffisante. Les CFF ne pouvant pas se rallier à cette conclusion, aucune demande de modification du projet n'avait été déposée. Suite à de récentes discussions sur l'état de la technique dans ce domaine, l'OFT a toutefois autorisé ATG à envisager une augmentation de l'espacement des rameaux de communication, à condition d'apporter le justificatif de sécurité.

L'OFT a confirmé qu'en doublant la distance entre les rameaux de communication dans le tunnel de base du Ceneri, il serait possible d'économiser 10 millions de francs environ. Il a cependant relevé que des projets étrangers comparables à celui-ci par leur taille (Brenner, Lyon-Turin) prévoyaient un espacement de l'ordre de 300 m. En Italie, une directive interne exigerait même un rameau de communication tous les 250 m. Pour l'OFT, la décision relative au système choisi pour le tunnel de base du Ceneri n'est pas remise en question.

8.5 Système de drainage

Au lieu d'un système de séparation, tel qu'il sera aménagé dans le tunnel de base du Saint-Gothard, un système mixte sera construit dans le tunnel de base du Ceneri. Il est possible de recourir à cette solution moins coûteuse car les irrptions d'eau de montagne attendues dans le Ceneri sont très faibles. Les services fédéraux concernés de même que le canton du Tessin se sont tous exprimés positivement sur cette modification du système de drainage du tunnel.

8.6 Appels d'offres

Dans une lettre adressée au chef du DETEC et à la Délégation de surveillance de la NLFA, le Conseil d'Etat du canton du Tessin disait craindre que les appels d'offres concernant le tunnel de base du Ceneri ne soient pas publiés en italien. La Délégation de surveillance de la NLFA a été informée par le chef du DETEC que cette crainte était sans fondement et elle a pris acte de sa réponse au gouvernement tessinois.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que:

- *le Parlement a décidé la construction d'un système de tunnel comportant deux tubes à voie unique pour le tunnel de base du Ceneri, en adoptant l'arrêté fédéral du 10 juin 2004 sur le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2004 3459);*
- *la possibilité d'augmenter l'espacement des rameaux de communication dans le tunnel de base du Ceneri sera réexaminée dans le cadre du mandat permanent selon lequel tous les gisements d'économies doivent être explorés et exploités;*

– *le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'examiner les possibilités d'échelonnement du tunnel de base du Ceneri.*

Les discussions approfondies de la Délégation de surveillance de la NLFA au sujet du standard de sécurité requis ont montré qu'il existe une marge d'appréciation. Les avis sur cette question sont partagés au sein de la délégation.

9 Géologie

En 2004, lors des séances de la Délégation de surveillance de la NLFA les constructeurs ont de nouveau été appelés à faire le point sur l'évolution de la situation géologique dans les tunnels de base du Saint-Gothard et du Løetschberg. A la fin de l'année, l'augmentation des coûts imputable au facteur géologique atteignait environ 343 millions de francs par rapport au devis sur lequel se basait l'arrêté sur le FTP soumis au vote en 1998 (coûts de référence initiaux). Durant la période sous revue, le chantier du Løetschberg a été ralenti par l'apparition d'une couche de sédiments carbonifères à Mitholz, tandis que sur l'axe du Saint-Gothard, les forces géologiques en présence sur le chantier du poste multifonction de Faïdo se sont avérées encore plus puissantes que prévu.

9.1 Axe du Saint-Gothard

9.1.1 Faïdo

La Délégation de surveillance de la NLFA a expliqué la genèse de la situation au poste multifonction de Faïdo ainsi que les répercussions attendues sur les coûts et sur les délais dans son dernier rapport d'activité (cf. rapport d'activité 2003, ch. 5.1).

Le chantier de Faïdo avait déjà été entravé par des zones de perturbation géologique début 2002, en premier lieu par un effondrement survenu le 11 avril 2002 dans une caverne transversale. Une nouvelle zone perturbée très difficile s'est signalée début 2003 et des vérifications effectuées durant l'été de la même année ont montré que, dans ces conditions, un déplacement du poste multifonction vers le sud était la meilleure solution envisageable. Grâce au nouvel emplacement choisi, l'excavation des grandes sections a pu se faire dans des roches nettement plus favorables.

Malgré la modification du projet et les contre-mesures mises en œuvre, durant l'année sous revue cette situation géologique déjà très difficile s'est encore aggravée. Par le biais de deux déclarations d'événement, ATG a fait le point sur les conséquences des convergences qui se manifestent dans le tube ouest et, d'une manière générale, sur l'évolution du chantier du poste multifonction de Faïdo depuis fin 2003. Début janvier 2005, ATG a encore informé la Délégation de surveillance de la NLFA des mesures adoptées et planifiées ainsi que de leurs conséquences sur les coûts et sur les délais. Fin 2004, ATG estimait le surcoût total induit par le réaménagement du poste multifonction de Faïdo à 188,8 millions de francs. Alors que 117 millions avaient déjà été annoncés fin 2003, selon ses projections les événements survenus au cours de la période sous revue ont engendré des coûts addition-

nels de l'ordre de 72 millions de francs. Le coût global du réaménagement du poste multifonction, du nouveau concept de ventilation et de la double coque de la caverne de dérivation s'élevait ainsi à 285,1 millions de francs fin 2004, c'est-à-dire 84,6 millions de plus qu'un an auparavant.

Le calendrier des travaux de construction, qui ont commencé en mars 2002, a été adapté en fonction de l'aléa géologique et du nouveau système de ventilation que l'OFT envisage d'inscrire comme charge du projet, sur recommandation de l'OP RaSec-AT. Selon les projections actuelles, les travaux du poste multifonction devrait être suffisamment avancés lorsque les tunneliers venant de Bodio effectueront la jonction et les cavernes nécessaires à leur transformation devraient alors être excavées. Les tunneliers poursuivront ensuite le percement du tunnel vers le nord. Les conditions géologiques toujours très difficiles entraîneront un retard estimé actuellement à 20 mois.

9.1.2 Bodio

En 2003, une zone de perturbation géologique imprévisible était apparue à Bodio, entraînant des coûts qu'ATG avait estimés entre 15 et 18 millions de francs et un retard de quatre mois au maximum. Durant la période sous revue, le comportement technique de ces formations géologiques a été moins bon que prévu (sur la base d'autres travaux de percement réalisés dans le gneiss de la Léventine, notamment la galerie de marinage et la galerie de contournement de Bodio). Cela a exigé des mesures de consolidation de la roche beaucoup plus importantes sur les tronçons déjà excavés, ce qui a provoqué une poussée des prix contractuels. Cette hausse, ainsi que la quantité accrue de matériel de consolidation nécessaire ont aussi entraîné des surcoûts. Après cet épisode, en 2004 le percement a encore pris du retard à cause de mesures de consolidation de la roche plus importantes ainsi que d'un rythme de progression ralenti par des problèmes logistiques et par la pose des moyens de consolidation dans la zone du train suiveur. Entre-temps, la conception des tunneliers a été modifiée afin d'améliorer la sécurité des travailleurs dans les conditions géologiques locales, mais aussi pour pouvoir accélérer la vitesse de percement.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate qu'en raison des zones de perturbation géologique imprévisibles à cause desquelles il a fallu, entre autres, déplacer et prolonger le poste multifonction de Faïdo, les retards ont continué à s'accumuler à Bodio et Faïdo malgré les mesures de gestion adoptées. Les conditions géologiques très difficiles et la modification de projet qui en a découlé en 2003 ont provoqué un retard estimé aujourd'hui à 2 ans environ. Selon ATG, les possibilités d'optimisation sont pratiquement épuisées. Le constructeur estime donc que les retards accumulés ne pourront plus être compensés. Une nouvelle positive est venue du tronçon d'Amsteg, où la zone d'Intschi a pu être percée plus rapidement que prévu et sans problèmes majeurs.

9.2

Axe du Lœtschberg

Début 2004, les mineurs de Mitholz Sud ont atteint une zone de sédiments carbonifères inopinée. Les conditions très variables et des mesures de consolidation de la roche beaucoup plus imposantes ont sensiblement freiné le percement du tunnel de base tout en entravant globalement l'avancement des travaux. Des matériaux d'excavation ont dû être transportés de Ferden à Mitholz afin de garantir la production d'additions du béton. De plus, des travaux d'assainissement et de consolidation supplémentaires se sont avérés nécessaires, travaux durant lesquels l'excavation du tunnel a dû être suspendue. Ces travaux consistaient, entre autre, à ôter des cintres en acier déformés et à remplacer le revêtement de béton projeté qui avait subi des dommages. Par la même occasion, le profil d'excavation a été élargi. Un sondage par carottage a été effectué par BLS AT afin de décider de la suite de la procédure.

Les travaux d'excavation aux points d'attaque de Mitholz Sud ont pu reprendre en septembre 2004. Durant cette longue interruption des travaux de minage, diverses activités ont été anticipées, comme l'excavation des cavernes devant abriter les locaux de relais. Cela a permis de réduire le retard provoqué par l'interruption du percement dans le programme de construction général. Le ralentissement de la progression dans la zone sédimentaire a aussi eu des répercussions sur le second œuvre pour le tronçon de Mitholz Sud. Il a fallu suspendre ces travaux plusieurs fois afin qu'ils n'entrent pas en conflit avec les chantiers de minage. Le retard de trois mois environ accumulé sur le programme de percement ne pourra plus être récupéré d'ici la percée finale entre les tronçons de Mitholz et Ferden, qui a donné lieu à une cérémonie le 28 avril 2005.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte que le coût des modifications du projet, y compris la zone carbonifère de Mitholz, est d'environ 28 millions de francs, selon BLS AT et l'OFT.

10

Technique ferroviaire

10.1

Coût et surcoûts des équipements ferroviaires

Sur l'axe du Saint-Gothard, l'augmentation des coûts de 376 millions de francs observée depuis le milieu de 2004 est imputable en grande partie à la mise à niveau de l'avant-projet «Technique ferroviaire» du tunnel de base du Saint-Gothard. Au tunnel de base du Lœtschberg, la hausse des coûts de quelque 76 millions de francs enregistrée sur la même période est également due, en partie, à la planification de la technique ferroviaire. Vers la fin de la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a eu divers entretiens avec l'OFT, ATG et BLS AT pour comprendre les causes de ces surcoûts et discuter des mesures à prendre pour réduire les risques majeurs.

L'OFT et ATG ont expliqué qu'en 1993, un avant-projet avait été établi pour la ligne Arth-Goldau-Lugano avec une marge d'erreur de l'ordre de $\pm 25\%$. Le coût de la technique ferroviaire avait été estimé sur la base de coûts unitaires des CFF (signalisation conventionnelle). On n'ignorait pas, alors, que l'exploitation des tunnels de base nécessiterait une signalisation en cabine, mais on ne savait pas

encore quel système serait choisi et surtout, quel serait son coût. Une comparaison avec des systèmes installés en France et en Allemagne avait montré qu'il ne fallait pas craindre de grandes différences de coûts pour les installations fixes, mais pour les locomotives.

En 1998, dans le contexte du redimensionnement et de l'échelonnement de la NLFA par le peuple et par le Parlement, ATG avait établi le projet de construction pour une partie des investissements de l'axe du Saint-Gothard. La convention passée entre la Confédération et ATG en 2000 exigeait que le constructeur établisse un projet avec une marge d'erreur de $\pm 10\%$ pour le gros œuvre du tunnel de base du Saint-Gothard, mais pas pour la technique ferroviaire puisqu'il n'y avait pas encore de projet de construction dans ce secteur. Dans ce cas, la tolérance restait donc de $\pm 25\%$. En 1998, il était prévisible que le système de signalisation en cabine choisi serait l'ETCS Level 2, mais il n'existait pas encore de comparaison des coûts fiable. Les chiffres concernant de nouveaux tronçons construits en Allemagne montraient cependant que la hausse des coûts était moins significative pour les installations fixes que pour le matériel roulant.

Dans la perspective des appels d'offres pour la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard, en 2004 ATG a analysé les changements intervenus depuis 1993 (modifications dues aux progrès de la technique ferroviaire et de la technique de sécurité) et a établi le projet de construction sur la base de l'avant-projet, avec une marge d'erreur de $\pm 10\%$. Selon ATG, le projet de construction montre de quelle manière les recommandations de l'OP RaSec-AT ont été traduites en exigences pour les installations techniques et pour le matériel roulant. Ces exigences avaient été inscrites comme charges du projet dans la décision d'approbation des plans du 15 février 1999 concernant les tronçons souterrains d'Amsteg, de Sedrun, de Faido et de Bodio.

Un expert a soumis le projet de construction à un examen en application de la directive de l'OFT sur l'art. 6 de l'ordonnance sur la construction et l'exploitation des chemins de fer du 23 novembre 1983 (OCF; SR 742.141.1; directive concernant les experts) et à un examen mettant l'accent sur la sécurité. Une étude indépendante sur les coûts a également été menée dans les domaines de l'installation et de la logistique ainsi que de la ventilation de chantier. Les deux études ont conclu que les calculs d'ATG étaient plausibles. Le projet de construction a ensuite été corrigé avec le concours des CFF qui, par contrat, doivent sauvegarder les intérêts du futur gestionnaire du tunnel de base du Saint-Gothard. Le conseil d'administration d'ATG a adopté le projet de construction le 3 décembre 2004 et l'a transmis à l'OFT en vue de la consultation.

Début 2005, la Délégation de surveillance de la NLFA a été avertie par le biais d'une déclaration d'événement d'ATG que la transition de l'avant-projet au projet de construction avait révélé une augmentation des coûts prévisionnels de la technique ferroviaire dans le tunnel de base du Saint-Gothard de 300 millions de francs environ par rapport aux projections (prix 1998), dont 45 millions avaient déjà été annoncés et inclus dans les coûts finals prévisionnels au milieu de 2004. Le constructeur a également fait savoir qu'il examinait d'autres possibilités d'économies à concurrence de 40 millions de francs. Selon lui, près d'un tiers des surcoûts est imputable à la plus grande précision du projet, les deux autres tiers étant dus à l'adaptation au progrès de la technique ferroviaire. ATG souligne cependant que ces surcoûts se situent dans la marge d'erreur du projet.

En sa qualité d'autorité en charge de la consultation, l'OFT examinera le projet avec l'aide d'experts externes d'ici la fin du premier semestre 2005. Par ailleurs, dans son programme de vérifications 2005 auprès des grands constructeurs, il mettra encore plus l'accent sur la technique ferroviaire. Dans ses analyses des risques, il signale aussi que, dans la perspective globale de la réalisation de la NLFA, ce domaine comporte encore des risques considérables. Son objectif est de réduire au strict minimum les dangers encourus par le maître d'ouvrage, c'est-à-dire la Confédération, tout en maximisant les opportunités.

- Bases de planification: l'OFT relève que la Confédération et les constructeurs avancent en terre inconnue, car il n'existe aucun autre projet de construction de tunnel de cette envergure dans le monde. Dans les années 1993/94, il existait des valeurs de comparaison fiables dans le domaine de la technique ferroviaire traditionnelle, où l'évolution est moins rapide et comporte moins de risques que dans les techniques dernier cri telles que l'ETCS Level 2 (cf. ch. 10.2). On se rend compte aujourd'hui qu'à l'époque, certains aspects liés à l'évolution des installations de sécurité ont été sous-estimés, faute de valeurs de référence fiables.
- Appels d'offres et adjudications: le risque est encore important car les lots de technique ferroviaire n'ont encore été adjugés ni au Saint-Gothard ni au Ceneri. L'appel d'offres est actuellement préparé sur la base du projet de construction et la soumission devrait être ouverte dans la deuxième moitié de 2005. C'est alors, et pas avant, que l'on saura à quel prix les marchés seront adjugés. Une comparaison avec l'axe du Lötschberg montre que la hausse des coûts de la technique ferroviaire dépasse la marge de variation de 15 % par rapport aux coûts calculés en 1994.
- Logistique et prétentions supplémentaires: comme le constructeur du tunnel de base du Lötschberg en a fait l'expérience, la transition du gros œuvre à la technique ferroviaire dans des conditions spatiales exigües (nombre d'accès restreint, travaux de natures diverses en parallèle) comporte des risques, en particulier un risque de prétentions supplémentaires.

En vue de l'appel d'offres, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est intéressée à l'évaluation de la situation sur le marché de la technique ferroviaire et à l'adjudication prévue sous la forme d'un lot unique d'une valeur de 1,5 milliard de francs à un seul soumissionnaire (cf. ch. 13.1.2). En rapport avec la situation du marché, BLS AT a confirmé qu'au tunnel de base du Lötschberg il avait été très difficile d'obtenir des offres indépendantes les unes des autres pour les produits souhaités. De son côté, ATG a assuré la délégation qu'elle allait exploiter les connaissances et l'expérience des constructeurs du nouveau tronçon de RAIL 2000 et du tunnel de base du Lötschberg pour tout ce qui touche à la technique ferroviaire de l'axe du Saint-Gothard, en particulier pour l'ETCS Level 2. Un mandat d'ingénieur de projet a été mis au concours et un mandat de suivi a été conclu avec les CFF pour le domaine de l'ETCS.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte de la hausse des coûts prévisionnels de la technique ferroviaire au Saint-Gothard ainsi que de l'analyse des risques liés à ce domaine pour les deux axes de la NLFA. Pendant l'année sous revue, elle s'est notamment intéressée aux mesures visant à réduire les risques pour la Confédération, à la préparation des appels d'offres pour la technique ferroviaire de l'axe du Saint-Gothard et aux travaux de montage de la technique ferroviaire dans le tunnel de base du Løetschberg, en particulier dans l'optique de la mise en service et des coûts finals.

10.2 ETCS Level 2 (European Train Control System) et équipement du matériel roulant

Depuis plusieurs années, en particulier depuis sa visite du tronçon d'essai entre Zofingue et Sempach le 11 septembre 2001, la Délégation de surveillance de la NLFA suit avec une grande attention le développement, les essais et la réalisation de l'ETCS Level 2, surtout dans la perspective de sa mise en œuvre sur les deux axes de la NLFA. Elle s'est déjà exprimée sur les difficultés rencontrées et les risques sur délais liés à ce système dans son dernier rapport d'activité (cf. rapport d'activité 2003, ch. 9.2).

La disponibilité de l'ETCS Level 2 sur le nouveau tronçon Mattstetten–Rothrist (RAIL 2000) a notamment des répercussions directes sur la possibilité d'utiliser ce système d'arrêt automatique des trains sur la ligne de base du Løetschberg à l'échéance prévue, c'est-à-dire en 2007. En mai 2004, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est donc de nouveau rendue sur place et les responsables du projet lui ont exposé le calendrier prévu ainsi que les risques du projet jusqu'au changement d'horaire de RAIL 2000, le 12 décembre 2004. L'exploitation du nouveau tronçon a commencé à cette date, provisoirement sans l'ETCS mais avec une signalisation extérieure conventionnelle permettant une vitesse maximale de 160 km/h.

Durant la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a tenu à ce que les responsables de la technique ferroviaire pour le tunnel de base du Løetschberg l'informent lors de chacune de ses réunions de l'évolution du projet, des problèmes rencontrés ainsi que des perspectives pour la planification et la réalisation de l'ETCS Level 2. Au printemps 2004, dans le cadre de cette priorité thématique, les représentants de BLS AT, des CFF et du BLS ont expliqué la teneur des propositions qu'ils ont faites à l'OFT concernant l'ampleur et les modalités de la signalisation de substitution à l'ETCS Level 2, avec signaux conventionnels aux portails du tunnel. Cette solution n'est pas comparable avec le système palliatif du nouveau tronçon Mattstetten–Rothrist, car elle ne permet pas une exploitation commerciale selon les modalités prévues. Pour cette raison, le 26 mai 2004 le BLS a remis un avertissement formel au DETEC concernant la réalisation de l'ETCS Level 2 avec la signalisation de substitution approuvée.

La discussion a aussi porté sur les répercussions des différentes variantes sur les coûts, les échéances et les capacités de transport. Ensuite, par décision du 30 avril 2004, l'OFT a opté pour une solution simple avec une signalisation conventionnelle uniquement aux portails du tunnel, ce qui devrait permettre de garantir une exploitation réduite au cas où l'ETCS Level 2 ne serait pas pleinement opérationnel dès le

mois de mai 2007. Néanmoins, il a clairement réaffirmé que l'objectif restait la mise en service du tunnel de base du Lötschberg avec l'ETCS Level 2 lors du changement d'horaire de décembre 2007.

Fin 2004, l'OFT a chargé les CFF d'assurer la direction du réseau suisse ETCS. Par cette décision, l'office entend garantir l'interopérabilité entre l'infrastructure ETCS du tunnel de base du Lötschberg et du nouveau tronçon Mattstetten–Rothrist d'une part et les véhicules de traction qui y circuleront d'autre part.

La direction du réseau suisse ETCS par CFF Infrastructure n'est pas contestée mais à ce jour, le contrat entre l'OFT et le gestionnaire n'est toujours pas signé. Dans l'industrie et les entreprises de chemin de fer, les tâches, les compétences et la responsabilité de l'entreprise qui assume cette fonction ne sont pas encore très claires. Par ailleurs, à l'instar d'un service d'allocation des sillons, la direction du réseau ETCS doit pouvoir remplir son cahier des charges en toute indépendance, en garantissant l'accès au réseau sans discrimination.

Le 31 mars 2004, l'OFT a ouvert la procédure d'approbation des plans détaillés pour les équipements de signalisation et d'arrêt automatique des trains dans le tunnel de base du Lötschberg, sur la base de l'ETCS Level 2. Des documents dont la nécessité avait été attestée lors de l'examen préliminaire, ont encore été fournis jusqu'au début de 2005. L'OFT ne pouvait pas approuver les spécifications concernant ces équipements tant qu'il n'avait pas les documents requis, mais comme ceux-ci sont déjà en cours de réalisation, le risque de contraintes objectives s'est accru.

N'étant pas en mesure d'établir clairement si les adaptations du matériel roulant (locomotives) nécessaires pour exploiter les tunnels de la NLFA en toute sécurité étaient déjà réalisées, début 2004 l'OFT a constitué un groupe de travail «Feuille de route pour garantir la sécurité du matériel roulant dans le tunnel de base du Lötschberg» qu'il a chargé d'examiner les questions techniques et opérationnelles encore en suspens. L'OFT, en collaboration avec les CFF, le BLS et l'Union des transports publics (UTP) doit définir les modalités nécessaires pour pouvoir garantir une exploitation sûre du tunnel de base du Lötschberg dès sa mise en service, dans des conditions d'interopérabilité et sans discrimination d'accès au réseau. Par décision du 14 mars 2005, et d'entente avec les CFF et le BLS, l'OFT a donc édicté les exigences concernant le matériel roulant et sur la base de cette décision, le BLS publiera les conditions d'accès au réseau pour la ligne de base du Lötschberg.

Selon les CFF, les entreprises de transport ferroviaire ont des difficultés à équiper leur matériel roulant avec le système ETCS. Un véritable défi se pose pour les véhicules cargo récents (BLS Cargo, Railion) et les trains d'extinction et de sauvetage (CFF, BLS) qui ne sont pas encore équipés, pour les locomotives d'intervention et les locomotives diesel que BLS Infrastructure doit encore acquérir et pour les rames Cisalpino 1 et 2, car tous devraient être équipés et homologués. Il faudrait de plus fournir la preuve de l'interopérabilité de ces véhicules sur la ligne de base du Lötschberg, et en partie sur le nouveau tronçon Mattstetten–Rothrist.

Le BLS a expliqué qu'avec l'ETCS Level 2, certains composants essentiels du système sont embarqués dans les véhicules (on board unit). Les locomotives qui tractent des convois dans le tunnel de base du Lötschberg doivent être équipées de l'unité embarquée, en d'autres termes de la signalisation en cabine. Selon le BLS, il ne sera possible de garantir le début de l'exploitation commerciale à plein régime le 9 décembre 2007 que si un nombre suffisant de véhicules déjà équipés pourra être

mis à disposition pour les tests du système à partir de l'été 2006, et à partir de mars 2007 pour les essais opérationnels.

La fiabilité et la disponibilité attendues du nouveau système de signalisation devront en effet être démontrées durant la phase des essais opérationnels qui s'étend de mai à novembre 2007. Entre 10 000 et 15 000 courses devront être effectuées. Pour être représentatives, c'est-à-dire proches des conditions d'exploitation réelles, ces courses test doivent être réalisées avec des trains commerciaux et avec différents types de locomotives. Pour cela, les véhicules moteurs des entreprises de transport de marchandises actives sur l'axe du Lötschberg (parts de marché: BLS Cargo 80 %, CFF Cargo 20 %) devront être équipés de l'ETCS Level 2.

Le BLS relève qu'il n'y a actuellement aucune certitude que les équipements requis seront disponibles. Des solutions techniques font défaut. De plus, la période d'engagement ferme des offres fournies par l'industrie est écoulée et les délais de livraison usuels sont de plus de deux ans.

La Délégation de surveillance de la NLFA relève que, dans les circonstances actuelles, les délais pour le développement et la mise en service de la signalisation en cabine ETCS Level 2 dans le cadre de RAIL 2000 sont toujours critiques. Selon les CFF, la situation est d'autant plus délicate que depuis le changement d'horaire de décembre 2004, les tests ETCS sur le nouveau tronçon ne peuvent plus être effectués que de nuit.

La Délégation de surveillance de la NLFA estime qu'actuellement la disponibilité et l'interopérabilité de l'ETCS Level 2 à l'échéance ne sont pas garanties. Elle invite le Conseil fédéral à vouer une attention particulière à cette question.

La Délégation de surveillance de la NLFA relève que même si de gros efforts sont fournis sur le plan de l'infrastructure, la mise en service de la ligne de base du Lötschberg à l'échéance prévue ne pourra pas être garantie si, simultanément, tous les véhicules ne sont pas équipés de l'ETCS Level 2.

L'OFT souligne que la date exacte du début de la pleine exploitation commerciale avec l'ETCS Level 2 devra être connue au plus tard durant l'été 2006 afin qu'il soit possible d'établir l'horaire des courses valable à partir de décembre 2007.

11 Préparation de la mise en service de l'axe du Lötschberg

Dans la perspective de la mise en service et de l'exploitation du tunnel de base du Lötschberg, l'une des priorités thématiques de la Délégation de surveillance de la NLFA est d'être informée régulièrement par l'OFT (commettant de la prestation), BLS AT (constructeur), les CFF (responsables du système ETCS Level 2) et le BLS (gestionnaire) de l'évolution des travaux de préparation ainsi que des risques sur coûts et sur délais liés à la mise en service de l'ouvrage (y compris ETCS Level 2 et matériel roulant).

Pour préparer la mise en service de l'axe du Lœtschberg, le BLS dispose d'un crédit de 109,6 millions de francs répartis comme suit: direction générale 8,3 millions, centre d'entretien et d'intervention 16,7 millions, concepts d'exploitation et d'intervention 13,0 millions, mise en service et concept d'entretien 29,3 millions, matériel roulant 42,3 millions.

Depuis début 2004, le groupe de travail «Mise en service» de BLS AT organise et suit la préparation de la phase de mise en service. En octobre 2004, une cellule composée de collaborateurs de l'OFT, du BLS et de BLS AT, ainsi que de spécialistes externes a été créée afin d'accélérer ces travaux. L'objectif était de disposer d'éléments concrets concernant le temps nécessaire pour la mise en service et pour sa préparation. Fin 2004, un rapport intermédiaire indiquait que, pour le moment, le temps disponible pour la préparation est suffisant, pour autant qu'en 2005 les travaux se poursuivent de manière ciblée et avec la même intensité que fin 2004. Si aucune mesure d'optimisation n'est adoptée, la mise en service devra toutefois être reportée. Ce rapport relève que toute mesure d'optimisation implique des risques et que la réalisation de toutes les mesures durant la phase de mise en service ne suffirait pas pour atteindre l'objectif fixé. Il est donc impératif d'optimiser les travaux dans les phases antérieures aussi (gros œuvre et installation de la technique ferroviaire).

La Délégation de surveillance de la NLFA relève que tout retard dans les travaux amont peut se traduire par un report de la date de mise en service, si aucune mesure de gestion supplémentaire n'est adoptée. De plus, avec l'accélération des travaux et la multiplication des activités parallèles dans le tunnel, le nombre d'intervenants augmente, ce qui accroît les exigences en termes logistiques et amplifie le risque sur délais.

Parallèlement à l'examen et à la mise en œuvre d'autres mesures d'optimisation, la collaboration entre l'OFT, le BLS et BLS AT a également été analysée. Sur demande du BLS, l'organisation pour la mise en service a été constituée sous la houlette de l'OFT et le comité directeur a été doté d'un organe d'état-major professionnalisé chargé des tâches courantes. Le BLS a étoffé son organisation pour la mise en service. Les conseils d'administration de BLS AT et du BLS ont garanti la mise à disposition de ressources supplémentaires pour la direction. L'organisation de projet pour la phase de mise en service a été améliorée en commun et des mesures ont été adoptées pour optimiser la collaboration entre les deux entreprises, en particulier au niveau de la communication externe.

Pendant la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a fait une visite commentée des halles de montage où se prépare la mise en place de la technique ferroviaire du tunnel de base du Lœtschberg, à Berne. Elle a aussi visité le centre de gestion du trafic du BLS à Spiez, où la principale question débattue était de savoir si le délai fixé pour la pleine exploitation commerciale, avec l'ETCS Level 2, pouvait être tenu et quelles mesures devaient être prises, ou l'avaient déjà été, pour atteindre l'objectif visé.

La planification, que l'OFT considère lui aussi comme ambitieuse, prévoit l'achèvement de la *phase de construction* fin mai 2007, y compris le montage complet de la technique ferroviaire, les tests techniques et les essais opérationnels. La

phase d'exploitation devrait commencer début juin 2007, avec le passage de témoin de BLS AT (constructeur) au BLS (gestionnaire). Le tunnel de base du Lötschberg sera alors soumis à un régime d'exploitation commerciale réduit avec des courses d'entraînement de juin à mi-décembre 2007 puis, avec le changement d'horaire du 9 décembre 2007, il devrait entrer dans sa phase opérationnelle. Si l'on réfléchit au nombre d'intervenants impliqués, il est évident qu'une bonne coordination entre les entreprises du gros œuvre et celles de la technique ferroviaire est capitale, toute comme la bonne collaboration entre le constructeur et le futur gestionnaire.

Début février 2005, BLS AT a communiqué à la Délégation de surveillance de la NLFA que les problèmes géologiques imprévus liés à la couche de sédiments carbonifères de Mitholz (cf. ch. 9.2) étaient surmontés, mais que le retard de trois mois pris sur le programme de percement du tunnel ne pourrait plus être récupéré d'ici la dernière jonction des équipes de mineurs. Par conséquent, le programme de montage de la technique ferroviaire a été adapté de façon à ce que ces travaux puissent se dérouler en même temps que la fin des travaux de gros œuvre.

Début avril 2005, BLS AT estimait que l'ensemble de l'axe du Lötschberg serait prêt dans les délais pour la réalisation des courses de tests et de mesures, ainsi que pour les essais opérationnels. En effet, en menant plusieurs activités de front et en renonçant à certains des battements prévus, il a été possible de ramener les chevauchements de dates de trois mois à deux semaines. La mise en service pour les essais d'exploitation commerciale pourrait donc se faire en juin 2007, avec deux semaines de retard. Dès cet instant, la sécurité de l'exploitation sera garantie pour l'ensemble de l'infrastructure. Le tunnel de base du Lötschberg sera alors complètement équipé, les installations techniques auront été testées et les essais opérationnels seront achevés. L'exploitation commerciale pourra commencer avec des courses de trains marchandises, ce qui permettra de tester la fiabilité de l'ETCS Level 2. D'ici le changement d'horaire de décembre 2007, l'exploitation de l'axe sera aussi testée à la vitesse maximale de 250 km/h afin de garantir une grande stabilité de l'horaire pour le trafic voyageurs et marchandises dès le début de l'exploitation commerciale.

A la fin de la période sous revue, l'OFT estimait que le risque potentiel sur les délais était élevé. Il l'a chiffré à un an au maximum pour la mise en service – en tenant compte des risques géologiques maîtrisés sur le chantier de Mitholz Sud. Malgré la simultanéité de certaines activités, il faut s'attendre à un décalage de l'ordre de deux semaines (mi-juin au lieu de fin mai 2007) pour la transition à la phase d'exploitation. Le fait est que le programme est très compact et que le nombre d'intervenants est élevé; dans ces conditions, le moindre incident peut entraîner un retard qui ne pourra que difficilement être récupéré par la suite. Sur les grands chantiers de la ligne, cela pourrait à l'extrême rendre nécessaire une refonte totale du calendrier. D'autres risques sur délais subsistent en rapport avec la disponibilité de l'ETCS Level 2 (cf. ch. 10.2).

12 Exploitation de la NLFA

12.1 Plats-formes opérationnelles et horaires types

Dans l'optique de l'exploitation de l'infrastructure, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est intéressée à l'utilisation future des capacités de la NLFA, ce qui l'a amenée à se pencher sur les plates-formes opérationnelles et les horaires types des

futurs gestionnaires. Ces instruments servent à évaluer des questions fondamentales, par exemple quels sont les domaines où des problèmes ou des difficultés pourraient surgir, ou quels sont les investissements qui doivent être faits, ou encore quelles mesures doivent être prises dans la perspective de l'exploitation? L'OFT a commenté plusieurs conceptions d'horaires et horaires types qui ont été élaborés sur la base d'études et de simulations.

Fin 1996, l'OFT, les CFF et le BLS avaient publié un rapport sur la structure de l'offre et de l'horaire dans lequel étaient exposées différentes variantes d'offre ainsi qu'un modèle d'horaire pour une offre de base au Saint-Gothard et au Lötschberg (cadence à l'heure pour le trafic voyageurs grandes lignes) et une structure pour le trafic marchandises. C'est sur la base du trafic attendu au moment de l'ouverture des lignes de base qu'ont été décidés les aménagements nécessaires sur les lignes actuelles pour garantir les volumes et la qualité requis. Cette étude a donc servi à déterminer quelles infrastructures étaient nécessaires.

Les progrès de la technique ferroviaire, notamment dans les domaines du matériel roulant et de la commande des trains, ont accru les capacités de l'infrastructure, amélioré la qualité de l'offre ferroviaire et réduit les cadences ainsi que les distances de bloc (section de voie protégée par un signal). Le rapport, qui sert de base de planification pour l'ensemble du réseau suisse, sera donc mis à jour en permanence. Une étude de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne a confirmé la faisabilité sur l'axe nord-sud ainsi que l'opportunité des investissements consentis au titre des aménagements des lignes du reste du réseau.

12.2 Concept d'offre et d'exploitation de l'axe du Lötschberg

Début 2005, la Délégation de surveillance de la NLFA a visité le nouveau centre de gestion du trafic de Spiez, qui fait partie intégrante du système national de coordination du trafic ferroviaire sur le réseau à voie normale. Ce centre doit permettre de gérer une augmentation des sillons de 30 % environ au Lötschberg, conséquence de la politique fédérale de transfert de la route au rail. Conformément à la convention passée entre le BLS et les CFF, dès la mise en service de la ligne de base du Lötschberg ce centre prendra la direction de l'exploitation (organisation et opérations).

La Délégation de surveillance de la NLFA a dû prendre acte de la suspension, jusqu'en mai 2005, des activités du groupe de travail «Offre et horaire 2007/2008». Le BLS a expliqué qu'un sous-groupe avait été constitué afin d'analyser plus à fond la question des points de relais d'exploitation. Initialement, le concept d'exploitation FTP pour l'axe du Lötschberg prévoyait que la gare de Frutigen fonctionnerait comme point de relais d'exploitation, autrement dit que la plupart des trains de marchandises s'y arrêteraient pour les changements de personnel et de traction et pour les dépassements. Entre-temps, le secteur des marchandises a été libéralisé et plusieurs entreprises de transport ferroviaire effectuent des transports de marchandises dans des conditions de concurrence et de libre accès au réseau. Chacune de ces entreprises a sa stratégie et opère à partir de point de relais d'exploitation différent, et cela joue un rôle important dans la rentabilité et la qualité du trafic marchandises. Le sous-groupe «Point de relais d'exploitation» va maintenant procéder aux investigations et aux ajustements nécessaires.

12.3

Concept d'offre et d'exploitation de l'axe du Saint-Gothard

Fin 2004, les CFF ont expliqué à la Délégation de surveillance de la NLFA comment le concept d'offre et d'exploitation de l'axe du Saint-Gothard avait évolué et s'était concrétisé depuis les messages NLFA de 1990 (projet complet) et FTP de 1996 (projet redimensionné) jusqu'au stade intermédiaire actuel. D'après le message FTP, à terme, 200 à 220 trains marchandises et 80 trains voyageurs devront pouvoir franchir quotidiennement le tunnel de base du Saint-Gothard. De plus, le temps de déplacement devra être considérablement réduit pour le trafic voyageurs grandes lignes. C'est sur cette base qu'ont été prises les décisions d'investissement concernant les ouvrages d'infrastructure de la NLFA sur l'axe du Saint-Gothard.

Le concept de maintenance 2004 que les CFF ont élaboré pour le tunnel de base du Saint-Gothard part du principe que les travaux de maintenance préventifs et planifiés ne se feront que dans des conditions de fermeture totale d'un tube, durant les heures creuses. Pour les CFF, cette approche a l'avantage de garantir la pleine capacité de la ligne de plaine à travers le tunnel de base du Saint-Gothard durant les jours ouvrables et d'offrir de meilleures conditions pour la maintenance des lignes d'accès. Durant les heures de maintenance, les trains devront circuler de manière groupée et à vitesse homogène afin d'éviter de grands détours par la ligne de montagne.

Les CFF ont mené des études sur l'exploitation future des lignes de montagne du Saint-Gothard et du Ceneri. Ces études intitulées «Lignes de montagne Light» tablent sur un mode d'exploitation réduit à une voie seulement, avec des îlots à double voie. Elles concluent que ces conditions d'exploitation permettent de proposer une offre pour le trafic grandes lignes tout en réduisant les frais d'entretien de ces lignes de montagne. Ce mode d'exploitation ne serait cependant envisagé qu'en cas de panne ou de travaux de maintenance exceptionnels dans les tunnels de base.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte que l'horizon maximal des modèles élaborés à l'aide des concepts d'exploitation est de dix ans. Le concept d'offre et d'exploitation sera adapté en permanence dans le cadre d'une planification continue, par exemple en cas de report ou d'abandon du tunnel de base du Zimmerberg (décision politique) ou de réduction du nombre de voies de dépassement aux portails des tunnels, ou encore de changement des besoins du marché dans le trafic voyageurs.

La Délégation de surveillance de la NLFA s'est particulièrement intéressée aux conséquences d'un éventuel abandon du tunnel de base du Zimmerberg par rapport aux capacités définies dans le message FTP. Elle a demandé aux CFF d'approfondir cette question d'ici le milieu de 2005.

La Délégation de surveillance de la NLFA suppose que des bases de décision pour une éventuelle réglementation des priorités entre le trafic voyageurs et le trafic marchandises seront définies en temps utiles.

La Délégation de surveillance de la NLFA relève qu'en relation avec le projet «montagne long fermé», l'OFT a déjà entrepris des travaux préliminaires avec le concours du canton d'Uri. Des mandats ont été attribués aux CFF et à ATG, notamment pour le concept d'exploitation. Selon l'OFT, l'appel d'offres pour les

études ne sera lancé que lorsque le Parlement aura autorisé les crédits nécessaires dans le cadre du projet sur l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie du tracé des tronçons NLFA reportés.

12.4 Alimentation en courant de traction

En 2004, la Délégation de surveillance de la NLFA a également abordé la question de l'approvisionnement en courant de traction et s'est notamment demandée si les réserves disponibles étaient suffisantes. Des représentants des CFF et du BLS lui ont exposé la situation actuelle ainsi que les mesures qui ont été prises afin qu'à l'ouverture des tunnels de base, l'énergie électrique soit disponible en quantité suffisante pour garantir leur exploitation.

Le BLS a confirmé que l'alimentation de l'axe Lœtschberg–Simplon en courant de traction serait suffisante en fiabilité et en puissance dès la mise en service de la ligne de base du Lœtschberg, en 2007, grâce au nouveau poste convertisseur de Wimmis. Il a cependant souligné qu'un accroissement ultérieur de la performance de l'axe nécessiterait des mesures supplémentaires, en particulier sur le versant sud du Simplon. Les frais d'investissement au titre de l'alimentation en courant de traction de l'axe du Lœtschberg sont financés par la tranche de crédit de 120 millions de francs affectée à la mise en service de cet axe de la NLFA.

Selon les CFF, il faudra consentir des investissements à hauteur de 300 millions de francs d'ici 2015 pour l'axe du Saint-Gothard et ses lignes d'accès en Suisse, afin d'assurer la distribution de l'électricité et l'alimentation de la caténaire. Cet investissement n'étant pas intégré dans le projet NLFA, son financement n'est pas encore garanti. Tel n'est pas le cas au Lœtschberg. La recherche de solutions en dehors du crédit global de la NLFA a donc actuellement la priorité. A cet égard, les CFF procèdent à des vérifications afin de décider par le biais de quels crédits ces dépenses devront être financées. Ils ont confirmé que, pour l'instant, les travaux de planification et de construction visant à garantir l'alimentation de la NLFA en courant de traction se déroulent conformément au calendrier prévu.

L'OFT a souligné qu'il ne s'agissait pas de chercher un financement de projet mais une solution de financement, par exemple dans le cadre de la convention sur les prestations des CFF ou d'un financement spécial, rappelant qu'il s'agissait d'un investissement à très long terme.

La Délégation de surveillance de la NLFA estime que l'alimentation en courant de traction est actuellement garantie pour les deux axes de la NLFA.

13 Adjudications et prétentions supplémentaires

13.1 Adjudications

13.1.1 Prise en considération des offres les moins chères pour les grands lots du Saint-Gothard et du Lœtschberg

Durant l'examen du message sur les raccordements LGV au Conseil des Etats, il a été dit que les lots de l'axe du Saint-Gothard n'avaient pas toujours été adjugés au meilleur offrant et que le fonds FTP aurait ainsi perdu jusqu'à 325 millions de francs, somme qui aurait pu être affectée au financement des raccordements LGV.

Cette discussion a amené la Délégation de surveillance de la NLFA à se demander si les grands lots du Saint-Gothard et du Lœtschberg avaient été adjugés aux soumissionnaires ayant présenté l'offre la plus avantageuse économiquement, conformément aux dispositions fédérales sur les marchés publics. Elle a donc demandé aux constructeurs de rédiger un rapport sur les prix d'adjudication des grands lots, en indiquant le montant des offres les moins chères et en expliquant de manière raisonnée pourquoi, le cas échéant, l'offre la moins chère n'était pas la plus avantageuse économiquement.

Selon les documents remis à la Délégation de surveillance de la NLFA, pour les douze grands lots du tunnel de base du Saint-Gothard, la différence entre les prix d'adjudication et les offres les plus basses, avant révision, atteint 207 millions de francs. Conformément aux prescriptions fédérales sur les marchés publics, ATG a examiné et révisé les offres dans l'optique des valeurs techniques minimales (valeurs cibles) définies dans les critères d'adjudication. Après révision, la différence entre les prix d'adjudication et les offres les plus basses totalise environ 23,3 millions de francs. Dans certains cas, les offres les moins chères n'ont pas été prises en considération, soit parce que leur évaluation à la lumière des critères d'adjudication a montré qu'elles n'atteignaient pas les valeurs cibles, soit parce que la structure d'entreprise proposée comportait des risques financiers, techniques et sur délais trop importants pour le maître d'ouvrage (Confédération).

Une analyse des cinq grands lots adjugés sur l'axe du Lœtschberg (y compris la technique ferroviaire) a montré que dans la plupart des cas l'offre la moins chère était aussi la plus avantageuse économiquement. Cela est dû au fait que, certaines prestations mises en soumission ne sont proposées que par un nombre restreint d'offrants. La différence entre les prix d'adjudication et les offres les plus basses, après révision, totalise ici quelque 17,6 millions de francs.

S'appuyant sur les informations qui lui ont été fournies, la Délégation de surveillance de la NLFA n'a aucune raison de suspecter des violations du droit fédéral sur les marchés publics lors des adjudications ni le prélèvement indu de centaines de millions de francs du fonds FTP.

13.1.2 Découpage des lots et massification des risques

Dans la perspective de la constitution d'un seul lot pour l'appel d'offres de la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard (cf. ch. 10.1), la Délégation de surveillance de la NLFA s'est penchée sur le problème de la massification des risques.

ATG a commenté les résultats d'une évaluation réalisée en se fondant, entre autres, sur les expériences acquises lors de la construction du tunnel sous la Manche et de nouveaux tronçons en Allemagne et au Danemark. Sa conclusion est qu'à l'exception du domaine de la caténaire, le potentiel d'innovation des entreprises paraît limité. Une subdivision en petits lots crée d'énormes problèmes à cause du nombre d'intervenants et cela nécessite une grande coordination. ATG estime que le risque de prétentions supplémentaires qui en découle est très élevé. L'analyse des risques effectuée par ATG a montré qu'un appel d'offres à un entrepreneur général présente les plus grandes opportunités et les risques les plus faibles pour le maître d'ouvrage.

Comme l'a expliqué l'OFT, l'équipe de suivi technique AlpTransit (EST-AT) a contrôlé le projet et constaté que le modèle d'appel d'offres choisi était adapté au cahier des charges et permettait de réduire considérablement les risques. Elle a loué la systématique et la compétence démontrées par ATG dans la planification de la technique ferroviaire. Les processus d'étude de projet et d'appel d'offres de ce domaine ont été délimités avec soin et ont été respectés. La durée de réalisation, qui est longue, comporte toutefois le risque d'acquiescer une technologie qui sera désuète au moment de son utilisation, surtout pour le système de signalisation et d'arrêt automatique des trains ainsi que pour la signalisation en général. Ce risque pourrait être contrecarré par un modèle d'appel d'offres tenant compte de cet aspect.

La Délégation de surveillance de la NLFA ne voit aucune raison de s'opposer au découpage des lots prévu par ATG.

13.2 Prétentions supplémentaires

13.2.1 Procédure et position des autorités fédérales et des constructeurs

Dans les soumissions de travaux souterrains, les prévisions géologiques fournies par le maître d'ouvrage constituent l'une des bases essentielles pour l'établissement des offres. Si les conditions réelles ne correspondent pas à ces prévisions, il en va de la responsabilité du maître d'ouvrage. Si ces différences se traduisent en surcoûts pour l'entrepreneur, ce dernier peut en demander le remboursement par le biais de prétentions supplémentaires. Les constructeurs ont le devoir de contrôler la légitimité de chacune de ces prétentions dans le détail, sur la base de règles qui sont clairement définies dans les contrats d'entreprise. Si un accord avec l'entrepreneur est possible, le conseil d'administration du constructeur a la compétence de décision. Si aucune entente n'est possible, les parties s'adressent à un organe de conciliation, et si elles n'acceptent pas la décision de cet organe, elle peuvent engager une procédure civile devant les tribunaux ordinaires.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris note d'une directive du chef du DETEC adressée aux constructeurs dans laquelle il leur demande de contrôler soigneusement et dans le détail chaque prétention supplémentaire, tout en adoptant une position ferme vis-à-vis des entrepreneurs. L'OFT a conseillé aux constructeurs d'aller jusqu'au Tribunal fédéral s'il le fallait, dans les cas où il n'était pas possible de transiger avec les entrepreneurs.

La Délégation de surveillance de la NLFA n'a aucune raison de critiquer la manière de traiter les prétentions supplémentaires. Elle soutient les instructions de fermeté données par les autorités compétentes aux constructeurs.

13.2.2 Politique d'information de la Délégation de surveillance de la NLFA

Lorsqu'ils reçoivent des prétentions supplémentaires portant sur des montants importants, les constructeurs en informent immédiatement l'OFT et la Délégation de surveillance de la NLFA par le biais d'une déclaration d'événement. Au surplus, lors de chacune de ses séances, la délégation leur demande de faire le point sur les prétentions supplémentaires annoncées, reçues, en négociation et reconnues comme légitimes, et aussi de l'informer des montants passés dans les coûts finals.

Dans le cadre de l'examen préalable du budget de la Confédération 2005, après une visite de sa sous-commission sur l'axe du Lœtschberg, la CdF-E a aussi entendu un exposé très complet du président de la direction de BLS AT au sujet des prétentions supplémentaires.

Au cours de l'automne 2004, la CdF-N a chargé la Délégation de surveillance de la NLFA de recueillir des informations détaillées sur les prétentions supplémentaires des consortiums de l'axe du Lœtschberg et sur leurs répercussions sur les coûts finals prévisionnels de la NLFA, puis de lui rapporter ses conclusions.

Dans un courrier adressé aux CdF, aux CdG, aux CTT et à la DélFin, la Délégation de surveillance de la NLFA a rappelé que les détails des prétentions supplémentaires étaient confidentiels et ne devaient donc pas sortir du cercle de la Délégation de surveillance de la NLFA. Sa politique est de ne pas communiquer de chiffres au sujet des procédures en cours.

Une communication plus ouverte affaiblirait en outre la position des constructeurs dans la négociation avec les consortiums, ce qui pourrait déboucher sur des prétentions plus élevées et se traduire par des surcoûts plus importants à charge de la Confédération.

13.2.3

Risque d'insolvabilité et examen de la solvabilité

En rapport avec les adjudications et les prétentions supplémentaires, la Délégation de surveillance de la NLFA a examiné la question de l'examen de solvabilité des entreprises impliquées dans le projet. Le risque, pour le maître d'ouvrage, est que des entreprises enregistrent des pertes, deviennent insolvables et soient contraintes de suspendre leurs activités sur les chantiers, comme cela s'est vu dans le tunnel Lyon-Turin.

Durant l'automne 2004, l'organe de révision interne des CFF a contrôlé le système d'examen périodique de la solvabilité mis en place par ATG pour assurer le suivi de la solvabilité des entreprises après la signature du contrat. Il a conclu qu'il s'agissait d'un instrument approprié pour l'analyse de la situation financière d'entreprises partenaires, que la démarche était transparente et pratique et qu'il n'y avait donc pas matière à intervention dans l'immédiat de la part du constructeur. Il a cependant relevé que l'efficacité d'un examen de solvabilité était limitée, car les entreprises ne sont jugées que sur leur situation financière et de manière rétrospective.

Pour réduire le risque de faillite au minimum vis-à-vis de la Confédération, les entreprises doivent fournir une garantie d'exécution. Dans le cas de Bodio/Faido, celle-ci était de 8 % du montant du marché, soit 100 millions de francs. De plus, les entreprises d'un consortium sont solidairement responsables. S'il s'agit d'une filiale, la holding peut aussi être recherchée en paiement. Enfin, les contrats d'entreprise prévoient des peines conventionnelles.

Suite au cas d'insolvabilité d'une entreprise de construction, BLS AT a informé la Délégation de surveillance de la NLFA sur les liens avec les prétentions supplémentaires en cours et sur les éventuelles conséquences de cette situation pour la Confédération. Le constructeur a exposé de manière crédible que l'insolvabilité de cette entreprise n'aurait aucune influence sur les prestations et sur les échéances contractuelles du consortium dont une filiale du groupe insolvable fait partie.

Le consortium d'un chantier a enregistré une perte importante et plusieurs entreprises étaient menacées de faillite. BLS AT a expliqué que, pour conjurer le risque de faillite, les entreprises s'étaient recapitalisées. La Délégation de surveillance de la NLFA a voulu savoir si, face au risque d'interruption des travaux, BLS AT avait fait des concessions sur les prétentions supplémentaires. Le conseil d'administration de BLS AT a démontré de manière crédible que cela n'a pas été un critère de décision dans les dures négociations menées à ce sujet. Seuls les points pleinement justifiés et incontestables ont été acceptés. En revanche, pour réduire le risque encouru par la Confédération, BLS AT s'est employé à accélérer la procédure de libération des montants octroyés afin d'assurer le bon fonctionnement du chantier.

14

Prix des matériaux: ciment et acier

14.1

Enquête sur le prix du ciment

La Délégation de surveillance de la NLFA s'intéresse depuis un certain temps déjà à la question du prix du ciment. Il lui importe notamment de s'assurer qu'il n'y a pas eu d'entente sur les prix entre les fournisseurs de ciment de la NLFA (cf. rapport d'activité 2003, ch. 6). Début 2003, elle a été chargée par la CdF-E et la CTT-E de mener des investigations approfondies sur certaines présomptions d'ententes sur les

prix du ciment et du béton. Divers reportages parus dans la presse avaient en effet évoqué des ententes sur les prix entre les grands cimentiers suisses. Pour la seule NLFA, une estimation grossière chiffrait alors les surcoûts à quelque 120 millions de francs.

La Délégation de surveillance de la NLFA avait chargé l'OFT de mener une étude préalable auprès d'ATG et de BLS AT et de prendre des mesures appropriées en cas de soupçons fondés. Après une enquête préalable, en juillet 2003 l'office avait introduit une demande, ou plus précisément une dénonciation auprès du secrétariat de la Comco, au sens de l'art. 26 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (loi sur les cartels, LCart; RS 251). La Délégation de surveillance de la NLFA avait soutenu cette démarche et signifié à la Comco combien la surveillance parlementaire attachait d'importance à ce qu'une enquête précise, sérieuse et rapide soit faite.

Parallèlement à cette procédure d'enquête préalable, la délégation a eu des entretiens avec les constructeurs en charge des appels d'offres et des adjudications, dans le but de mieux cerner pourquoi les prix du ciment pratiqués en Suisse, notamment dans le domaine de la NLFA, sont plus élevés que dans les autres pays. Elle s'est surtout penchée sur le contenu et les modalités des appels d'offres pour le ciment et le béton, en évoquant les éventuelles restrictions à la concurrence induites par la procédure choisie, les exigences particulières concernant le ciment et enfin la décision des constructeurs de ne pas acheter directement le ciment. Il a également été question de l'influence du mode de transport sur le prix du ciment, des offres soumises par les fournisseurs étrangers, de la sélection de l'offre la plus avantageuse économiquement et de la structure type des contrats. Par ailleurs, les constructeurs ont été invités à envisager des mesures dans leur sphère de compétences en vue des prochains contrats de fourniture de ciment. Il s'agirait par exemple de réserves clairement formulées dans le contrat.

La Délégation de surveillance de la NLFA a aussi auditionné des représentants de la direction du cimentier Holcim Suisse SA, qui se sont exprimés sur le prix des fournitures de ciment et de béton aux chantiers du tunnel de base du Saint-Gothard, sur la formation du prix du ciment en Suisse et sur une comparaison des prix avec l'Allemagne. Holcim a affirmé qu'il n'y avait pas d'entente sur les prix et que les prix revendiqués n'étaient ni utopiques ni surfaits. D'autres auditions avec les cimentiers Jura-Cement et Vigier étaient prévus pour la seconde moitié de 2004.

La Délégation de surveillance de la NLFA a eu deux entretiens avec des représentants du secrétariat de la Comco, en novembre 2003 et mai 2004. Les discussions ont essentiellement porté sur les soupçons d'un éventuel cartel du ciment constitué aux dépens de la NLFA, sur le nouveau cadre juridique créé par la révision de la loi sur les cartels qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2004 et enfin sur la problématique des ententes verticales. La Délégation de surveillance de la NLFA a pris note qu'avec la révision de la loi sur les cartels et l'introduction d'un délai de carence d'un an, il serait difficile de mener des investigations rapides.

En août 2004, la Délégation de surveillance de la NLFA a appris que le secrétariat de la Comco estimait que les conditions pour ouvrir une enquête en vertu de l'art. 27 de la loi sur les cartels n'étaient pas remplies. Compte tenu des quantités de ciment utilisées et du potentiel d'économies en jeu, la délégation considère que cette question doit impérativement être résolue. Elle s'est donc adressée au Conseil fédéral en

l'invitant à s'exprimer sur ses intentions – en sa qualité d'organe de surveillance de la NLFA – concernant les prix du ciment.

Le Conseil fédéral a averti la Délégation de surveillance de la NLFA que le 22 novembre 2004, la Comco avait ouvert une enquête sur les prix du ciment et du béton dans le cadre des appels d'offres de la NLFA. La Comco devra déterminer si, au sens de l'art. 5, al. 3 et 4, et de l'art. 7 de la loi sur les cartels, la concurrence a été entravée lors de l'appel d'offres et lors de l'attribution des marchés de fourniture de ciment et de systèmes de béton (production de béton contenant des matériaux d'excavation du tunnel). Elle devra notamment examiner si, en vue lors de la procédure d'adjudication, les soumissionnaires ont conclu des ententes contraires au droit de la concurrence. Fin novembre 2004, la Délégation de surveillance de la NLFA a été informée de l'ouverture de cette enquête par le président et le directeur du secrétariat de la Comco. La CdF, la CdG, la CTT et la DéFin ont été informées oralement de l'évolution de ce dossier par les membres de la Délégation de surveillance de la NLFA. Le public en a été informé par le biais d'une conférence de presse.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte de l'ouverture d'une enquête de la Comco sur les prix du ciment et du béton dans les adjudications NLFA.

La Délégation de surveillance de la NLFA conclut provisoirement que le principal problème réside dans la différence globale du niveau des prix du ciment entre la Suisse et l'étranger. De ce fait, elle pense qu'une enquête ciblée sur le marché de la NLFA ne portera pas les fruits escomptés et que seule une enquête élargie au marché suisse du ciment serait profitable. Un tel examen paraît d'autant plus urgent que les appels d'offres pour les fournitures de ciment du tunnel de base du Ceneri se profilent à moyen terme.

14.2 Evolution du prix de l'acier

L'augmentation du prix de l'acier due à la pénurie mondiale a amené la Délégation de surveillance de la NLFA à se demander quelles répercussions il fallait en attendre sur les coûts de la NLFA. Selon ATG, pour le tunnel de base du Saint-Gothard le renchérissement de l'acier n'est pas anodin et représente entre 1 et 2 % des coûts de construction. En comparaison, le renchérissement des frais de personnel représente 6 %. En 2003 et 2004, le renchérissement après contrat a totalisé 70 millions de francs dont 13 millions environ sont imputables à l'augmentation du prix de l'acier. Les contrats pour le tronçon de tunnel d'Erstfeld et pour la technique ferroviaire n'étant pas encore conclus, il n'est pas possible, pour le moment, d'émettre un pronostic fiable sur le renchérissement d'ici la fin des travaux. Sur l'axe du Lötschberg, la hausse du prix de l'acier représente environ 21 millions de francs.

La Délégation de surveillance de la NLFA continuera de suivre l'évolution du prix des matériaux – notamment de l'acier –, en particulier dans l'optique des conséquences financières que cela pourrait avoir pour la technique ferroviaire au Saint-Gothard.

15.1 Sécurité au travail

Comme les années passées, en 2004 la Délégation de surveillance de la NLFA a fait de la sécurité au travail l'une de ses priorités thématiques. C'est avec une grande tristesse qu'elle a dû prendre acte de plusieurs accidents mortels. Le 21 janvier 2005, deux ouvriers occupés à des travaux de nettoyage ont été renversés par un train de transport sur le chantier de Bodio et sont morts. Un troisième est décédé sur le chantier de Rarogne le 3 février 2005, lors de travaux de réparation. Les constructeurs ont exposé les circonstances et la dynamique de ces tragiques accidents à l'OFT et à la Délégation de surveillance de la NLFA par le biais de déclarations d'événement et lors d'un entretien. La Délégation de surveillance de la NLFA a exigé un rapport de la part de la Suva, a discuté de la question des normes de sécurité et des mécanismes de contrôle sur les chantiers de la NLFA avec l'OFT, les constructeurs et la Suva et a également envisagé des solutions pour améliorer la sécurité des travailleurs. La Suva a relevé que les accidents mortels restaient des événements rares et qu'il n'était pas possible d'en tirer des leçons pour de nouvelles mesures générales. L'identification et la sélection de mesures efficaces repose sur une évaluation de l'ensemble des accidents, y compris des accidents-bagatelle.

La sécurité au travail incombe en premier lieu aux entrepreneurs et aux travailleurs. Les constructeurs ont une obligation de surveillance mais, selon la loi, la Suva est responsable de l'exécution de dispositions légales sur la sécurité au travail. Les constructeurs et l'OFT contrôlent les mesures appliquées. Le rôle de la Délégation de surveillance de la NLFA se limite ici à la haute surveillance. Elle a d'ailleurs dû décliner une requête du syndicat Unia qui ne relevait pas de sa compétence. Suite à ces récents accidents, Unia s'était en effet adressé à la Délégation de surveillance de la NLFA pour qu'elle convoque toutes les parties à une table ronde dans le but de définir des mesures contraignantes, sur la base d'une analyse détaillée, pour optimiser la prévention des accidents et la protection de la santé des travailleurs sur les chantiers de la NLFA.

La Délégation de surveillance de la NLFA a répété les propos qu'elle a déjà tenus dans ses derniers rapports d'activités, demandant que les mesures de sécurité continuent d'être améliorées, à tous les niveaux, en tenant compte des nouvelles connaissances et des expériences, et qu'elles soient appliquées au quotidien.

Au printemps 2005, la Suva a présenté le bilan de ses contrôles à la Délégation de surveillance de la NLFA et fait le point sur la mise en œuvre des mesures déjà adoptées. Elle a constaté que les chantiers de la NLFA étaient dotés de systèmes de sécurité fonctionnels. Lors de ses contrôles sur site, elle constate cependant régulièrement des déficits de sécurité, petits mais parfois graves, par exemple des dépassements des valeurs limites pour la poussière ou pour les conditions climatiques. Le cas échéant, des solutions sont évoquées avec l'entreprise et des mesures sont décidées d'un commun accord. La Suva contrôle ensuite leur mise en œuvre et leur efficacité. Si l'objectif n'est pas atteint, des mesures coercitives sont ordonnées comme la suspension des travaux de percement à Ferden en 2002 et en 2003 et à Amsteg fin 2004.

ATG et BLS AT tiennent une statistique des accidents pour leurs projets. Ils en informent la Délégation de surveillance de la NLFA à intervalles réguliers. À la lumière de ces statistiques, la Suva a identifié quatre champs d'action prioritaires: la sécurité géologique sur le front de taille, la sécurité du trafic de chantier, la protection de la santé des travailleurs en contact avec les poussières de silice et d'amiante, et enfin le maintien d'un niveau de sécurité élevé par le biais de la formation, de l'organisation, de la mise en œuvre de l'organisation de sécurité et de la documentation. Elle estime surtout que les entreprises doivent intervenir au sujet du dernier point.

S'agissant des constructeurs, la Suva atteste qu'ils assument leurs tâches. Les aspects sécurité et santé sont pris en considération dans les dossiers de planification et d'appel d'offres ainsi que dans les contrats d'entreprise. Les conventions passées entre les constructeurs et les consortiums servent notamment de base pour les concepts de sécurité des chantiers. Selon la Suva, des améliorations sont possibles à plusieurs niveaux, en particulier par l'intégration des mesures relatives au maintien des connaissances dans le système d'assurance-qualité, en libérant les spécialistes de la sécurité des chantiers de toute autre tâche, en sensibilisant et formant mieux les cadres inférieurs et moyens, en mettant en place des systèmes d'incitation pour les collaborateurs et en accroissant les moyens à disposition de la Suva pour influencer sur la direction des chantiers et sur les constructeurs.

Il existe un conflit de fond entre la pression sur les coûts et les délais, qui pèse sur les responsables de chantier d'une part et les exigences relatives à la sécurité et à la santé des travailleurs d'autre part. La Suva est consciente que les exigences qu'elle formule sont plutôt perçues comme un facteur générateur de coûts, comme c'est le cas, par exemple, pour l'élargissement du profil d'aération dans la galerie d'accès du tunnel de base du Ceneri.

En 2002, les directives de la Suva sur la médecine du travail ont été durcies, provoquant une hausse des coûts de l'ordre de 60 millions de francs. Comme ATG l'a expliqué à la Délégation de surveillance de la NLFA, l'avant-projet de 1994 avait été mis au point sur la base des prescriptions sur la chaleur, l'humidité et les particules fines alors en vigueur dans le domaine des travaux souterrains. Les nouvelles dispositions ont nécessité une ventilation active avec des systèmes de refroidissement de plus grandes dimensions.

15.2 Conditions de travail

Le seco a informé la Délégation de surveillance de la NLFA sur l'activité des organes d'exécution de la loi sur le travail en 2004 et des autorisations spéciales concernant les modèles de travail en équipes. Il a également fait le point sur les dispositions 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 823.20).

La délimitation des compétences du seco et de la Suva en matière d'exécution des dispositions sur la sécurité et la protection de la santé sur les chantiers de la NLFA fait l'objet d'une circulaire spéciale du seco. L'exécution de la loi incombe à la Suva dans les tunnels et aux inspections cantonales du travail sur les chantiers situés à l'extérieur des tunnels. Le seco exerce la haute surveillance sur les activités des

cantons et les coordonne. Il veille aussi à ce que le droit soit appliqué de la même manière dans tout le pays. C'est en outre lui qui délivre les autorisations permanentes de travail de nuit et du dimanche ainsi que les autorisations de travail continu.

Pour les contrôles de la sécurité et de la protection de la santé des travailleurs sur les chantiers, des procédures efficaces et appropriées se sont établies dans les inspections cantonales du travail.

Pour obtenir ces autorisations et faire avaliser leurs plans de travail en équipes, les chantiers et les entreprises accessoires doivent s'adresser au seco et lui demander un permis concernant la durée du travail. A cet égard, on observe que les besoins diffèrent sensiblement d'un chantier à l'autre. Chaque chantier utilise son plan de travail en équipes et sur certains chantiers on a pu dénombrer jusqu'à dix plans différents, les entreprises étant constamment à la recherche du meilleur plan de travail. Lorsqu'il doit se prononcer sur un nouveau plan de travail en équipes prévoyant des exceptions à la loi, et avant de donner son aval, le seco cherche le contact avec les partenaires sociaux afin de connaître leur avis et d'en tenir compte, si possible. Cette démarche lui permet notamment de prévenir des conflits.

Durant la période sous revue, après le recours du syndicat Syna contre l'autorisation délivrée par le seco pour un modèle de travail en équipes 9/3 à Mitholz, la Délégation de surveillance de la NLFA a entendu plusieurs exposés sur la nature de ces plans de travail. Le plan de travail en équipes 9/3 prévoit neuf équipes sur à peine huit jours, avec une période de repos réduite. Cela serait légal une fois par semaine, mais dans le cas présent, cette limite est légèrement dépassée. L'avantage de ce modèle est que les travailleurs, dont la plupart résident à l'étranger, bénéficient ainsi de congés plus longs. Dans sa décision favorable au modèle présenté, la commission de recours du DFE a admis ces légères exceptions à la loi, considérant qu'il était important que la protection des travailleurs n'en pâtissent pas globalement. La majorité des travailleurs concernés ont approuvé ce plan. En fin de compte, vu la pénurie de mineurs en Suisse, il fallait faire un geste pour attirer des spécialistes étrangers.

Après le rejet de ce recours, un modèle 10/4 a été introduit à l'essai à Faïdo, avec l'accord des partenaires sociaux. A la fin de la période d'essai, au printemps 2005, les parties feront un bilan et décideront si des ajustements sont nécessaires. Sur le long terme, le modèle de travail en équipes 9/3 et ses dérivés sont des systèmes d'organisation du temps de travail épuisants. C'est la raison pour laquelle le seco ne les a autorisés qu'en imposant des conditions strictes en matière de temps de récupération et de conformité à la loi.

Le seco intervient aussi activement pour que les pauses soient respectées et que les ouvriers s'alimentent régulièrement pendant la durée du travail. Pour garantir une productivité convenable et assurer en même temps la santé et la sécurité des travailleurs, il est impératif de prévenir le surmenage. A cet égard, le seco voit un potentiel d'amélioration non seulement du côté des employeurs mais aussi de celui des employés.

La Délégation de surveillance de la NLFA constate que la fréquence des accidents est moins élevée sur les chantiers de la NLFA que sur d'autres chantiers souterrains. Elle a pris acte que des mesures ont été adoptées et sont mises en œuvre dans ce domaine.

16

Raccordements à la NLFA

16.1

Raccordement à la ligne actuelle dans le canton d'Uri

Dans son dernier rapport, la Délégation de surveillance de la NLFA avait présenté la solution adoptée par l'OFT pour le canton d'Uri (cf. rapport d'activité 2003, ch. 10.1). Ce plan d'échelonnement du projet NLFA en trois étapes avait été présenté comme une solution acceptable tant pour la Confédération que pour le canton d'Uri:

- 1^{re} étape, approbation du tronçon situé au sud du point d'inflexion, kilomètre 98,2;
- 2^e étape, approbation des modifications qui en découlent, par exemple pour les accès aux chantiers et pour la gestion des matériaux (à partir de 2005);
- 3^e étape, approbation du tronçon nord avec décision définitive sur la traversée de la Schächen (en 2007 au plus tard).

Le but de cette démarche était de pouvoir lancer la construction du portail d'Erstfeld dans les délais. L'OFT avait expliqué que, pour l'approbation du tronçon suivant, de Ried à Altdorf, qui comprend la traversée controversée de la rivière Schächen, il était possible d'attendre jusqu'en 2007 au plus tard sans que les problèmes uranais ne causent un report de l'intégration de la ligne de base du Saint-Gothard dans l'horaire des courses.

Dans le cadre de sa priorité thématique «Uri», durant la période sous revue la Délégation de surveillance de la NLFA s'est régulièrement intéressée à l'évolution du climat politique entre la Confédération et le canton, aux procédures d'approbation des plans, aux coûts et aux délais sur cette partie du tracé. En septembre 2004, elle s'est rendue dans le canton d'Uri pour voir les points litigieux du tracé entre Flüelen et Amsteg et elle y a eu un entretien constructif avec une délégation de l'exécutif cantonal. Elle a en outre pris connaissance de deux déclarations d'événement d'ATG, l'une concernant des reports d'échéances pour le tronçon d'Erstfeld dus à la prolongation des travaux induite par la bifurcation souterraine ainsi que les conséquences de la décision d'approbation des plans du projet Uri 2003, l'autre traitant des conséquences de la suspension de la procédure de mise à l'enquête du projet Uri 2003 pour la partie du tronçon située au nord du point d'inflexion.

Dans l'optique des projets présentés par le Conseil fédéral (crédit additionnel, analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et garantie du tracé des tronçons NLFA reportés, modifications du financement des projets FTP), la Délégation de surveillance de la NLFA a examiné avec attention l'évolution des coûts prévisionnels depuis la votation sur le FTP en 1998.

Alors que les parties de projet concernant le canton d'Uri (Saint-Gothard Nord et Erstfeld) sont encore en phase de planification, la Délégation de surveillance de la NLFA constate que les coûts finals prévisionnels y sont en constante augmentation.

Des modifications de projet représentant des surcoûts de 500 millions de francs environ sont déjà attestées. Cela équivaut à près de 68 % des coûts de référence initiaux, fixés à 740 millions de francs, des tronçons Saint-Gothard Nord et Erstfeld.

Depuis l'entrée en force la décision d'approbation des plans du 5 mars 2004 pour le tronçon du projet situé *au sud du point d'inflexion du km 98,2*, ATG travaille intensivement à l'élaboration des nombreux plans de projet détaillés. Compte tenu du peu de temps à disposition pour la réalisation et pour réduire autant que possible la durée de la procédure d'approbation, les parties intéressées sont déjà impliquées dans le processus d'étude de projet. De la sorte, la procédure de consultation de l'OFT qui suivra pourra se limiter à un cercle restreint.

Selon ATG, la collaboration avec le canton d'Uri est bonne et, d'une manière générale, les projets détaillés peuvent être transmis à l'OFT pour approbation sous une forme déjà avalisée par le canton.

Selon l'arrêté fédéral du 10 juin 2004 sur le crédit additionnel de la NLFA, le Conseil fédéral peut libérer une tranche de 100 millions de francs environ de ce crédit de 900 millions au titre de la bifurcation souterraine du projet «montagne long fermé», mais seulement si la construction entre le point d'attaque d'Amsteg et le km 98,2 du tracé (point d'inflexion) peut commencer avant le 31 mars 2005. Suite à l'entrée en force de la décision d'approbation des plans du 5 mars 2004 concernant le projet Uri 2003, les travaux de construction des tronçons Saint-Gothard Nord et Erstfeld ont pu commencer le 19 juillet 2004. La condition posée par le Parlement est donc remplie.

La décision du DETEC de ramener à quatre le nombre de voies du système de voies de dépassement a d'abord nécessité une révision du cahier des charges du gestionnaire, le but étant de contenir le plus possible la réduction de performance et de définir un projet ouvert, c'est-à-dire offrant des possibilités d'extension. Le 2 décembre 2004, l'OFT a approuvé la conception relative à la modification de projet du 24 mai 2004. Si, pour le franchissement de la Schächen, les instances politiques devaient choisir une autre solution que celle prévue dans le projet de mise à l'enquête Uri 2003, il faudrait examiner s'il y a d'abord lieu d'élaborer un avant-projet.

La délégation des autorités «Uri» a été constituée pour identifier les prochains défis à relever en relation avec l'approbation des plans de ce tronçon. Elle s'occupera aussi de l'avant-projet concernant la variante du tracé «montagne long fermé».

Deux procédures d'approbation des plans concernant la gestion des matériaux n'ont pas été ouvertes, d'une part pour des motifs de rationalisation de la procédure et d'autre part pour éviter toute interférence politique avec les discussions en cours avec le canton d'Uri au sujet de la traversée de la Schächen et de la suite de la procédure pour ce tronçon. Les parties s'efforcent en effet de trouver un consensus, surtout pour la traversée de la Schächen, et d'élaborer une solution globale avec le concours de tous les intervenants.

La décision d'approbation des plans du projet Uri 2003 oblige ATG à modifier son projet en renonçant, dans la mesure du possible, au stockage provisoire de matériaux dans le secteur de Rynächt et d'utiliser à cet effet l'ancienne carrière de Chalchofen, sur la commune d'Erstfeld. Le but de cette requête est de réduire l'empoussiérage et l'impact sur les terres agricoles. La modification de projet intitulée Chalchofen a été mise à l'enquête publique durant l'automne 2004 et trois oppositions ont été déposées durant le délai prévu. ATG tablait sur la décision d'approbation des plans au deuxième trimestre 2005.

L'OFT a fourni des explications détaillées sur l'évolution du projet et des surcoûts ainsi que sur l'état de la planification. La discussion a surtout porté sur la création de nouvelles décharges de matériaux, rendue nécessaire par l'échelonnement de l'approbation des plans. La projection du coût final comporte d'ores et déjà un poste de 80 millions de francs au cas où les prévisions les plus pessimistes se réaliseraient. L'OFT recherche actuellement des solutions d'optimisation afin d'abaisser ces coûts. Dans une déclaration d'événement, ATG signale qu'une décision rapide permettrait de réaliser des économies.

Fin 2004, le chef du DETEC et l'OFT ont rapporté que le climat au sein de la délégation des autorités «Uri» était constructif et que dans ces conditions la procédure d'approbation des plans formelle concernant la partie du projet située au nord du point d'inflexion devrait pouvoir reprendre au printemps 2005. Ces déclarations ont permis à la Délégation de surveillance de la NLFA de constater que le climat s'était détendu et pouvait donc être qualifié de constructif. Elle soutient toute mesure propre à améliorer la confiance réciproque car cela permet indirectement d'éviter de nouveaux retards coûteux.

Décision de principe concernant l'avant-projet «montagne long fermé» à Uri

Le Conseil national a examiné le message sur l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie du tracé des tronçons NLFA reportés durant la session de printemps 2005. Il a entre autre approuvé un crédit d'étude de 24 millions de francs pour l'analyse des capacités du réseau ferroviaire suisse, notamment pour identifier les goulets d'étranglement et pour évaluer la situation aux frontières nord et sud du réseau. Concernant le canton d'Uri, il est notamment prévu d'élaborer un avant-projet pour le tracé «montagne long fermé». L'OFT a déjà prévu des structures pour que ces travaux puissent commencer dès l'entrée en vigueur de la décision du Parlement.

La révision du cahier des charges du gestionnaire a en outre commencé, avec le concours des CFF, dans l'optique du concept d'exploitation de cet avant-projet. Mais des questions fondamentales comme la régulation du trafic des voyageurs et des marchandises ou une éventuelle gare centrale à Uri doivent d'abord être résolues sur le plan politique. Ce point a été l'un des thèmes abordés lors de la rencontre de septembre 2004 entre la Délégation de surveillance de la NLFA et la délégation de l'exécutif uranais.

Avec le projet Uri 2003, le DETEC a entre autre approuvé la bifurcation souterraine du tracé «montagne long fermé». Le crédit additionnel de 900 millions de francs approuvé par le Parlement durant l'été 2004 comprenait environ 100 millions pour cet ouvrage. Sur mandat de l'OFT, ATG a examiné quelles économies pouvaient être réalisées dans la conception de la bifurcation souterraine. Dans la version redimensionnée, les tubes de dérivation sont plus courts et il n'y a pas de caverne de démontage pour les tunneliers. Cette modification de projet permet une économie de 39 millions de francs environ.

16.2 Visiun Porta Alpina

En septembre 2004, à l'occasion d'un échange de vues avec des représentants de l'exécutif grison, de l'OFT, de l'association «Visiun Porta Alpina» et de la région Surselva, la Délégation de surveillance de la NLFA a fait le point sur le projet Visiun Porta Alpina et sur les études en cours. L'examen du postulat déposé au Conseil des Etats, plus particulièrement du rapport du Conseil fédéral, incombera en premier lieu à la CTT-E. S'il le faut, le moment venu la Délégation de surveillance de la NLFA examinera les éventuels aspects en rapport avec la surveillance parlementaire sur la réalisation de la NLFA.

16.3 Lignes d'accès à la NLFA en Suisse

En avril 2005, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est intéressée à la question des lignes d'accès à la NLFA en Suisse, plus particulièrement entre Bâle et Arth-Goldau et aux points d'intersection des axes est-ouest et nord-sud. Le problème des priorités entre trafic voyageurs et trafic marchandises a également été abordé, de même que les mesures de lutte contre le bruit sur les lignes d'accès à la NLFA en Suisse.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte qu'une coordination entre les lignes d'accès à la NLFA en Suisse est prévue dans le cadre du projet sur le développement futur des grands projets ferroviaires (ZEB) qui sera mis en consultation en 2007.

Au chapitre des aménagements des lignes du reste du réseau, l'OFT a fait le point sur la suppression des passages à niveau entre Thoune et Spiez et sur le début des travaux de transformation de la gare de Viège. La discussion a surtout porté sur la préparation de l'exploitation de l'axe du Lœtschberg (cf. ch. 11). A cet égard, le 8 septembre 2004 le Conseil fédéral a libéré une tranche de 109,6 millions de francs des réserves qu'il a affectée à l'axe du Lœtschberg et à l'aménagement des lignes du reste du réseau, plus précisément à la préparation de l'exploitation de l'axe du Lœtschberg (cf. ch. 6.3.3). Des adaptations des installations actuelles sont nécessaires à la jonction entre la ligne de base du Lœtschberg et la ligne CFF, dans la vallée du Rhône (caténaire, infrastructure, voie). Ces prestations, qui sont définies dans le

crédit d'ouvrage «Axe du Lœtschberg», seront exécutées par les CFF, qui en acquièrent ainsi la propriété.

Quelque 300 millions de francs sont prévus pour les aménagements des lignes sur l'axe du Saint-Gothard. En approuvant le crédit additionnel de 900 millions de francs, le Parlement a donné son aval à la réalisation de prestations supplémentaires totalisant 140 millions de francs pour la préparation de l'exploitation de l'axe du Saint-Gothard.

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

Les crédits demandés dans le message sur l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie du tracé des tronçons NLFA reportés doivent servir à évaluer les améliorations des liaisons avec l'étranger, à savoir avec l'Allemagne (zone de Bâle, contournement du haut Rhin) et l'Italie (raccordements sud des axes du Saint-Gothard et du Lœtschberg–Simplon). Un montant de 5 millions de francs est prévu au titre des études de planification concernant les lignes d'apport de la NLFA à l'étranger.

16.4.1 Allemagne – Lignes d'apport par le nord et l'est

Au printemps 1998, le Parlement avait approuvé la Convention du 6 septembre 1996 entre le chef du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (actuellement le DETEC) et le ministre des transports de la République fédérale d'Allemagne, relative à la garantie de la capacité de l'accès à la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (NLFA) (RS 0.742.140.313.69). L'Allemagne y garantit que la NLFA ne sera pas sous-exploitée en raison de capacités insuffisantes ou d'offres inintéressantes sur les lignes d'apport allemandes. Cette convention repose sur le principe de territorialité, ce qui veut dire que chaque pays est compétent pour la planification et la réalisation des projets sur son propre territoire. Un comité directeur assure la coordination. Le nœud de Bâle constitue la principale porte d'accès à la NLFA par le nord, tant pour le trafic marchandises que voyageurs, tandis que les axes Zurich–Stuttgart et Zurich–Munich sont qualifiés de lignes de délestage régionales pour le trafic marchandises et se voient attribuer la fonction de lignes de raccordement au réseau ferroviaire européen à grande vitesse pour la Suisse orientale.

Durant la dernière période sous examen, la Délégation de surveillance de la NLFA avait fait part de sa satisfaction concernant l'avancement des travaux sur les lignes d'apport par le nord, soulignant toutefois qu'il existait un risque de financement de la part de l'Allemagne (cf. rapport d'activité 2003, ch. 10.3.2). Elle avait alors indiqué que les possibilités d'amélioration des raccordements dans la région bâloise (nœud de Bâle) devraient être évaluées dans le cadre du message sur l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie du tracé des tronçons NLFA reportés. Fin 2004, le chef du DETEC a confirmé à la Délégation de surveillance de la NLFA qu'il avait reçu des assurances du ministère allemand des transports selon lesquelles l'Allemagne respecterait ses engagements malgré les mesures d'austérité et les restrictions budgétaires. La Délégation de surveillance de la NLFA avait pu prendre connaissance d'une note allant dans ce sens. Le chef du

DETEC avait aussi indiqué que l'augmentation des capacités de la ligne de la plaine du Rhin était prioritaire pour la Suisse, et qu'à sa connaissance, les travaux nécessaires étaient en cours.

En avril 2005, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est penchée sur la problématique de l'accès à la NLFA par le nord. La discussion a principalement porté sur les lignes d'apport en Allemagne, sur le nœud de Bâle et sur les lignes d'accès en Suisse, entre Bâle et Arth-Goldau. Compte tenu de l'importance des investissements consentis en territoire allemand pour garantir la pleine utilisation des capacités des deux axes de la NLFA, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est entretenue avec le CDF et diverses autorités fédérales (secrétariat général du DETEC, OFT et AFF) et avec des représentants du ministère compétent du land de Bade-Wurtemberg, de la Conférence des transports publics du Nord-Ouest de la Suisse et du canton d'Argovie. Ensemble, ils ont abordé plusieurs questions liées à la NLFA, dans l'optique des intérêts internationaux et régionaux des divers intervenants. Il était particulièrement intéressant pour la Délégation de surveillance de la NLFA d'entendre comment l'Allemagne entend appliquer la convention de 1996, tant sur le plan budgétaire que sur celui de la politique des transports. L'objet de cet échange était essentiellement de comprendre quels étaient les projets d'infrastructure ferroviaire allemands planifiés et en cours de réalisation, quelles en étaient les parties financées et quelles échéances avaient été fixées.

L'Allemagne élargit à quatre voies la plus importante ligne d'apport de la NLFA par le nord, le tronçon Karlsruhe–Bâle. Le but de cet élargissement de la ligne de la plaine du Rhin est, outre l'accroissement des capacités, de séparer les flux de trafic et d'améliorer la qualité du service voyageurs en permettant une augmentation de la vitesse maximale du trafic grandes lignes jusqu'à 250 km/h. Le tronçon Karlsruhe–Offenburg a été mis en service en décembre 2004. La construction du tunnel de Katzenberg (deux tubes à voie unique de 9,4 km) sur le tronçon Fribourg-en-Brigau–Bâle a commencé. Par contre, vu la planification financière, il serait utopique de tabler sur l'achèvement du tronçon Buggingen–Bâle Bad Bhf. avant 2009/2010. Les autres tronçons devraient être terminés successivement d'ici 2014, quoi que des reports ne soient pas exclus.

Fin avril 2005, la Délégation de surveillance de la NLFA a appris que les capacités des lignes d'apport de la NLFA par le nord, en Allemagne, seraient prêtes en temps opportun. Le financement global n'est toutefois pas encore assuré.

Pour le nœud de Bâle (partie intégrante du message sur l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie du tracé des tronçons NLFA reportés), un deuxième pont sur le Rhin doit être construit côté suisse, durant la décennie en cours. La procédure d'approbation des plans a commencé. La première phase des travaux de planification des chemins de fer s'est achevée par la signature d'un mémorandum sur la planification stratégique globale pour Bâle 2003–2030 (contournement de Bâle) par les CFF, la DB, la SNCF et RFF.

Elément central du raccordement de la Suisse orientale aux LGV, en plus d'être une ligne d'apport régionale de délestage pour la NLFA conformément à la convention germano-suisse, la ligne Zurich–Munich doit être aménagée pour la circulation des trains à caisses inclinables sur sa section allemande. Simultanément, le tronçon

Lindau–Memmingen–Geltendorf (près de Munich) pourrait être électrifié. Le parlement allemand a qualifié ce projet d'urgent, à l'instar des aménagements de la ligne Stuttgart–Singen. Néanmoins, la rentabilité de ces mesures doit encore être démontrée. Les études ont déjà commencé et devraient s'achever durant l'année 2005. En acceptant le projet LGV lors de la session de printemps 2005, le Parlement a décidé de consentir un prêt remboursable, à intérêt variable, de 75 millions de francs pour financer préalablement les aménagements de la ligne Lindau–Geltendorf, sur sol allemand (art. 8 de la loi sur le raccordement aux LGV).

16.4.2 Italie – Lignes d'apport par le sud

La planification de l'infrastructure ferroviaire transfrontalière entre la Suisse et l'Italie est régie par la Convention du 2 novembre 1999 entre le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication et le Ministère des transports et de la navigation de la République italienne concernant la garantie de la capacité des principales lignes reliant la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (NLFA) au réseau italien à haute performance (RHP) (RS 0.742.140.345.43). Ce traité a été approuvé par le Parlement le 19 mars 2001 et il est entré en vigueur le 18 mai suivant. Il régleme plus spécifiquement la planification des lignes d'apport de la NLFA par le sud, nécessaires au bon fonctionnement de cette infrastructure.

Dans son rapport d'activité 2003 (ch. 10.3.1), la Délégation de surveillance de la NLFA s'est déjà exprimée longuement sur les premières séances du comité directeur italo-suisse, sur la nécessité d'accroître les capacités et la productivité de la ligne Iselle–Domodossola–Gallarate/Novare pour garantir l'ouverture du tunnel de base du Lœtschberg en 2007 (Piattaforma Sempione) et sur la révision des études relatives au tracé de la ligne à partir de Lugano/Vezia par un groupe de travail conjoint. Elle avait conclu que des progrès remarquables avaient été accomplis dans le domaine des lignes d'apport par le sud et avait estimé n'avoir aucune raison d'intervenir sur le plan de la haute surveillance parlementaire pour exiger une amélioration de la collaboration de la part des partenaires italiens. Dans la perspective de la mise en service du tunnel de base du Lœtschberg, elle avait toutefois dit attendre du DETEC et de l'OFT qu'ils continuent à s'engager pour une réalisation rapide des mesures prévues par l'Italie dans le but d'améliorer les capacités sur l'axe du Simplon. Selon les prévisions de l'OFT, l'Italie devrait être en mesure d'absorber le trafic de l'axe Lœtschberg–Simplon de manière satisfaisante sur les plans de la ponctualité et de la qualité à partir de 2007.

Durant l'année sous revue, la NLFA a entendu l'OFT régulièrement sur cette thématique. Elle a ainsi pris acte que le profil d'espace libre allait être élargi sur les lignes Lœtschberg–Simplon–Milan et Saint-Gothard–Novare, que des installations de croisement vont être prolongées et que diverses mesures de sécurité seront réalisées, des passages souterrains notamment. D'après le message sur l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie du tracé des tronçons NLFA reportés, les travaux vont bon train. Lors de l'ouverture des tunnels de base du Lœtschberg (2007) et du Saint-Gothard (2015), les infrastructures nécessaires à l'exploitation de ces axes seront fonctionnelles dans les deux pays. Dans une perspective à plus long terme, les deux pays ont réalisé des études préliminaires concernant diverses solutions nouvelles pour les lignes d'apport de l'axe du Saint-Gothard

par le sud. La Suisse a étudié le corridor Lugano–Chiasso et l’Italie le corridor Cadenazzo–Luino/Varèse. L’OFT informe régulièrement les cantons de l’avancement de ces travaux.

L’appréciation de la Délégation de surveillance de la NLFA concernant les lignes d’apport de la NLFA par le sud, en Italie, n’a pas évolué par rapport à la dernière période examinée. La délégation ne voit donc aucune nécessité pour intervenir au niveau de la haute surveillance parlementaire. Dans le cadre de l’examen du message sur l’analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie du tracé des tronçons NLFA reportés, le Parlement doit se prononcer sur un crédit de planification pour l’évaluation des lignes d’apport par le sud.

III. Affaires courantes

17 Décisions du Conseil fédéral, rapports de l'OFT et du CDF

Conformément aux principes d'action de la haute surveillance sur la NLFA, la Délégation de surveillance de la NLFA dispose des moyens suivants pour exercer sa haute surveillance:

- toutes les décisions du Conseil fédéral ayant un lien avec la NLFA, y compris les co-rapports;³
- tous les documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre une décision;⁴
- les rapports d'étape NLFA établis semestriellement par l'OFT.⁵ L'OFT les remet à la Délégation de surveillance de la NLFA pour examen jusqu'à fin mars et fin septembre au plus tard;
- toutes les déclarations d'événement, qui sont des rapports établis par les constructeurs et les gestionnaires à l'intention de l'OFT lors d'événements inattendus ou accidentels à caractère exceptionnel.⁶ L'OFT les transmet à la Délégation de surveillance de la NLFA sans retard;
- tous les rapports et résumés du CDF concernant les contrôles ayant un lien avec la NLFA, y compris l'avis des services contrôlés;⁷
- les rapports oraux de l'OFT concernant les contrôles complémentaires et spéciaux qu'il effectue.

17.1 Décisions du Conseil fédéral

Durant la période examinée, la Délégation de surveillance de la NLFA a pris connaissance de onze décisions du Conseil fédéral (cf. annexe 5). Le Conseil fédéral prépare actuellement les objets suivants:

- Libération d'une tranche du crédit d'ouvrage «Réserves».
- Rallonge de crédit à raison du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA.
- Adaptation de la convention entre la Confédération, les constructeurs et les chemins de fer (après l'examen du message relatif aux modifications du financement des projets FTP).
- Réforme des chemins de fer 2.

³ Conformément à l'art. 20, al. 3, de l'arrêté sur le transit alpin, en relation avec l'art. 154, al. 3, LParl.

⁴ Conformément à l'art. 154, al. 2, let. a, LParl.

⁵ Conformément à l'art. 4 de l'arrêté sur le financement du transit alpin.

⁶ Conformément aux DCN, version 4.20, et à la décision de la Délégation de surveillance de la NLFA du 22 avril 2004.

⁷ Conformément à l'art. 20, al. 3, de l'arrêté sur le transit alpin, en relation avec l'art. 51, al. 3, LParl et avec l'art. 14, al. 1 et 2, de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, LCS; RS 614.0).

17.2 Rapports d'étape de l'OFT

En vertu de l'art. 4 de l'arrêté sur le financement du transit alpin, le DETEC rend compte chaque semestre de l'avancement des travaux de construction et de l'évolution des coûts à la Délégation de surveillance de la NLFA. Il remplit cette obligation par le biais d'un rapport d'étape NLFA standardisé qui est établi fin mars et fin septembre de chaque année par l'OFT. Le rapport d'étape comporte un rapport principal avec annexes et un résumé.

- Le rapport principal s'adresse à la Délégation de surveillance de la NLFA qui l'examine dans le détail et en prend acte formellement.
- Le résumé est publié. Il est notamment adressé aux CdF, aux CdG, aux CTT et à la DélFin, en complément des comptes rendus oraux que leur font leurs représentants au sein de la Délégation de surveillance de la NLFA.

Les résultats des entretiens et les observations de la Délégation de surveillance de la NLFA concernant les rapports d'étape de l'exercice 2004 sont intégrées dans le présent rapport.

17.3 Déclarations d'événement des constructeurs et des gestionnaires

Selon l'art. 5, al. 2, de l'ordonnance sur le transit alpin, lorsqu'un événement exceptionnel se produit le constructeur ou le futur gestionnaire concerné doit en informer l'OFT par le biais d'une déclaration d'événement écrite. La notion d'événement exceptionnel recouvre les conditions géologiques inattendues et les accidents graves qui surviennent sur les chantiers de la NLFA, mais aussi les divergences importantes en matière de coûts et de délais par rapport aux objectifs initiaux. Conformément à l'annexe 6 des DCN, l'OFT transmet les déclarations d'événement sans délai au Secrétariat général du DETEC et à la Délégation de surveillance de la NLFA.

La transmission directe de ces rapports à la Délégation de surveillance de la NLFA est une conséquence immédiate de l'amélioration du flux d'information entre l'OFT et la Délégation de surveillance de la NLFA décidée par le Conseil fédéral dans son rapport relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel NLFA.

L'OFT analyse les déclarations d'événement et si nécessaire, des dispositions sont prises au niveau de la Confédération, en plus des mesures déjà mises en œuvre par le constructeur ou le gestionnaire. Les déclarations d'événement sont prises en considération dans les rapports d'étape.

De janvier 2004 à avril 2005, la Délégation de surveillance de la NLFA a examiné 34 déclarations d'événement (cf. annexe 6). Dans la plupart des cas, elle a reçu des explications de la part du constructeur concerné. Les résultats des entretiens et les observations de la Délégation de surveillance de la NLFA sont intégrés dans le présent rapport.

17.4 Rapports du CDF

17.4.1 Examen du contrat d'entreprise entre BLS AT et le consortium de Ferden pour le gros œuvre du tunnel de base sud

Au printemps 2004, le CDF a examiné le contrat d'entreprise conclu entre BLS AT et le consortium de Ferden pour le gros œuvre du tunnel de base sud. Il a notamment contrôlé l'organisation et les processus mis en place et certains aspects formels de la gestion des contrats. Il a aussi vérifié si les avenants aux contrats étaient traités en conformité avec les DCN. Il a constaté que les modalités du contrat pour le gros œuvre du tunnel de base sud sont correctes et qu'une bonne coordination s'est instaurée entre direction locale et générale des travaux, direction du tronçon et direction générale du constructeur.

Dans ses recommandations, le CDF estime, d'une part, qu'il est urgent de définir un concept de réception des travaux en collaboration avec le futur gestionnaire de l'infrastructure et, d'autre part, que le plan de paiement doit être mis à jour.

17.4.2 Examen de l'organisation d'ATG et du projet du tunnel de base du Ceneri

Au printemps 2004, le CDF a contrôlé le projet du tunnel de base du Ceneri auprès d'ATG. Son but était d'évaluer l'évolution du projet et des coûts sous l'angle de l'optimisation des coûts et de la planification de redimensionnement ainsi que de la précision des coûts actualisés. Vu les dossiers examinés et l'état avancé de la procédure d'approbation des plans, le CDF estime qu'une solution «Ceneri light» trop axée sur le rapport coûts-efficacité ne comporterait pas d'avantages. Ce contrôle a montré que les coûts finals prévisionnels de 2035 millions de francs (prix 1998) pour l'ouvrage complet étaient réalistes et que la marge de précision des coûts de $\pm 15\%$ était plausible. Dans la suite du projet, les surcoûts et les économies devraient plus ou moins se compenser. Le calendrier ne prévoit aucune réserve.

Le CDF a recommandé à la direction générale d'ATG de s'assurer de l'utilisation d'une terminologie uniforme et de la présentation de ses analyses en conformité avec les DCN.

17.4.3 Analyse des rapports des organes de révision pour l'exercice 2004 et séance de coordination avec les organes de contrôle

Le CDF a informé la Délégation de surveillance de la NLFA de son analyse des rapports des organes de révision pour l'exercice 2004 et de son appréciation de l'opportunité des recommandations formulées. La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte que toutes les questions en suspens ont pu être résolues, que les recommandations ont été jugées opportunes et réalisables, et qu'en 2005 des examens de suivi seront effectués pour en contrôler la mise en application. Par ailleurs, le programme de vérifications pour l'année 2005 a été défini lors de la séance de coordination annuelle des organes de contrôle de la NLFA, sous la houlette du CDF. Les contrôles portent sur les domaines qui présentent des risques. La coordination a

pour but d'éviter des oublis et des doublons et de garantir l'échange d'informations entre les instances de contrôle.

La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte des résultats globalement bons des contrôles effectués par le CDF. Elle constate aussi que la coordination des contrôles fonctionne, ce qui permet d'éviter lacunes et doublons. Pour le moment, la Délégation de surveillance de la NLFA n'identifie aucun besoin d'intervention au niveau de la haute surveillance parlementaire.

17.5 Contrôles complémentaires et spéciaux de l'OFT

Lors de chaque séance de la Délégation de surveillance de la NLFA, l'OFT a rapporté les résultats des contrôles complémentaires et spéciaux qu'il avait effectués. Début 2005, la délégation a pris acte du rapport général sur les contrôles effectués en 2004, y compris les conclusions et les appréciations de l'office. Les principaux sujets évoqués par la Délégation de surveillance de la NLFA ont concerné les soumissions (massification des risques, examen de solvabilité, adjudications désavantageuses, prétentions supplémentaires; cf. ch. 13), le progrès dans le domaine de la technique ferroviaire (cf. ch. 10.1) et les mesures de compensation (cf. ch. 5).

La consultation du programme des contrôles qui seront effectués en 2005 a montré à la Délégation de surveillance de la NLFA que celui-ci a été établi en fonction des résultats de l'analyse des risques de l'OFT. Des contrôles de l'OFT, la délégation attend des recommandations et des mesures adressées aux constructeurs, notamment en vue de réduire les risques potentiels dans les domaines de la géologie, de la technique ferroviaire, de l'organisation de la mise en service et de l'évolution des coûts (plan de mesures de compensation).

Tableau synoptique des recommandations de la Délégation de surveillance de la NLFA au Conseil fédéral

Recommandations au Conseil fédéral 2004	Section
<p>Comme il n'y a aucune réserve de temps pour la préparation de la mise en service de la ligne de base du Løetschberg, la Délégation de surveillance de la NLFA recommande au Conseil fédéral d'examiner, jusque mi-mai 2005,</p> <ul style="list-style-type: none"> – si des mesures d'accélération doivent être adoptées, et si oui lesquelles, – si des ressources financières supplémentaires sont nécessaires pour garantir la mise en service à l'échéance prévue, et si oui combien, et enfin – quelles sont les conséquences qu'il faut en tirer. <p>Lors de cet examen, le Conseil fédéral attachera une attention particulière aux aspects suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> – l'Accord sur les transports terrestres entre la Suisse et la CE;⁸ – le principe de non-discrimination de l'accès au réseau; – le rapport coût-efficacité des mesures d'accélération; – la délimitation entre charges d'infrastructure et charges liées au matériel roulant; – la licéité des mesures. 	7.2

⁸ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (RS 0.740.72).

Bases légales

Titre abrégé	Titre complet et référence (recueil systématique/feuille fédérale)
Accord sur les transports terrestres	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (RS 0.740.72)
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, dispositions transitoires de la Constitution fédérale; RS 101)
Arrêté sur le crédit additionnel NLFA	Arrêté fédéral du 10 juin 2004 sur le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2004 3459)
Arrêté sur le financement du transit alpin	Arrêté fédéral du 8 décembre 1999 sur le nouveau crédit global pour la NLFA (FF 2000 142)
Arrêté sur le transit alpin	Arrêté fédéral du 4 octobre 1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (RS 742.104)
Budget 2005 du fonds FTP	Arrêté fédéral II du 8 décembre 2004 concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2005 (FF 2005 471)
Loi sur le Parlement	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (LParl; RS 171.10)
Loi sur le raccordement aux LGV	Loi fédérale du 18 mars 2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (LLGV; FF 2005 2195)
Loi sur les cartels	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (LCart; RS 251)
Loi sur les finances de la Confédération	Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0)
Loi sur les travailleurs détachés	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 (RS 823.20)
Ordonnance sur le transit alpin	Ordonnance du 28 février 2001 sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (Otransa; RS 742.104.1)
Ordonnance sur les chemins de fer	Ordonnance du 23 novembre 1983 sur la construction et l'exploitation des chemins de fer (OCF; RS 742.141.1)

Titre abrégé	Titre complet et référence (recueil systématique/feuille fédérale)
Programme d'allégement budgétaire PAB 03	Loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allégement budgétaire 2003 (FF 2003 7389)
Règlement du fonds	Arrêté fédéral du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (RS 742.140)

Messages et rapports du Conseil fédéral

Titre abrégé	Titre complet et référence (recueil systématique/feuille fédérale)
<i>avant 2004</i>	
Message FTP	Message du 26 juin 1996 concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics (FF 1996 IV 648)
PAB 03	Message du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03; FF 2003 5091)
Message sur le crédit additionnel NLFA	Message du 10 septembre 2003 sur l'arrêté fédéral concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2003 5987)
<i>depuis 2004</i>	
Rapport relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel NLFA	Rapport du 7 avril 2004 relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2004 2499)
Message LGV	Message du 26 mai 2004 relatif à loi sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (FF 2004 3531)
Message KANSAS	Message du 8 septembre 2004 sur l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie du tracé des tronçons NLFA reportés (FF 2004 4803)
Message FINIS	Message du 8 septembre 2004 relatif aux modifications du financement des projets FTP (FF 2004 4977)
PAB 04	Message du 22 décembre 2004 concernant le programme d'allègement 2004 du budget de la Confédération (PAB 04; FF 2004 693)

Liste des décisions du Conseil fédéral concernant la NLFA en 2004

Date	Contenu
14.01.2004	Crédit d'ouvrage «Aménagements St-Gall–Arth-Goldau»: rallonge de crédit au titre du renchérissement et de la TVA
07.04.2004	Rapport relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel NLFA
07.04.2004	Axe du Lœtschberg et aménagements des lignes du reste du réseau, partie du réseau des CFF, tronçons Berne–Thoune et St. German–Brigue: convention de financement entre la Confédération et les CFF
26.05.2004	Message LGV (raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance)
08.09.2004	Crédits d'ouvrage «Axe du Saint-Gothard», «Aménagements St-Gall–Arth-Goldau» et «Réserves»: transferts de crédit
08.09.2004	Crédits d'ouvrage «Axe du Lœtschberg» et «Aménagements des lignes du reste du réseau» (préparation de l'exploitation, axe du Lœtschberg: libération d'une tranche du crédit d'ouvrage «Réserves»)
08.09.2004	Crédits d'ouvrage «Axe du Saint-Gothard» et «Aménagements St-Gall–Arth-Goldau»: libération de la deuxième phase de la NLFA 1
08.09.2004	Message relatif aux modifications du financement des projets FTP (FINIS)
08.09.2004	Message sur la convention conclue avec l'Italie à propos du renouvellement de la concession du Simplon et de l'exploitation du tronçon ferroviaire jusqu'à Domodossola
08.09.2004	Message sur l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie du tracé des tronçons NLFA reportés (KANSAS)
22.12.2004	Crédits d'ouvrage «Axe du Lœtschberg» et «Aménagements des lignes du reste du réseau»: transfert de crédit d'ouvrage

Liste des déclarations d'événement en 2004 et jusqu'en avril 2005

Date	Titre
15.03.2005	BLS AT n° 16: étape de percement Mitholz–Ferden atteinte
03.02.2005	BLS AT n° 15: accident mortel sur le chantier NLFA de Rarogne
26.01.2005	ATG n° 40: mise à l'enquête Uri, Saint-Gothard Nord, Erstfeld
24.01.2005	ATG n° 41: Sedrun, excavation du poste multifonction
21.01.2005	ATG n° 42: Bodio, accident du travail
31.12.2004	ATG n° 43: évolution des travaux du poste multifonction de Faïdo
22.12.2004	BLS AT n° 14: surcoûts
06.12.2004	ATG n° 39: augmentation des coûts prévisionnels
17.11.2004	ATG n° 38: Amsteg, traversée de la zone d'Intschi
17.11.2004	ATG n° 37: lot d'Amsteg, décision de la Suva
19.08.2004	ATG n° 35: Sedrun, pollution des eaux
16.08.2004	SOB n° 01: mesures de consolidation du remblai (Degersheim)
31.07.2004	ATG n° 36: prétention supplémentaire du consortium TAT
23.07.2004	ATG n° 31: Bodio, surcoûts/prolongation de la durée des travaux
16.07.2004	BLS AT n° 13: Mitholz, tunnel de protection contre les avalanches
15.07.2004	ATG n° 33: Amsteg, zone granitique
30.06.2004	ATG n° 34: Erstfeld, reports d'échéances
28.06.2004	BLS AT n° 12: annonce préliminaire de surcoûts et de risques sur délais
28.06.2004	ATG n° 28: Sedrun, incendie du tapis roulant
09.06.2004	ATG n° 29: Amsteg, effondrement dans le tube est
08.06.2004	ATG n° 27: critères de confort UIC pour les variations de pression
27.05.2004	ATG n° 30: Faïdo, convergences dans le tunnel à voie unique
14.05.2004	ATG n° 32: protection contre les risques sismiques
11.05.2004	ATG n° 25b: Faïdo, attaque intermédiaire
08.04.2004	ATG n° 25a: Bodio, manque de matériaux d'excavation
06.04.2004	BLS AT n° 11b: Mitholz, percement direction sud
31.03.2004	BLS SA n° 01: ETCS Level 2, équipement
10.03.2004	BLS AT n° 11a: Mitholz, surcoûts
09.03.2004	ATG n° 23: Faïdo, effondrement dans le poste multifonction
05.03.2004	ATG n° 26: décision d'approbation des plans Uri
05.02.2004	ATG n° 24: Amsteg, déviation du tunnelier, zone d'Intschi
20.01.2004	BLS AT n° 09b: Ferden, évacuation
15.01.2004	BLS AT n° 09a: pont sud sur le Rhône achevé
13.01.2004	BLS AT n° 08b: Ferden, évacuation

Principes d'action guidant le travail et la coordination de la haute surveillance sur la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA)⁹

adoptés par

- la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur)

élargie au

- collège présidentiel des Commissions des transports et des télécommunications (CTT)

après consultation des organes suivants:

- Commissions de surveillance du Parlement (Commissions des finances, CdF, et Commissions de gestion, CdG)
- Commissions des transports et des télécommunications (CTT)
- Délégation de surveillance de la NLFA (DSN)
- Délégation des finances (DélFin)

le 6 décembre 2004

1. Buts

Les présents principes d'action réglementent et matérialisent:

- a. les tâches de la DSN;
- b. les droits de la DSN et la confidentialité de ses travaux;
- c. les modalités d'information du public;
- d. les comptes-rendus au sein des commissions de surveillance, des CTT, de la DélFin et du Parlement;
- e. les compétences et la responsabilité *politique* de la DSN d'une part et des commissions de surveillance, des CTT et de la DélFin d'autre part;
- f. la coordination entre la DSN, les commissions de surveillance, les CTT et la DélFin;
- g. les relations entre la haute surveillance et la surveillance du Conseil fédéral sur la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA).

⁹ Remplacent les «Lignes directrices de la Délégation de haute surveillance de la NLFA (DSN)» du 2 juin 1999.

2. Tâches de la DSN

2.1 La DSN exerce la haute surveillance sur la réalisation de la NLFA, en application de l'art. 20, al. 3 à 5, de l'arrêté sur le transit alpin¹⁰.

Elle vérifie notamment la conformité des prestations commandées par la Confédération ainsi que le respect des coûts, des échéances, des crédits et des conditions cadres juridiques et organisationnelles. Cette mission consiste aussi à contrôler l'organisation des projets et de la surveillance, ainsi que l'exercice effectif, par les instances compétentes (Conseil fédéral, DETEC et OFT), de leurs fonctions de surveillance et de conduite.

2.2 Les tâches de la DSN *ne comprennent* pas les activités suivantes:

- a. la haute surveillance de l'*exploitation* de la NLFA;
- b. la haute surveillance des *autres projets FTP* (RAIL 2000, raccordement aux lignes à grande vitesse et lutte contre le bruit);
- c. l'appréciation de la rentabilité *opérationnelle* de la NLFA;
- d. l'appréciation du *financement* des amortissements et des frais supplémentaires d'entretien et d'exploitation;
- e. l'appréciation de la *rémunération* et du *remboursement* des prêts levés sur le marché des capitaux.

Néanmoins, lorsque ces aspects ont des incidences sur l'appréciation des décisions relatives à la construction de la NLFA et sur l'analyse de l'évolution du projet, la DSN en tient compte dans sa réflexion.

2.3 A l'instar des commissions et délégations de surveillance, la DSN remplit sa mission en appliquant les critères de haute surveillance énoncés à l'art. 26 de la loi sur le Parlement¹¹.

2.4 Dans l'exercice de ses tâches, la DSN accorde une attention particulière:

- a. à la détection précoce des problèmes ayant une portée stratégique pour l'exécution des projets;
- b. à son indépendance dans le traitement des thèmes majeurs, notamment en cas de controverse;
- c. aux conséquences possibles des événements à caractère exceptionnel.

3. Droits de la DSN et confidentialité de ses travaux

3.1 Dans le cadre de l'arrêté sur le transit alpin, la DSN exerce les droits et respecte les obligations inscrits aux art. 51, 154 et 155 de la loi sur le Parlement.

Elle a accès à toutes les informations ayant un lien avec la NLFA.¹²

3.2 La DSN peut constituer des comités.

¹⁰ 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**).

¹¹ Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS **171.10**).

¹² Cf. art. 154, al. 1, LParl.

- 3.3 La DSN dispose des moyens suivants pour exercer sa haute surveillance:
- a. les rapports d'étape NLFA établis semestriellement par l'Office fédéral des transports (OFT);¹³
L'OFT remet les rapports d'étape NLFA à la DSN pour examen jusqu'à fin mars et fin septembre au plus tard.
 - b. toutes les déclarations d'événement, qui sont des rapports établis par les constructeurs et les exploitants à l'intention de l'OFT lors d'événements inattendus ou accidentels à caractère exceptionnel;¹⁴
L'OFT transmet les déclarations d'événement au secrétariat de la DSN au fur et à mesure et sans retard. Le secrétariat les fait suivre immédiatement au président ou à la présidente de la DSN qui décide de la procédure à appliquer par la suite.¹⁵
 - c. toutes les décisions du Conseil fédéral ayant un lien avec la NLFA, y compris les co-rapports;
Les décisions du Conseil fédéral sont communiquées à la DSN au fur et à mesure.¹⁶
 - d. tous les documents sur lesquels le Conseil fédéral s'est directement fondé pour prendre une décision;¹⁷
 - e. tous les rapports du Contrôle fédéral des finances (CDF) concernant les révisions ayant un lien avec la NLFA, y compris les documents relatifs à ces révisions, l'avis des services contrôlés et les résumés des dossiers;¹⁸
Les rapports du CDF sont remis régulièrement à la DSN.
 - f. l'audition de représentants des cantons et des milieux intéressés;
 - g. l'audition de personnes en qualité de témoins;¹⁹
 - h. la consultation d'experts externes;
 - i. les visites *in situ*.
- 3.4 Les délibérations de la DSN sont confidentielles. Les règles de confidentialité sont celles valables pour les commissions.²⁰
- 3.5 La DSN règle les modalités de distribution de ses procès-verbaux en application de l'art. 6, al. 5, de l'ordonnance sur l'administration du Parlement²¹.

¹³ Cf. art. 4 de l'arrêté fédéral du 8 décembre 1999 sur le nouveau crédit global pour la NLFA (arrêté sur le financement du transit alpin; FF **2000** 142).

¹⁴ Cf. Directives du DETEC sur le controlling de la NLFA, version 4.20, et décision de la DSN du 22 avril 2004.

¹⁵ Cf. Directives du DETEC sur le controlling de la NLFA, version 4.20, et décision de la DSN du 22 avril 2004.

¹⁶ Cf. art. 20, al. 3, de l'arrêté sur le transit alpin, en relation avec l'art. 154, al. 3, LParl.

¹⁷ Cf. art. 154, al. 2, let. a, LParl.

¹⁸ Cf. art. 20, al. 3, de l'arrêté sur le transit alpin, en relation avec l'art. 51, al. 3, LParl et avec l'art. 14, al. 1 et 2, de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, LCF; RS **614.0**).

¹⁹ Cf. art. 154, al. 2, let. b, LParl.

²⁰ Cf. art. 47 LParl, art. 20, al. 4, du Règlement du Conseil national du 3 octobre 2003 (RCN; RS **171.13**) et art. 15, al. 4, du Règlement du Conseil des Etats du 20 juin 2003 (RCE; RS **171.14**).

²¹ Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (OLPA; RS **171.115**).

4. Information du public

- 4.1 La DSN informe le public régulièrement et en temps opportun sur ses activités.
- 4.2 La DSN publie son rapport d'activité elle-même.
- 4.3 Les interlocuteurs de la DSN vis-à-vis du public sont le président ou la présidente ainsi que le vice-président ou la vice-présidente.

5. Comptes-rendus au sein des commissions de surveillance, des CTT, de la DélFin et du Parlement

- 5.1 Les comptes-rendus de la DSN au sein des commissions de surveillance, des CTT, de la DélFin et du Parlement ont pour but d'attirer suffisamment tôt l'attention des instances compétentes sur les développements porteurs de risques qu'elle observe dans le cadre de la réalisation de la NLFA.
- 5.2 En l'espèce, le principal instrument dont dispose la DSN est son *rapport d'activité durant l'année écoulée*. La discussion et l'adoption du rapport d'activité de la DSN durant l'exercice précédent ainsi que le traitement du rapport d'étape NLFA de l'OFT sur la situation du projet à la fin de l'année ont lieu simultanément.

Chaque année, début mai, le rapport d'activité de la DSN est transmis aux commissions de surveillance, aux CTT et à la DélFin qui en prennent acte.

Si la DSN estime que les commissions de surveillance, les CTT ou la DélFin doivent intervenir dans leur domaine de compétences propres, elle formule des propositions et recommandations claires à leur intention. Elle le fait immédiatement si elle le juge nécessaire, mais au plus tard dans son rapport d'activité.

- 5.3 La DélFin reçoit les rapports d'étapes NLFA de l'OFT pour information²² mais seule la DSN en débat.

La DSN s'assure que les commissions de surveillance, les CTT et la DélFin reçoivent semestriellement le résumé (*Management Summary*) du rapport d'étape NLFA pour information.

- 5.4 Pour garantir un degré d'information identique au sein des commissions de surveillance, des CTT et de la DélFin, la DSN envoie à chacune une copie pour information de ses *courriers* au Conseil fédéral et au chef du DETEC, ainsi que de ses *rapports écrits* adressés à l'une d'entre elles.
- 5.5 Les *représentants des commissions de surveillance*, des CTT et de la DélFin au sein de la DSN informent les organes qui les ont délégués comme suit:
 - ils informent les CTT au moins lorsqu'elles prennent acte du rapport d'activité de la DSN, lors de la parution des rapports d'étape NLFA – sur la base du résumé desdits rapports – et lors d'événements à caractère exceptionnel;

²² Cf. art. 4 de l'arrêté sur le financement du transit alpin (FF 2000 142 et FF 2004 3459).

- ils rendent compte directement et régulièrement aux commissions de surveillance et à la DélFin des résultats de la dernière séance de la DSN et disposent pour cela d'un point de l'ordre du jour distinct.
- 5.6 Dans la mesure du possible, on veillera à ce que l'un des quatre délégués représentant l'une des deux CdF siège à la DSN en qualité de membre de la CdF et de la DélFin. De la sorte, l'uniformité de l'information entre les commissions de surveillance et les CTT, d'une part, et la DélFin d'autre part, pourra être garantie.
- 5.7 Dans les situations exceptionnelles, la DSN informe sans tarder les présidents ou les présidentes des commissions de surveillance, des CTT et de la DélFin.
- 5.8 Les représentants des commissions de surveillance, des CTT et de la DélFin au sein de la DSN communiquent régulièrement à la DSN les missions et recommandations formulées par ces organes à son intention.
- 5.9 Il incombe aux commissions de surveillance de rendre compte de l'activité de la DSN au Parlement.
- Le rapport d'activité de la DSN est mis à l'ordre du jour des deux Chambres, une année par les CdG et l'autre par les CdF.

6. Délimitation des compétences et de la responsabilité politique entre DSN, commissions de surveillance, CTT et DélFin

- 6.1 La DSN exerce la haute surveillance sur la réalisation de la NLFA sans préjudice des compétences propres des commissions de surveillance, des CTT et de la DélFin.
- 6.2 Les objets ayant un lien avec la NLFA tels que
- le rapport de gestion du Conseil fédéral,
 - le budget, les crédits supplémentaires et le compte du Fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP),
 - l'approbation des crédits du fonds FTP décidés par la voie urgente au sens des art. 18 et 31 de la loi sur les finances de la Confédération²³,
 - les projets législatifs,
- sont du ressort des commissions de surveillance, de la DélFin et des CTT, qui en délibèrent dans les limites de leurs compétences respectives. Celles-ci invitent toutefois la DSN à prendre position.
- 6.3 Lorsque, dans le cadre de leur activité parlementaire ordinaire, les commissions de surveillance ou la DélFin sont confrontées à des problèmes relevant de la haute surveillance sur la réalisation de la NLFA et nécessitant des éclaircissements, elles chargent la DSN de cet examen approfondi.

²³ Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0).

- 6.4 Lorsque, dans le cadre de leur activité parlementaire ordinaire, les CTT sont confrontées à des problèmes relevant de la haute surveillance sur la réalisation de la NLFA et nécessitant des éclaircissements, elles chargent si possible la DSN de cet examen approfondi ou s'adressent directement au Conseil fédéral, en étroite collaboration avec la DSN.
- 6.5 La DSN rend compte de ses observations aux commissions de surveillance, aux CTT et à la DélFin.
- Lorsqu'elle estime qu'il n'y a pas lieu d'intervenir, elle assume la responsabilité *politique* de ses observations.
 - Lorsqu'elle estime qu'il faut intervenir, elle informe les commissions compétentes ou la DélFin et formule des recommandations concrètes à leur intention. L'approfondissement des questions soulevées et la mise en œuvre des recommandations formulées sont ensuite du ressort des commissions compétentes ou de la DélFin, qui assument alors la responsabilité *politique*.

7. Coordination entre la DSN, les commissions de surveillance, les CTT et la DélFin

- 7.1 La DSN coordonne ses activités avec les commissions de surveillance, les CTT et la DélFin, ainsi qu'avec d'autres commissions concernées.
- 7.2 Le président ou la présidente de la DSN assure la coordination entre les collèges présidentiels des commissions de surveillance, des CTT et de la DélFin au sein de la Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur) élargie au collège présidentiel des CTT.²⁴
- 7.3 Le secrétaire de la DSN assure la coordination à l'échelon des secrétariats:
- lors des séances de coordination qui se tiennent régulièrement au sein des secrétariats des commissions et délégations de surveillance.
 - par le biais de contacts directs avec les secrétariats des commissions de surveillance, des CTT et de la DélFin, ainsi que d'autres commissions concernées.

8. Relations entre haute surveillance et surveillance du Conseil fédéral sur la NLFA

- 8.1 Dans le cadre de la haute surveillance, la DSN apprécie si le Conseil fédéral remplit son mandat de surveillance dans le domaine de la NLFA. La haute surveillance de la DSN est sélective et thématique tandis que la surveillance du Conseil fédéral est générale, absolue et exhaustive.
- 8.2 La DSN n'a aucun pouvoir de décision ou droit d'émettre des directives. Elle peut adresser des doléances ou des recommandations au Conseil fédéral ou en faire adopter par l'une des commissions de surveillance, par l'une des CTT ou encore par la DélFin.

²⁴ En vertu de l'art. 54 LParl.

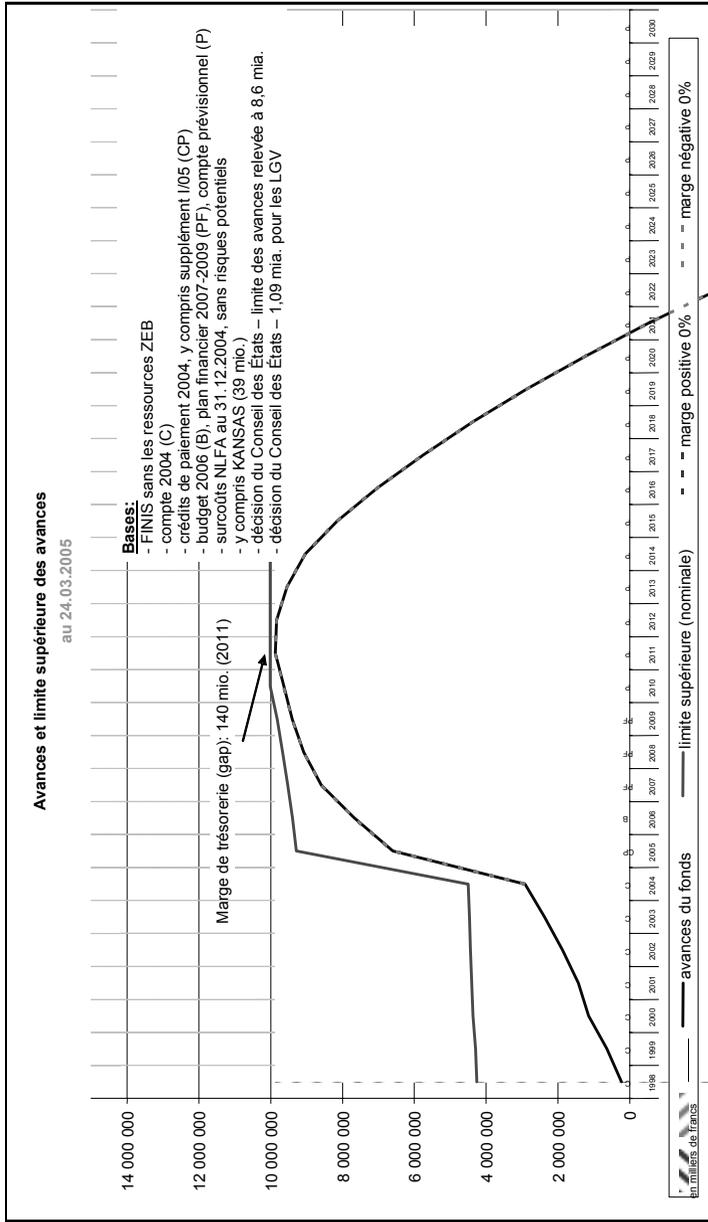
- 8.3 Ces recommandations et doléances n'engagent pas la responsabilité de la DSN, que ce soit pour les décisions prises par le Conseil fédéral ou pour la surveillance immédiate qu'il exerce sur l'administration et des tiers. La surveillance immédiate et le pouvoir d'émettre des directives restent la compétence *exclusive* du Conseil fédéral.

Evolution des coûts de référence initiaux jusqu'aux coûts finals prévisionnels au 31 décembre 2004

Ouvrage	Prix 1998							Coûts finals prévisionnels
	Coûts de référence initiaux (CRI)	Réserves centrales négatives	Compensations	Modifications de projet	Adjudications: surcoûts/économies	Décompte final: surcoûts/économies		
Surveillance du projet	76,00	0,00	0,00	22,00	0,00	0,00	0,00	98,00
Axe du Loetschberg	3 214,00	80,71	-122,00	647,41	258,29	176,20	176,20	4 254,61
Axe du Saint-Gothard	7 716,00	352,93	-105,00	1 972,43	110,00	0,00	0,00	10 046,36
- dont tunnel de base du Ceneri	1 392,54	40,50	-23,00	628,89	-3,50	0,00	0,00	2 035,43
Aménagements de la Surselva	123,00	0,00	0,00	-11,20	0,00	0,00	0,00	111,80
- dont Landquart-Disentis (RhB)	65,60	0,00	0,00	-8,01	0,00	0,00	0,00	57,59
- dont Sedrun-Disentis (MGB)	57,40	0,00	0,00	-3,21	0,00	0,02	0,02	54,22
Raccordement de la Suisse orientale	992,00	0,00	0,00	-33,67	-23,97	0,00	0,00	934,36
- dont tunnel de base du Zimmerberg	776,00	0,00	0,00	-20,36	-23,97	0,00	0,00	731,67
- dont tunnel du Hirzel	216,00	0,00	0,00	-13,31	0,00	0,00	0,00	202,69
Aménagements St-Gall-Arth-Goldau	86,00	11,51	0,00	3,35	0,50	-0,40	-0,40	100,95
- dont aménagements SOB 1	37,89	7,21	0,00	-0,33	-1,50	0,20	0,20	43,47
- dont aménagements CFF	30,57	4,30	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	34,86
- dont aménagements SOB 2	17,55	0,00	0,00	3,67	2,00	-0,60	-0,60	22,62

Ouvrage	Prix 1998	Coûts de référence initiaux (CRI)	Reserves centrales négatives	Compensations	Modifications de projet	Adjudications: surcoûts/économies	Décompte final: surcoûts/économies	Coûts finals prévisionnels
Aménagements des lignes du reste du réseau		550,00	0,00	-20,00	270,19	0,00	0,00	800,19
- dont axe du Leetschberg (BLS)		60,97	0,00	-20,00	0,00	0,00	0,00	40,97
- dont axe du Leetschberg (CFF)		189,03	0,00	0,00	6,76	0,00	0,00	195,79
- dont axe du Saint-Gothard (CFF)		300,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	300,00
- dont préparation de l'exploitation L (BLS)		0,00	0,00	0,00	123,42	0,00	0,00	123,42
- dont préparation de l'exploitation G (CFF)		0,00	0,00	0,00	140,00	0,00	0,00	140,00
Total		12 757,00	445,15	-247,00	2 870,51	344,82	175,80	16 346,28
Reserves		1 947,00						
Ensemble du projet NLFA		14 704,00	445,15	247,00	2 870,51	344,82	175,80	16 346,28

Fonds FTP: simulation de l'OFT (au 24 mars 2005)



Evolution des crédits d'ouvrage, y compris le crédit «Réserves», de 1998 à fin 2004

Credit d'ouvrage	AF 08.12.1999	Variation ACF 03.07.2001	Variation ACF 21.08.2002	Variation ACF 27.08.2003	Variation AF 10.06.2004	Variation ACF 08.09.2004	Variation ACF 22.12.2004
Surveillance du projet	65	+ 11	76	76	76	76,00	76,00
Axe du Loetschberg	2 754	+ 460	3 214	+ 165	3 789	+ 366,09	4 155,09
Axe du Saint-Gothard	6 612	+ 1 104	7 716	+ 213	7 929	- 0,40	7 928,60
Aménagements de la Surselva	105	+ 18	123	123	123	123,00	123,00
Raccordement de la Suisse orientale	850	+ 142	992	992	992	992,00	992,00
Aménagements St-Gall–Arth–Goldau	74	+ 12	86	91	91	+ 0,07	91,07
Aménagements des lignes du reste du réseau	471	+ 79	550	530	530	+ 109,63	639,63
Réserves	1 669	+ 278	1 947	- 378	1 174	- 476,20	1 597,80
Crédit global NIFA	12 600	+ 2 104	14 704	14 704	+ 900	15 604	15 604
Notes	1	2	3	4	5	6	7

Source: récapitulation établie sur la base des rapports d'étape n° 17 et 18 de l'OFI; en millions de francs (prix 1998), arrondi.

- 1 Crédit global de la NLFA en prix de 1998 sur la base de l'indice de renchérissement ZIW (arrêté sur le financement du transit alpin).
- 2 Crédit global de la NLFA en prix de 1998 sur la base de l'indice de renchérissement de la NLFA (IRN) (ACF du 3 juillet 2001): ajustement du crédit d'ensemble à l'IRN à hauteur de 2,1 milliards environ (détails de la conversion, cf. message du 10 septembre 2003 sur l'arrêté fédéral concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la NLFA 1 [FF 2003 5987], annexe 7).
- 3 Crédit global de la NLFA en prix de 1998 sur la base de l'IRN après la *première libération de réserves* par le Conseil fédéral (ACF du 21 août 2002): réduction des réserves de 395 millions (axe du Leetschberg + 390 millions; Saint-Gall–Arth–Goldau + 5 millions; transfert de crédit: aménagements des lignes du reste du réseau – 20 millions, axe du Leetschberg + 20 millions).
- 4 Crédit global de la NLFA en prix de 1998 sur la base de l'IRN après la *deuxième libération de réserves* par le Conseil fédéral (ACF du 27 août 2003): réduction des réserves de 378 millions (axe du Leetschberg + 165 millions; axe du Saint-Gothard + 213 millions).
- 5 Crédit global de la NLFA en prix de 1998 sur la base de l'IRN, après octroi du crédit additionnel de 900 millions par le Parlement (AF du 10 juin 2004).
- 6 Crédit global de la NLFA en prix de 1998 sur la base de l'IRN après la *troisième libération de réserves* par le Conseil fédéral (ACF du 8 septembre 2004): réduction des réserves de 476,5 millions environ (axe du Leetschberg + 366,9 millions; aménagements des lignes du reste du réseau + 109,6 millions; ajustement de différences d'arrondi résultant de l'AF du 10 juin 2004 par le biais de transferts de crédit mineurs).
- 7 Crédit global de la NLFA en prix de 1998 sur la base de l'IRN (ACF du 22 décembre 2004): transfert de crédit (axe du Leetschberg – 17,78 millions, aménagements des lignes du reste du réseau + 17,78 millions).

Analyse des risques de l'OFT fin 2004

Facteur de risque	Mesures	
	Evaluation	Délais
Risques	Coûts	
Insuffisance des crédits alloués		
Financement insuffisant		
Letschberg	faible	faible
TBG	faible	faible
TBC	faible	moyen
Procédures d'approbation des plans plus longues que prévu à Uri et au Ceneri	moyen	moyen
Conditions géologiques plus mauvaises que prévu		
Letschberg	faible	faible
TBG	élevé	élevé
TBC	élevé	élevé
Non-respect des contrats	moyen à élevé	moyen à élevé
Sécurité des barrages	moyen	moyen

Analyse des conséquences financières de nouveaux surcoûts sur la base des modalités de financement prévue par FINIS.

Dans le cadre d'entretiens avec le canton d'Uri, l'OFT a résolu des questions en rapport avec la traversée de la Schächen afin que la procédure d'approbation des plans du tronçon nord puisse reprendre.

La géologie reste un point clé dont l'OFT continue de s'entretenir régulièrement avec les constructeurs. L'office va évaluer les chances et les risques et, au besoin, prendra des mesures. Aucune nouvelle mesure n'est prévue au Letschberg. S'agissant du TBG, l'OFT et ATG définissent une procédure permettant de comparer les prévisions géologiques/géotechniques et les conditions réelles pour attester les surcoûts et les retards dus à l'aléa géologique de manière transparente. Les prévisions géologiques du projet de construction du TBC et leurs implications techniques sont examinées par l'EST-AT.

La manière dont les constructeurs doivent traiter les prétentions supplémentaires des entreprises est réglée par des processus ad hoc et fait l'objet de contrôles de la part de l'OFT. Une procédure de conciliation doit être engagée dans les cas litigieux. La gestion des contrats est du ressort des constructeurs, qui doivent régulièrement informer l'OFT des prétentions supplémentaires élevées par les entreprises. Le traitement de chaque dossier est contrôlé. Durant l'été 2004, l'EST-AT a procédé à un contrôle sur l'axe du Letschberg. Elle a constaté que les suppléments acceptés jusque-là étaient justifiés. D'autres contrôles sont prévus. Le rejet des prétentions indues est un sujet abordé lors des entretiens périodiques avec les constructeurs, mais aussi dans les rapports d'étape NLFA de l'OFT ainsi que lors des séances de la Délégation de surveillance de la NLFA.

Dans le secteur du TBG, la surveillance des barrages est garantie. L'organisation est en place et fonctionne efficacement. Dans le secteur du TBL, les dernières mesures seront effectuées sur l'ouvrage de Ferden en 2005.

Facteur de risque	Mesures	
	Evaluation	Délais
Risques	Coûts	
Modifications de la commande et modifications de projet	moyen	moyen
Technique ferroviaire pas prête pour la mise en service Leetschberg TBG/TBC	élevé faible	élevé faible
Evolution de la technique ferroviaire (exigences/technologie) Leetschberg TBG/TBC	faible moyen à élevé faible à moyen	faible moyen à élevé faible à moyen
Passage de témoin du constructeur au gestionnaire + Impossibilité de délivrer l'autorisation d'exploitation	moyen à élevé	moyen à élevé
Conséquences des mesures prises pour tenir les délais en termes de coûts	moyen à élevé	moyen à élevé

L'OFT mise toujours sur une approche rigide des commandes. Les commandes ne sont passées aux constructeurs que si ceux-ci en ont calculé les coûts préalablement. L'office attend des constructeurs qu'ils établissent des projets de mise à l'enquête conformes à la loi et à l'état de la technique. Par ailleurs, les communes et les cantons concernés doivent être impliqués assez tôt dans la procédure (Uri, Ceneri). Lorsque des modifications de projet demandées par le biais du processus de mutations ont des répercussions majeures sur le calendrier et/ou sur les coûts, l'OFT les évalue avec un œil critique en examinant leurs causes et les motifs invoqués.

S'agissant du risque relatif à la mise en service de l'axe du Leetschberg, sur demande de l'OFT les conseils d'administration de BLS AT et du BLS ont garanti la mise à disposition de ressources supplémentaires. L'organisation de projet pour la phase de mise en service a été améliorée en commun et des mesures ont été adoptées pour optimiser la collaboration entre BLS AT et le BLS. L'EST-AT effectuera un contrôle auprès des deux entreprises durant le 1er trimestre 2005 et réévaluera les risques résiduels en rapport avec la phase de mise en service (notamment logistique et points de friction). Dans son rapport de contrôle concernant l'axe du Saint-Gothard, l'EST-AT a formulé plusieurs recommandations dont ATG a pris bonne note.

En 2005, l'OFT contrôlera si le projet de construction concernant la technique ferroviaire dans le TBG, qui lui a été remis en janvier, est conforme à la commande de la Confédération. Des mesures seront prises lorsque les résultats des analyses seront connus.

L'OFT a mis en place deux groupes de travail (GT MES-L et G), confié la direction du réseau suisse ETCS Level 2 aux CFF et engagé les conseils d'administration de BLS AT et du BLS dans les travaux. Un contrôle sera effectué sur l'axe du Leetschberg durant le 1er trimestre 2005 afin d'identifier et de concrétiser les risques. La procédure prévue permettra de définir un processus systématique. L'OFT définit les secteurs critiques, pour les deux axes, et examine les aspects juridiques, financiers et organisationnels avec les futurs gestionnaires.

L'OFT a enjoint les constructeurs de résoudre ce conflit d'objectifs de façon à dégager le meilleur rapport coût-efficacité. En mars 2005, un contrôle ciblé sur les mesures dites d'accélération sera réalisé sur l'axe du Leetschberg.

Facteur de risque	Mesures		
	Evaluation	Délais	
Chances	Coûts		
Conditions géologiques meilleures que prévu	faible à moyen	faible à moyen	Les constructeurs ont pour mission d'exploiter les opportunités géologiques et d'en présenter les conséquences financières de manière transparente. Pour le TBG, cette tâche s'applique notamment au chantier de Sedrun, où jusqu'ici les conditions effectives ont été meilleures que les prévisions, et au chantier d'Amsteg, quoi que dans une moindre mesure.
Mesures de compensation supplémentaires	faible	faible	Les constructeurs doivent systématiquement rechercher des possibilités de compensation au sein du projet. Les mesures de compensation proposées par les constructeurs sont contrôlées et évaluées par l'OFT. En ce qui concerne l'axe du Saint-Gothard, une expertise devra se prononcer sur l'ampleur des mesures d'étanchéité requises dans le tunnel.
Redimensionnement de parties du projet	moyen	moyen	L'OFT examinera les possibilités de redimensionnement dans le cadre du programme sur le développement des grands projets ferroviaires (ZEB).
Technique ferroviaire prête pour la mise en service avant l'échéance	faible	faible	S'agissant de l'axe du Saint-Gothard, vu le stade encore précoce du projet, l'OFT pilote le développement et l'adoption des mesures par les constructeurs. Un contrôle est effectué sur l'axe du Lärtschberg dans le cadre de G7. AIG envisage éventuellement de raccourcir la phase de mise en service d'environ six mois.
Octroi de l'autorisation d'exploitation plus tôt que prévu	faible	faible	Pour être en mesure de saisir toutes les opportunités en relation avec la mise en service des tunnels de base, l'OFT a institué deux groupes de travail pour la mise en service (GT MES-G/L).

Tableau synoptique des observations, appréciations et recommandations de la NLFA dans ses rapports d'activités de 1999 à 2003

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
Haute surveillance Parlement	2003	La Délégation de surveillance de la NLFA agit au nom et pour le compte du Parlement et, à ce titre, elle vérifie notamment si et dans quelle mesure le Conseil fédéral, le DETEC et l'OFT remplissent leurs mandats de surveillance stratégique et opérationnelle au niveau de l'administration. La Délégation de surveillance de la NLFA n'a aucun pouvoir de décision ou droit d'émettre des directives. Elle peut adresser des doléances ou des recommandations au Conseil fédéral, aux services compétents de l'administration fédérale et aux constructeurs. Ce faisant, elle n'assume aucune responsabilité directe.	O		Conseil fédéral Autorités fédérales Constructeurs	Délimitation juridique des compétences et des responsabilités (observation répétée dans chaque rapport d'activité de la délégation)
	2002	Sur mandat de la Commission des finances des Etats, la Délégation de surveillance de la NLFA a analysé la structure, les effets et l'efficacité du système de surveillance de la NLFA. Elle a conclu que l'application stricte et le respect des instruments existants étaient garantis d'une surveillance effective. En l'état actuel des choses, la Délégation de surveillance de la NLFA ne voit donc aucun besoin de restructurer la haute surveillance parlementaire qui lui incombe ou la surveillance exercée par l'Office fédéral des transports.	O	A	CdF, CdG, CTT (DéFin)	Aucune mesure supplémentaire nécessaire.
		La Délégation de surveillance de la NLFA s'occupe essentiellement des projets de la NLFA 1, phases 1 et 2. Elle ne s'intéresse cependant pas qu'à la réalisation en tant que telle, mais aussi aux exigences liées à la sécurité opérationnelle future dont il faut déjà tenir compte dans les activités de planification et de construction. Forte de sa compétence de haute surveillance concomitante, elle traite aussi de questions connexes (interactions entre la NLFA et les autres projets FTP, en particulier par le biais du fonds FTP; respect de la volonté du	O			Ces règles ont été reprises dans les principes d'action guidant le travail et la coordination de la haute surveillance sur la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes, qui ont été

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
		peuple et du Parlement, notamment pour les souhaits dépassant le cadre des sous-projets de la NLFA, décidés ou ajournés). La Délégation de surveillance de la NLFA tient à ne pas empiéter sur la sphère de compétences du Conseil fédéral, sans pour autant omettre d'informer ses commissions mères des décisions préliminaires qui ont été prises et des grandes orientations, car ces commissions auront par la suite à examiner les messages et à approuver les crédits concernés.				adoptés par la CP Sur le 6 décembre 2004.
	1999	La Délégation de surveillance de la NLFA considérera dorénavant la possibilité de faire appel à des experts externes, notamment par souci de respect de la séparation des pouvoirs entre le Parlement et l'administration et aussi de l'indépendance du CDF dans ses comptes rendus.	O			Dans certains domaines, le concours d'experts a été demandé lors des séances de la délégation.
Surveillance						
Surveillance du Conseil fédéral	2003	La surveillance directe incombe au Conseil fédéral, au DETEC et à l'OFT, qui ont l'obligation d'assumer cette tâche.	O		Conseil fédéral DETEC OFT	Délimitation juridique des compétences et des responsabilités, (observation répétée dans chaque rapport d'activité de la délégation)
Surveillance et pilotage par le DETEC	2003	Le remboursement des prêts commerciaux par les compagnies de chemin de fer est un point central des conventions Alp Transit conclues avec les constructeurs et les chemins de fer, raison pour laquelle l'OFT reitient leur révision jusqu'à ce que les résultats des études sur la rentabilité et les coûts subséquents des projets FTP soient connus.	O			Cette révision se fera à l'issue de l'examen du message FINIS par le Parlement, dans la seconde moitié de 2005.
– Conventions Alp Transit						
– Directives sur le controlling de la NLFA (DCN)	2003	Lors de son entretien avec la Délégation de surveillance de la NLFA, le chef du DETEC a confirmé la nécessité de renforcer le processus de controlling, pour qu'en cas d'événements susceptibles d'entraîner des surcoûts notables, le département, le Conseil fédéral et la surveillance parlementaire puissent intervenir le plus tôt possible.	O			Les DCN ont été complétées et précisées début 2004. <i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
		La Délégation de surveillance de la NLFA estime que la structure mise en place au cours des cinq dernières années pour assurer le pilotage et le controlling du projet au niveau de l'administration, et qui est mise en œuvre par l'OFT, a globalement fait ses preuves. Elle est donc d'avis qu'aucun changement de fond ne s'impose et qu'il faut plutôt mettre l'accent sur une application systématique des DCN, dont il faut éventuellement préciser la portée. Le Conseil fédéral a chargé l'OFT de préciser les modalités des déclarations d'événements des constructeurs (ATG et BLS AT), notamment en ce qui concerne les coûts et le financement. Sur ce point, l'avis de la Délégation de surveillance de la NLFA rejoint celui formulé par le Conseil fédéral dans son rapport du 7 avril 2004 relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel NLFA, où l'on peut lire que le système de rapports semestriels a fait ses preuves pour assurer la gestion courante du projet ainsi qu'un controlling strict des coûts de la NLFA et que l'utilisation précise et cohérente des déclarations d'événement permet aussi de suivre régulièrement l'évolution du projet entre les rapports d'étape.	O	A	Conseil fédéral DE/TEC OFT	Les DCN ont été complétées et précisées début 2004. Révision des DCN début 2004. Les commissions ne doivent pas prendre de mesures supplémentaires.
	2002	La Délégation de surveillance de la NLFA est satisfaite que les DCN aient été complétées et qu'elles soient améliorées en permanence. La Délégation de surveillance de la NLFA note avec satisfaction que les constructeurs appliquent activement les DCN et que les contrôles relatifs au respect de ces dernières ont donné de bons résultats.	O	O		
	2001	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. A l'avenir, elle contrôlera si elles sont complétées correctement et dans les délais fixés.	O	A	CdF, CdG, CTT (DélFin)	<i>cf. commentaires sous 2002 et 2003</i>
	1999	Lors de l'examen des rapports d'étape, la Délégation de surveillance de la NLFA a constaté que pour les données traitées par ATG, des erreurs s'étaient glissées dans les valeurs d'adjudication, en raison de problèmes d'informatique et de manque de personnel. Elle a alors saisi l'occasion d'examiner de plus près l'application des DCN par ATG.	O			<i>cf. commentaires sous 2001, 2002 et 2003</i>

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
		Des problèmes similaires dans les valeurs d'adjudication et dans les calculs des indexations se sont produits chez BLS AT.				
Stratégie d'information						
Flux d'informations entre la surveillance et la haute surveillance	2003	<p>La Délégation de surveillance de la NLFA a invité le DETEC et l'OFT à analyser les processus de communication et à les améliorer, dans le but d'établir plus rapidement et avec une plus grande immédiateté les informations indispensables à l'exercice de la surveillance parlementaire.</p> <p>C'est donc avec satisfaction qu'elle a pris acte de la volonté du Conseil fédéral, exprimée dans son rapport du 7 avril 2004, d'intensifier les activités de communication de la Confédération et des constructeurs à son égard lorsque des processus politiques se déroulent en parallèle (p. ex. l'examen de crédits additionnels par le Parlement).</p> <p>A l'avenir l'OFT transmettra immédiatement toutes les déclarations d'événements des constructeurs au président de la Délégation de surveillance de la NLFA via le SPFA. Il appartiendra alors au président de décider de la suite de la procédure.</p> <p>L'OFT a été chargé de coordonner plus étroitement la communication entre la Confédération et les constructeurs dans le cadre de la stratégie de communication sur la NLFA (SCN).</p>	O	A	DETEC OFT	<p>L'accélération du flux d'informations s'est concrétisée par l'envoi immédiat, à tous les membres de la délégation, de tous les communiqués de presse et déclarations d'événement.</p> <p><i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i></p>
Stratégie de communication des autorités fédérales et des constructeurs						
Stratégie de communication de la Délégation de surveillance de la NLFA			O		OFT (constructeurs)	<p>La SCN a été révisée en 2004.</p> <p>Ces règles ont été reprises dans les principes d'action de la haute surveillance sur la NLFA.</p>

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
Rappports: délimitation des compétences	2003	<ul style="list-style-type: none"> - Sa politique de relations publiques est préventive, concrète, franche et active. - De son point de vue, il incombe en priorité à l'OFT, au DÉTEC, voire au Conseil fédéral d'informer sur l'ensemble du projet, sur les aspects techniques et les décisions des autorités. - Le rôle de la Délégation de surveillance de la NLFA consiste à donner une appréciation de ces questions dans l'optique de la haute surveillance parlementaire. - Enfin, la délégation traite le courrier de particuliers et d'organismes lorsqu'ils touchent à des aspects stratégiques, liés à la haute surveillance financière et au contrôle de l'administration. <p>L'OFT rédige, publie et commente les rapports d'étape. La Délégation de surveillance de la NLFA les examine et les évalue pour le compte des commissions mères et du Parlement.</p>	O		OFT	Depuis l'automne 2003, l'OFT publie ses rapports d'étape sous sa propre responsabilité.
	Rappports: coordination	2003	<p>La Délégation de surveillance de la NLFA a particulièrement apprécié le fait de pouvoir traiter simultanément son propre rapport d'activité et le rapport d'étape de l'OFT et elle propose à ses commissions mères d'adopter cette procédure pour les exercices futurs. La période sous revue des rapports d'étape de l'OFT coïnciderait ainsi avec celle du rapport d'activité de la Délégation de surveillance de la NLFA, ce qui permettrait aussi de baser les analyses sur des données plus récentes.</p>		A	CdF, CdG, CTT (DélFin)
Rappports: rapports d'étape	2002	<p>Sur recommandation de la Délégation de surveillance de la NLFA, dans son dernier rapport d'étape l'OFT a pour la première fois établi un catalogue complet, homogène et transparent des mesures de compensation.</p>	O			Les mesures de compensation sont énumérées et attestées dans tous les rapports d'étape NLFA de l'OFT.
	2001	<p>Début 2001, la Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte du rapport d'étape de l'OFT sur le 2^e semestre 2000, en émettant toutefois quelques réserves.</p>	O	A	OFT (constructeurs)	<i>cf. commentaires sous 2002 et 2003</i>

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
		<p>Elle a notamment déploré l'absence d'une présentation détaillée des coûts, indispensable à l'exercice de sa fonction de haute surveillance. Elle a également regretté que, malgré le professionnalisme des personnes engagées et les efforts fournis, les rapports soumis à l'OFT par les constructeurs ne satisfassent pas encore entièrement aux exigences des DCN.</p> <p>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. La délégation a 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.</p>				
	2000	<p>En 1999, la Délégation de surveillance de la NLFA a fait rapport sur les valeurs d'adjudication erronées et incomplètes fournies dans les rapports d'étape. Elle constate que les solutions informatiques des constructeurs pour le transfert des données ne fonctionnent pas encore pleinement. Les constructeurs lui ont garanti que le transfert des données à l'OFT fonctionnerait d'ici à la fin de l'année sous revue et que les données complètes et correctes seraient disponibles pour l'élaboration du rapport d'étape du 1^{er} semestre 2001.</p>	O	A	OFT (constructeurs)	<i>cf. commentaires sous 2001, 2002 et 2003</i>
Organisation du projet	2002	<p>La Délégation de surveillance de la NLFA convient avec le CDF qu'une organisation ne prévoyant pas la séparation des tâches d'étude de projet et d'exécution nécessite un système de contrôle interne efficace et bien rôdé. Sur la base de l'évaluation faite par le CDF et l'OFT, elle constate qu'ATG remplit cette condition et que ses responsables sont conscients de son importance. En bref, les deux constructeurs disposent d'un système de gestion des risques professionnel fondé sur les DCN.</p>	O	A		

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
		<p>La Délégation de surveillance de la NLFA est intervenue pour que, lors de l'élection de nouveaux administrateurs, l'on tienne plus compte de la qualité «publique» du commentant. Les administrateurs doivent avoir conscience que leur société anonyme, malgré sa structure de société privée, travaille avec des deniers publics et que les pouvoirs publics peuvent donc légitimement exiger des explications précises sur leur utilisation.</p> <p>Le DETEC a pris note de cette recommandation et a complété le profil d'exigences en conséquence. Les administrateurs doivent avoir conscience que ces ouvrages sont financés par des fonds publics, que la Confédération exerce diverses fonctions de surveillance et que le Parlement suit le projet de très près.</p>	O	A	DETEC	Lors de l'élection des nouveaux présidents du conseil d'administration d'ATG et de BLS AT, le DETEC et les chefs de fer (qui sont actionnaire unique) veillé au respect de cette exigence de la Délégation de surveillance de la NLFA.
	2002	<p>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. A partir de 2002, celle-ci se composera de cinq membres qui seront tous responsables d'un secteur d'activité clé.</p> <p>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 Saint-Gothard. Elle permet aussi d'asseoir sur une base plus large les connaissances relatives aux projets et les responsabilités.</p> <p>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 dans d'autres sociétés anonymes comparables. Elle n'envisage donc pas de poursuivre les investigations sur ce terrain.</p>	O	A	CdF, CdG, CIT (DéFim)	La Délégation de surveillance de la NLFA n'identifie aucun besoin d'intervention.
	2000	<p>Lors de l'examen des risques potentiels et des points faibles, à savoir dans les domaines des adjudications et de l'informatique des constructeurs, la Délégation de surveillance de la NLFA a pu se convaincre que les améliorations nécessaires avaient été mises en œuvre.</p>	O			<i>cf. commentaires sous 2002 et 2003</i>

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
Prestations/Ouvrages						
Délimitation entre la première et la deuxième phase de la NLFA	2001	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'importants parties des projets prévus pour la deuxième 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 fonds FTP doivent impérativement être respectées, tout comme les échéances prévues pour la réalisation des projets financés par ce fonds, surtout en ce qui concerne ceux de la première phase.	O	A	Conseil fédéral OFT	Un financement privé du tunnel de base du Zimmerberg n'a pas abouti. L'aménagement anticipé du second tube du tunnel de base du Lötschberg a été refusé par l'OFT.
	1999	La Délégation de surveillance de la NLFA estime qu'anticiper la réalisation de certains projets de la deuxième phase exigerait une modification de l'échelonnement prévu à l'art. 10 ^{bis} de l'arrêté sur le transit alpin et, éventuellement, une modification de la limite supérieure des avances fixée à l'art. 6, al. 2, du règlement du fonds FTP. Le Parlement reste libre de procéder à ces modifications.	O	A	Conseil fédéral OFT	Un financement privé du tunnel de base du Zimmerberg n'a pas abouti.
Axe du Saint-Gothard: – tracé de la ligne – montagne long	2003	L'évolution des coûts sur le versant uranais de l'ouvrage (Saint-Gothard Nord et Erstfeld) est inquiétante. Cette partie du projet est encore en phase de planification et les coûts finals prévisionnels y sont déjà continuellement en augmentation. L'OFT a déjà été informé de modifications de projet entraînant des surcoûts de l'ordre de 483 millions de francs (selon projet mis à l'enquête), ce qui équivaut à environ 65 % des coûts de référence initiaux pour le tronçon Saint-Gothard Nord et pour les travaux de construction à Erstfeld (740 millions environ). La Délégation de surveillance de la NLFA ne dispose pas encore d'informations détaillées à ce sujet. ATG doit d'abord les analyser et en contrôler la plausibilité. Les retards qui se sont accumulés sur le versant nord de la ligne de base du Saint-Gothard et l'échelonnement de l'approbation entraînent des surcoûts, en particulier pour la gestion des matériaux. Les répercussions de l'échelonnement sur les coûts ne peuvent pas encore être chiffrées avec exactitude. Elles dépendront directement du retard accumulé sur la partie nord.	O	A	OFT (ATG)	<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>
						<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
		<p>La Délégation de surveillance de la NLFA est satisfaite que les parties – Confédération et autorités d'une part, population uranaise de l'autre – aient enfin trouvé un terrain d'entente grâce à un dialogue constructif.</p> <p>Elle espère que, dans cet esprit, l'épuisement des voies de droit ne sera plus un objectif en soi et que l'échelonnement des décisions d'approbation des plans permettra désormais d'éviter tout nouveau report d'échéance.</p>	O	A	DETEC	<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>
	2002	<p>Sur recommandation des commissions mères et fidèle à sa pratique habituelle, en 2002 la Délégation de surveillance de la NLFA s'est attachée à faire en sorte que le DETEC et l'OFT recherchent une solution consensuelle sur le plan politique, parallèlement aux procédures légales en cours. Son but était de disposer d'informations complètes afin de pouvoir évaluer les conséquences de l'évolution de la situation sur le plan des finances et des échéances de la NLFA et d'informer les commissions mères de manière détaillée.</p> <p>La Délégation de surveillance de la NLFA a examiné dans quelle mesure les dispositions légales en vigueur sont respectées – pour le tracé de la ligne dans le canton d'Uri il s'agit en particulier de l'arrêté sur le transit alpin, de l'échelonnement du projet et des crédits votés. Sur la base des entretiens qu'elle a eus, elle considère que le Conseil fédéral a exploré toutes les voies possibles pour trouver une solution à long terme favorable au canton d'Uri, acceptable tant sur le plan politique que sur le fond, en respectant les dispositions légales en vigueur et en tenant compte de la situation actuelle des finances fédérales. Elle souligne que les autres exigences du gouvernement uranais dépassent le cadre légal en vigueur et requièrent obligatoirement de nouvelles décisions, au moins de la part du Parlement.</p> <p>Le Conseil fédéral a la compétence, sur le plan de l'aménagement du territoire, de définir les lignes d'accès dans le plan sectoriel AlpTransit. En revanche, l'extension du périmètre de la NLFA ainsi que l'adjonction et le financement de nouveaux ouvrages ne peuvent se faire que dans le cadre d'un processus politique ordinaire. Selon l'art. 8^{bis}, al. 2, de l'arrêté sur le transit alpin, la réalisation et le financement des investissements non financés de la NLFA sont régis par des arrêtés fédéraux de portée générale distincts.</p>	O	A	DETEC OFT	Le Conseil fédéral a soumis le message KANSAS au Parlement.

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
	2001	<p>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 Saint-Gothard et provoquer des surcoûts supplémentaires. Elle s'est prononcée en faveur d'une solution rapide et consensuelle. Le chef du département 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.</p> <p>La Délégation de surveillance de la NLFA 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 Saint-Gothard achevée. Un nouveau report de la mise en service de l'axe du Saint-Gothard se traduirait inévitablement par des surcoûts supplémentaires.</p>	O	A	DETEC	<i>cf. commentaires sous 2002 et 2003</i>
Axe du Saint-Gothard: Ceneri	2001	<p>La Délégation de surveillance de la NLFA a noté que la décision du Conseil fédéral de construire deux tubes à voie unique entraîne des surcoûts liés à la sécurité estimés à 519 millions de francs (prix 1998).</p> <p>Elle tient à relever que la différence effective entre cette solution et le tube unique à double voie 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.</p> <p>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 contenues dans le crédit global, à moins qu'ils ne puissent être compensés par d'autres économies.</p>	O	A	Conseil fédéral	<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
Axe du Saint-Gothard: Zimmerberg	1999	La Délégation de surveillance de la NLFA arrive à la conclusion qu'une réalisation anticipée du tronçon NLFA du tunnel du Zimmerberg ne devrait pas dépasser la limite supérieure des avances du fonds FTP. Elle ne devrait pas non plus mettre en danger la réalisation dans les délais prévus des projets financés par ce fonds, en particulier ceux de la première étape de la NLFA. En effet, si des fonds destinés notamment au tunnel de base du Loetschberg devaient faire défaut et retarder l'achèvement de cet ouvrage, des pertes de recettes importantes en résulteraient rapidement pour la Confédération, qui serait dans l'impossibilité de prélever dans les délais prévus l'entier de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP).	O	A	Conseil fédéral OFT	<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>
Axe du Loetschberg: aménagement du deuxième tube	2002	La Délégation de surveillance de la NLFA a signalé que la nécessité, ou la preuve de la nécessité de l'aménagement du deuxième tube devait d'abord faire l'objet d'un examen approfondi tenant compte non seulement du coût de la construction mais aussi des intérêts, soulignant au passage qu'il ne fallait en aucun cas empiéter sur les prérogatives du Parlement. La Délégation de surveillance de la NLFA a pris bonne note du fait que l'OFT tiendra compte de cette proposition dans ses travaux préliminaires en vue du message relatif à la NLFA 2 (KANSAS).	O	A	OFT	L'OFT a rejeté la proposition de BLS AT en 2002. Durant la session de printemps 2005, le Conseil national – conseil prioritaire – a examiné le projet de planification KANSAS; il a suivi les propositions du Conseil fédéral.
Axe du Loetschberg: raccourcissement de Frutigen	2001	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. Elle 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 d'échelonnement du Parlement. Elle table sur la compensation de ces surcoûts de 17 millions de francs par des économies dans d'autres secteurs de l'axe du Loetschberg.	O	A	OFT BLS AT	Les compensations n'équilibreront pas les surcoûts cumulés. <i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
	2000	La planification du raccordement à la ligne actuelle dans la zone de Frutigen s'achève vers une solution globale optimale mais cependant plus chère que prévue. Compte tenu de l'avantage d'une solution globale et de son acceptation par une large frange de la population locale, la Délégation de surveillance de la NLFA a également relevé que les intérêts supérieurs (respect du principe de redimensionnement de la NLFA, atteinte des objectifs de transfert en 2009 et évitement de précédents pour d'autres raccordements) exigeaient un respect aussi juste que possible du cadre financier et une distinction stricte entre ce qui est indispensable et ce qui est souhaitable. Elle s'est engagée pour que des investissements préliminaires en vue d'une réalisation complète ne soient réalisés, dans le cadre de la variante minimale, que si cela ne pose pas d'entrave majeure à l'exploitation ultérieure de l'axe du Lärtschberg.	O	A	OFT	<i>cf. commentaires sous 2001</i>
Coûts						
Mesures de compensation (constructeurs)	2003	La Délégation de surveillance de la NLFA estime qu'il reste indispensable de maintenir la pression sur les constructeurs afin qu'ils recherchent sans cesse de nouvelles possibilités de compensation.		A	Conseil fédéral DETEC OFT	<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>
	2002	La Délégation de surveillance de la NLFA estime qu'il est indispensable que toutes les instances compétentes s'engagent pleinement à appliquer la planification des mesures de compensation telle qu'elle est prévue par l'ordonnance sur le transit alpin (art. 2, al. 3) et l'arrêté sur le financement du transit alpin (art. 3, let. c). La pression sur l'administration et sur les constructeurs doit être maintenue. La gestion des coûts doit être rigoureuse et toutes les possibilités de compensation doivent être explorées. Les constructeurs doivent appliquer une stratégie de rigueur contre les augmentations des coûts. En outre, des mesures de gestion des coûts efficaces doivent être prises.		A	Conseil fédéral DETEC OFT (constructeurs)	<i>cf. commentaires sous 2003</i>
Paramètres et normes (autorités fédérales)	2003	La Délégation de surveillance de la NLFA demande au Conseil fédéral d'examiner les normes et paramètres qui pourraient être modifiés pour réaliser des économies. Celui-ci devra lui rendre un rapport circonstancié sur les résultats de son analyse, et en temps opportuns.		A	Conseil fédéral OFT	<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
	2000	La Délégation de surveillance de la NLFA 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.	A	Conseil fédéral DETEC OFT (constructeurs)	<i>cf. commentaires sous Paramètres et normes 2003 et Mesures de compensation 2002 et 2003</i>	
Planification de redimensionnement (Parlement)	2003	Pour garantir le respect des délais et l'utilisation économe des ressources, la définition et la modification éventuelle des projets FTP doivent en principe faire l'objet de messages axés sur le long terme (LGV 2 ^e étape, RAIL 2000 2 ^e étape) et ne devraient pas être traités dans le cadre de programmes d'allègement budgétaire (à court terme), qui ne permettent pas une analyse de toutes les implications pour le projet.	A	Commission chargée de l'examen préalable (CPAB)	Les préoccupations de la Délégation de surveillance de la NLFA ont été communiquées à la commission spéciale CPAB 03 dans une prise de position écrite.	
Modifications de la commande/ Extensions de projet	2003	La Délégation de surveillance de la NLFA soutient le DETEC et l'OFT dans leur volonté de rechercher une solution moins coûteuse en étudiant avec rigueur le tracé de la ligne du tunnel de base du Zimmerberg ainsi que la nécessité opérationnelle d'un tunnel au Hirzel dans le cadre des préparatifs du message relatif à la libération des crédits d'ouvrage pour la deuxième phase de la NLFA I.	A	Conseil fédéral DETEC OFT	Le Parlement s'est exprimé à ce sujet lors de l'examen du message sur le crédit additionnel NLFA.	
	2002	Au moment où il est exigé à d'autres endroits de retarder des projets ou de les redimensionner, le Conseil fédéral doit refuser toute modification importante du projet NLFA adopté par le peuple afin de ne pas créer de précédent. Seuls des motifs avérés de sécurité ou l'introduction d'une nouvelle technique ferroviaire peuvent justifier une adaptation du projet.	A	Conseil fédéral	<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>	
	2002	A l'avenir, la Confédération devra éviter par tous les moyens les modifications de commandes pouvant induire des surcoûts, afin de s'assurer que les coûts totaux ne sortent pas du cadre fixé. Il est exclu d'entrer en matière sur des requêtes supplémentaires qui, bien que souhaitables sur le plan de la politique régionale, ne sont pas supportables sur les plans matériel et financier. Il faut envisager d'autres financements pour les modifications de commande dues à l'élévation des exigences de sécurité ou au développement technologique.	A	Conseil fédéral OFT	<i>cf. commentaires sous 2003</i>	

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
Programmes d'allègement budgétaire	2003	La Délégation de surveillance de la NLFA s'est considérablement investie dans l'examen des conséquences possibles des mesures d'allègement budgétaire et elle a communiqué ses conclusions aux commissions chargées de l'examen préalable du message dans une prise de position écrite. Tout en reconnaissant la nécessité d'assainir les finances fédérales, il lui appartenait de signaler à ces commissions les conséquences que pourrait avoir le PAB 03 sur le programme de construction, sur la gestion des finances et sur les échéances de la NLFA.		A	Commission chargée de l'examen préalable (CPAB)	Les préoccupations de la Délégation de surveillance de la NLFA ont été communiquées à la commission spéciale CPAB 03 dans une prise de position écrite.
Analyse des risques de coûts	2003	Il faut également constater que d'importants risques de coûts ne sont pas compris dans les coûts finals prévisionnels et dans les surcoûts. Il n'est donc pas exclu que la projection du coût final doive encore être révisée à la hausse. La Délégation de surveillance de la NLFA constate que la tendance haussière des coûts reste plus tangible que les réductions qui seraient nécessaires pour respecter le cadre financier.	O	A		<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>
Crédits/Financement						
Crédits additionnels	2003	Dans son rapport du 7 avril 2004 relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel NLFA, le Conseil fédéral maintient le montant du crédit additionnel sollicité à 900 millions de francs. Ce montant permettra de financer les travaux pendant les quatre prochaines années, à condition qu'il n'y ait pas une accumulation d'événements qui ne sont pas pris en considération dans les estimations actuelles des risques. En formulant cette proposition, le Conseil fédéral reste fidèle à son approche qui consiste à surveiller le cadre financier de près et à maintenir une forte pression sur les coûts. La Délégation de surveillance de la NLFA partage ce point de vue, et elle a déjà eu l'occasion de l'exprimer à plusieurs reprises.	O	A		<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>
	2002	Si l'exploration de toutes les possibilités de compensation, le renforcement et la mise en œuvre d'une planification de redimensionnement et le réexamen de projets relatifs à la deuxième phase de la NLFA I ne permettent pas d'assouplir à nouveau la marge de manœuvre financière, la Délégation de surveillance de la NLFA est d'avis		A	Conseil fédéral	Le Parlement s'est exprimé à ce sujet lors de l'examen du message sur le crédit additionnel NLFA.

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
		<p>que le Conseil fédéral devrait demander un crédit additionnel au Parlement.</p> <p>La Délégation de surveillance de la NLFA a défini plusieurs critères qui devront guider le Conseil fédéral dans son choix du moment opportun.</p> <p>La marge de manœuvre dont dispose le Parlement dans l'exercice de sa souveraineté financière doit être garantie autant que faire se peut. Sauf motifs impératifs, il convient donc de ne pas attendre que le seul moyen pour éviter un arrêt des chantiers soit une procédure de crédit urgent.</p> <p>Les solutions antiéconomiques doivent être évitées. En aucun cas il ne faut arriver à des situations extrêmes telles que la suspension, même provisoire, d'un projet à cause d'un crédit additionnel demandé trop tard.</p> <p>En revanche, une demande de crédit additionnel serait considérée comme prématurée si elle était soumise dès les premiers signes d'un besoin encore éventuel, et ce avant même que l'on ne dispose de calculs des coûts sérieux et que l'on ait procédé aux investigations requises. Le Parlement ne peut exercer ses compétences financières correctement que s'il dispose de bases de décision suffisantes. Dans ce type de situation, les investigations doivent être menées sans délai et rapidement.</p> <p>Une demande de crédit additionnel serait aussi prématurée s'il existait encore des gisements d'économies et de compensations non exploités. Le Parlement attend de ses organes d'exécution qu'ils entreprennent tout ce que l'on peut raisonnablement attendre d'eux pour respecter les limites de crédit, même dans un contexte difficile. Après une discussion approfondie, la Délégation de surveillance de la NLFA est arrivée à la conclusion que la solution la plus appropriée serait de solliciter un crédit additionnel pour le crédit d'ouvrage «Réserves» car ce dernier couvre les modifications de commandes de la Confédération.</p> <p>Elle recommande donc au Conseil fédéral de prendre ses décisions en tenant compte des critères et des enseignements évoqués lors de l'entrevue avec le chef du DETEC.</p>		A	Conseil fédéral DETEC	Le Parlement s'est exprimé à ce sujet lors de l'examen du message sur le crédit additionnel NLFA.

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
Rallonges de crédit et indice de renchérissement	2001	<p>La Délégation de surveillance de la NLFa conclut que l'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 nouvel indice.</p> <p>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.</p>	O	A		<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>
	2000	<p>L'évolution véritable du renchérissement ne pourra être clarifiée que lorsque l'on aura remplacé l'indice zurichois des coûts de la construction de logements (ZIW) par un nouvel indice des constructions souterraines. La Délégation de surveillance de la NLFa a étroitement suivi le processus d'évaluation mis en œuvre par l'administration. Le nouvel indice doit être opérationnel durant la première moitié de 2001. Il doit englober le renchérissement dans la construction de tunnels en se basant sur la différence entre les devis et les prix d'adjudication des contrats d'entreprise aux coûts du marché. Ce qui est important pour la Délégation de surveillance de la NLFa, c'est que ce système permette une distinction claire et nette entre, d'une part, les surcoûts résultant de modifications de projet et, d'autre part, les dépenses supplémentaires liées au renchérissement.</p>	O	A	OFT AFF	<i>cf. commentaires sous 2001</i>
Augmentation des crédits de paiement par le Conseil fédéral	2001	<p>Selon le 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.</p> <p>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 relèvements ont permis d'éviter des problèmes de trésorerie.</p>	O	A		<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
Gestion des crédits	2003	La Délégation de surveillance de la NLFA rappelle qu'aucun engagement financier dépassant les tranches de crédit disponibles ne doit être pris avant que le Parlement ou le Conseil fédéral ne libère les ressources sollicitées pour la deuxième phase de la NLFA 1.	O	A	OFT	Jusqu'à présent, les difficultés liées à la libération des crédits de paiement ont pu être surmontées grâce à l'octroi ou la libération de tranches de crédits d'engagement en temps opportun.
Changement de paradigme	2003	La Délégation de surveillance de la NLFA relève que le problème de financement apparu au cours de la période sous revue est le premier du genre. Elle attache la plus grande importance à ce que cette question soit analysées dans les délais les plus brefs. Elle tient à être informée sur la solution adoptée d'ici fin 2004.	O	A	DETEC OFT	Le Parlement s'est exprimé à ce sujet lors de l'examen du message sur le crédit additionnel NLFA. <i>cf. explications dans le présent rapport</i>
Déficit de financement	2003	Le déficit de financement de la NLFA, autrement dit le montant supplémentaire à financer, s'établit à 200 millions de francs fin 2004 par rapport à la somme du crédit d'ensemble et du crédit additionnel sollicité.	O			<i>cf. explications dans le présent rapport</i> <i>d'activité</i>
Relèvement de la RPLP	1999 à 2003	La Délégation de surveillance de la NLFA rappelle que la RPLP pourra être prélevée intégralement au plus tôt à partir du jour de la mise en service du premier tunnel de base, mais au plus tard dès 2008.	O			<i>cf. explications dans le présent rapport</i> <i>d'activité</i>
Fonds FTP	2003	La Délégation de surveillance de la NLFA s'est considérablement investie dans l'examen des conséquences possibles du programme d'allègement budgétaire 03 et elle a communiqué ses conclusions aux commissions chargées de l'examen préalable du message dans une prise de position écrite. Tout en reconnaissant la nécessité d'assumer les finances fédérales, il lui appartenait de signaler à ces commissions que les simulations du fonds FTP doivent être interprétées à la lumière de nombreuses variables.	O	A	Commission chargée de l'examen préalable (CPAB)	Les préoccupations de la Délégation de surveillance de la NLFA ont été communiquées à la commission spéciale CPAB.03 dans une prise de position écrite.

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
	2002	L'alimentation (financement) du fonds est en principe garantie par les sources spécifiées à l'art. 196, ch. 3, al. 2, de la Constitution fédérale (RPLP, impôt sur les huiles minérales, TVA, marché des capitaux). Les surcoûts liés aux projets et les charges imputables au rattachement, aux intérêts intercalaires et à la TVA sont pris en compte dans le fonds FTP et sont actuellement réputés financés (fin 2002). Cette planification de trésorerie et la planification pluriannuelle des investissements, dont l'OFT rend compte semestriellement dans son rapport d'étape, montrent que depuis la dernière période examinée, l'état du fonds n'a que légèrement varié et qu'il ne doit pas être qualifié de dramatique. Aujourd'hui, tant le financement du fonds que celui des projets FTP par les crédits de paiement du fonds sont assurés. Par conséquent, la Délégation de surveillance de la NLFA juge qu'il n'y a actuellement aucune raison d'intervenir sur le plan des crédits de paiement, ce qui n'est pas le cas pour les crédits d'engagement.	O			<i>cf. commentaires sous 2003</i>
	2001	Compte tenu de la marge de manœuvre très étroite qu'offre la limite supérieure des avances du fonds FTP, 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.	O	A	OFT	L'OFT présente en principe une simulation actualisée de la planification de trésorerie du fonds FTP lorsque les conditions cadres ou les hypothèses de travail ont subi des changements.
Réserves du Conseil fédéral	2003	Les réserves qui couvrent les risques éventuels ne sont pas contenues dans la projection du coût final.	O			<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>
	2003 et 2002	Des réserves ne doivent être libérées par le Conseil fédéral que s'il est attesté que les surcoûts ne peuvent pas être neutralisés par d'autres moyens.		A	Conseil fédéral	<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
Rentabilité	2002	En outre, les constructeurs, qui sont responsables des projets, doivent plus tenir compte des intérêts de la Confédération dans les questions ou requêtes relevant à la fois du domaine de responsabilités de la Confédération et du leur.		A	OFT (constructeurs)	
	2003	La rentabilité, le financement des amortissements ainsi que des frais supplémentaires d'entretien et d'exploitation, et enfin la rémunération et le remboursement des prêts levés sur le marché des capitaux ne sont pas du ressort de la délégation, mais ce sont des questions qui ont des implications dans l'appréciation des décisions prises et de l'évolution des chantiers de la NLFA. La Délégation de surveillance de la NLFA a pris bonne note des résultats contraignants de la nouvelle étude de rentabilité ainsi que des solutions proposées. Les calculs de rentabilité s'inscrivent toujours dans un contexte précis, qui évolue avec le temps. La délégation salue donc l'initiative du Conseil fédéral, qui a demandé l'actualisation de la première étude. La politique des transports actuelle doit composer avec des conditions cadres différentes de celles qui avaient présidé à l'étude de rentabilité de 1997. Il s'agit maintenant de tenir compte des développements induits par le PAB 03 ou qui pourraient l'être par un programme d'allègement subséquent.	O	A	CTT, CcF	Le Parlement s'est exprimé à ce sujet lors de l'examen du message sur le crédit additionnel NLFA. Ces règles ont été reprises dans les principes d'action de la haute surveillance sur la NLFA.

Calendrier

Leetschberg	2003	Pour la Délégation de surveillance de la NLFA, la technique ferroviaire est le plus grand facteur d'incertitude. Vu l'importance du système d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2 et de l'adaptation du matériel roulant à la signalisation en cabine pour garantir l'objectif 2007, la Délégation de surveillance de la NLFA a mené des entretiens avec les responsables de l'OFT (commettant), de BLS AT (constructeur) et des CFF (direction de projet) lors de chacune de ses séances. Le 12 mai 2003, l'OFT a approuvé la planification d'un système palliatif en posant toutefois comme condition qu'il s'agisse d'une solution aussi simple que possible permettant de proposer au moins	O	A		<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>
-------------	------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---	---	--	------------------------------------------------------------

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
		<p>une offre de base pour le trafic marchandises. Selon les CFF, il faut aussi tabler sur des problèmes d'échéance supplémentaires pour l'adaptation du matériel roulant aux nouvelles normes. Les constructeurs des deux tunnels de base ont adopté des mesures de gestion qui doivent leur permettre d'atténuer les risques sur délais effectifs et de réaliser les prestations supplémentaires demandées dans le cadre du programme de construction. Ces mesures ont pour but de garantir le respect du calendrier convenu.</p>				
	2002	<p>Pour la Délégation de surveillance de la NLFA il est important de savoir si le système sera prêt à l'emploi lors de l'ouverture de l'axe du Lætschberg et quels seraient les surcoûts en cas contraire. La décision de principe sur la nécessité d'installer une signalisation conventionnelle (extérieure) en plus de la signalisation en cabine (ETCS Level 2) pour assurer l'exploitation de l'axe du Lætschberg ne doit pas être prise avant un an. Il convient donc d'exploiter pleinement ce battement pour étudier cette question plus à fond.</p> <p>L'ouverture de cet axe à l'échéance prévue est essentielle dans la perspective de la perception intégrale de la RPLP et des recettes supplémentaires qui alimenteront ainsi le fonds FTP.</p>	O	A	OFT	
Saint-Gothard	2003	<p>Fin 2003, en tenant compte des mesures d'optimisation, la Délégation de surveillance de la NLFA estime que la phase de mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard ne débutera pas avant 2014. Par conséquent, l'OFT prévoyant une durée d'un an pour cette phase, elle table désormais sur une intégration du tunnel de base du Saint-Gothard dans l'horaire des courses en 2015.</p>	O	A		<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>
	2002	<p>Les délais deviennent critiques sur le tronçon d'Erstfeld et toute modification des échéances se reportera directement sur la date de mise en service prévue.</p> <p>Le retard estimé jusqu'à l'achèvement de la construction du tunnel d'Erstfeld doit être contrebalancé par des mesures de planification. Les retards estimés jusqu'à l'achèvement de la construction du tunnel de base ne pourront plus être rattrapés d'ici le début de la phase de mise en service.</p>	O			

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
Autres ouvrages	2003	Début 2003, après que l'OFT aura examiné le nouveau calendrier des échéances, la Délégation de surveillance de la NLFA étudiera plus à fond la nécessité de modifier éventuellement les délais fixés et analysera les conséquences possibles. Selon les projections actuelles, les échéances générales de construction et d'exploitation des principaux axes pourront être tenues pour tous les autres ouvrages (aménagement de la Surselva, raccordement de la Suisse orientale, aménagements Saint-Gall–Arth–Goldau, aménagements des lignes du reste du réseau).	O			<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>
Analyse des risques sur délais	2003	L'OFT estime comme suit la précision des prévisions concernant la mise en service des axes du Loetschberg et du Saint-Gothard: – Pour l'exploitation commerciale de l'axe du Loetschberg (prévue en mai 2007), la précision de la prévision varie entre 0 et + 1 an. – Pour l'exploitation commerciale de l'axe du Saint-Gothard (prévue en 2015), la précision de la prévision varie entre 0 et + 3 ans.	O			<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>
Contexte général						
Lignes d'apport à l'étranger: Italie	2003	Selon les prévisions de l'OFT, à partir de 2007 l'Italie devrait être en mesure d'absorber le trafic de l'axe Loetschberg–Simplon de manière satisfaisante sur les plans de la ponctualité et de la qualité. Dans la perspective de la mise en service du tunnel de base du Loetschberg, la Délégation de surveillance de la NLFA attend toutefois du DETEC et de l'OFT qu'ils continuent à s'engager pour une réalisation rapide des mesures prévues par l'Italie afin d'améliorer les capacités sur l'axe du Simplon. L'OFT a annoncé que le message sur la planification de la NLFA 2 comporterait une évaluation des améliorations possibles dans les liaisons avec l'étranger, en particulier avec l'Italie.	O		DETEC OFT	<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>
	2002	La Délégation de surveillance de la NLFA s'est rendue au Tessin sur le site du futur tracé de la ligne au sud de Bodio et le long de la partie suisse de la ligne de Luino. Elle a également eu un échange de vues avec des représentants du gouvernement tessinois et avec une délégation de la société Rete Ferroviaria Italiana (RFI) emmenée par M. Ezio Facchin, directeur RFI Nord-Est. Enfin, elle s'est entretenue	O	A		Le Conseil fédéral a soumis le message KANSAS au Parlement.

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
		avec le chef du DETEC et avec l'OFT sur l'état des discussions avec les autorités politiques compétentes. Grâce à ces explications, la Délégation de surveillance de la NLFA a pu constater que la planification globale de RFI prévoit des ouvrages importants dans l'optique de la politique suisse des transports et pour la NLFA, notamment une ligne d'apport de Chiasso à Monza. Elle a également appris que RFI n'entend pas faire passer la totalité du trafic marchandises par la ligne de Luino mais uniquement les convois de containers dans le sens nord-sud avec un prolongement vers Laveno puis Novare et Gênes. Le trafic à destination du nord-est de la Péninsule contournera également Milan, mais dans ce cas via Bellinzone et Lugano. Le tunnel de base du Ceneri reste donc utile pour une bonne partie du trafic marchandises.				
	2001	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 lignes d'apport 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.		A	Conseil fédéral	
Lignes d'apport à l'étranger: Allemagne	2003	La Délégation de surveillance de la NLFA a exprimé sa satisfaction quant à l'avancement des travaux sur les lignes d'apport au nord de la NLFA. Il existe un risque, côté allemand, au niveau des crédits de financement. La délégation a pris acte que les possibilités d'amélioration des accords dans la région bâloise seront évaluées dans le cadre du message sur la planification de la NLFA 2.	O	A		Le Conseil fédéral a soumis le message KANSAS au Parlement.
Lignes d'accès en Suisse (hors du périmètre de la NLFA)	2001	La Délégation de surveillance de la NLFA constate que des problèmes de capacités subsisteront, en particulier dans les agglomérations et sur les lignes d'accès au tunnel de base du Saint-Gothard. Actuellement, ces aménagements ne font pas partie des projets de la 2 ^e étape de RAIL 2000.	O			

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
Lignes de raccordement: canton de Schwyz	2002	<p>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.</p> <p>A l'instar du DETEC, la Délégation de surveillance de la NLFA considère que la proposition du canton de Schwyz est très prometteuse car elle envisage une planification globale des infrastructures routière et ferroviaire dans le cadre d'une politique des transports durable et d'une politique budgétaire responsable. Elle a pris bonne note des propositions du canton et de sa volonté de mener une politique d'information franche et elle soutient la démarche du Conseil fédéral consistant à intégrer les résultats de ses réflexions futures dans les messages sur la NLFA 2 qu'il soumettra au Parlement.</p>	O	A	Conseil fédéral	Le Conseil fédéral a soumis le message KANSAS au Parlement.
Lignes de raccordement: canton du Tessin	2002	<p>Lors sa séance de trois jours le long de l'axe du Saint-Gothard, la Délégation de surveillance de la NLFA a également rencontré une représentation du gouvernement tessinois pour un échange de vues. Lors de cet entretien il a notamment été question des lignes de raccordement de la NLFA au sud du tunnel de base du Saint-Gothard, en particulier du contournement de Bellinzona avec la traversée de la plaine du Magadino, des tunnels de Sementina et de Riviera ainsi que des tronçons complémentaires entre ces tunnels.</p>	O			Le Conseil fédéral a soumis le message KANSAS au Parlement.
Aménagements des lignes du reste du réseau (ouvrages NLFA)	2003	<p>Pour la Délégation de surveillance de la NLFA, il est capital que les aménagements des lignes du reste du réseau soient achevés lors de l'ouverture des tunnels de base – donc en priorité sur l'axe du Lötschberg – vu leur importance pour l'exploitation des deux axes de la NLFA.</p> <p>Sur l'axe du Saint-Gothard, les aménagements des autres lignes doivent être planifiés de manière à ce qu'ils soient opérationnels au plus tard lors de la mise en service du tunnel de base du Ceneri.</p>		A	OFT (CFE, BLS AT)	
Raccordement aux lignes actuelles (dans le périmètre NLFA)	2003	<p><i>cf. explications précédentes sous Raccordement de Fruitigen et Canton d'Uri–tracé de la ligne</i></p>				

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
Géologie Géologie	2003	<p>Selon les dernières informations dont dispose la Délégation de surveillance de la NLFA, la maîtrise des zones perturbées non prévues à Faido va engendrer des coûts supplémentaires d'environ 136 millions de francs (prix 1998), ce qui représente 2 % du coût total du tunnel de base du Saint-Gothard. Ces surcoûts doivent être imputés sur le crédit d'ouvrage des réserves du crédit global de la NLFA. En raison des retards dus à ces problèmes, les crédits de paiement de la NLFA n'ont pas été entièrement utilisés.</p>	O		CdF	<i>cf. explications dans le présent rapport d'activité</i>

Adjudications

Ententes sur les prix	2003	<p>Ces dernières années, la Délégation de surveillance de la NLFA a suivi attentivement les procédures d'appel d'offres et d'adjudication des lots de la NLFA. Après l'adjudication des lots les plus importants sur le plan financier (tunnels de base du Saint-Gothard et du Lœtschberg), elle a ouvert une nouvelle page en 2003 en mettant l'accent sur la question des ententes sur les prix.</p> <p>Suite à des soupçons d'ententes sur les prix du ciment ayant pu entraîner, selon une estimation grossière, des surcoûts de quelque 120 millions de francs à charge de la Confédération, la Délégation de surveillance de la NLFA a demandé à l'OFT de procéder à une enquête préalable avec le concours des constructeurs. Début juillet 2003 celui-ci a introduit une demande, ou plus précisément une dénonciation au sens de l'art. 26 de la loi sur les cartels, auprès de la Commission de la concurrence (Comco).</p> <p>En 2004, la question des ententes sur les prix constituera l'un des sujets phares de la Délégation de surveillance de la NLFA, qui attend en outre les résultats de l'enquête préalable de la Comco. Elle va aussi approfondir la question des modalités des appels d'offres et des contrats avec les constructeurs.</p>	O	A		
Adjudications	2002	<p>Sur la base des récents contrôles de l'OFT, la Délégation de surveillance de la NLFA constate que, ces derniers temps, les constructeurs ont encore perfectionné leurs compétences en matière d'adjudications</p>	O			

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
Directives	2001	<p>et de gestion des contrats, en particulier dans le cadre des grands lots de construction, et qu'ils ont largement respecté la réglementation relative aux marchés publics.</p> <p>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 de la Délégation de surveillance de la NLFA, appellait une intervention immédiate de cette dernière. Selon les analyses, l'écart 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. Le lot a été adjudgé mi-décembre 2001 pour un montant de 1165 millions de francs (environ 58 % de plus que le devis de 1991).</p> <p>La Délégation de surveillance de la NLFA suit l'évolution du renchérissement du marché dans les adjudications des grands lots du Saint-Gothard avec beaucoup d'attention. Elle a adopté des directives de portée politique au cas où, lors des adjudications des lots NLFA, on devait assister à des dépassements de coûts massifs.</p>	O			
	2000		O			

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
Sécurité	2003	<p>La Délégation de surveillance de la NLFA soutient les constructeurs dans leur volonté d'imposer aux entreprises l'application d'un train de mesures de prévention en matière de sécurité et de santé et de sensibiliser les travailleurs à leur responsabilité personnelle en la matière. Elle compte sur le maintien de ces mesures.</p> <p>La Délégation de surveillance de la NLFA regrette sincèrement les décès survenus sur les chantiers de la NLFA. Elle demande que les mesures de sécurité continuent d'être améliorées, à tous les niveaux, en tenant compte des nouvelles connaissances et des expériences faites, et qu'elles soient appliquées au quotidien, même si elles empêchent parfois une progression rapide des travaux.</p> <p>La Délégation de surveillance de la NLFA veut que la question de la sécurité opérationnelle de la NLFA soit déjà prise en considération dans les planifications et les décisions relatives à la phase de construction afin que, lors de l'exploitation, l'on ne soit pas confronté à des coûts de sécurité démesurés qui auraient pu être évités si des mesures adéquates avaient été prises lors de la construction. La sécurité opérationnelle doit rester une priorité.</p>	O	A	Constructeurs	
	2002	<p>La Délégation de surveillance de la NLFA constate qu'un système d'alerte efficace a été mis en place et prend note que, selon les services compétents, le niveau de sécurité des barrages est très élevé. Elle est néanmoins consciente que malgré toutes les mesures prises, un risque résiduel subsiste et subsistera toujours.</p> <p>La Délégation de surveillance de la NLFA rappelle qu'elle attache la plus grande importance à ce que la sécurité opérationnelle figure en tête de la liste des priorités, tant au niveau des mesures prises lors de la construction qu'à celui de l'élaboration des concepts de sécurité. Il s'agit de trouver un équilibre optimal entre une sécurité opérationnelle maximale et des possibilités financières limitées.</p> <p>La Délégation de surveillance de la NLFA exprime son profond regret pour les accidents survenus sur les chantiers de la NLFA. Elle soutient les efforts des responsables visant à assurer et à maintenir un niveau de sécurité élevé et insiste lourdement sur la nécessité de</p>	O	A	OFT seco, Suva	
				A	OFT seco, Suva Constructeurs	

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
		continuer à accorder la plus haute importance à la sécurité sur les chantiers de la NLFA.				
	2001	La Délégation de surveillance de la NLFA attache la plus grande importance à ce que toutes les questions de sécurité 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.	O	A		
	2000	Les standards de sécurité exigés pour la NLFA dans les tunnels ferroviaires revêtent une importance centrale. Au cas où ils entraîmeraient des surcoûts ou si l'on envisageait leur adaptation, il ne faudrait en aucun cas toucher aux exigences de sécurité reconnues au niveau européen.	O	A	OFT	

Conditions de travail

Conditions de travail	2003	La Délégation de surveillance de la NLFA répète qu'elle approuve les solutions pragmatiques tenant compte des désirs des employés et des besoins des employeurs, pour autant qu'elles ne débordent pas du cadre légal en matière de sécurité au travail et de santé des travailleurs.	O	A	seco	
		Elle souligne que les parties (autorités et partenaires sociaux) doivent s'efforcer de trouver des solutions optimales dans un esprit de dialogue constructif.				
	2002	Il importe à la Délégation de surveillance de la NLFA que la sécurité et la santé des travailleurs figure en haut de la liste des priorités. Elle est satisfaite des contrôles effectués et de la réaction rapide des responsables lors de l'apparition de risques pour la santé tels que l'amiante ou des températures trop élevées.		A	Suva	

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
		<p>Le président de la Délégation de surveillance de la NLFA a visité le chantier et s'est informé sur place des conditions de travail ainsi que de la qualité de l'air sur les chantiers de Ferden et de Steg. Sur la base des informations en sa possession, la Délégation de surveillance de la NLFA n'a pu constater aucune lacune grave sur les chantiers NLFA de Ferden et de Steg et ne voit donc pas matière à intervenir à son niveau.</p> <p>La Délégation de surveillance de la NLFA considère que les bases juridiques actuelles sont suffisantes pour une gestion correcte des chantiers.</p> <p>Elle exige de la part des constructeurs et des entrepreneurs qu'ils respectent les dispositions en vigueur et attend des autorités compétentes qu'elles contrôlent les chantiers de manière adéquate.</p> <p>Elle attend aussi des partenaires sociaux qu'ils trouvent des solutions pour préserver la paix du travail afin que les chantiers de la NLFA ne soient pas retardés par des grèves.</p> <p>La Délégation de surveillance de la NLFA veut que les dispositions légales soient respectées et que la protection des travailleurs figure en haut de la liste des priorités.</p> <p>Elle approuve les solutions pragmatiques tenant compte des désirs légitimes des travailleurs (rendre visite à leur famille) pour autant qu'elles ne débordent pas du cadre légal.</p> <p>La Délégation de surveillance de la NLFA regrette profondément les accidents survenus sur les chantiers de la NLFA. Elle soutient les efforts des responsables visant à assurer et à maintenir un niveau de sécurité élevé et insiste lourdement sur la nécessité de continuer à accorder la plus haute importance à la sécurité sur les chantiers de la NLFA.</p>	O	A	Constructeurs seco, Suva	
	2001	<p>Dans le domaine des conditions de travail sur les chantiers de la NLFA, la Délégation de surveillance de la NLFA 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.</p> <p>La Commission professionnelle paritaire pour les travaux souterrains (CPPTS) et les inspections cantonales du travail ont intensifié leur activité en 2001.</p>		A	seco (cantons)	

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
		<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Elle soutient donc explicitement la détermination des autorités et de la CPTTS dans leur combat contre les violations du droit du travail ainsi que l'approche stricte de l'Office fédéral des étrangers dans le domaine des permis de travail et des violations – présumées – du droit des étrangers.</p> <p>Pour la Suva, 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.</p> <p>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.</p>		A	OFT seco, Suva Constructeurs (cantons)	
				A	OFE	
				A	Suva	
Mise en service						
Exploitation	2003	<p>La Délégation de surveillance de la NLFA a aussi relevé que le financement de l'exploitation ne doit pas se faire avec des ressources issues du fonds FTP, celles-ci étant exclusivement destinées à financer la construction de la NLFA et les autres projets FTP.</p> <p>La Délégation de surveillance de la NLFA a pris acte de la décision du Conseil fédéral de charger le BLS de préparer la mise en service du tunnel de base du Loetschberg. Elle attend de cette entreprise</p>		O		
				O	BLS	

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
		qu'elle assume pleinement cette tâche afin que l'exploitation du tunnel puisse commencer à l'échéance prévue.				
	2002	Le 16 octobre 2002, le Conseil fédéral a confié au BLS l'exploitation de la ligne de base du Lötschberg. Le DETEC statuera sur l'octroi de la concession d'infrastructure pour l'après 2010 dans le cadre d'une procédure ordinaire. La Délégation de surveillance de la NLFA a pris bonne note des efforts du Conseil fédéral pour éviter de créer un précédent au sujet de l'exploitation des infrastructures de la ligne de base du Lötschberg après 2010.	O			
Préparation de l'exploitation	2003	L'OFT veut que le tunnel de base du Lötschberg soit équipé de l'ETCS Level 2, car les cadences horaires prévues ne pourront être réalisées que si les trains voyageurs peuvent circuler dans le tube à une vitesse de 200 km/h. Le planificateur des équipements ferroviaires du tunnel est le bureau d'ingénieurs des CFF, qui exécute ce travail sur mandat de BLS AT. Le mandat de réalisation du système a été donné au fournisseur qui livrera aussi les postes d'aiguillage électroniques, ce qui présente un net avantage en termes de sécurité. Compte tenu des obstacles techniques qui doivent encore être résolus, se pose la question – centrale pour la Délégation de surveillance de la NLFA – de savoir si une solution sera trouvée d'ici l'ouverture du tunnel et si le trafic pourra effectivement commencer dans les termes prévus par l'Accord sur les transports terrestres. La décision concernant le système ETCS Level 2 et la question de savoir si et dans quelle mesure il faut construire la solution de repli ne sont pas de la compétence de la Délégation de surveillance de la NLFA. Toutefois, son mandat consistant à surveiller le respect des échéances et des coûts de la NLFA, elle a exigé avec insistance que les instances compétentes – l'OFT, BLS AT et le BLS – prennent des décisions définitives à ce sujet d'ici fin avril 2004 en tenant compte des aspects primordiaux que sont les coûts, le respect de l'échéance pour l'ouverture du tunnel et la sécurité opérationnelle. En aucun cas l'ouverture du tunnel de base du Lötschberg ne doit être reportée, et la priorité absolue doit être donnée à cette échéance. La Délégation de surveillance de la NLFA va donc continuer de s'intéresser de près	O	A	OFT (BLS AT, CFF, BLS)	

Domaine	Année	Compendium des commentaires	Observation	Appréciation	Recommandation à	Effets
		à toutes les questions qui touchent au développement du système ETCS Level 2. Les membres de la délégation rendent compte régulièrement de cette question par oral à leur commission mère.				
	2001	<p>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-Lötschberg. 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.</p> <p>En cas de retard dans la mise en œuvre du système ETCS Level 2 au Lötschberg, les parties intéressées devront examiner des solutions pour assurer l'interim, jusqu'à ce que le système définitif soit pleinement fonctionnel.</p> <p>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.</p>	O	A	OFT	
Concept d'exploitation: circulation des longs trains de marchandises	2003	<p>La Délégation de surveillance de la NLFA souhaite un approfondissement des questions techniques, opérationnelles et économiques liées à la circulation des longs trains de marchandises afin que des mesures puissent, le cas échéant, être réalisées suffisamment tôt.</p>		A	OFT	

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

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
Parlement	commettant	
<i>Commissions de contrôle</i>		
– Commissions de gestion (CdG)	contrôle parlementaire de l'administration (concomitant/a posteriori)	– sur la gestion des affaires du Conseil fédéral (y compris le DETEC et l'OFT) – sur la gestion des affaires de l'Administration fédérale (y compris le DETEC et l'OFT)
– Commissions des finances (CDF)	haute surveillance financière du Parlement (conceptuelle/a posteriori)	– lors de l'examen préalable du budget de la Confédération (y compris le DETEC et l'OFT ainsi que le fonds FTP) – lors de l'examen préalable du compte d'Etat (y compris le DETEC et l'OFT ainsi que le fonds FTP)
<i>Délégations de surveillance</i>		
– Délégation des finances (Delfin)	haute surveillance financière du Parlement (concomitante/a posteriori)	– sur l'ensemble des finances de la Confédération (y compris le DETEC et l'OFT ainsi que le fonds FTP)
– Délégation de surveillance de la NLFA (DSN)	contrôle parlementaire de l'administration et haute surveillance financière sur la réalisation de la NLFA (concomitant/a posteriori)	– sur la conformité des prestations ainsi que sur le respect des bases légales, des prestations, des délais, des coûts et des crédits – sur l'organisation des projets et de la surveillance – sur l'exercice des fonctions de surveillance et de gestion par les autorités de surveillance en se fondant sur les critères du contrôle parlementaire de l'administration (égalité, opportunité, capacité, efficacité) et de la surveillance financière (égalité, urgence, rentabilité et économie) – en coordination avec la Délégation des finances et les commissions mères

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
Conseil fédéral	commettant	<ul style="list-style-type: none"> – surveillance stratégique du projet – notamment, libération des crédits d'engagement et décisions relatives aux rallonges de crédit
Contrôle fédéral des finances (CDF)	haute surveillance financière au niveau des autorités (concomitante/a posteriori)	<ul style="list-style-type: none"> – coordination des programmes de contrôle des organes de révision statutaires des constructeurs, de l'inspection des finances de l'OFI et de la section AlpTransit de l'OFI (selon l'ordonnance sur le transit alpin et les directives du CDF) – vérifications auprès de l'OFI quant à la conception des contrôles et à l'exécution des tâches – contrôles directs, formels et matériels, chez les constructeurs, notamment dans les domaines des appels d'offres et adjudications, de la marche des affaires et de la gestion des contrats – mandat de réviseur des comptes du fonds FTP – établissement de rapports de révision et de prises de position à l'intention de la Délégation de surveillance de la NLFA et de la Délégation des finances des Chambres fédérales
Autorités fédérales		
<i>DETEC</i>	surveillance du projet au niveau départemental	<ul style="list-style-type: none"> – surveillance stratégique du projet – évaluation de tâches centrales, afférentes à des projets ou à des événements particuliers, à l'intention du chef du département – examen de questions techniques spécifiques (géologie, hydrologie, technique de construction des tunnels, technique ferroviaire, etc.) – recours ponctuel pour recueillir rapidement un avis indépendant sur des questions cruciales
<i>Office fédéral des transports (OFI)</i>	surveillance du projet au niveau de l'office	<ul style="list-style-type: none"> – prise en charge de la direction du projet (y compris outils informatiques) – surveillance opérationnelle directe du projet au niveau de l'administration quant à la conformité des prestations et au respect des coûts, des échéances et de la qualité, en particulier – contrôles complémentaires et spéciaux auprès des constructeurs – contrôles matériels sur la gestion des crédits par les constructeurs – examen des dossiers d'appel d'offres – fixation des exigences contractuelles minimales – contrôles ponctuels des adjudications et des contrats – système de rapports au niveau des autorités
– Secrétaire général du DETEC (SG DETEC)	expertises indépendantes à l'intention du DETEC	
– Experts indépendants mandatés par le DETEC		
– Section AlpTransit (Division Construction)		

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
<ul style="list-style-type: none"> – Inspection des finances (IF/OFT) – Groupe de suivi technique Alp Transit (EST-AT) 	<ul style="list-style-type: none"> surveillance financière au niveau de l'office groupe de suivi technique de l'OFI surveillance dans le domaine du droit des étrangers 	<ul style="list-style-type: none"> – contrôle des interfaces entre les différentes comptabilités, y compris l'audit informatique – examen des systèmes de contrôle internes des constructeurs – contrôle formel de la comptabilité des projets – contrôle formel des crédits et des contrats – contrôles spéciaux ciblés – examen de questions techniques spécifiques (géologie, hydrologie, technique de construction des tunnels, technique ferroviaire, etc.) – haute surveillance sur l'exécution de la réglementation sur les étrangers afin d'assurer une pratique homogène dans tous les cantons – procédure d'approbation pour les autorisations des cantons délivrées aux ressortissants d'Etats tiers (surtout dans le tertiaire) – coordination avec les constructeurs, les entreprises (consortiums), la Suva, les offices cantonaux du travail et de la police des étrangers, les inspections cantonales du travail ainsi que la CPPTS
<p><i>Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Direction du travail (DT) – Inspections fédérales du travail 	<ul style="list-style-type: none"> surveillance (et exécution) dans le domaine de la loi sur le travail 	<ul style="list-style-type: none"> – exécution directe seulement pour l'octroi d'autorisations concernant la durée du travail – coordination de la surveillance en matière de protection des travailleurs et de prévention des accidents à l'égard des cantons, compétents pour l'exécution, et de la Suva
<p><i>Office fédéral des assurances sociales (OFSP)</i></p> <p>Suva</p>	<ul style="list-style-type: none"> surveillance générale dans le domaine des assurances sociales réglementation et exécution dans le domaine de la sécurité des travailleurs 	<ul style="list-style-type: none"> – surveillance dans le domaine des questions de fond relevant du droit des assurances sociales – coordination avec le seco: direction dans les domaines de la sécurité des travailleurs et de la loi sur le travail pour les chantiers souterrains, dans les secteurs où prévaut la loi sur l'assurance-accidents (selon circulaire de l'OFDE d'avril 1998)
<p>Cantons touchés par les chantiers de la NLFA</p>		
<p>Offices cantonaux du travail</p>	<ul style="list-style-type: none"> exécution du droit des étrangers, de la loi sur le service de l'emploi et de la loi sur l'assurance-chômage 	<ul style="list-style-type: none"> – examen des demandes de permis de travail et attribution des contingents – mise en œuvre de mesures appropriées concernant le marché du travail – conseil/placement des demandeurs d'emploi par les ORP

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 Suva ne soit pas compétente)	– contrôles sur les chantiers de la NLFA dans le cadre de l'exécution de la loi sur le travail – coordination avec la Suva (selon circulaire de l'OFDE d'avril 1998)
Constructeurs		
AlpTransit Gothard (ATG) BLS AlpTransit (BLS AT)	fonctions du maître d'ouvrage	– responsabilité principale de la planification et de la fourniture des prestations commandées, y compris du respect des coûts et des délais conformément aux conventions passées entre la Confédération et eux-mêmes – responsabilité principale en particulier des adjudications et des contrats en conformité avec les DCN
CFF		– responsabilité principale pour tous les risques sauf en cas de
BLS		– modifications de la commande de la Confédération
SOB		– modification du cadre juridique de la NLFA
MGB		– retards dans la mise à disposition des ressources financières par la Confédération
RHB		– risques géologiques imprévus – responsabilité légale des sociétés
– Services de révision interne	controlling financier interne	– contrôle interne de la régularité des comptes – examen des procédures et des processus
Organes de révision statutaires	révision externe	– contrôle de la conformité de la comptabilité financière des constructeurs au droit et aux statuts
Partenaires de la convention collective de travail		
Commission professionnelle paritaire pour les travaux souterrains (CPPTS)	contrôle et exécution de la convention nationale du secteur principal de la construction	– poursuite des violations de la Convention nationale de travail