

08.006

Haute surveillance sur la construction de la NLFA en 2007
Rapport de la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales à l'attention des Commissions des finances, des Commissions de gestion et des Commissions des transports et des télécommunications concernant la haute surveillance sur la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) en 2007

du 23 avril 2008

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport de la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales sur ses activités en 2007, 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 observations de la délégation ainsi que de ses propositions, recommandations et prises de position adressées à vos commissions.

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

23 avril 2008

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

Le président, Andrea Hämmerle, conseiller national
Le vice-président, Rolf Büttiker, conseiller aux Etats

Condensé

Introduction

Au cours de la période sous revue, des progrès significatifs ont été réalisés dans la construction de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) et des étapes capitales ont été franchies. Les risques du projet et les besoins financiers ont fait l'objet d'une nouvelle évaluation qui servira de référence lors de l'examen parlementaire de la vue d'ensemble du FTP.

Le présent rapport d'activité passe en revue les principaux développements du projet NLFA au cours de l'année 2007 et, par souci d'actualité, du premier trimestre 2008, qui représentent un intérêt pour la haute surveillance parlementaire. Il rend compte des principales investigations et observations de la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) ainsi que de ses recommandations, prises de position et propositions adressées aux Commissions des finances (CdF), aux Commissions de gestion (CdG) et aux Commissions des transports et des télécommunications (CTT).

Dans les domaines des prestations, des coûts, des crédits et des échéances, il restitue sous une forme succincte les observations et appréciations formulées par l'Office fédéral des transports (OFT) dans ses rapports d'étape, en y ajoutant l'appréciation de la DSN dans l'optique de la haute surveillance parlementaire. D'autres informations sur la situation individuelle des ouvrages sont données dans les résumés des rapports d'étape de l'OFT, lesquels sont accessibles au public.

Surveillance du projet par le Parlement et le Conseil fédéral

Dans le cadre de sa haute surveillance, la DSN évalue si et comment le Conseil fédéral remplit sa fonction de surveillance dans le domaine de la réalisation de la NLFA. La haute surveillance de la délégation est sélective et thématique. La surveillance directe du Conseil fédéral est générale, absolue et exhaustive. La DSN n'a aucun pouvoir de décision ou droit de donner des instructions. Elle peut adresser des recommandations au Conseil fédéral, à l'administration fédérale et aux autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. Seul le Conseil fédéral a des compétences en matière de surveillance ainsi que le pouvoir de décision et le droit de donner des instructions.

Propositions et recommandations de la DSN

La DSN assume la responsabilité politique de ses observations lorsqu'elle ne constate aucune nécessité d'intervenir ou, si une intervention s'impose, lorsqu'elle intervient elle-même. Si elle identifie une nécessité d'intervention dans la sphère de compétences de l'une de ses commissions mères (CdF, CdG et CTT) ou de la délégation des finances (DélFin), elle les en informe et formule des propositions concrètes ou des recommandations à leur intention. Dans ce cas, la responsabilité politique est transférée aux commissions mères (ou à la DélFin) à qui les propositions et recommandations de la DSN sont adressées. C'est à elles qu'il appartient de décider si et comment elles entendent aborder et concrétiser ces observations et recommandations.

Durant la période examinée, la DSN a adressé sept recommandations à ses commissions mères (annexe 1.1) et deux aux autorités compétentes (annexe 1.2). Elle a en outre rédigé une prise de position concernant le message sur la vue d'ensemble du FTP à l'intention des CTT, dans laquelle elle a proposé de compléter l'arrêté sur le transit alpin (annexe 1.3).

Le présent rapport ne contient aucune nouvelle recommandation de la DSN à l'intention des commissions mères, du Conseil fédéral ou des instances fédérales compétentes.

Prestations: commande de la Confédération

La DSN constate que le Conseil fédéral et le Parlement n'ont plus modifié les prestations commandées depuis 2005. Le message sur la vue d'ensemble du FTP envisage une redéfinition du catalogue de prestations (commande supplémentaire et exclusion de prestations commandées). Le Conseil fédéral propose notamment au Parlement des prestations supplémentaires au titre de la mise en service des tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri ainsi que de l'alimentation en courant de traction, à hauteur de 441 millions de francs (prix 1998).

La DSN soutient l'exigence du Contrôle fédéral des finances (CDF) concernant la création d'une base légale explicite pour ces prestations supplémentaires. Elle partage aussi l'avis de l'OFT selon lequel il faut financer les mêmes prestations en rapport avec l'alimentation en courant de traction au Saint-Gothard qu'au Løtschberg, par le biais du fonds FTP et du crédit d'ensemble pour la NLFA. La DSN a soumis une proposition dans ce sens aux CTT (annexe 1.3).

Coût global: aperçu

Selon la nouvelle évaluation de l'OFT, la somme actualisée des coûts prévisionnels du projet (coûts finals prévisionnels) et des coûts des nouvelles prestations s'élève à 19,8 milliards de francs environ (prix 1998, hors renchérissement, intérêts intercalaires et TVA). Ce montant inclut aussi – et tant que le Parlement n'en décidera pas autrement – les coûts imputables aux ouvrages de la NLFA actuellement reportés: tunnel de base du Zimmerberg, tunnel du Hirzel et aménagements de tronçons sur l'axe du Saint-Gothard (env. 1,15 milliards). Compte tenu des risques sur coûts (opportunités et risques), les coûts du projet jusqu'à la fin du projet devraient s'inscrire entre 18,1 et 21,6 milliards de francs.

L'OFT estime le montant des frais financiers cumulés jusqu'à la fin du projet (renchérissement, intérêts intercalaires, TVA) à 4 milliards de francs (prix effectifs).

Dans son rapport d'activité du 7 mai 2007, la DSN avait déploré les grandes incertitudes qui grevaient la projection du coût final et l'analyse des risques sur coûts de la NLFA (marge de variation). Elle avait insisté sur l'urgence d'une nouvelle évaluation complète et fiable de ces deux paramètres, exigeant en outre que la projection du coût final soit calculée en tenant compte de tous les risques à forte probabilité d'occurrence et que la marge d'erreur du risque sur coûts soit éliminée, dans la mesure du possible.

Sur mandat du Conseil fédéral, l'OFT et AlpTransit Gothard SA (ATG) ont recalculé les coûts prévisionnels du projet jusqu'à la fin du projet en appliquant de nouvelles méthodes. Les résultats de ce travail ont servi de fondement pour établir la nouvelle projection du coût final et pour déterminer les crédits nécessaires pour la NLFA dans le message sur la vue d'ensemble du FTP.

Au cours de l'exercice sous revue, la DSN s'est intéressée de très près à cette nouvelle analyse des risques et elle constate que ses exigences (consolidation des coûts de la NLFA et des risques de la NLFA, plus grande pertinence des prévisions) ont été satisfaites par l'OFT.

Coûts du projet: projection et évolution

Les coûts finals prévisionnels de la NLFA s'établissent à 19,8 milliards de francs (prix 1998, hors renchérissement, intérêts intercalaires et TVA). Ils se composent de la projection des coûts du projet des constructeurs à hauteur de 18,445 milliards et d'un supplément de 1,355 milliards ajouté par l'OFT au titre de prestations qui ne sont pas comprises dans les projections des constructeurs.

Si le Parlement accepte la proposition que le Conseil fédéral lui adresse dans le message sur la vue d'ensemble du FTP et qu'il exclut du projet NLFA les ouvrages actuellement reportés (tunnel de base du Zimmerberg, tunnel du Hirzel et aménagements de tronçons sur l'axe du Saint-Gothard), les coûts finals prévisionnels seront ramenés à 18,65 milliards de francs environ.

La hausse de la projection des coûts du projet depuis 1998 s'explique principalement par des modifications de projet dues à des améliorations de la sécurité et à des adaptations à l'état de la technique (+43 %). Le deuxième facteur en importance sont les modifications dictées par les conditions géologiques ou le génie civil (+20 %). D'autres surcoûts (+13 %) sont apparus lors des adjudications et du décompte final des contrats.

Sur l'axe du Lœtschberg, les coûts prévisionnels sont en légère diminution depuis trois ans. Les prétentions supplémentaires que BLS AlpTransit SA (BLS AT) juge actuellement justifiées sont déjà intégrées dans les projections. Le décompte final de l'axe du Lœtschberg sera vraisemblablement présenté début 2009.

Coûts du projet: risques

La DSN est satisfaite de l'analyse détaillée de l'OFT et d'ATG et de leur appréciation entièrement nouvelle des risques sur l'axe du Saint-Gothard. Puisque le scénario de risque le plus probable est désormais inclus dans la projection du coût final de l'OFT, elle table sur une stabilisation de l'évolution des coûts. Certes, la projection des coûts des constructeurs, qui est établie sur la base des coûts finals avérés, augmentera en cas de réalisation d'un risque (puisque le politique n'a pas voulu doter les constructeurs de réserves). Mais en contrepartie, cette hausse ira de pair avec une réduction de la fourchette de risque de l'OFT.

La DSN est consciente que la détermination de la probabilité des risques n'est pas une science exacte et que partant, aucun résultat ne peut être considéré comme définitivement acquis. La nouvelle projection des coûts du projet jusqu'à la fin du

projet présente maintenant la même marge pour les opportunités que pour les risques, ce qui tend à souligner sa fiabilité à long terme. Cette prévision ne doit cependant pas être considérée comme une valeur immuable.

Il subsiste des incertitudes dont les répercussions sur les coûts (et indirectement sur les mesures à prendre pour respecter le programme de construction) ne peuvent encore pas être déterminées avec un degré de fiabilité suffisant. La DSN n'exclut donc pas qu'à l'avenir de nouveaux risques, qui ne sont pas pris en considération dans les coûts finals ou qui ne peuvent pas encore être identifiés, puissent se manifester, ce qui se traduirait automatiquement par une augmentation de la projection des coûts du projet de l'OFT.

La DSN soutient et encourage le volontarisme affiché des responsables du projet pour réduire l'ampleur des incertitudes actuelles à mesure que le projet progresse.

Frais financiers (renchérissement, intérêts intercalaires et TVA)

Dans l'optique actuelle, la somme des frais financiers cumulés jusqu'à la fin du projet devrait s'inscrire à un peu plus de 4 milliards de francs (prix effectifs). Ils se situent donc toujours dans la même fourchette d'estimation.

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

La DSN soutient le refus de l'OFT et de l'Administration fédérale des finances (AFF) d'accéder à la demande d'ATG, qui voulait adapter la corbeille de l'IRN de façon à mieux refléter le renchérissement des matériaux dans le domaine de la technique ferroviaire. Elle n'identifie aucun besoin d'intervention. Au contraire, elle met en garde contre les velléités de modifier la structure de l'IRN – censée refléter la pondération des différentes composantes sur la durée totale du projet – en cours de réalisation du projet pour tenir compte des développements à court terme sur le marché des équipements ferroviaires.

Optimisation du projet: mesures de compensation des constructeurs

La DSN constate que, le projet du tunnel de base du Løtschberg étant presque achevé et celui du Saint-Gothard étant déjà à un stade très avancé (marchés déjà adjugés), le potentiel de compensation est désormais réduit. Néanmoins, des mesures de compensation restent possibles au tunnel de base du Ceneri, que ce soit au niveau des prestations qui n'ont pas encore été adjugées ou de la planification de l'exécution.

Optimisation du projet: exclusion d'éléments du projet de la NLFA par le Parlement

Vu les arguments développés dans le message sur la vue d'ensemble du FTP, la DSN considère que la décision de ne pas réaliser le tunnel du Hirzel dans le cadre du projet de la NLFA peut se défendre.

En ce qui concerne le tunnel de base du Zimmerberg, à la fin de l'exercice sous revue la DSN a recommandé aux CTT de vérifier s'il est justifié de reporter la décision relative à la réalisation de cet ouvrage jusqu'après 2030, comme le propose le Conseil fédéral dans le message sur la vue d'ensemble du FTP. A cet égard, la DSN attache une grande importance à ce que l'exploitation optimale de la NLFA ne soit pas entravée (capacités de l'axe nord-sud, réalisation des objectifs fixés dans l'arrêté sur le transit alpin par le Parlement, etc.).

Si les tunnels du Hirzel et du Zimmerberg devaient néanmoins être réalisés dans le cadre de la NLFA, les projections devraient aussi inclure des surcoûts pour la mise à niveau des équipements de sécurité.

La DSN a pris acte de la proposition de transférer la planification et le financement des aménagements des autres lignes de l'axe nord-sud dans le projet ZEB.

Crédit d'ensemble pour la NLFA: adaptation

Dans sa prise de position relative au message sur la vue d'ensemble du FTP adressée aux CTT en décembre 2007, la DSN note qu'au vu des informations fournies dans le message et dans les derniers rapports d'étape sur la NLFA, elle considère que les exigences formulées il y a un an sont remplies.

Elle relève néanmoins qu'un risque financier résiduel subsiste, notamment à cause de l'insécurité qui pèse sur le délai pour la mise en service complète de l'axe du Saint-Gothard. Il n'est pas possible de dire aujourd'hui avec certitude si le nouveau crédit d'ensemble suffira pour mener le projet jusqu'à son terme, et ce malgré la projection actualisée du coût final établie par l'OFT et la réserve supplémentaire de 415 millions de francs (prix 1998) sollicitée par le Conseil fédéral.

Si, à l'avenir, les coûts prévisionnels de la NLFA devaient à nouveau menacer de déborder du cadre des crédits d'engagement fixés dans le nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA, le Conseil fédéral devrait solliciter un crédit additionnel au Parlement suffisamment tôt. Mais la marge de manœuvre du Parlement ne doit pas être entamée. Le Parlement ne doit pas être mis devant le fait accompli.

L'arrêté sur le nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA doit entrer en vigueur d'ici fin 2008. En cas contraire, il se peut que des adjudications ne puissent avoir lieu, ce qui entraînerait de nouveaux reports d'échéances, avec leur lot de conséquences financières. En cas de retard dans l'examen de la loi fédérale sur le développement de l'infrastructure ferroviaire, il conviendra d'engager des mesures afin d'accélérer le traitement de la modification de l'arrêté sur le financement du transit alpin.

Crédit d'ensemble pour la NLFA: gestion des crédits par le Conseil fédéral

Dans sa prise de position relative au message sur la vue d'ensemble du FTP adressée aux CTT, la DSN relève que, dans l'ensemble, le système actuel de gestion des crédits a fait la preuve de son efficacité. La pression permanente sur les coûts a eu pour effet de contenir l'évolution des coûts des constructeurs tout en protégeant la Confédération contre d'autres prétentions émanant des cantons, de particuliers ou d'entreprises. La DSN est donc favorable au maintien du système de gestion des crédits mis en place.

Fonds pour les grands projets ferroviaires

La DSN constate qu'en 2007 les crédits budgétaires du fonds FTP alloués pour la NLFA n'ont pas été entièrement utilisés. Dans le message relatif au premier supplément du budget 2008, le Conseil fédéral fait état d'un report de crédit de 139 millions de francs au titre de l'axe du Lötschberg.

La DSN accueille favorablement la proposition du Conseil fédéral de dissocier le financement de la NLFA et du ZEB, notamment en liant le début du remboursement des avances du fonds FTP à la mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard.

De cette manière, il y a de réelles chances pour que les ressources du fonds FTP puissent être affectées en priorité – comme le demande la DSN – à la réalisation de la NLFA et ainsi éviter des reports d'échéances ou des arrêts de chantiers pour cause d'insuffisance des crédits. La DSN est convaincue qu'il convient de donner la priorité aux projets FTP qui améliorent les conditions de réalisation et d'exploitation de la NLFA. Elle pense en particulier aux lignes d'accès à la NLFA par le nord et par le sud, en Suisse, qui font aussi partie du ZEB.

Jusqu'à présent, l'évaluation des mesures de stabilisation et d'optimisation de la NLFA s'est focalisée sur les conséquences en termes de coûts et de délais. A l'avenir, il faudra aussi tenir compte des ressources de plus en plus rares du fonds FTP.

Echéances: mise en service de l'axe du Lötschberg

La DSN prend acte avec satisfaction que l'exploitation de la ligne de base du Lötschberg à plein régime a pu commencer comme prévu lors du changement d'horaire, le 9 décembre 2007, et que depuis elle affiche une stabilité et une fiabilité élevées. La fiabilité de l'installation et de l'exploitation à plus long terme devra être confirmée avec le temps.

Echéances: mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard

La DSN constate que la projection concernant l'échéance de mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard est toujours sujette à de grandes incertitudes. Cette échéance aujourd'hui prévue en décembre 2017 pourrait être anticipée à mi-2016 dans le meilleur des cas, mais elle pourrait aussi être reportée jusqu'au milieu de l'année 2020. Certains risques sur délais qui ont été identifiés peuvent devenir critiques pour la date de mise en service tandis que d'autres n'affectent qu'un tronçon sans mettre en péril l'échéance générale. Pour stabiliser le calendrier général, ATG envisage et examine en permanence de nouvelles mesures.

La mise à jour et le réexamen du calendrier général exigés par la DSN ne sont pas encore complètement terminés. Les affirmations actuelles concernant les échéances doivent donc être interprétées avec une certaine retenue. La DSN demande à ATG qu'au cours de l'année 2008 la fiabilité des projections soit améliorée, de sorte que les risques sur délais puissent être calculés avec une plus grande précision et deviennent ainsi maîtrisables.

La DSN relève que la projection de l'échéance de mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard a aussi des implications pour la politique de transfert modal et

pour la politique budgétaire. Le Parlement n'a pas fixé d'échéance contraignante pour la mise en service des différents ouvrages de la NLFA. Les échéances cibles ont été définies dans les conventions AlpTransit conclues entre le Conseil fédéral et les constructeurs. Dans le message sur le projet de législation concernant le transport des marchandises et dans le message sur la vue d'ensemble du FTP, le Conseil fédéral propose au Parlement de lier directement l'objectif de transfert et le début du remboursement des avances du fonds FTP à l'ouverture du tunnel de base du Saint-Gothard.

Echéances: mise en service du tunnel de base du Ceneri

La DSN constate que la projection concernant l'échéance de mise en service du tunnel de base du Ceneri est, elle aussi, toujours sujette à de grandes incertitudes. Cette échéance aujourd'hui prévue en décembre 2019 pourrait être reportée jusqu'au milieu de 2022 dans le pire des cas. Pour l'instant, il n'y a aucune chance d'assister à une anticipation de la date de mise en service.

Adjudication de la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard et révision de la législation sur les marchés publics

S'agissant de la révision de la législation fédérale sur les marchés publics, la DSN appuie l'initiative du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et la décision du Conseil fédéral d'approfondir l'examen de la question des possibilités de recours. Au sein de la DSN, certaines voix ont toutefois laissé entendre que le droit de recours actuel a permis de trouver de bonnes solutions et que d'une manière générale, il convient de maintenir une possibilité de recours avec effet suspensif. La délégation est par ailleurs consciente du fait que d'éventuelles adaptations du droit régissant les marchés publics ne déploieront pratiquement plus aucun effet pour la NLFA.

Recommandations de la Comco en matière d'approvisionnement en ciment et en béton pour les grands projets

La DSN a recommandé à l'OFT et à ATG d'examiner les propositions de la Commission de la concurrence (Comco) lors de la préparation des appels d'offres relatifs aux principaux lots de gros œuvre du tunnel de base du Ceneri et de les mettre en application, dans la limite des possibilités offertes par les prescriptions de la Confédération actuelles. En 2008, elle continuera de s'intéresser à cette problématique dans le cadre de l'appel d'offres du lot de gros œuvre principal du tunnel de base du Ceneri.

Redécoupage des lots de Faido et Sedrun

La DSN attend d'ATG qu'elle prenne ses décisions exécutives après la décision de principe sur la réalisation échelonnée du redécoupage des lots le plus tard possible, qu'elle motive ses décisions et qu'elle documente la mise en œuvre des mesures. ATG devra notamment accorder le plus grand soin à la présentation des surcoûts, d'une part, et à la réduction des risques, la réduction des coûts et la réalisation de gains de temps, d'autre part.

Risques sur le tronçon Faido–Sedrun

Malgré les récentes améliorations constatées sur le tronçon de Faido en direction de Sedrun, la DSN considère que la situation n'est pas encore normalisée. Elle soutient donc la décision prise par ATG d'instituer un groupe de travail chargé du suivi du percement. Durant l'exercice en cours, la DSN s'informerera régulièrement et de manière détaillée sur l'évolution de la situation à Faido et vouera la plus grande attention aux effets sur les coûts et sur les délais.

Tunnel de base du Ceneri

Mi-avril 2008, la DSN s'est rendue sur place afin de s'informer de la situation sur les différents chantiers du tunnel de base du Ceneri. Elle estime que les travaux de cet ouvrage sont en bonne voie, même si l'appel d'offres pour le principal lot de gros œuvre affiche un certain retard. En 2008 aussi, le suivi de l'évolution des projets du tunnel de base du Ceneri constituera l'une des principales priorités de la DSN (risques sur délais et projections voir paragraphe «Echéances: mise en service du tunnel de base du Ceneri» ci-dessus).

Conditions de travail sur les chantiers de la NLFA

La DSN soutient les efforts déployés par le SECO pour faire appliquer systématiquement les dispositions de la loi sur le travail, notamment en matière de pauses. Elle l'encourage, ainsi que la Suva, à continuer de prendre toutes les mesures nécessaires pour que, dans l'intérêt d'une prévention efficace des accidents, les entrepreneurs accordent l'attention nécessaire aux pauses de récupération.

Exploitation: ETCS Level 2

La DSN considère que le projet ETCS est en bonne voie. L'ETCS Level 2 affiche une grande fiabilité dans le tunnel de base du Lætschberg. La priorité doit maintenant être mise sur l'analyse des enseignements tirés de l'exploitation du nouveau tronçon de Rail 2000 et du tunnel de base du Lætschberg, afin de pouvoir les mettre en application dans le cadre de l'exploitation du tunnel de base du Saint-Gothard. A cette fin, le BLS a conclu une convention sur le transfert de savoir-faire avec ATG. La DSN va suivre attentivement l'évolution de ce dossier.

Mise en service de l'axe du Lætschberg

Pour la DSN, la dissolution de BLS AT et son intégration dans une nouvelle société d'infrastructure revêt une importance capitale, notamment dans l'optique du transfert des responsabilités concernant le tunnel de base du Lætschberg.

C'est pourquoi elle recommande aux CTT ainsi qu'aux CdF et à la DélFin d'assurer le suivi parlementaire du transfert de l'infrastructure du BLS SA, en particulier de sa filiale BLS AT, dans la nouvelle société d'infrastructure BLS Réseau SA, envisagé au 1^{er} janvier 2009.

Selon la DSN, il convient notamment de veiller aux aspects suivants:

- 1. Tous les actifs et les passifs de BLS AT, en particulier les créances en cours (par exemple les prétentions supplémentaires qui n'auront pas encore été apurées, ainsi que les prétentions en garantie envers les consortiums), devront être évalués correctement et être portés intégralement au bilan d'ouverture de BLS Réseau SA.*
- 2. Toute l'attention requise devra être accordée au bon déroulement du transfert sur le plan juridique.*

Préparation de la mise en service de l'axe du Saint-Gothard

La DSN évalue positivement l'évolution des travaux concernant la mise en service de l'axe du Saint-Gothard. Le concept du gestionnaire d'infrastructure du tunnel de base devrait être présenté courant 2008; il règlera les questions d'exploitation, d'entretien, d'alerte et de sauvetage, d'alimentation électrique en général, de matériel roulant et de sûreté. La DSN suivra attentivement les préparatifs en vue de la mise en service.

Raccordements à la NLFA

Les lignes d'accès à la NLFA en Suisse et à l'étranger se situent hors du périmètre de la NLFA et donc hors de la sphère de compétences de la DSN définie dans l'arrêté sur le transit alpin. La DSN a attiré l'attention des CTT sur le fait que le suivi parlementaire de ces projets, au sujet desquels des décisions doivent encore être prises, incombe aux commissions législatives compétentes. Elle demande occasionnellement des renseignements sur l'avancement de ces projets dans la mesure où cela peut influencer l'analyse d'autres questions dans le périmètre de la NLFA. Dans le cadre des échanges d'informations entre les instances concernées, la DSN informe les CTT d'éventuels éléments nouveaux lors des comptes rendus oraux de ses membres.

Table des matières

Condensé	3312
Liste des abréviations	3326
I. Introduction	3328
II. Surveillance	3330
1 Surveillance du projet de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA)	3330
1.1 Réalisation de la NLFA: répartition des compétences	3330
1.2 Relations entre la haute surveillance parlementaire et la surveillance du Conseil fédéral sur la NLFA	3331
1.3 Relations entre la DSN et les commissions mères, ainsi que la Délégation des finances	3332
1.4 Comptes rendus aux commissions mères	3334
2 La Délégation de surveillance de la NLFA	3335
2.1 Droits, obligations et instruments à disposition	3335
2.2 Lignes directrices de la DSN	3337
2.3 Instructions de la DSN relatives au traitement de ses procès-verbaux et autres documents	3337
2.4 Composition	3338
2.5 Séances de la délégation	3339
2.6 Comptes rendus du Conseil fédéral, du CDF, de l'OFT et des constructeurs à la DSN	3340
2.6.1 Décisions du Conseil fédéral	3340
2.6.2 Rapports d'étape sur la NLFA de l'OFT	3340
2.6.3 Rapports d'événement des constructeurs	3341
2.6.4 Rapports du CDF	3341
2.6.5 Contrôles complémentaires et spéciaux de l'OFT	3342
III. Priorité thématique «Pilotage du projet»: prestations, coûts, crédits et échéances	3343
3 Prestations	3343
3.1 Modifications de la commande de la Confédération jusqu'en 2007	3343
3.2 Nouvelle commande proposée: alimentation en courant de traction et mise en service de l'axe du Saint-Gothard	3343
3.3 Appréciation de la DSN	3344
4 Coûts	3345
4.1 Généralités et vue d'ensemble	3345
4.1.1 Relations entre coûts et crédits	3345
4.1.2 Distinction entre coûts du projet et frais financiers	3345
4.2 Projection des coûts du projet et des frais financiers jusqu'à la fin du projet	3347
4.2.1 Projection des coûts du projet jusqu'à la fin du projet	3347

4.2.2	Projection des frais financiers jusqu'à la fin du projet	3348
4.2.3	Projection des coûts du projet et des frais financiers jusqu'à la fin du projet	3349
4.2.4	Appréciation de la DSN	3350
4.3	Coûts du projet: évolution	3350
4.3.1	Coût global de la NLFA	3350
4.3.2	Axe du Løetschberg	3353
4.3.3	Axe du Saint-Gothard	3357
4.3.4	Aménagements des lignes du reste du réseau	3362
4.3.5	Autres ouvrages	3362
4.3.6	Appréciation de la DSN	3362
4.4	Coûts du projet: analyse des risques	3363
4.4.1	Etat des risques pour l'ensemble de la NLFA	3363
4.4.2	Etat des risques sur l'axe du Saint-Gothard	3365
4.4.3	Etat des risques sur l'axe du Løetschberg	3365
4.4.4	Risques hors du périmètre de la NLFA	3365
4.4.5	Point de vue du Contrôle fédéral des finances	3366
4.4.6	Appréciation de la DSN	3366
4.5	Frais financiers: charges dues au renchérissement, aux intérêts intercalaires et à la TVA	3367
4.5.1	Généralités	3367
4.5.2	Evolution et détermination de l'IRN	3367
4.5.3	Adaptation de l'IRN	3368
4.5.4	Appréciation de la DSN	3369
5	Economies de coûts: optimisation et adaptation du projet	3370
5.1	Mesures de compensation des constructeurs	3370
5.1.1	Sur l'axe du Løetschberg	3370
5.1.2	Sur l'axe du Saint-Gothard	3370
5.1.3	Appréciation de la DSN	3371
5.2	Exclusion d'éléments du projet de la NLFA par le Parlement	3372
5.2.1	Tunnel du Hirzel et tunnel de base du Zimmerberg	3372
5.2.2	Aménagements des lignes du reste du réseau sur l'axe du Saint-Gothard	3372
5.2.3	Appréciation de la DSN	3373
6	Crédits: crédit d'ensemble pour la NLFA et fonds FTP	3373
6.1	Généralités et vue d'ensemble	3373
6.1.1	Crédits d'engagement et crédits budgétaires	3373
6.2	Crédit d'ensemble pour la NLFA: adaptation	3374
6.2.1	Evolution depuis 1998	3374
6.2.2	Déficit de financement	3374
6.2.3	Adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA: message sur la vue d'ensemble du FTP	3374
6.2.4	Appréciation de la DSN	3375
6.3	Crédit d'ensemble pour la NLFA: gestion des crédits par le Conseil fédéral	3376
6.3.1	Libération des réserves	3376

6.3.2 Rallonge de crédit à raison du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA	3376
6.3.3 Appréciation de la DSN	3377
6.4 Fonds pour les grands projets ferroviaires	3377
6.4.1 Crédits budgétaires	3377
6.4.2 Dissociation du financement de la NLFA et du ZEB	3378
6.4.3 Simulation du fonds et planification de trésorerie de la NLFA	3378
6.4.4 Appréciation de l'Administration fédérale des finances	3378
6.4.5 Appréciation de la DSN	3379
7 Echéances	3379
7.1 Généralités et vue d'ensemble	3379
7.2 Axe du Lötschberg	3380
7.2.1 Mise en service réussie de la ligne de base du Lötschberg	3380
7.2.2 Appréciation de la DSN	3380
7.3 Date de mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard	3380
7.3.1 Projection et risques selon les constructeurs et l'OFT	3380
7.3.2 Appréciation de la DSN	3382
7.4 Date de mise en service du tunnel de base du Ceneri	3383
7.4.1 Projection et risques selon les constructeurs et l'OFT	3383
7.4.2 Appréciation de la DSN	3383
IV. Priorité thématique «Tunnels»: adjudications, construction et équipements	3384
8 Adjudication de la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard	3384
8.1 Contexte général	3384
8.2 Procédure de recours auprès du Tribunal administratif fédéral	3384
8.3 Conséquences financières et incidences sur la planification	3385
8.4 Révision de la loi fédérale sur les marchés publics	3385
8.5 Etalon des coûts de la technique ferroviaire dans les tunnels de base	3386
8.6 Appréciation de la DSN	3386
9 Recommandations de la Comco en matière d'approvisionnement en ciment et en béton pour les grands projets	3386
9.1 Contexte général	3386
9.2 Résultats de l'enquête	3387
9.3 Recommandations de la Comco au Conseil fédéral	3387
9.4 Appréciation de la DSN	3388
10 Redécoupage des lots de Faido et Sedrun	3389
10.1 Contexte général	3389
10.2 Conséquences financières et incidences sur la planification	3389
10.3 Recommandation de la DSN à l'OFT	3390
10.4 Appréciation de la DSN	3390

11 Risques sur le tronçon Faido–Sedrun	3390
11.1 Contexte général	3390
11.2 Evolution et risques	3391
11.3 Visite du chantier de Faido	3391
11.4 Conséquences financières et incidences sur la planification	3392
11.5 Appréciation de la DSN	3392
12 Tunnel de base du Ceneri	3392
12.1 Contexte général	3392
12.2 Appel d’offres du principal lot de gros œuvre	3393
12.3 Appréciation de la DSN	3394
13 Conditions de travail sur les chantiers de la NLFA	3394
13.1 Sécurité au travail	3394
13.2 Conditions de travail	3394
13.3 Grève sur les chantiers de la NLFA	3395
13.4 Appréciation de la DSN	3396
V. Priorité thématique «Préparation de l’exploitation et mise en service»	3397
14 ETCS Level 2	3397
14.1 ETCS Level 2 dans le tunnel de base du Løetschberg	3397
14.2 ETCS Level 2 dans le tunnel de base du Saint-Gothard	3397
14.3 Recommandation de la DSN aux Commissions des finances: financement séparé pour les développements de projet et les développements technologiques	3398
14.4 Appréciation de la DSN	3399
15 Mise en service de l’axe du Løetschberg	3399
15.1 Mise en service du tunnel de base du Løetschberg	3399
15.2 Enseignements pour la mise en service de l’axe du Saint-Gothard	3399
15.3 Fin du projet de construction et constitution d’une nouvelle société d’infrastructure BLS Réseau SA	3400
15.4 Appréciation de la DSN	3400
16 Préparation de la mise en service de l’axe du Saint-Gothard	3401
16.1 Financement de la mise en service et de l’alimentation en courant de traction	3401
16.2 Planification et organisation de la mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard	3401
16.3 Porta Alpina	3402
16.4 Appréciation de la DSN	3402
VI. Priorité thématique «Contexte général»	3403
17 Raccordements à la NLFA	3403
17.1 Lignes d’accès par le sud en Suisse et en Italie	3403
17.2 Lignes d’accès par le nord en Allemagne	3403

17.3 Avant-projet «Uri montagne long – Axen»	3404
17.4 Appréciation de la DSN	3404
VII. Conclusion	3406

Table des annexes

Recommandations de la Délégation de surveillance de la NLFA	
1.1 aux commissions mères depuis 2007	3407
1.2 aux autorités fédérales depuis 2007	3410
Propositions de la Délégation de surveillance de la NLFA	
1.3 aux commissions depuis 2007	3411
Fondements juridiques et messages	
2.1 Fondements juridiques et politiques	3412
2.2 Bases légales	3416
2.3 Messages et rapports du Conseil fédéral	3419
Interventions parlementaires	
3 Interventions parlementaires en rapport avec la NLFA depuis 2007	3420
Décisions du Conseil fédéral et rapports du CDF, de l'OFT et des constructeurs	
4.1 Liste des décisions du Conseil fédéral en rapport avec la NLFA depuis 2007	3422
4.2 Liste des rapports d'événement des constructeurs depuis 2007	3425
4.3 Liste des principaux contrôles du CDF et de l'OFT et notes du CDF à la DSN depuis 2007	3426
Coûts	
5.1 Evolution des coûts de référence initiaux de 1998 jusqu'aux coûts finals prévisionnels à fin 2007 (tableau et graphique)	3427
5.2 Evolution de la projection des coûts du projet de la NLFA de 1998 à 2007	3429
Crédits	
6.1 Typologie des crédits de la Confédération en rapport avec la NLFA	3431
6.2 Crédit d'ensemble pour la NLFA: évolution des crédits d'engagement de 1998 à fin 2007 (tableau et remarques)	3432
6.3 Simulation du fonds FTP (situation Compte d'Etat 2007 y c. message sur la vue d'ensemble du FTP)	3436
Compétences	
7 Principales instances investies de tâches de surveillance, de contrôle et d'exécution dans le cadre de la NLFA (situation avril 2008)	3437

Liste des abréviations

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

MGB	Matterhorn Gotthard Bahn AG
NLFA	Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
OMP	Ordonnance sur les marchés publics
Otransa	Ordonnance sur le transit alpin
RhB	Rhätische Bahn AG (Chemins de fer rhétiques)
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SOB	Schweizerische Südostbahn AG
SPFA	Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin
TAF	Tribunal administratif fédéral
Suva	Caisse nationale suisse en cas d'accidents
TBC	Tunnel de base du Ceneri
TBG	Tunnel de base du Saint-Gothard
TBL	Tunnel de base du Lötschberg
TVA	TVA
ZEB	Développement de l'infrastructure ferroviaire
ZIW	Zürcher Index für Wohnungsbaukosten (indice zurichois des coûts de la construction de logements)

Rapport

I. Introduction

Au cours de la période sous revue, des progrès significatifs ont été réalisés dans la construction de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) et des étapes capitales ont été franchies. Les risques du projet et les besoins financiers ont fait l'objet d'une nouvelle évaluation qui servira de référence lors de l'examen parlementaire de la vue d'ensemble du FTP.

Sur l'axe du Lötschberg, grâce aux efforts coordonnés de tous les intervenants, les courses d'entraînement avec des trains de marchandises ont pu débuter en juin 2007 et l'exploitation commerciale à plein régime avec des trains de voyageurs lors du changement d'horaire 2007/2008. La commande de la Confédération a ainsi pu être honorée dans les délais impartis. Les premiers mois d'exploitation du tunnel de base du Lötschberg sont concluants. Aux heures de pointe, le trafic voyageurs atteint la limite des capacités. La fiabilité de l'installation et de l'exploitation à plus long terme devra être confirmée avec le temps.

Début avril 2008, 109 km des quelques 153,5 km de tunnels, puits et galeries du tunnel de base du Saint-Gothard, soit 71 % de l'ouvrage, étaient creusés. L'approbation des plans du projet «Uri 2006» a été délivrée, clarifiant ainsi la situation du raccordement à la ligne principale au nord du tunnel de base du Saint-Gothard. La jonction entre les lots d'Amsteg et de Sedrun a pu se faire en avance sur le programme prévu et avec une précision remarquable.

Les procédures de recours contre les adjudications du lot de gros œuvre du tunnel d'Erstfeld d'une part et de la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard d'autre part se sont conclues favorablement pour la Confédération. Le contrat d'entreprise d'Erstfeld a été signé fin mars 2007. Les premiers tirs d'explosifs de la galerie d'accès du tunnelier ont eu lieu en août et la construction proprement dite du dernier tronçon du tunnel de base a pu commencer en décembre. En retirant son recours contre l'adjudication de la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard, le consortium suisse concerné s'est rangé du côté de l'intérêt national. Les travaux préliminaires en vue de l'installation des équipements ferroviaires peuvent donc commencer. La réserve de temps d'une demi-année a été entièrement consommée par suite du recours.

Le percement du tronçon de Faido en direction de Sedrun, qui a commencé au cours du deuxième semestre 2007, présente des risques. L'abatage progresse lentement et la longueur des galeries qui doivent encore être creusées correspond approximativement à celle du tunnel routier du Saint-Gothard, en partie à travers des configurations rocheuses très perturbées.

Au tunnel de base du Ceneri, le premier tir d'explosifs de la galerie d'accès de Sigirino, d'une longueur de 2,3 km, a eu lieu en septembre 2007 et l'abatage au tunnelier a commencé mi-février 2008. Début avril 2008, le conseil d'administration d'AlpTransit Gothard SA (ATG) a ouvert l'appel d'offres pour le dernier grand lot de gros œuvre (tubes principaux du tunnel).

Suite à un examen approfondi et à une réévaluation globale des coûts et des risques affectant l'axe du Saint-Gothard, ATG et l'Office fédéral des transports (OFT) ont pu présenter des bases solides et fiables pour déterminer les besoins financiers de la NLFA jusqu'à la fin du projet. Se fondant sur ces projections, dans son message sur la vue d'ensemble du FTP le Conseil fédéral propose au Parlement de couvrir les besoins financiers désormais estimés à 19,1 milliards de francs (prix 1998) en modifiant le crédit d'ensemble pour la NLFA. La Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) a transmis une prise de position écrite accompagnée d'une proposition aux Commissions des transports et des télécommunications (CTT), qui sont chargées de l'examen préalable du message. Il appartient désormais au Parlement de fixer le cadre financier pour la poursuite du projet NLFA d'ici fin 2008–début 2009.

Début février 2008, la DSN a appris avec tristesse le décès du président du conseil d'administration d'ATG. Peter Testoni restera dans les annales de la NLFA comme l'un des parrains de ce projet qu'il a accompagné tout d'abord en qualité de sous-directeur de l'OFT puis, après sa retraite, en tant que président du conseil d'administration d'ATG.

Le présent rapport d'activité passe en revue les principaux développements du projet NLFA au cours de l'année 2007 et, par souci d'actualité, du premier trimestre 2008, dans l'optique de la haute surveillance parlementaire.

Il rend compte des principales investigations et observations de la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) ainsi que de ses recommandations, prises de position et propositions adressées aux Commissions des finances (CdF), aux Commissions de gestion (CdG) et aux Commissions des transports et des télécommunications (CTT).

Dans les domaines des prestations, des coûts, des crédits et des échéances, il restitue sous une forme succincte les observations et appréciations formulées par l'OFT dans ses rapports d'étape, en y ajoutant l'appréciation de la DSN dans l'optique de la haute surveillance parlementaire. D'autres informations sur la situation individuelle des ouvrages sont données dans les résumés des rapports d'étape de l'OFT, lesquels sont accessibles au public.

II. Surveillance

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

1.1 Réalisation de la NLFA: répartition des compétences

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

Le *Parlement* passe commande de la NLFA et exerce la haute surveillance sur la réalisation du projet défini dans l'arrêté sur le transit alpin¹. Lors du vote sur le financement des transports publics (FTP) de 1998, le peuple et le Parlement ont redimensionné le projet et réglé son financement différemment. Pour exercer sa haute surveillance, le Parlement a institué la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) dont la mission consiste principalement à contrôler l'activité du Conseil fédéral, du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et de l'Office fédéral des transports (OFT).

Le *Conseil fédéral* est responsable de l'application du droit relatif au transit alpin et de la réalisation générale du projet. Il exécute les mandats que lui confie le Parlement et exerce la surveillance stratégique du projet². Il a passé des conventions sur les prestations commandées avec les constructeurs et les entreprises de chemin de fer³ et a réglé les tâches et compétences des divers intervenants dans l'ordonnance sur le transit alpin⁴. Par ailleurs, conformément à l'arrêté sur le financement du transit alpin⁵, le Conseil fédéral gère le crédit d'ensemble pour la NLFA. Il peut l'augmenter à raison du renchérissement attesté, des intérêts intercalaires et de la TVA, libérer des réserves en faveur des crédits d'engagement lorsque certaines conditions sont remplies, libérer les crédits d'engagement par tranches, procéder à des transferts mineurs entre les crédits d'engagement du crédit d'ensemble et enfin négocier des solutions de financement spécifiques – à l'intérieur du crédit d'ensemble – dans le but d'améliorer la rentabilité des ressources investies.

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

¹ 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**)

² Art. 19, al. 1, arrêté sur le transit alpin

³ Conventions du 5 juillet 2000 entre la Confédération et les constructeurs CFF, ATG, BLS et BLS AT (conventions AlpTransit; FF **2000** 5169)

⁴ 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**)

⁵ Arrêté fédéral du 8 décembre 1999 sur le nouveau crédit global pour la NLFA (arrêté sur le financement du transit alpin; FF **2000** 142)

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

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

En tant que futurs exploitants des tunnels de base, les CFF et le BLS représentent les intérêts du *gestionnaire de l'infrastructure* vis-à-vis des constructeurs⁶.

Les *constructeurs* assument la fonction du maître d'ouvrage pour le compte du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Les constructeurs des tunnels de base sont les sociétés anonymes AlpTransit Gothard (ATG) et BLS AlpTransit (BLS AT). Les CFF et le BLS se sont engagés à transférer à leurs filiales ATG et BLS AT tous les droits et obligations nécessaires à l'établissement des plans et à la construction des infrastructures commandées⁷. L'influence des CFF et du BLS sur leurs filiales se limite aux attributions légales de l'assemblée générale⁸. Les filiales ATG et BLS AT sont seules responsables envers la Confédération de la planification consciencieuse et de la réalisation des infrastructures, conformément à la commande de la Confédération, ainsi que de l'emploi efficace des moyens financiers mis à disposition⁹. Les constructeurs répondent de tous les risques inhérents aux études de projet, aux appels d'offres, à l'adjudication des travaux et à la construction des ouvrages. Les appels d'offres des constructeurs sont soumis à la législation fédérale sur les marchés publics¹⁰. Enfin, les constructeurs appliquent la législation en veillant à utiliser des technologies conformes à l'état de la science.

Les constructeurs répondent en principe de tous les risques, à l'exception de certains facteurs spécifiques dont la responsabilité incombe à la Confédération¹¹.

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

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

Les tâches de surveillance qui incombent au Parlement et au Conseil fédéral sont délimitées conformément au principe de la séparation des pouvoirs.

La Constitution fédérale investit le *Conseil fédéral* de la compétence de surveiller l'administration fédérale et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération¹² (*obligation de surveillance*). Le Conseil fédéral

⁶ Art. 8, al. 1, convention AlpTransit avec les CFF

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

⁷ Art. 4, al. 1, conventions AlpTransit avec les CFF et le BLS

⁸ Art. 6, al. 1, conventions AlpTransit avec les CFF et le BLS

⁹ Art. 4, al. 1, conventions AlpTransit avec ATG et BLS AT

¹⁰ Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1)
Ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (OMP; RS 172.056.11)

¹¹ Art. 5, al. 2, conventions AlpTransit avec ATG et BLS AT

¹² Art. 187, al. 1, de la Constitution (cst.; RS 101)

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

L'*Assemblée fédérale* exerce la haute surveillance sur le Conseil fédéral et sur l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération¹³ (*obligation de haute surveillance*). Le secret de fonction ne peut être opposé aux délégations des commissions de contrôle qui sont instituées par la loi¹⁴ (*droits à l'information*). Conformément à la loi sur le Parlement, le mandat de haute surveillance ne confère *pas* la compétence d'annuler ou de modifier des décisions¹⁵ (*aucun droit de donner des instructions*). Les délégations de haute surveillance du Parlement ont une *obligation de rendre des comptes* à leurs commissions mères.

Dans le cadre de sa haute surveillance, la DSN évalue si et comment le Conseil fédéral remplit sa fonction de surveillance dans le domaine de la réalisation de la NLFA. La haute surveillance de la délégation est sélective et thématique. La surveillance directe du Conseil fédéral est générale, absolue et exhaustive.

La DSN n'a aucun pouvoir de décision ou droit de donner des instructions. Elle peut adresser des recommandations au Conseil fédéral, à l'administration fédérale et aux autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. Seul le Conseil fédéral a des compétences en matière de surveillance ainsi que le pouvoir de décision et le droit de donner des instructions.

1.3 Relations entre la DSN et les commissions mères, ainsi que la Délégation des finances

Plusieurs commissions et délégations du Parlement traitent d'objets en rapport avec la NLFA. La Conférence des collèges présidentiels des commissions et délégations de surveillance (CPSur)¹⁶ a précisé et réglementé les relations entre la DSN, les commissions de contrôle (CdF et CdG), les commissions législatives compétentes (CTT) et la Délégation des finances des Chambres fédérales (DélFin) dans des «principes d'action»¹⁷:

- Dans le cadre de leurs attributions de *haute surveillance financière*, les CdF examinent le budget, les suppléments du budget et les comptes du Fonds pour les grands projets ferroviaires (fonds FTP). La haute surveillance financière sur *l'exploitation* de la NLFA fait également partie de la sphère de

¹³ Art. 169, al. 1, cst.

¹⁴ Art. 169, al. 2, cst.

¹⁵ Art. 26, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10)

¹⁶ Art. 54 LParl

¹⁷ 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), adoptée par la CPSur élargie aux collèges présidentiels des CTT (voir document n° 47 du Manuel de l'Assemblée fédérale)

compétences des CdF (certains coûts subséquents de l'exploitation ferroviaire sont financés par le biais du budget ordinaire de la Confédération). Les CdF examinent également les rapports d'étape de l'OFT relatifs aux projets FTP (Rail 2000, raccordement aux LGV, mesures de lutte contre le bruit) et à l'ETCS.

- Dans le cadre de ses attributions de *haute surveillance financière concomitante*, la *DéFin* approuve les crédits du fonds FTP qui sont décidés par la voie urgente, conformément à l'art. 34 de la loi sur les finances de la Confédération¹⁸. Elle reçoit les rapports d'étape sur la NLFA de l'OFT pour information (rapport principal compris), leur examen étant du ressort exclusif de la DSN¹⁹.
- Dans le cadre de leurs attributions de *haute surveillance administrative*, les *CdG* examinent le rapport de gestion du Conseil fédéral. Le cas échéant, une haute surveillance administrative sur l'*exploitation* de la NLFA relève aussi de la sphère de compétences des *CdG*.
- Dans le cadre de leurs *attributions législatives*, les *CTT* examinent les dossiers ayant un rapport avec la NLFA qui leurs sont soumis (bases légales relatives aux projets FTP et à leur financement). Elles suivent également l'évolution sociale et politique et élaborent des propositions dans leur sphère de compétences²⁰.
- La DSN exerce la *haute surveillance financière et administrative sur la NLFA* sur mandat du Parlement²¹. Elle examine les rapports d'étape sur la NLFA de l'OFT (rapport principal). Ses compétences de haute surveillance sont limitées à la *construction* de la NLFA dans le périmètre défini par l'arrêté sur le transit alpin²². De ce fait, la haute surveillance (CdF, DéFin et CdG) et le suivi de l'évolution (CTT) dans les domaines de l'exploitation de la NLFA, de la planification des lignes d'accès à la NLFA en Suisse et à l'étranger ainsi que des autres projets FTP (Rail 2000, raccordement aux LGV et mesures de lutte contre le bruit, développement de l'infrastructure ferroviaire ZEB) ne sont pas du ressort de la DSN. Lorsque ces aspects ont des incidences sur des décisions relatives à la construction de la NLFA, la délégation en tient cependant compte dans sa réflexion²³.

Dans l'exercice de sa haute surveillance, la DSN met l'accent sur la conformité des prestations fournies à la commande de la Confédération, ainsi que sur le respect des coûts, des crédits, des échéances et du cadre juridique. Il lui incombe aussi de contrôler l'organisation du projet, la structure de la surveillance et l'exercice effectif, par le Conseil fédéral et les organes compétents, de leurs fonctions de surveillance et de pilotage.

¹⁸ Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0)

¹⁹ Art. 4 de l'arrêté sur le financement du transit alpin en relation avec le ch. 5.3 des principes d'action concernant la haute surveillance sur la NLFA

²⁰ Art. 44, al. 1, let. a à d, LParl

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

²² Art. 20, al. 3, 3^e phrase, arrêté sur le transit alpin

²³ Ch. 2.2 principes d'action concernant la haute surveillance sur la NLFA

1.4

Comptes rendus aux commissions mères

La DSN fait annuellement rapport sur ses activités de surveillance aux commissions de contrôle (CdF et CdG) et aux commissions législatives compétentes (CTT) des Chambres²⁴. La DélFin reçoit également le rapport pour information. La présentation du rapport devant le Parlement est mise à l'ordre du jour des deux Chambres en alternance par les CdG et les CdF. En 2008, ce sera le tour des CdF. Le rapport d'activité de la DSN a pour but de signaler suffisamment tôt aux instances compétentes certains développements porteurs de risques qui sont observés dans le cadre de la réalisation de la NLFA.

Le 19 mars 2007, la DSN a remis un «Rapport relatif aux investigations de son groupe de travail sur les reproches formulés en rapport avec l'adjudication du lot de gros œuvre 151 (Erstfeld) par AlpTransit Gothard SA»²⁵ aux commissions mères. La DSN s'est déjà longuement penchée sur cette question dans son dernier rapport d'activité²⁶.

Durant l'exercice écoulé, le bilan des séances de la DSN a été régulièrement rapporté aux commissions mères (CdF, CdG, CTT) par les membres qui les représentent au sein de la délégation. Suite à certaines questions émanant de ces commissions, la délégation a dû leur fournir une documentation supplémentaire.

Mi-février 2008, la CdG-N a transmis diverses questions à la DSN au sujet des prétentions supplémentaires (*claims*) ainsi que des provisions constituées à ce titre pour les axes du Lœtschberg et du Saint-Gothard (voir paragraphe suivant), de la prise en considération des risques de projet dans les crédits du crédit d'ensemble pour la NLFA et du fonds FTP (ch. 4.4 et 6.2.3) et enfin de quelques points sensibles concernant l'exploitation de l'axe du Lœtschberg (ch. 14 et 15). Les réponses à ces questions seront développées dans la suite de ce rapport, plus précisément dans les sections indiquées entre parenthèses.

La DSN demande régulièrement des informations sur l'évolution des prétentions supplémentaires aux constructeurs. Les commissions mères en sont informées de manière succincte dans le cadre des comptes rendus oraux de leurs délégués. Au printemps 2008, trois dossiers étaient encore en suspens auprès de BLS AT (Ferden, Rarogne, technique ferroviaire). Des provisions ont été constituées à cette fin dans la projection du coût final de BLS AT. Par ailleurs, il faut encore relever l'existence de créances d'un sous-traitant envers son consortium découlant de la convention nationale et d'une petite créance relative aux suppléments demandés pour la coordination de certains travaux. Pour éviter de fragiliser la position de BLS AT dans les négociations, conciliations ou procédures judiciaires en cours, la DSN se conforme à une pratique bien établie selon laquelle les montants provisionnés ne sont pas divulgués. La projection du coût final de BLS AT est en diminution constante depuis 2005, ce qui indique que des provisions ont pu être dissoutes en cas de négociations fructueuses. Par ailleurs, l'OFT estime que le risque sur coûts (opportunités et risques) d'ici la présentation du décompte final, début 2009, est désormais très faible, en particulier du fait que les prétentions supplémentaires probables et effectives – si elles ont

²⁴ Art. 20, al. 5, arrêté sur le transit alpin

²⁵ FF 2007 3423

²⁶ Rapport d'activité de la DSN du 7 mai 2007 (FF 2007 3259)

été admises – sont déjà incluses dans les coûts finals prévisionnels. La DSN informera régulièrement les commissions mères de l'évolution de la situation à l'occasion des comptes rendus oraux de ses membres.

2 La Délégation de surveillance de la NLFA

2.1 Droits, obligations et instruments à disposition

La DSN a les mêmes droits (*droits à l'information*) et les mêmes obligations (*obligation de maintien du secret de fonction*) que la DélFin et les CdG²⁷. Cette question a déjà été longuement analysée dans le dernier rapport d'activité de la délégation²⁸.

En vertu des pouvoirs que lui confère la loi, la DSN peut recourir aux instruments suivants pour exercer son influence sur les instances surveillées et sur le processus de décision politique:

- *Propositions aux commissions*: la DSN peut formuler des propositions à l'intention des commissions parlementaires au sujet des objets qu'elles examinent (messages et rapports du Conseil fédéral, initiatives parlementaires, etc.). Les commissions doivent voter sur la proposition de la délégation même si celle-ci ne fait l'objet d'aucune discussion. En revanche, il n'est pas nécessaire de coordonner l'examen de la proposition dans les commissions comme cela doit se faire dans la procédure de co-rapports.
- *Prises de position à l'intention des commissions*: la DSN peut aussi prendre position sur des objets examinés par les commissions sans formuler de proposition concrète.
- *Recommandations aux commissions mères*: la DSN informe ses commissions mères de ses constatations au moyen de rapports. 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 mères et formule des recommandations concrètes à leur intention. L'approfondissement des questions soulevées et la mise en œuvre des recommandations sont ensuite du ressort des commissions compétentes, qui en assument alors la responsabilité politique²⁹.
- *Recommandations à l'intention des instances surveillées*: la DSN peut adresser des recommandations directement aux autorités compétentes, à qui il appartient de tenir la DSN informée de leur mise en œuvre. La recommandation de la DSN et la prise de position de l'instance compétente sont publiées si aucun intérêt digne de protection ne s'y oppose³⁰. Cela étant, la DSN n'endosse aucune responsabilité, ni pour les décisions prises par ces instances, ni pour la surveillance directe exercée par le Conseil fédéral sur l'administration fédérale et sur les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. Dans le cadre de la réalisation

²⁷ Art. 20, al. 3, 3^e phrase, arrêté sur le transit alpin

²⁸ Rapport d'activité de la DSN du 7 mai 2007 (FF 2007 3259)

²⁹ Ch. 6.5 principes d'action concernant la haute surveillance sur la NLFA

³⁰ Art. 158 LParl

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

En 2007, la DSN a rédigé une *prise de position* sur des points essentiels du message sur la vue d'ensemble du FTP, en soulignant les aspects propres à la haute surveillance parlementaire sur la réalisation de la NLFA, et l'a transmise aux CTT, en leur qualité de commissions chargées de l'examen préliminaire du projet, le 13 décembre. A cette occasion, elle a également proposé un *complément* à l'arrêté sur le transit alpin (prestations complémentaires au titre de la mise en service de l'axe du Saint-Gothard et de l'alimentation en courant de traction). Dans son rapport d'activité du 7 mai 2007, la DSN s'était déjà largement exprimée sur divers points du projet de vue d'ensemble du FTP mis en consultation. Elle avait alors fait part de ses attentes vis-à-vis du Conseil fédéral et des responsables du projet et formulé une appréciation provisoire à l'intention des commissions mères.

Par ailleurs, depuis début 2007 la DSN a adressé sept recommandations aux commissions mères, dont une dans son dernier rapport d'activité et six à la suite de ses réunions. Les CdF, les CdG et les CTT en ont été informées régulièrement dans le cadre des comptes rendus oraux des délégués. Quatre de ces recommandations ont été réceptionnées et liquidées par les commissions mères, tandis que l'examen de trois d'entre elles est encore en suspens.

Lors de ses réunions, la DSN a encore formulé deux recommandations à l'intention des autorités compétentes et des autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération et elle a pris acte de leurs prises de position, qui abondaient dans le sens de ces recommandations. Dans son dernier rapport d'activité³¹, la délégation a déjà donné des explications circonstanciées au sujet des douze recommandations adressées au DETEC, au DFF et à ATG dans le rapport concernant l'adjudication du lot d'Erstfeld.

La DSN assume la responsabilité politique de ses observations lorsqu'elle ne constate aucune nécessité d'intervenir ou, si une intervention s'impose, lorsqu'elle intervient elle-même. Si elle identifie une nécessité d'intervention dans la sphère de compétences de l'une de ses commissions mères (CdF, CdG et CTT) ou de la DélFin, elle les en informe et formule des propositions concrètes ou des recommandations à leur intention. Dans ce cas, la responsabilité politique est transférée aux commissions mères (ou à la DélFin) à qui les propositions et recommandations de la DSN sont adressées. C'est à elles qu'il appartient alors de décider si et comment elles entendent aborder et concrétiser ces observations et recommandations³².

Durant la période examinée, la DSN a adressé sept recommandations à ses commissions mères (annexe 1.1) et deux aux autorités compétentes (annexe 1.2). Elle a en outre rédigé une prise de position concernant le message sur la vue d'ensemble du FTP à l'intention des CTT, dans laquelle elle a proposé de compléter l'arrêté sur le transit alpin (annexe 1.3).

³¹ Rapport d'activité de la DSN du 7 mai 2007 (FF 2007 3259), annexe 1.3

³² Ch. 5 et 6.5, principes d'action concernant la haute surveillance sur la NLFA

Le présent rapport ne contient aucune nouvelle recommandation de la DSN à l'intention des commissions mères, du Conseil fédéral ou des instances fédérales compétentes.

2.2 Lignes directrices de la DSN

La DSN a adopté des lignes directrices fondées sur les principes d'action de la CPSur concernant la haute surveillance sur la NLFA le 12 septembre 2007. Ce document rassemble les règles d'organisation et de fonctionnement de la DSN qui ne figurent pas dans les principes d'action et qui ressortissent à la sphère de compétences exclusive de la délégation. La DSN y décrit son rôle, règle le conflit entre droits à l'information et obligation de maintenir le secret de fonction (confidentialité), fixe des mesures pour prévenir les indiscretions et concrétise son organisation interne ainsi que sa stratégie de communication. Dans l'annexe 1 des lignes directrices, la DSN expose son point de vue sur l'orientation stratégique de la haute surveillance sur la NLFA, tandis qu'à l'annexe 2 elle dresse la liste de ses résultats. Les lignes directrices sont publiées sur Internet.

2.3 Instructions de la DSN relatives au traitement de ses procès-verbaux et autres documents

Selon l'ordonnance révisée sur l'administration du Parlement³³, les commissions et les délégations de surveillance règlent la remise des procès-verbaux (art. 6, al. 5) et l'attribution des droits d'accès à l'Extranet (art. 6a, al. 3) pour les domaines touchant à la haute surveillance. Forte de ce mandat, en septembre 2007 la DSN a édicté des instructions relatives au traitement de ses procès-verbaux et autres documents, qui sont publiées sur Internet.

Elle y définit le cercle des destinataires de ses procès-verbaux de manière restrictive et fixe quelques règles dont les principales sont rapportées ci-dessous:

- Tous les destinataires des procès-verbaux de la DSN sont liés par l'obligation de maintenir le secret. Cela signifie en particulier qu'ils ne peuvent pas partager les informations dont ils ont eu connaissance avec d'autres personnes. Cela doit notamment garantir que les personnes entendues par la DSN puissent s'exprimer librement et sans subir de préjudice du fait de leurs dépositions véridiques.
- Les décisions et notes de discussion du Conseil fédéral ainsi que les rapports de révision du Contrôle fédéral des finances (CDF) ne sont pas mis à disposition sur l'Extranet.

³³ Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (ordonnance sur l'administration du Parlement, OLPA; RS 171.115), situation au 1^{er} janvier 2008

- Le président de la DSN ou un comité de la DSN peut décider de ne pas diffuser certains documents de la DSN sur l'Extranet.
- Seuls les membres de la DSN et les collaborateurs de son secrétariat ont un droit d'accès à l'Extranet.

2.4 Composition

Les CdF, les CdG et les CTT des deux Chambres délèguent chacune deux membres à la DSN. La présidence annuelle est assumée en alternance par un conseiller national et par un conseiller aux Etats. Pour le reste, la délégation se constitue elle-même³⁴.

Le tableau 1 reflète la composition de la DSN au cours de l'exercice sous revue tandis que le tableau 2 présente la composition de la délégation nouvellement constituée au début de 2008, pour la nouvelle législature.

Tableau 1

Composition de la Délégation de surveillance de la NLFA en 2007

	Commission des transports et des télécommunications	Commission de gestion	Commission des finances
Conseil des Etats	Rolf Büttiker (PRD/SO)	Hansruedi Stadler * (PDC/UR)	Thomas Pfisterer (PRD/AG)
	Ernst Leuenberger (PS/SO)	Hans Hofmann (UDC/ZH)	Simon Epiney (PDC/VS)
Conseil national	Otto Laubacher (UDC/LU)	Sep Cathomas (PDC/GR)	Margret Kiener Nellen (PS/BE)
	Andrea Hämmerle** (PS/GR)	Max Binder (UDC/ZH)	Fabio Abate (PRD/TI)
* **	Président en 2007 Vice-président en 2007		

³⁴ Art. 20, al. 4, arrêté sur le transit alpin

Composition de la Délégation de surveillance de la NLFA en 2008

	Commission des transports et des télécommunications	Commission de gestion	Commission des finances
Conseil national	Andrea Hämmerle** (PS/GR)	Max Binder (UDC/ZH)	Fabio Abate (PRD/TI)
	Peter Föhn* (UDC/SZ)	Sep Cathomas (PDC/GR)	Louis Schelbert* (PES/LU)
Conseil des Etats	Rolf Büttiker*** (PRD/SO)	Hansruedi Stadler (PDC/UR)	Ernst Leuenberger (PS/SO)
	Filippo Lombardi* (PDC/TI)	Hans Hess* (PRD/OW)	This Jenny* (UDC/GL)
* ** ***	Nouveau membre dès 2008 Président en 2008 Vice-président en 2008		

La délégation est assistée par le Secrétariat de la surveillance parlementaire sur les finances et le transit alpin (SPFA).

2.5 Séances de la délégation

En 2007, la DSN s'est réunie à neuf reprises: six fois lors de séances ordinaires et trois fois lors de séances spéciales organisées durant les sessions parlementaires de printemps, d'été et d'hiver. La séance d'avril s'est tenue à Faido (visite du poste multifonction) et Altdorf (échange de vues avec le gouvernement uranais et séance ordinaire).

Début octobre 2006, la DSN avait institué un groupe de travail chargé d'examiner des reproches formulés en rapport avec l'adjudication du lot de gros œuvre du tunnel d'Erstfeld (lot 151). En 2007, ce groupe de travail s'est encore réuni brièvement à quatre reprises pour finaliser son rapport, puis il a été dissous.

Lors de ses réunions, la DSN a examiné huit décisions et notes de discussion du Conseil fédéral (ch. 2.6.1 et annexe 4.1), deux rapports d'étape sur la NLFA de l'OFT établis respectivement au 30 juin et au 31 décembre 2007 (ch. 2.6.2), quatre rapports et déclarations d'événement des constructeurs et des gestionnaires d'infrastructure (ch. 2.6.3 et annexe 4.2), six rapports du CDF (ch. 2.6.4 et annexe 4.3) ainsi que les rapports de gestion 2006 des sociétés anonymes ATG et BLS AT. Elle a également pris connaissance de dix contrôles effectués par l'OFT (ch. 2.6.5 et annexe 4.3).

La DSN a eu plusieurs entretiens avec le chef du DETEC sur des questions stratégiques ressortissant à la sphère de compétences du Conseil fédéral et du département:

- Rapport de la DSN sur l'adjudication du lot d'Erstfeld: prise de position du Conseil fédéral
- Rapport d'activité 2007 de la DSN: prise de position du DETEC

- Message sur la vue d’ensemble du FTP: aspects en rapport avec la NLFA
- Décision du Conseil fédéral du 16 mai 2007 concernant la Porta Alpina
- Tunnel de base du Saint-Gothard: adjudication du lot de technique ferroviaire et proposition en vue d’accélérer le processus de révision partielle de la législation fédérale sur les marchés publics
- Tunnel de base du Saint-Gothard: tronçon Faido–Sedrun
- Contexte général de la NLFA: raccordements sud au Tessin et en Italie

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

Des représentants de la Suva et du SECO ont également fait le point sur les conditions de travail, la sécurité des travailleurs et le respect de la législation sur le travail sur les chantiers de la NLFA. Lors de deux entretiens avec le président de la Commission de la concurrence (Comco), la délégation s’est encore informée des résultats de l’enquête sur les prix du ciment et du béton pratiqués dans les adjudications de la NLFA et des recommandations adressées au Conseil fédéral.

2.6 Comptes rendus du Conseil fédéral, du CDF, de l’OFT et des constructeurs à la DSN

2.6.1 Décisions du Conseil fédéral

La DSN reçoit toutes les décisions et les notes de discussion du Conseil fédéral qui ont un rapport avec la NLFA, y compris les co-rapports des départements (annexe 4.1)³⁵. Ces documents sont communiqués à la délégation au fur et à mesure³⁶.

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

Le DETEC rend compte chaque semestre de l’avancement des travaux de construction et de l’évolution des coûts du projet à la DSN et à la DélFin³⁷. Ces comptes rendus sont standardisés et présentés sous la forme de rapports d’étape sur la NLFA composés d’un rapport complet et d’une version succincte. L’OFT publie les rapports d’étape fin mars et fin septembre de chaque année. Seule la DSN débat du contenu des rapports d’étape, la DélFin ne le recevant qu’à des fins d’information³⁸.

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

³⁵ Art. 20, al. 3, arrêté sur le transit alpin, en relation avec l’art. 154, al. 2, LParl

³⁶ Art. 20, al. 3, arrêté sur le transit alpin, en relation avec l’art. 154, al. 3, LParl

³⁷ Art. 4 arrêté sur le financement du transit alpin

³⁸ Ch. 5.3 principes d’action concernant la haute surveillance sur la NLFA

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

Le présent rapport d'activité se fonde entre autres sur les informations relatives à la situation actuelle, sur les prévisions concernant le projet et sur l'appréciation actualisée des risques qui sont fournies dans le rapport d'étape sur la NLFA 2007/II (situation fin 2007).

2.6.3 Rapports d'événement des constructeurs

Lorsqu'un événement particulier survient entre la publication des rapports d'étape semestriels, les constructeurs et les gestionnaires d'infrastructure désignés en informent l'OFT par écrit au moyen de rapports et de déclarations d'événement (annexe 4.2). Les rapports d'événement renseignent sur des événements extraordinaires, de grande portée politique et ayant d'importantes incidences sur les prestations, les coûts et les délais³⁹. L'OFT les transmet sans délai au Secrétariat général du DETEC et à la DSN. Les déclarations d'événement renseignent sur des événements et incidents inattendus ou sans grande portée politique. Elles sont communiquées à la DSN sur demande.

2.6.4 Rapports du CDF

La DSN reçoit tous les rapports du CDF, résumés compris, concernant les audits qui ont un lien avec la NLFA (y compris les documents relatifs à ces contrôles et l'avis des services contrôlés)⁴⁰. Les rapports du CDF sont remis régulièrement à la DSN (annexe 4.3).

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

Les conclusions du CDF ont été intégrées dans le présent rapport d'activité.

Se fondant sur les conclusions contenues dans les rapports d'audit du CDF, la DSN a adressé deux recommandations aux CdF (annexe 1.1, recommandations 07.01 et 07.02) et une à ATG (annexe 1.2, interdépendances économiques), à laquelle le conseil d'administration de l'entreprise a réagi par une prise de position.

Le point de départ de ce dossier était le suivant: dans le cadre d'un mandat de prestations concernant le lot 620 (tronçon à ciel ouvert dans le secteur Saint-Gothard Sud), le CDF a constaté qu'il existait une interdépendance économique entre l'ingénieur chef de projet, le laboratoire d'essai des matériaux, la centrale à béton et l'entrepreneur et que cela se traduisait par des liens de dépendance indésirables. Cela n'a entraîné aucun préjudice aux dépens de la Confédération, mais le constat dressé

³⁹ Art. 5, al. 2, Otransa

⁴⁰ Art. 20, al. 3, arrêté sur le transit alpin, en relation avec l'art. 154, al. 3, loi sur le Parlement et avec l'art. 4, al. 1 et 2, de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (loi sur le Contrôle des finances, LCF; RS 614.0)

par le CDF a donné l'occasion à la DSN de s'interroger sur les mesures prises par ATG pour déceler l'existence d'interdépendances économiques, tant lors des adjudications qu'au niveau de son conseil d'administration. ATG a confirmé à la DSN qu'il ne s'agissait que d'un cas isolé qui avait déjà pu être réglé. Conformément au principe selon lequel «Qui planifie ne bâtit pas!», les ingénieurs chefs de projet sont soumis à une obligation de déclarer (clause des contrats de planification). Dans le cas cité, cette obligation n'a pas été respectée. Il n'existe aucune interdépendance économique connue dans les adjudications passées et en cours. Au niveau du conseil d'administration non plus, aucun conflit d'intérêts direct avec d'autres mandats n'a pu être constaté. La recommandation de la DSN a été mise en œuvre.

2.6.5 Contrôles complémentaires et spéciaux de l'OFT

Lors de chaque séance de la DSN, l'OFT rapporte les résultats des contrôles complémentaires et spéciaux qu'il a effectués (annexe 4.3). En avril 2008, la délégation a pris acte du rapport général sur les contrôles effectués en 2007. Les conclusions des rapports de contrôle ont été intégrées dans le présent rapport d'activité.

III. Priorité thématique «Pilotage du projet»: prestations, coûts, crédits et échéances

3 Prestations

3.1 Modifications de la commande de la Confédération jusqu'en 2007

Depuis 1998, le Conseil fédéral et le Parlement ont modifié les prestations commandées à plusieurs reprises. Les adaptations courantes du projet aux nouvelles exigences de sécurité et à l'état de la technique pèsent particulièrement lourd dans ce poste. Aucune nouvelle modification n'a été décidée depuis 2005.

Les principales modifications de la commande sont récapitulées dans le tableau 3.

Tableau 3

Principales modifications de la commande de la Confédération depuis 1998

Modification	Année
Deux tubes à voie unique au tunnel de base du Ceneri, aération comprise	2001
Espacement des rameaux de communication, tracé de la ligne à Erstfeld, échelonnement de la NLFA, système de séparation des canalisations, ETCS Level 2 au Lœtschberg	2003
Modifications de projet/Approbation des plans Uri	2004
Compléments à Frutigen	2001
Préparation de l'exploitation, axe du Saint-Gothard	2003
Préparation de l'exploitation, axe du Lœtschberg	2003
Investissement préliminaire pour la bifurcation du projet «Uri montagne long»	2004
Total des modifications de la commande	

Source: rapports d'étape sur la NLFA (rapports principaux)

3.2 Nouvelle commande proposée: alimentation en courant de traction et mise en service de l'axe du Saint-Gothard

Dans le message sur la vue d'ensemble du FTP, le Conseil fédéral propose au Parlement de financer, comme cela s'est fait au Lœtschberg, des prestations supplémentaires au titre de la mise en service des tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri ainsi que de l'alimentation en courant de traction à hauteur de 441 millions de francs (prix 1998) par le biais du crédit d'ensemble pour la NLFA.

L'alimentation en courant de traction faisait partie de la NLFA dans le projet soumis à votation en 1992 et en avait été supprimée en 1998 lors du redimensionnement du

projet. L'arrêté fédéral du 1^{er} octobre 1991 concernant le crédit global destiné à la réalisation du projet de ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes prévoyait des prestations au titre de l'alimentation en courant de traction à hauteur de 340 millions de francs pour l'axe du Saint-Gothard et de 140 millions pour l'axe du Lötschberg (prix 1991). Cet arrêté fédéral a été abrogé par l'arrêté du 19 juin 1997 sur le financement du transit alpin. Ce dernier ne contient cependant pas les indications détaillées qui permettraient de déterminer si l'alimentation en courant de traction fait toujours partie du projet, et si oui dans quelles proportions. Si l'on se réfère aux commandes passées par la Confédération, seule l'alimentation en courant de traction de l'axe du Lötschberg devait être financée au moyen du crédit d'ensemble pour la NLFA. La question des modalités de financement de l'alimentation en courant de traction de l'axe du Saint-Gothard (fonds FTP, marché des capitaux ou convention sur les prestations avec les CFF) avait alors été laissée en suspens.

C'est la raison pour laquelle le 7 février 2007, la DSN avait invité les Cdf à vérifier dans le cadre de l'examen du compte d'Etat 2006 si, et dans quelle mesure, des éléments de projet liés à l'alimentation en courant de traction de la NLFA avaient été financés par le biais du fonds FTP (annexe 1.1, recommandation 07.01).

Durant la période sous revue, l'OFT lui a également fourni un bref historique des prestations liées à l'alimentation en courant de traction qui ont fait partie du projet de la NLFA, en indiquant quand et pourquoi certains éléments ont été supprimés et sur la base de quels critères, et en distinguant aussi les éléments financés dans le cadre de la NLFA de ceux qui le sont par d'autres canaux.

Selon le CDF, les questions de délimitation et de financement en rapport avec l'alimentation en courant de traction des axes du Saint-Gothard et du Lötschberg qui ne sont pas encore résolues devront être réglées concrètement et de manière définitive dans le cadre de l'examen du message sur la vue d'ensemble du FTP et des arrêtés y relatifs.

3.3 Appréciation de la DSN

La DSN constate que le Conseil fédéral et le Parlement n'ont plus modifié les prestations commandées depuis 2005.

Le message sur la vue d'ensemble du FTP envisage une redéfinition du catalogue de prestations (commande supplémentaire et exclusion de prestations commandées). Le Conseil fédéral propose notamment au Parlement des prestations supplémentaires au titre de la mise en service des tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri ainsi que de l'alimentation en courant de traction, à hauteur de 441 millions de francs (prix 1998).

La DSN soutient l'exigence du CDF concernant la création d'une base légale explicite pour ces prestations supplémentaires. Elle partage aussi l'avis de l'OFT selon lequel il faut financer les mêmes prestations en rapport avec l'alimentation en courant de traction au Saint-Gothard qu'au Lötschberg, par le biais du fonds FTP et du crédit d'ensemble pour la NLFA.

La DSN a soumis une proposition dans ce sens aux CTT (annexe 1.3).

4 Coûts

4.1 Généralités et vue d'ensemble

4.1.1 Relations entre coûts et crédits

Sur le plan financier, le Parlement est intéressé à savoir si les ressources financières (crédits) qu'il a allouées pour réaliser la NLFA sont suffisantes ou s'il doit adapter les conditions générales de financement. Etant donné que la NLFA est financée par le biais du fonds FTP, dont les ressources servent aussi à financer les autres projets du FTP ainsi que le développement de l'infrastructure ferroviaire (ZEB), la projection des coûts de la NLFA a des incidences sur les moyens disponibles pour réaliser ces projets.

Le rapprochement entre les coûts finals prévisionnels et les crédits disponibles permet d'établir si, et dans quelle mesure, les coûts de la NLFA sont couverts par les crédits alloués (crédit d'ensemble pour la NLFA) et donc d'évaluer l'ampleur d'un éventuel déficit de financement, de définir si et dans quelle mesure une modification du crédit d'ensemble pour la NLFA (crédit additionnel) est nécessaire et enfin de déterminer les ressources disponibles pour les autres projets FTP, ZEB compris.

Pour cela, le Parlement doit d'abord avoir une idée claire du coût total probable de la NLFA à charge de la Confédération. Une actualisation régulière de ces projections lui permet notamment de comparer l'évolution effective des coûts par rapport aux projections avancées lors du vote sur le FTP (1998) et à la situation à la fin de la période de référence précédente (2006), de suivre l'évolution des différents facteurs de coûts, de savoir dans quels domaines les écarts sont les plus marqués et de comprendre les raisons de ces développements.

Dans un deuxième temps, le Parlement exige des explications sur les mesures d'optimisation des coûts qui pourraient ou devraient être prises, ou qui l'ont été. Les mesures d'optimisation des coûts peuvent revêtir la forme de compensations (constructeurs), d'un réexamen et d'une adaptation des normes et prescriptions applicables (autorités fédérales), d'un échelonnement des projets (Conseil fédéral et Parlement) et d'un abandon de parties du projet (Parlement). A mesure que le projet avance, la marge de manœuvre des constructeurs diminue en matière de compensations et la pression en vue d'un échelonnement ou d'un redimensionnement du projet augmente.

Enfin, le Parlement veut savoir si, au-delà des économies réalisées par le biais de la réduction ou de la suppression de certaines prestations, de nouvelles prestations nécessaires pour réaliser la NLFA sont susceptibles d'engendrer des coûts supplémentaires.

4.1.2 Distinction entre coûts du projet et frais financiers

Dans le cadre du financement de la NLFA, on établit une distinction entre les coûts du projet et les frais financiers. Les coûts du projet sont financés par le biais des crédits d'engagement du crédit d'ensemble pour la NLFA et les surcoûts du projet par le biais des crédits additionnels du crédit d'ensemble pour la NLFA. Ces crédits sont alloués par le Parlement. Les frais financiers, qui englobent les charges imputables au renchérissement, les intérêts intercalaires et la TVA, sont financés par le

biais de rallonges de crédit du crédit d'ensemble pour la NLFA. L'octroi de ces rallonges est du ressort du Conseil fédéral.

Les *coûts du projet* comprennent uniquement les coûts qui peuvent être maîtrisés par les responsables du projet.

- *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 votation en 1998. Cet arrêté définit les investissements qui doivent être réalisés et constitue donc le texte de référence pour le financement du projet. Les coûts prévisionnels calculés à cette époque ont été définis comme les coûts de référence initiaux du projet. Ils sont exprimés en prix d'avril 1998 et correspondent aux montants inscrits dans le crédit d'ensemble pour la NLFA voté par le Parlement en 1999.
- *Coûts finals prévisionnels*: conformément aux directives sur le controlling de la NLFA, les constructeurs évaluent tous les six mois au minimum les coûts finals prévisionnels dont ils sont sûrs (*projection des coûts du projet des constructeurs*). Cette projection des coûts avérés englobe tous les coûts qui, selon les prévisions les plus récentes, vont s'accumuler jusqu'au décompte final pour l'ensemble du projet. Elle recouvre entre autres les quotes-parts des devis et des montants stipulés dans les contrats, de même qu'une estimation des coûts résiduels. Les prétentions supplémentaires probables et effectives – si elles ont été admises – sont aussi incluses, mais pas les postes de risques. Les constructeurs ne disposent pas de réserves.

Au cours de la période sous revue, l'OFT a déterminé les coûts finals prévisionnels en tenant compte des risques identifiés par lui-même et par ATG (*projection des coûts du projet de l'OFT*) dans le but de présenter une valeur stable pondérant les opportunités et les risques, pour garantir le financement de la NLFA. Les coûts découlant de la réalisation du scénario de risque le plus probable (probabilité supérieure à 50 %) ont aussi été pris en considération, et donc ajoutés aux coûts finals avérés des constructeurs, afin de pouvoir articuler une projection plus pertinente des coûts du projet jusqu'à la fin du projet. Cette projection ne comprend cependant pas les coûts découlant de risques dont la probabilité de réalisation est inférieure à 50 %.

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

Les *frais financiers*, soit les charges imputables au renchérissement, aux intérêts intercalaires et à la TVA, sur lesquels les responsables du projet n'ont aucune emprise directe, ne font pas partie intégrante des coûts du projet. C'est la raison pour laquelle le Parlement les a exclus du crédit d'ensemble pour la NLFA, comme cela s'est fait pour d'autres projets de construction de la Confédération.

La structure du présent chapitre sur les coûts est pratiquement la même que dans les derniers rapports d'activité de la DSN⁴¹.

⁴¹ Rapports d'activité de la DSN du 27 avril 2005 (FF 2005 2915), du 8 mai 2006 (FF 2006 4307) et du 7 mai 2007 (FF 2007 3259)

4.2 Projection des coûts du projet et des frais financiers jusqu'à la fin du projet

4.2.1 Projection des coûts du projet jusqu'à la fin du projet

Début avril 2008, l'OFT a publié son rapport d'étape sur la NLFA 2007/II (situation fin 2007). Les *constructeurs* de la NLFA y annoncent des coûts finals avérés de 18,445 milliards de francs. Ce montant inclut aussi – et tant que le Parlement n'en décidera pas autrement – les coûts imputables au tunnel de base du Zimmerberg, au tunnel du Hirzel et aux aménagements de tronçons sur l'axe du Saint-Gothard. Dans le message sur la vue d'ensemble du FTP, le Conseil fédéral propose d'exclure ces trois objets du projet global de la NLFA.

Dans son dernier rapport d'activité, la DSN demandait que les coûts finals prévisionnels reflètent le pronostic le plus probable, autrement dit qu'ils contiennent tous les surcoûts avérés mais aussi les surcoûts encore incertains présentant une forte probabilité de réalisation. Pour rendre compte du scénario le plus probable ainsi que l'exigeait la DSN, l'OFT a complété la projection des coûts des constructeurs en y incluant d'autres postes de coûts à hauteur de 1,355 milliards de francs au titre de prestations qui ne sont pas comprises dans les prévisions des constructeurs. Ce montant se répartit à parts plus ou moins égales entre les facteurs «Sécurité et état de la technique», «Géologie» et «Adjudications et décomptes finals».

Désormais, l'OFT estime donc les coûts finals prévisionnels à 19,8 milliards de francs environ (prix 1998). Cela représente une augmentation de 7,046 milliards par rapport aux coûts de référence initiaux de 1998. Fin 2006, l'OFT tablait sur des coûts finals de 20 milliards de francs au maximum. Cette estimation incluait déjà des risques sur coûts encore non avérés mais déjà prévisibles de l'ordre de 2,8 milliards. La projection actualisée des coûts obtenue grâce à un réexamen généralisé des coûts de l'axe du Saint-Gothard au cours de l'exercice sous revue est ainsi venue confirmer l'estimation avancée par l'OFT à fin 2006.

La manière dont les coûts finals prévisionnels de la NLFA ont été déterminés est exposée de manière détaillée dans le message sur la vue d'ensemble du FTP (ch. 1.4, Adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA). La projection des coûts indiquée dans le message correspond à la situation du projet mi-2007 et atteint 19,8 milliards de francs (prix 1998). La projection des coûts de l'OFT qui figure dans le dernier rapport d'étape sur la NLFA (situation fin 2007) n'a pas varié par rapport aux chiffres publiés dans le message (tableau 4). Etant donnée que les informations fournies dans le message sont toujours valables, la DSN renonce à une présentation exhaustive dans le présent rapport d'activité.

Tableau 4

Projection des coûts du projet de la NLFA selon l'OFT (fin 2007)

Coûts du projet (prix 1998)	Augmentation	Total arrondi	Coûts arrondis
Coûts prévisionnels du projet (votation populaire de 1998)			12,8
+ Total des surcoûts du projet de 1998 à 2007		+7,0	
Sécurité et état de la technique	+3,0		
Améliorations dans l'intérêt de la population et de l'environnement	+0,6		
Reports dus à des facteurs politiques et juridiques	+0,6		
Géologie	+1,4		
Extensions du projet	+0,6		
Adjudications et décomptes finals	+0,9		
= Coûts prévisionnels du projet selon l'OFT			19,8
+ Analyse des risques sur coûts de l'OFT: fourchette des opportunités (-) et des risques (+)		-1,7 +1,8	
= Total des coûts du projet jusqu'à la fin du projet (prix 1998)			min. 18,1 max. 21,6

Source: sur la base des informations contenues dans le rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet–31 décembre 2007, rapport principal à l'intention de la DSN; en milliards de francs (prix 1998), arrondi

4.2.2 Projection des frais financiers jusqu'à la fin du projet

La projection des frais financiers imputables au renchérissement, aux intérêts intercalaires et à la TVA n'a subi qu'une variation mineure (tableau 5).

Projection des frais financiers de la NLFA selon l'OFT (fin 2007)

Frais financiers (prix <i>effectifs</i>)	Charges arrondies
Frais financiers au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA	
cumulés du début du projet jusqu'à fin 2007	+2,9
Renchérissement mesuré par l'indice	+1,4
Renchérissement après contrat	+0,8
TVA (et Icha)	+0,5
Intérêts intercalaires	+0,2
estimés de 2008 jusqu'à la fin du projet	min. +1,1
= Total des frais financiers jusqu'à la fin du projet (prix <i>effectifs</i>)	min. 4,0
<i>Source</i> : sur la base des informations contenues dans le rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1 ^{er} juillet–31 décembre 2007, rapport principal à l'intention de la DSN; en milliards de francs (prix 1998), arrondi	

4.2.3 Projection des coûts du projet et des frais financiers jusqu'à la fin du projet

L'estimation du coût global effectif de la NLFA jusqu'à la fin du projet est la somme des coûts du projet et des frais financiers imputables au renchérissement, aux intérêts intercalaires et à la TVA (tableau 6).

Tableau 6

Projection des coûts du projet et des frais financiers de la NLFA jusqu'à la fin du projet selon l'OFT (fin 2007)

	Coûts
Total des coûts du projet jusqu'à la fin du projet (prix 1998)	min. 18,1 max. 21,6
+ Total des frais financiers jusqu'à la fin du projet (prix <i>effectifs</i>)	min. 4,0
= Total des coûts du projet et des frais financiers jusqu'à la fin du projet (prix <i>effectifs</i>)	min. 22,1 max. 25,6
<i>Source</i> : sur la base des informations contenues dans le rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1 ^{er} juillet–31 décembre 2007, rapport principal à l'intention de la DSN; en milliards de francs (prix 1998), arrondi	

L'évolution et la structure des coûts du projet et des frais financiers sont examinées en détail aux ch. 4.3 à 4.5.

Selon la nouvelle évaluation de l'OFT, la somme actualisée des coûts prévisionnels du projet (coûts finals prévisionnels) et des coûts des nouvelles prestations s'élève à 19,8 milliards de francs environ (prix 1998, hors renchérissement, intérêts intercalaires et TVA). Ce montant inclut aussi – et tant que le Parlement n'en décidera pas autrement – les coûts imputables au tunnel de base du Zimmerberg, au tunnel du Hirzel et aux aménagements de tronçons sur l'axe du Saint-Gothard (env. 1,15 milliards).

Compte tenu des risques sur coûts (opportunités et risques), les coûts du projet jusqu'à la fin du projet devraient s'inscrire entre 18,1 et 21,6 milliards de francs.

L'OFT estime le montant des frais financiers cumulés jusqu'à la fin du projet (renchérissement, intérêts intercalaires, TVA) à 4 milliards de francs (prix effectifs).

Dans son rapport d'activité du 7 mai 2007, la DSN avait déploré les grandes incertitudes qui grevaient alors la projection du coût final et l'analyse des risques sur coûts de la NLFA (marge de variation). Elle avait insisté sur l'urgence d'une nouvelle évaluation complète et fiable de ces deux paramètres, exigeant en outre que la projection du coût final soit calculée en tenant compte de tous les risques à forte probabilité d'occurrence et que la marge d'erreur du risque sur coûts soit éliminée, dans la mesure du possible.

Sur mandat du Conseil fédéral, l'OFT et ATG ont recalculé les coûts prévisionnels du projet jusqu'à la fin du projet en appliquant de nouvelles méthodes. Les résultats de ce travail ont servi de fondement pour établir la nouvelle projection du coût final et pour déterminer les crédits nécessaires pour la NLFA dans le message sur la vue d'ensemble du FTP.

Au cours de l'exercice sous revue, la DSN s'est intéressée de très près à cette nouvelle analyse des risques et elle constate que ses exigences (consolidation des coûts de la NLFA et des risques de la NLFA, plus grande pertinence des prévisions) ont été satisfaites par l'OFT (ch. 4.3.6 et 4.4.6).

4.3 Coûts du projet: évolution

4.3.1 Coût global de la NLFA

Depuis 1998, la *projection des coûts du projet des constructeurs* (coûts finals avérés) a augmenté de 5668 millions de francs, soit près de 45 %. Au cours des douze mois sous revue, la progression a atteint 1559 millions (figure 1 et tableau 7).

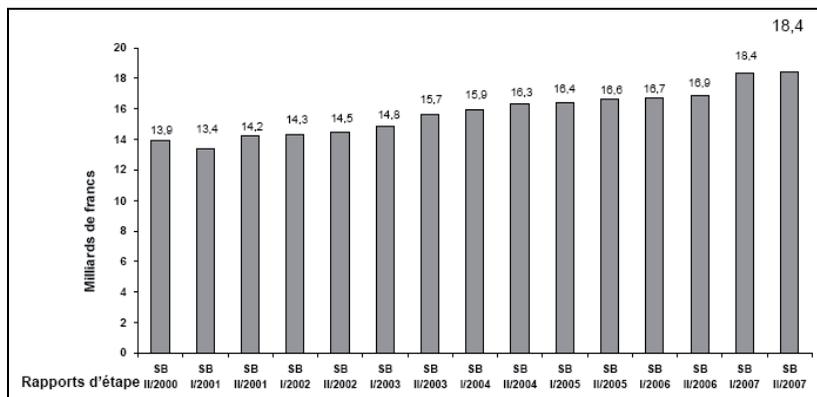
Depuis 1998, la *projection des coûts du projet de l'OFT* (projection des coûts du projet des constructeurs plus scénario de risque le plus probable) a augmenté de 7043 millions de francs, soit un peu plus de 55 %. Au cours des douze mois sous revue, la progression affiche 2614 millions (figure 2 et tableau 7).

Les coûts du tunnel de base du Zimmerberg, du tunnel du Hirzel et des aménagements de tronçons sur l'axe du Saint-Gothard (env. 1,15 milliards de francs) sont

inclus dans ces montants. L'augmentation des coûts enregistrée au cours de l'exercice sous revue est imputable en premier lieu à l'évaluation exhaustive des risques sur l'axe du Saint-Gothard.

Figure 1

Evolution de la projection des coûts du projet des constructeurs de 1998 à 2007



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

Source: rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007, rapport principal à l'intention de la DSN; en milliards de francs (prix 1998), arrondi

**Augmentation du coût global de la NLFA depuis 1998 et depuis fin 2007
(rapport entre la projection des coûts du projet des constructeurs et de l'OFT)**

Ouvrage	Coûts de référence initiaux 1998	Coûts finals prévisionnels au 31.12.2006	Coûts finals prévisionnels au 31.12.2007	Hausse des coûts 1998 à 2007	Hausse des coûts 2006 à 2007
Surveillance du projet	76	98	98	+22	0
Axe du Lœtschberg	3 214	4 303	4 266	+1 052	-37
Axe du Saint-Gothard	7 716	10 549	11 836	+4 120	+1 287
– dont Ceneri	1 393	2 107	2 240	+847	+133
Aménagements de la Surselva	123	112	112	-11	0
Raccordement de la Suisse orientale⁴²	992	927	926	-64	0
Aménagements Saint-Gall–Arth-Goldau	86	101	101	+15	0
Aménagements des lignes du reste du réseau	550	798	1 107	+557	+309
– Axe du Lœtschberg (BLS)	61	41	41	-20	0
– Axe du Lœtschberg (CFF)	189	197	198	+9	+1
– Axe du Saint-Gothard (CFF)	300	300	300	0	0
– Préparation de l'exploitation LBL (BLS)	0	120	129	+129	+9
– Alimentation en courant de traction LBG (CFF)	0	0	107	+107	+107
– Préparation de l'exploitation LBG (CFF)	0	140	332	+332	+192
Coûts du projet des constructeurs	12 757	16 886	18 445	+5 668	+1 559
Postes de coûts supplémentaires selon l'OFT		300	1 355	+1 355	+1 055
Coûts du projet de l'OFT⁴³	12 757	17 186	19 800	+7 043	+2 614

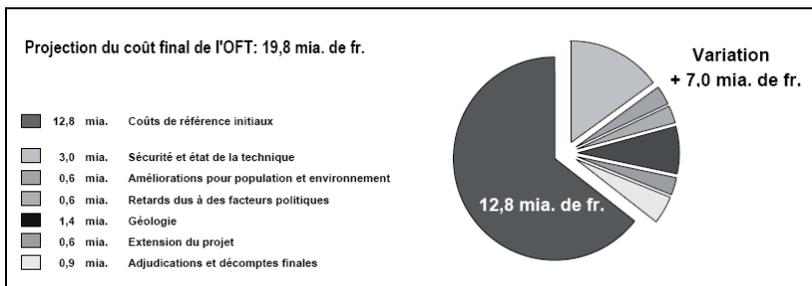
Source: complément d'information de l'OFT concernant son rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007; en millions de francs (prix 1998), arrondi

L'augmentation des coûts du projet de l'OFT s'explique principalement par des modifications de projet dues à des améliorations de la sécurité et à des adaptations à l'état de la technique (+43 %). Le deuxième facteur en importance sont les modifications dictées par les conditions géologiques ou le génie civil (+20 %). D'autres surcoûts (+13 %) sont apparus lors des adjudications et du décompte final des contrats. Le graphique ci-après illustre la ventilation des prestations supplémentaires et des surcoûts.

⁴² Tunnel du Hirzel et tunnel de base du Zimmerberg compris.

⁴³ Coût global attendu avec la plus grande probabilité jusqu'à la fin du projet, selon les estimations de l'OFT.

Ventilation des prestations supplémentaires et des surcoûts de la NLFA depuis 1998 (projection des coûts du projet de l'OFT)



Remarque: la rubrique «retards dus à des facteurs politiques» regroupe divers surcoûts dus à des facteurs juridiques et politiques.

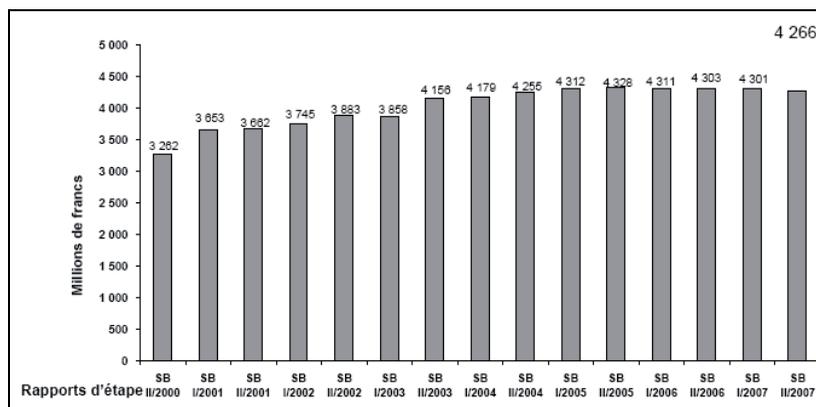
Source: rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007; en milliards de francs (prix 1998), arrondi

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

4.3.2 Axe du Lötschberg

Fin 2007, le constructeur BLS AT chiffrait les coûts finals prévisionnels de l'axe du Lötschberg à 4266 millions de francs environ (prix 1998). Les surcoûts par rapport aux coûts de référence initiaux de 1998 (3214 millions) atteignent ainsi 1052 millions de francs, soit une différence de 33 %. Ils s'expliquent essentiellement par des modifications de projet dues à l'adaptation aux normes de sécurité et à l'état de la technique, à des améliorations dans l'intérêt de la population et de l'environnement et à la géologie (figure 3). Depuis le pic de la projection du coût final atteint fin 2005 (4328 millions), les coûts sont redescendus de 62 millions de francs environ.

Evolution de la projection des coûts de BLS AT pour l'axe du Lœtschberg 1998–2007



Source: rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007, rapport principal à l'intention de la DSN; en millions de francs (prix 1998), arrondi

Le tableau 8 illustre la structure de la baisse des coûts sur l'axe du Lœtschberg en 2007.

Tableau 8

Structure de la baisse des coûts de l'axe du Lœtschberg en 2007

	Situation fin 2006	Variation en 2007	Situation fin 2007
Adjudications: surcoûts/économies	+453	-143	+310
Décomptes finals: surcoûts/économies	-48	-28	-76
Modifications de projet, arrêté relatif au crédit d'ensemble et convention ⁴⁴	+81		+81
Modifications de projet	+729	+134	+863
Mesures de compensation	-126		-126
Surcoûts depuis 1998	+1 089	-37	+1 052

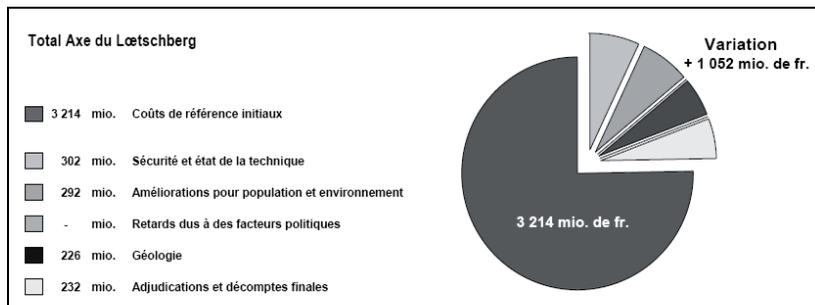
Source: complément d'information de l'OFT concernant son rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007; en millions de francs (prix 1998), arrondi

⁴⁴ Il s'agit de surcoûts par rapport l'objectif de coûts initial, qui avait été chiffré dans les conventions conclues entre la Confédération et les constructeurs. A l'origine, on imaginait que ces surcoûts pourraient être compensés par des économies réalisées par les constructeurs au sein du projet et par une gestion stricte des coûts.

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



Remarque: la rubrique «retards dus à des facteurs politiques» regroupe divers surcoûts dus à des facteurs juridiques et politiques.

Source: rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007, rapport principal à l'intention de la DSN; en millions de francs (prix 1998), arrondi

La hausse globale des coûts de l'axe du Lötschberg enregistrée depuis 1998 est notamment imputable aux facteurs mentionnés dans le tableau 9.

Tableau 9

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

	Proportion
Sécurité et état de la technique	29 %
– Augmentation du nombre de rameaux de communication	
– Amélioration de l'aération et de la réfrigération	
– ETCS Level 2	
– Banquettes dans les galeries de service	
– Signalisation conventionnelle aux portails du TBL (système palliatif)	
– Système de séparation des canalisations	
– Interopérabilité	
– Radio de secours	
– Parties d'ouvrage externes du portail de Rarogne	
– Tronçon expérimental de Mitholz	
– Mesures prises pour respecter le programme de construction	
Améliorations dans l'intérêt de la population et de l'environnement	28 %
– Abaissement/Tranchée couverte de Frutigen	
– Technique ferroviaire pour le raccordement de Frutigen	
– Filtres à particules	
Géologie	21 %
– Sédiments carbonifères à Mitholz	
– Couche autochtone Nord et zone sédimentaire	
– Réaction alcali-silice/Amiante	
– Problèmes de mécanique des roches lors de l'abattage au tunnelier	
– Révision des prestations Devis Ferden-Berne	
– Comblement de la fouille et préparation de la fouille pour le raccordement à la gare de Frutigen	
– Ecailles de sédiments	
– Modification des profils-type d'excavation	
– Redécoupage des lots	
Adjudications désavantageuses et résultat négatif du décompte final des constructeurs	22 %
Augmentation totale des coûts depuis 1998	100 %

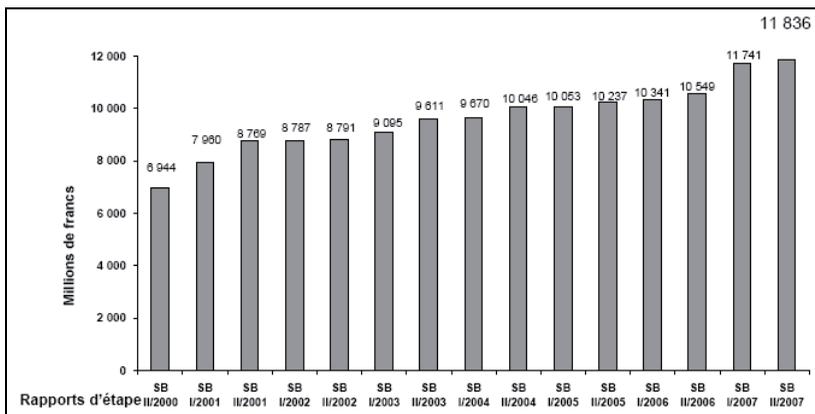
Source: complément d'information de l'OFT concernant son rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007; en pourcentages

4.3.3 Axe du Saint-Gothard

Fin 2007, le constructeur ATG chiffrait les coûts finals prévisionnels de l'axe du Saint-Gothard à 11 836 millions de francs environ (prix 1998). Les surcoûts par rapport aux coûts de référence initiaux de 1998 (7716 millions) atteignent ainsi 4120 millions de francs, soit une différence de 54 %. Ils sont imputables à des modifications de projet à raison de 89 % (figure 5).

Figure 5

Evolution de la projection des coûts du projet d'ATG pour l'axe du Saint-Gothard jusqu'à fin 2007



Source: rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007, rapport principal à l'intention de la DSN; en millions de francs (prix 1998), arrondi

Les tableaux 10 et 11 illustrent la structure et les causes de l'augmentation des coûts de l'axe du Saint-Gothard annoncée par ATG en 2007.

Tableau 10

Structure de l'augmentation des coûts de l'axe du Saint-Gothard en 2007

	Situation fin 2006	Variation au 1 ^{er} semestre 2007	Variation au 2 ^e semestre 2007	Situation fin 2007
Adjudications: surcoûts/économies	-10	+250	+94	+334
Décomptes finals: surcoûts/économies	+20	+150	-54	+116
Modifications de projet, arrêté relatif au crédit d'ensemble et convention ⁴⁵	+353			+353
Modifications de projet	+2 703	+795	+82	+3 580
Mesures de compensation	-233	-2	-28	-263
Surcoûts depuis 1998	+2 833	+1 193	+94	+4 120

Source: complément d'information de l'OFT concernant son rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007; en millions de francs (prix 1998), arrondi

Les coûts finals avérés ont varié de 1287 millions de francs par rapport à fin 2006. Le tableau 11 donne la composition de cette hausse (selon les informations fournies par ATG).

Tableau 11

Facteurs de l'augmentation des coûts de l'axe du Saint-Gothard en 2007

Justification d'ATG	Poste	Variation en 2007
Saint-Gothard Nord		
- Estimation des surcoûts Plan de projet Uri 2008	+51	
- Gestion des matériaux	+23	
- Rynächt: produit de l'adjudication du lot 012, construction de la ligne	-23	
Tunnel de base du Saint-Gothard		
- Planification générale: optimisation	+338	
- Aménagement du gros œuvre	+108	
- Lots de gros œuvre: surcoûts d'exécution	+57	
- Canal pour câble 132 kV	+41	

⁴⁵ Il s'agit de surcoûts par rapport l'objectif de coûts initial, qui avait été chiffré dans les conventions conclues entre la Confédération et les constructeurs. A l'origine, on imaginait que ces surcoûts pourraient être compensés par des économies réalisées par les constructeurs au sein du projet et par une gestion stricte des coûts.

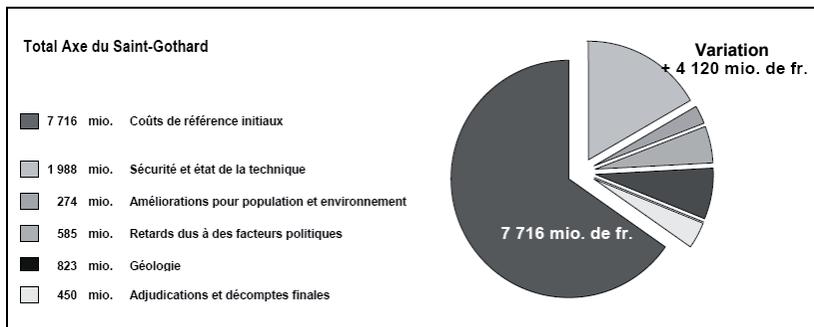
Justification d'ATG	Poste	Variation en 2007
Technique ferroviaire TBG		
– Adjudication désavantageuse et recours		+340
– Approfondissement du projet entre les phases du plan de projet et de l'appel d'offres, y compris mise en service		+102
Sedrun et Faido		
– Complément au dossier de modification Protection incendie		+18
– Abattage parallèle à l'explosif et au tunnelier à Faido		-19
Bodio		
– Mesures contre la décompression de la roche		+29
Tunnel de base du Ceneri		
– Technique ferroviaire: actualisation de l'estimation des coûts		+102
– Diverses modifications		+26
– Aménagement du gros œuvre		+19
– Travaux préparatoires: surcoûts d'exécution		+12
– Gestion des matériaux: produit de l'adjudication du lot 813		-32
Surcoûts au 1^{er} semestre 2007		+1 192
Saint-Gothard Nord		
– Plan de projet Uri actualisé		-23
Tunnel de base du Saint-Gothard		
– Canal pour câble 132 kV (complément)		+13
– Programme d'économies pour les travaux de planification et de construction		-30
– Recours contre l'adjudication de la technique ferroviaire (mise à jour)		-17
Erstfeld		
– Résultat de l'adjudication (prise en compte de l'IRN)		+28
– Conséquences du recours contre l'adjudication (mise à jour)		-12
Sedrun		
– Planification générale TBG: optimisation (complément)		+31
– Déplacement de la limite du lot de 1 km (complément)		+26
Faido		
– Aménagement du poste multifonction		+21
– Déplacement du poste multifonction (complément)		+20
– Surcoûts pour le tri par classes de déblais		+20
– Equipements complémentaires pour les installations de réfrigération (supplément)		+18
Surcoûts au 2^e semestre 2007		+95
Hausse des coûts de l'axe du Saint-Gothard en 2007		+1 287

Source: complément d'information de l'OFT concernant son rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007; en millions de francs (prix 1998), arrondi

La ventilation des prestations supplémentaires et des surcoûts de l'axe du Saint-Gothard selon leur origine, depuis 1998, est illustrée à la figure 6.

Figure 6

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



Remarque: la rubrique «retards dus à des facteurs politiques» regroupe divers surcoûts dus à des facteurs juridiques et politiques.

Source: rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007, rapport principal à l'intention de la DSN; en millions de francs (prix 1998), arrondi

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

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

	Proportion
Sécurité et état de la technique	48 %
<ul style="list-style-type: none"> – Changement de système au tunnel de base du Ceneri – Augmentation du nombre de rameaux de communication – Amélioration de l'aération et de la réfrigération – Assurance construction – Système de séparation des canalisations – Surcoûts de la technique ferroviaire – Normes de protection incendie plus strictes – Traitement des boues – Modification du projet d'Erstfeld – Modification du projet de Giustizia (nouveau) – Modification des conditions d'exécution à Faido/Bodio 	
Améliorations dans l'intérêt de la population et de l'environnement	7 %
<ul style="list-style-type: none"> – Modifications du projet Saint-Gothard Nord (Uri) – Investissement préliminaire pour la bifurcation souterraine à Uri – Modifications de projet au tunnel de base du Ceneri – Filtres à particules 	
Facteurs juridiques et politiques, échelonnement du FTP	14 %
<ul style="list-style-type: none"> – Gestion des matériaux à Erstfeld – Mise à disposition prolongée de la direction de chantier – Logistique pour l'installation des équipements ferroviaires – Planifications multiples – Recours contre l'adjudication du lot d'Erstfeld 	
Géologie	20 %
<ul style="list-style-type: none"> – Poste multifonction de Faido – Zone de perturbation géologique de type kakirite à Bodio – Reprofilage à Bodio – Excavation simultanée du poste multifonction de Faido et du tronçon Faido/Bodio – Elargissement de la section de percement à Bodio/Faido – Redécoupage des lots Sedrun/Faido – Sécurité d'approvisionnement en additions du béton 	
Adjudications désavantageuses et résultat négatif du décompte final des constructeurs	11 %
Augmentation totale des coûts depuis 1998	100 %
<i>Source</i> : complément d'information de l'OFT concernant son rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1 ^{er} juillet à 31 décembre 2007; en pourcentages	

4.3.4 Aménagements des lignes du reste du réseau

Les coûts finals prévisionnels de l'ouvrage «Aménagements des lignes du reste du réseau» s'inscrivent à 1107 millions de francs (prix 1998) selon les indications des constructeurs responsables (CFF, BLS, ATG, BLS AT). Ils ont donc augmenté de 309 millions en un an. Les surcoûts par rapport aux coûts de référence initiaux de 1998 (550 millions) atteignent 557 millions de francs, soit une différence de plus de 100 %.

Ces surcoûts se répartissent de la manière suivante: 118 millions de francs pour les aménagements des lignes et la préparation de l'exploitation sur l'axe du Lœtschberg; 440 millions environ pour les prestations liées à la préparation de l'exploitation et à l'alimentation en courant de traction sur l'axe du Saint-Gothard, conformément aux coûts finals prévisionnels indiqués par les CFF. Afin de donner une image aussi complète que possible du coût global de la NLFA, ces derniers sont d'ores et déjà inclus dans la projection du coût final alors que la convention entre la Confédération et les CFF n'est pas encore signée.

4.3.5 Autres ouvrages

En 2007, aucune variation significative des coûts n'a été signalée pour les autres ouvrages. Le 17 décembre, le DETEC a accepté le décompte et le rapport final concernant le tronçon Sedrun–Disentis. Le coût final de l'aménagement de cette ligne s'élève à 54,1 millions de francs, soit une économie de 3,3 millions de francs par rapport au crédit libéré à ce titre.

4.3.6 Appréciation de la DSN

Les coûts finals prévisionnels de la NLFA s'établissent à 19,8 milliards de francs (prix 1998, hors renchérissement, intérêts intercalaires et TVA). Ils se composent de la projection des coûts du projet des constructeurs à hauteur de 18,445 milliards et d'un supplément de 1,355 milliards ajouté par l'OFT au titre de prestations qui ne sont pas comprises dans les projections des constructeurs.

Si le Parlement accepte la proposition que le Conseil fédéral lui adresse dans le message sur la vue d'ensemble du FTP et qu'il exclut du projet NLFA les ouvrages actuellement reportés (tunnel de base du Zimmerberg, tunnel du Hirzel et aménagements de tronçons sur l'axe du Saint-Gothard), les coûts finals prévisionnels seront ramenés à 18,65 milliards de francs environ.

La hausse de la projection des coûts du projet depuis 1998 s'explique principalement par des modifications de projet dues à des améliorations de la sécurité et à des adaptations à l'état de la technique (+43 %). Le deuxième facteur en importance sont les modifications dictées par les conditions géologiques ou le génie civil (+20 %). D'autres surcoûts (+13 %) sont apparus lors des adjudications et du décompte final des contrats.

Sur l'axe du Lætschberg, les coûts prévisionnels sont en légère diminution depuis trois ans. Les prétentions supplémentaires que BLS AT juge actuellement justifiées sont déjà intégrées dans les projections. Le décompte final de l'axe du Lætschberg sera vraisemblablement présenté début 2009.

4.4 Coûts du projet: analyse des risques

4.4.1 Etat des risques pour l'ensemble de la NLFA

Une appréciation fiable des risques à l'intention du Parlement suppose que les constructeurs incluent dans leur projection du coût final la totalité des coûts actuellement avérés jusqu'à l'établissement du décompte final (définition selon les directives sur le controlling de la NLFA du DETEC).

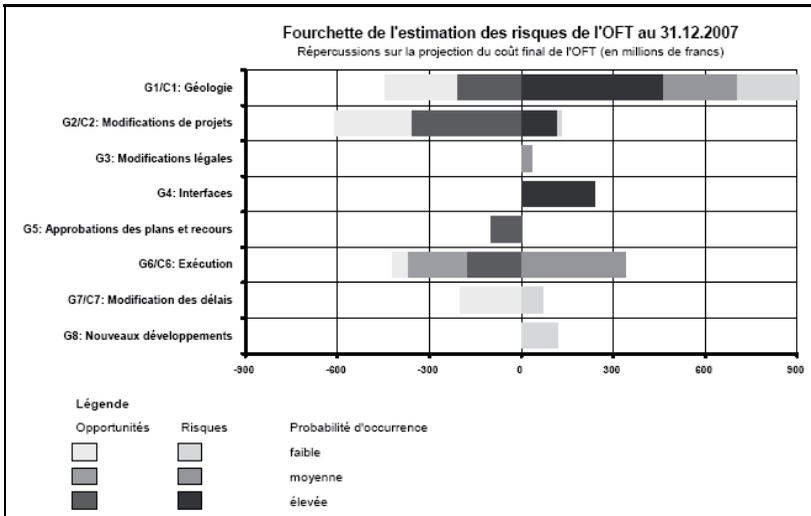
C'est pourquoi l'OFT a réévalué l'ensemble des risques du projet de la NLFA au 31 décembre 2007. Cette analyse des risques se fonde sur les propres estimations de l'OFT ainsi que sur les rapports des constructeurs, en particulier sur la projection du coût final et sur l'analyse actualisée des risques présentée par ATG (ch. 4.4.2).

L'OFT estime que la probabilité d'occurrence de certains risques est si élevée qu'il faut tabler sur leur réalisation. Par conséquent, les postes correspondants doivent être inclus dans la projection des coûts. L'OFT a donc établi sa propre projection en tenant compte de tous les risques dont la probabilité de réalisation est supérieure à 50 % (scénario de risque le plus probable). Cette projection du coût final de l'OFT atteint 19,8 milliards de francs (prix 1998) et dépasse donc de 1355 millions les coûts prévisionnels des constructeurs.

Les opportunités et les risques ont ensuite fait l'objet d'une nouvelle évaluation sur la base de la projection du coût final de l'OFT (figure 7). La marge de fluctuation de la projection du coût final de l'OFT incluant le risque sur coûts va ainsi de 18,1 milliards de francs si toutes les opportunités identifiées se réalisent (-1,7 milliards) à 21,6 milliards de francs si tous les risques identifiés (+1,8 milliards) se réalisent, c'est-à-dire dans le pire des scénarios possibles (figure 8).

Figure 7

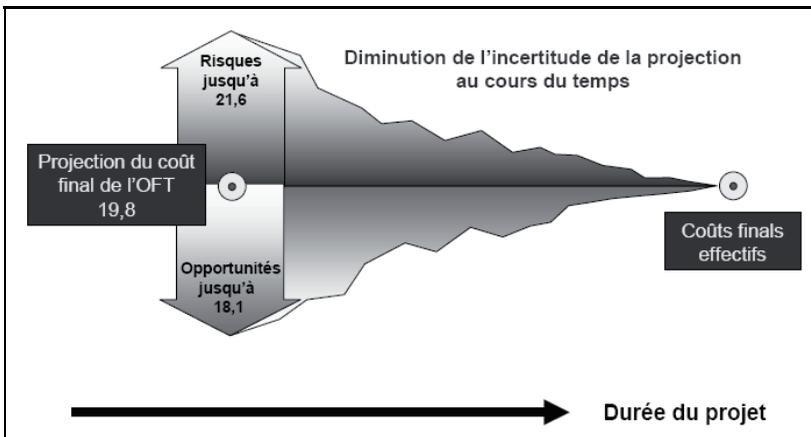
Incidences des opportunités et des risques sur le coût global de la NLFA



Source: rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007, rapport principal à l'intention de la DSN; en millions de francs (prix 1998), arrondi

Figure 8

Représentation schématique de l'évolution attendue du risque sur coûts



Source: rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007, rapport principal à l'intention de la DSN; en milliards de francs (prix 1998), arrondi

L'essentiel des risques de la NLFA concerne l'axe du Saint-Gothard. La part des autres ouvrages au risque global est marginale.

Les conditions géologiques représentent le facteur de risque le plus important identifié par l'OFT. Au tunnel de base du Saint-Gothard, les zones géologiques critiques n'ont pas encore toutes été traversées. A cet égard, les tronçons de Sedrun et de Faido présentent encore de grandes incertitudes. Le tunnel de base du Ceneri comporte également un risque géologique non négligeable. Enfin, les interfaces et la construction des ouvrages présentent aussi un grand potentiel de risques.

Les plus grandes opportunités résident dans les modifications du projet. Les facteurs géologie et construction recèlent aussi de grandes opportunités.

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

Sous l'impulsion du nouveau président de la direction, ATG a jeté de nouvelles bases pour assurer l'exhaustivité, la qualité et l'actualité des informations sur les coûts et les risques de la NLFA, comme l'OFT et la DSN l'avaient exigé par le passé. L'évaluation des risques potentiels sur l'axe du Saint-Gothard repose désormais sur une approche ascendante, ou «bottom up», ce qui se traduit par une amélioration de l'évaluation et une consolidation des risques.

Dans l'ensemble, ATG a identifié des risques potentiels à hauteur de 2735 millions et des opportunités pour 170 millions de francs (valeurs fondées sur les coûts finals avérés d'ATG).

4.4.3 Etat des risques sur l'axe du Lœtschberg

Suite à la mise en service de la ligne de base du Lœtschberg, et compte tenu de la légère diminution de la projection du coût final de BLS AT depuis fin 2005 ainsi que du fait que les prétentions supplémentaires probables et effectives – si elles ont été considérées comme justifiées et admises – sont déjà incluses dans les coûts finals prévisionnels, le risque sur coûts (opportunités et risques) jusqu'à l'établissement du décompte final au début de 2009 est jugé très faible.

4.4.4 Risques hors du périmètre de la NLFA

Pour que la mise en service de la NLFA soit couronnée de succès, un certain nombre de prestations doivent être réalisées en dehors du projet d'infrastructure à proprement parler. Pour ces prestations aussi, l'OFT a identifié un certain nombre de risques susceptibles d'affecter la NLFA (par exemple garantie du tracé, investissements préalables pour les raccordements, dispositifs de contrôle des convois, délimitation avec les conventions sur les prestations). Même si ces prestations ne doivent pas impérativement être réalisées pour que la NLFA atteigne ses objectifs, il n'est pas exclu qu'elles induisent de nouvelles commandes à charge du crédit pour la NLFA. Ces risques ne sont *pas* inclus dans les risques potentiels de la NLFA.

4.4.5 Point de vue du Contrôle fédéral des finances

Le CDF se félicite de l'évaluation entièrement nouvelle, complète et quantifiée des risques de la NLFA à laquelle l'OFT a procédé dans le cadre de sa gestion stratégique des risques. La structure de l'analyse des risques actuelle est nouvelle et ne permet donc pas une comparaison directe avec les résultats des anciennes analyses. Le CDF relève que la géologie et les modifications de projet représentent toujours un risque majeur. L'aléa géologique représente à lui seul quelque 50 % de l'ensemble des risques potentiels.

Le CDF a relevé que les opportunités potentielles chiffrées à 1,7 milliards de francs sont peu claires. Il remarque notamment que l'OFT inclut toutes les opportunités dans ce chiffre, y compris celles qui présentent une faible probabilité d'occurrence. Or, selon lui l'expérience du Lœtschberg montre que dans un projet de cette envergure, très peu d'opportunités peuvent être réellement saisies lorsque le seuil de 70 % du percement est franchi. Seul l'abandon d'éléments du projet est alors susceptible de soulager une situation financière tendue.

4.4.6 Appréciation de la DSN

La DSN est satisfaite de l'analyse détaillée de l'OFT et d'ATG et de leur appréciation entièrement nouvelle des risques sur l'axe du Saint-Gothard. Puisque le scénario de risque le plus probable est désormais inclus dans la projection du coût final de l'OFT, elle table sur une stabilisation de l'évolution des coûts. Certes, la projection des coûts des constructeurs, qui est établie sur la base des coûts finals avérés, augmentera en cas de réalisation d'un risque (puisque la politique n'a pas voulu doter les constructeurs de réserves). Mais en contrepartie, cette hausse ira de pair avec une réduction de la fourchette de risque de l'OFT.

La DSN est consciente que la détermination de la probabilité des risques n'est pas une science exacte et que partant, aucun résultat ne peut être considéré comme définitivement acquis. La nouvelle projection des coûts du projet jusqu'à la fin du projet présente maintenant la même marge pour les opportunités (-1,7 milliards) que pour les risques (+1,8 milliards), ce qui tend à souligner sa fiabilité à long terme. Cette prévision ne doit cependant pas être considérée comme une valeur immuable.

Il subsiste des incertitudes dont les répercussions sur les coûts (et indirectement sur les mesures à prendre pour respecter le programme de construction) ne peuvent encore pas être déterminées avec un degré de fiabilité suffisant. La DSN n'exclut donc pas qu'à l'avenir de nouveaux risques, qui ne sont pas pris en considération dans les coûts finals ou qui ne peuvent pas encore être identifiés, puissent se manifester, ce qui se traduirait automatiquement par une augmentation de la projection des coûts du projet de l'OFT.

La DSN soutient et encourage le volontarisme affiché des responsables du projet pour réduire l'ampleur des incertitudes actuelles à mesure que le projet progresse.

4.5 Frais financiers: charges dues au renchérissement, aux intérêts intercalaires et à la TVA

4.5.1 Généralités

Les responsables de projet n'ont pratiquement aucune emprise sur les charges imputables au renchérissement, aux intérêts intercalaires et à la TVA (frais financiers) qui ne font donc pas partie des coûts du projet, conformément à la volonté du Parlement.

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). L'IRN n'a aucune influence sur les montants payés aux entreprises et sert uniquement à présenter des devis corrigés du renchérissement.
- 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). Les décomptes des entreprises sont établis sur la base des prix contractuels, déterminés dans des conditions de concurrence, auxquels s'ajoute le renchérissement après contrat. L'IRN n'est donc pas utilisé par les entreprises pour établir leurs décomptes.

Les charges prévisionnelles imputables au renchérissement jusqu'à la fin du projet sont prévues dans le fonds FTP (hypothèses de renchérissement).

4.5.2 Evolution et détermination de l'IRN

L'IRN est une valeur statistique qui reflète la tendance des prix de la NLFA sur le long terme. Il a été créé en 1999 et se compose de quatre sous-indices: construction de tunnels (69 %), planification/honoraires/propres travaux (16 %), technique ferroviaire (12 %) et autres (3 %). La pondération des sous-indices avait été fixées lors de la création de l'IRN, en 1999, sur la base des informations alors disponibles. Elle reflète la structure des coûts de l'ensemble du projet, sur toute sa durée.

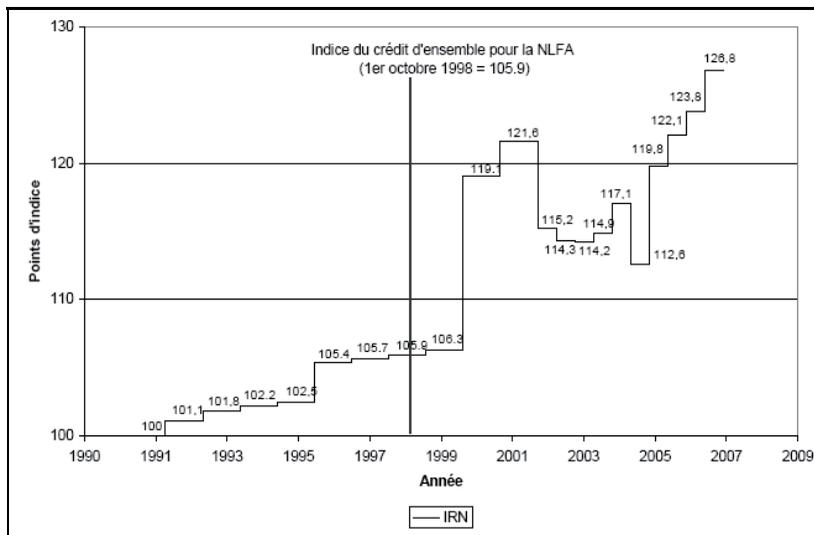
Les fondements statistiques sont élaborés par l'Office fédéral de la statistique (OFS) pour les séries de données économiques et par l'OFT pour les contrôles spéciaux concernant l'évolution des prix. Les travaux sont coordonnés par le groupe de travail «Renchérissement mesuré par l'indice – AlpTransit», au sein duquel sont aussi représentés l'Administration fédérales des finances (AFF) et l'Office fédéral des routes (OFROU).

Au cours de la période sous revue, ce groupe de travail a calculé la valeur de l'indice pour octobre 2006 (période du 1^{er} octobre 2006 au 31 mars 2007) sur la base du renchérissement enregistré pour l'adjudication d'Erstfeld. La valeur définitive fixée ensuite par l'OFT et l'AFF est de 126,8 points.

La valeur de l'indice pour les mois d'avril 2007 et d'octobre 2007 n'a pas encore été déterminée, car la valeur de contrôle pour l'adjudication de Vigana (tunnel de base du Ceneri) n'est pas encore disponible. Jusqu'à la fixation définitive d'une nouvelle valeur pour l'IRN, le contrôle de gestion des coûts de la NLFA s'appuiera sur l'indice de la période précédente (figure 9).

Figure 9

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



Source: rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007, rapport principal à l'intention de la DSN

4.5.3 Adaptation de l'IRN

Sous l'effet de la forte hausse des prix des matières premières, notamment du cuivre et de l'acier, ces deux dernières années les coûts de la technique ferroviaire de la NLFA ont évolué différemment de l'IRN. Cela s'est particulièrement ressenti dans les prix soumissionnés pour la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard. Dans ces circonstances, ATG a sollicité une adaptation de l'IRN auprès de la Confédération, en demandant notamment que la pondération du sous-indice de la technique ferroviaire soit accrue pour mieux refléter l'évolution de la situation.

La DSN s'est longuement penchée sur cette question avant que l'OFT ne prenne une décision. Elle s'est faite expliquer les détails du fonctionnement de l'IRN et les interactions financières avec le fonds FTP par des représentants de l'OFS et de l'AFF. L'OFT lui a aussi présenté ses arguments pour et contre une modification.

Tant l'OFT que l'AFF étaient opposés à une majoration du poids de la technique ferroviaire dans l'IRN. Pendant plusieurs années, ce sous-indice a tendanciellement

tiré l'IRN vers le haut. Compte tenu des prix adjugés pour la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard, on peut présumer qu'en ce qui concerne cette adjudication, le renchérissement prévu par l'IRN est trop bas. L'OFT estime pourtant que cette divergence ne justifie pas une adaptation de la structure de l'indice.

De plus, une telle adaptation de l'IRN aurait aussi des incidences pour le fonds FTP puisque ce dernier finance non seulement les coûts du projet, mais également les frais financiers, qui incluent le renchérissement. La possibilité d'imputer une plus grande partie du coût global sur le renchérissement et non sur les dépenses réelles du projet comporterait une hausse des dépenses nominales du fonds FTP, laquelle se traduirait par une augmentation généralisée du volume nominal des dépenses du fonds.

4.5.4 Appréciation de la DSN

Le renchérissement couru jusque fin 2007 (indice de renchérissement NLFA provisoire: 126,8 points) atteint pratiquement 1434 millions de francs, le renchérissement après contrat 808 millions, les intérêts intercalaires 173 millions et la TVA (y compris l'ancien impôt sur le chiffre d'affaires) un peu plus de 450 millions.

Fin 2007, les frais financiers cumulés au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA totalisaient donc 2,865 milliards de francs environ. Sur la base des hypothèses implicites du fonds FTP sur le renchérissement et les taux d'intérêt, l'OFT estime les frais financiers courus du début de 2008 jusqu'à la fin du projet à 1,1 milliards de francs.

Dans l'optique actuelle, la somme des frais financiers cumulés jusqu'à la fin du projet devrait s'inscrire à un peu plus de 4 milliards de francs (prix effectifs). Ils se situent donc toujours dans la même fourchette d'estimation.

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

La DSN soutient le refus de l'OFT et de l'AFF d'accéder à la demande d'ATG, qui voulait adapter la corbeille de l'IRN de façon à mieux refléter le renchérissement des matériaux dans le domaine de la technique ferroviaire. Elle n'identifie aucun besoin d'intervention. Au contraire, elle met en garde contre les velléités de modifier la structure de l'IRN – censée refléter la pondération des différentes composantes sur la durée totale du projet – en cours de réalisation du projet pour tenir compte des développements à court terme sur le marché des équipements ferroviaires.

5 Economies de coûts: optimisation et adaptation du projet

Selon l'art. 3 de l'arrêté sur le financement du transit alpin, le Conseil fédéral gère le crédit d'ensemble pour la NLFA. Il peut en particulier libérer des réserves, mais uniquement lorsqu'il est attesté que les surcoûts ne peuvent pas être compensés par d'autres moyens et 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. Avant de financer des surcoûts par la libération de réserves (Conseil fédéral) ou par des crédits additionnels (Parlement), il faut épuiser tous les gisements d'économies par le biais d'optimisations du projet.

Les constructeurs doivent ainsi perpétuellement envisager de nouvelles mesures de compensation dans le cadre de l'exécution des contrats (ch. 5.1) et adapter le projet en conséquence. Les décisions relatives à l'échelonnement des projets ou à l'abandon de parties du projet sont prises par le Parlement (ch. 5.2).

5.1 Mesures de compensation des constructeurs

5.1.1 Sur l'axe du Löetschberg

Selon l'OFT, il n'existe plus aucun potentiel de compensation sur l'axe du Löetschberg. Depuis la conclusion des conventions AlpTransit, parmi toutes les propositions concernant l'axe du Löetschberg des compensations totalisant 126 millions de francs ont été réalisées. Celles-ci comprennent aussi des prestations qui sont fournies actuellement par d'autres intervenants. On mentionnera par exemple les 17,8 millions de francs au titre des équipements ferroviaires du raccordement de Rarogne, réalisés par les CFF, et les 40,8 millions (16,4 + 24,4 millions) au titre des suspensions de la caténaire et d'autres ajustements, réalisés par BLS AT. Aucune modification n'a été enregistrée au cours de la période sous revue.

5.1.2 Sur l'axe du Saint-Gothard

Sur l'axe du Saint-Gothard, des compensations totalisant 265 millions de francs ont été adoptées depuis 1998 et incluses dans la projection du coût final. Ce chiffre comprend des compensations relatives au tunnel de base du Ceneri à hauteur de 58 millions de francs.

Au cours de la période sous revue, de nouvelles mesures de compensation totalisant 30 millions de francs ont été adoptées au titre des travaux de construction et de planification du tunnel de base du Saint-Gothard (tableau 13).

Mesures de compensation sur l'axe du Saint-Gothard 1998 à 2007

Mesures de compensation réalisées (prises en considération dans les coûts finals prévisionnels)	Economie
– Système de sondages Piora	20
– Optimisation du raccordement Saint-Gothard Sud	19
– Tracé du tunnel d'Erstfeld	32
– Produit de la revente de terrains (sans Ceneri et Erstfeld)	34
– Système de canalisations dans le TBG	2
– Redimensionnement de la bifurcation souterraine d'Erstfeld	39
– Produit de la revente de terrains Ceneri et Erstfeld	28
– Abandon du système de canalisations séparées dans le TBC	6
– Simplification des rameaux de communication Sarè	3
– Communication, centre visiteurs d'Erstfeld	3
– Tracé de la galerie d'accès de Sigirino	3
– Diminution du revêtement des galeries secondaires	7
– Profil d'abattage à l'explosif sans radier voûté	7
– Réduction de l'assurance construction TBC	6
– Réduction de l'étanchéité sur 6 km	8
– Vérification de la qualité du béton, modification du concept Béton	12
– Abattage en sens contraire à Vezia, réduction du diamètre intérieur	2
– Réduction de la garantie de bonne exécution	4
– Réduction des travaux de construction et de planification TBG (nouveau)	30
Total des compensations réalisées de 1998 à 2007	265
– Optimisation de la planification des travaux Technique ferroviaire	en suspens
Total des compensations planifiées et en phase d'évaluation	0
<i>Source: rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi</i>	

5.1.3**Appréciation de la DSN**

La DSN constate que, le projet du tunnel de base du Løtschberg étant presque achevé et celui du Saint-Gothard étant déjà à un stade très avancé (marchés déjà adjugés), le potentiel de compensation est désormais réduit.

Néanmoins, des mesures de compensation restent possibles au tunnel de base du Ceneri, que ce soit au niveau des prestations qui n'ont pas encore été adjugées ou de la planification de l'exécution.

5.2 Exclusion d'éléments du projet de la NLFA par le Parlement

5.2.1 Tunnel du Hirzel et tunnel de base du Zimmerberg

Le Conseil fédéral est d'avis que, dans l'horizon de planification du projet ZEB, il est possible de renoncer à la réalisation du tunnel du Hirzel et du tunnel de base du Zimmerberg sans mettre en péril l'offre de transport visée. Dans le message sur la vue d'ensemble du FTP, il propose ainsi de reporter les décisions relatives à la réalisation de ces deux ouvrages jusqu'après 2030 et d'affecter au ZEB les ressources de la NLFA qui étaient prévues à cet effet, soit environ 827 millions de francs (prix 1998).

Vu les arguments développés, la DSN considère que la décision de ne pas réaliser le tunnel du Hirzel dans le cadre du projet de la NLFA peut se défendre.

En revanche, en ce qui concerne le tunnel de base du Zimmerberg, les questions suivantes se posent dans l'optique de la haute surveillance sur la NLFA: Quel est l'impact du report sur les capacités de l'axe nord-sud? Les objectifs fixés par le Parlement dans l'arrêté sur le transit alpin pourront-ils aussi être atteints sans cet ouvrage? (A noter que la DSN ne s'exprime pas sur les questions en rapport avec la politique régionale des transports, qui sont du ressort des CTT.)

Selon le Conseil fédéral, le projet d'offre déterminant pour le ZEB ne prévoit pas de faire transiter des trains de marchandises par le tunnel de base du Zimmerberg, tout le trafic de fret à travers les Alpes devant circuler par le district du Freiamt en direction du sud. Dès lors, le tunnel de base du Zimmerberg n'apparaît pas indispensable du point de vue du trafic de fret.

Dans le trafic voyageurs, l'ouverture des tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri débouchera sur un gain de temps de plus d'une heure entre Zurich et Lugano/Milan, ce qui permettra la mise en place d'un horaire cadencé offrant de meilleures correspondances en Italie. Renoncer au tunnel de base du Zimmerberg dans le cadre de la réalisation de la NLFA entraînerait la perte de six minutes sur les liaisons nord-sud. Pour atteindre les capacités planifiées dans le trafic grandes lignes et pour garantir la stabilité de l'horaire, il faudrait donc accepter quelques restrictions provisoires dans le concept d'offre et dans le plan d'exploitation (par exemple renoncer à certains arrêts pour les trains internationaux, diminuer le nombre de tronçons d'entretien simultanés sur l'axe du Saint-Gothard, etc.).

La DSN ne peut pas tirer de conclusions probantes du message sur la vue d'ensemble du FTP ni des entretiens qu'elle a eus avec le chef du DETEC et avec l'OFT, ce qui l'a amenée à adresser une recommandation aux CTT le 13 décembre 2007 (ch. 5.2.3).

5.2.2 Aménagements des lignes du reste du réseau sur l'axe du Saint-Gothard

Les prestations de la NLFA comprennent entre autres des aménagements sur l'axe du Saint-Gothard en vue de garantir ou d'harmoniser les capacités sur les lignes d'accès entre Bâle et Chiasso/Luino. Les crédits d'engagement du crédit d'ensemble pour la NLFA prévus à cette fin (300 millions de francs, prix 1998) ont été bloqués par le Parlement.

Dans le message sur la vue d'ensemble du FTP, le Conseil fédéral propose d'exclure ces prestations du périmètre de la NLFA défini à l'art. 9 de l'arrêté sur le transit alpin (adaptation du réseau ferroviaire existant) et de les intégrer dans le ZEB. Les aménagements du réseau sont intimement liés avec le projet d'offre du ZEB. Dans ce contexte, d'intenses travaux de planification ont été entrepris pour les axes du Saint-Gothard et du Lötschberg, en concertation avec le nouveau projet d'offre et avec les exigences propres à la NLFA. Le ZEB retient ainsi toutes les mesures requises sur ces deux tronçons de l'axe nord-sud pour garantir le fonctionnement de son projet d'offre et des axes de la NLFA. Le montant de l'investissement nécessaire avoisine les 710 millions de francs (prix 2005), y compris les 300 millions susmentionnés, et devrait être financé par le biais du crédit d'ensemble pour le ZEB.

5.2.3 **Appréciation de la DSN**

Vu les arguments développés dans le message sur la vue d'ensemble du FTP, la DSN considère que la décision de ne pas réaliser le tunnel du Hirzel dans le cadre du projet de la NLFA peut se défendre.

En ce qui concerne le tunnel de base du Zimmerberg, à la fin de l'exercice sous revue la DSN a recommandé aux CTT de vérifier s'il est justifié de reporter la décision relative à la réalisation de cet ouvrage jusqu'après 2030, comme le propose le Conseil fédéral dans le message sur la vue d'ensemble du FTP. A cet égard, la DSN attache une grande importance à ce que l'exploitation optimale de la NLFA ne soit pas entravée (capacités de l'axe nord-sud, réalisation des objectifs fixés dans l'arrêté sur le transit alpin par le Parlement, etc.).

Si les tunnels du Hirzel et du Zimmerberg devaient néanmoins être réalisés dans le cadre de la NLFA, les projections devraient aussi inclure des surcoûts pour la mise à niveau des équipements de sécurité.

La DSN a pris acte de la proposition de transférer la planification et le financement des aménagements des autres lignes de l'axe nord-sud dans le projet ZEB.

6 Crédits: crédit d'ensemble pour la NLFA et fonds FTP

6.1 Généralités et vue d'ensemble

6.1.1 Crédits d'engagement et crédits budgétaires

Les coûts du projet sont financés en totalité par le crédit d'ensemble pour la NLFA, en vigueur depuis 1999. Ce dernier est exprimé en prix de 1998 et s'articule en sept *crédits d'engagement*. L'un de ces crédits est une réserve créée pour faire face aux imprévus et pour stabiliser la situation financière générale du projet. Les réserves sont gérées par le Conseil fédéral. Si elles se révèlent insuffisantes, un *crédit additionnel* doit être demandé au Parlement. Les frais financiers cumulés (renchérissement, intérêts intercalaires et TVA) sont couverts au moyen de *rallonges des crédits*

d'engagement, dont l'octroi est du ressort du Conseil fédéral. Les liquidités dont les constructeurs ont besoin leur sont mises à disposition annuellement par le Parlement sous la forme de *crédits budgétaires* du fonds FTP.

La terminologie des crédits est récapitulée à l'annexe 6.1.

6.2 Crédit d'ensemble pour la NLFA: adaptation

6.2.1 Evolution depuis 1998

Le crédit d'ensemble pour la NLFA s'élève à 15 604 millions de francs (tous les chiffres en prix de 1998, hors renchérissement, intérêts intercalaires et TVA, mais crédit additionnel de 2004 inclus). Ce montant correspond à la somme des crédits d'engagement affectés initialement à chaque ouvrage (12 757 millions) et de la réserve du Conseil fédéral (1947 millions + 900 millions). Les réserves comprennent encore 757 millions de francs qui ne sont pas affectés. Les crédits d'engagement des différents ouvrages totalisent actuellement 14 847 millions de francs.

L'annexe 6.2 récapitule l'évolution des crédits d'engagement, y compris du crédit «Réserves», de 1998 à fin 2007.

6.2.2 Déficit de financement

Les coûts finals prévisionnels, chiffrés à 19,8 milliards de francs (prix 1998) par l'OFT, dépassent les 15,604 milliards alloués au crédit d'ensemble: le déficit de financement, ou le montant à financer, s'inscrivait ainsi à environ 4,2 milliards de francs à fin 2007. Ce déficit ne peut plus être couvert par des compensations (ch. 5.1.3).

6.2.3 Adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA: message sur la vue d'ensemble du FTP

Dans le message sur la vue d'ensemble du FTP, le Conseil fédéral évalue les besoins financiers actuels de la NLFA à 19,1 milliards de francs (prix 1998), montant qui ne peut pas être couvert par le crédit d'ensemble actuel. Le Conseil fédéral propose donc au Parlement de garantir le financement du projet au moyen d'une adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA.

Le tableau 14 ci-dessous montre que le crédit d'ensemble actuel ne suffira pas, même en renonçant à la réalisation des ouvrages dont la construction n'a pas encore commencé (tunnel de base du Zimmerberg, tunnel du Hirzel et lignes d'accès sur l'axe du Saint-Gothard). Au niveau des ouvrages, le Conseil fédéral propose de relever les crédits à concurrence des coûts finals prévisionnels (y compris une compensation opérationnelle nécessaire entre les ouvrages à hauteur de 12 millions de francs). Pour équilibrer les fluctuations au sein du projet NLFA, une réserve dotée de 415 millions de francs devrait être constituée.

Rapport entre la projection du coût final et le nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA

Projection du coût final de l'OFT	19 800
selon les rapports d'étape 2007/I (mi-2007) et 2007/II (fin 2007)	
– Financement du tunnel du Hirzel et tunnel de base du Zimmerberg	–827
– Report sur le ZEB du financement des aménagements d'autres lignes sur l'axe du Saint-Gothard	–300
– Compensation opérationnelle nécessaire entre les divers ouvrages	+12
= Crédit d'ensemble sollicité, hors réserves	18 685
selon la vue d'ensemble sur le FTP	
+ Dotation des réserves de la NLFA	415
= Nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA	19 100
(proposition du Conseil fédéral)	

Source: rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007, rapport principal; en millions de francs (prix 1998), arrondi

6.2.4 Appréciation de la DSN

Dans son rapport d'activité du 7 mai 2007, la DSN avait exigé que le Conseil fédéral fasse établir les besoins financiers de la NLFA de façon détaillée avant de présenter le message sur la vue d'ensemble du FTP, de sorte qu'il soit possible de fixer le nouveau montant du crédit d'ensemble pour la NLFA de la manière la plus concrète et la plus fiable qui soit.

Dans sa prise de position relative au message sur la vue d'ensemble du FTP adressée aux CTT en décembre 2007, la DSN note qu'au vu des informations fournies dans le message et dans les derniers rapports d'étape sur la NLFA, elle considère que les exigences formulées il y a un an sont remplies.

Elle relève néanmoins qu'un risque financier résiduel subsiste, notamment à cause de l'insécurité qui pèse sur le délai pour la mise en service complète de l'axe du Saint-Gothard. Il n'est pas possible de dire aujourd'hui avec certitude si le nouveau crédit d'ensemble suffira pour mener le projet jusqu'à son terme, et ce malgré la projection actualisée du coût final établie par l'OFT et la réserve supplémentaire de 415 millions de francs (prix 1998) sollicitée par le Conseil fédéral.

Si, à l'avenir, les coûts prévisionnels de la NLFA devaient à nouveau menacer de déborder du cadre des crédits d'engagement fixés dans le nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA, le Conseil fédéral devrait solliciter un crédit additionnel au Parlement suffisamment tôt. Mais la marge de manœuvre du Parle-

ment ne doit pas être entamée. Le Parlement ne doit pas être mis devant le fait accompli.

L'arrêté sur le nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA doit entrer en vigueur d'ici fin 2008. En cas contraire, il se peut que des adjudications ne puissent avoir lieu, ce qui entraînerait de nouveaux reports d'échéances, avec leur lot de conséquences financières. En cas de retard dans l'examen de la loi fédérale sur le développement de l'infrastructure ferroviaire, il conviendra d'engager des mesures afin d'accélérer le traitement de la modification de l'arrêté sur le financement du transit alpin.

6.3 Crédit d'ensemble pour la NLFA: gestion des crédits par le Conseil fédéral

6.3.1 Libération des réserves

Suite à son relèvement par le Parlement en 2004, le crédit d'engagement «Réserves» s'élève à 2,847 milliards de francs (prix 1998, hors renchérissement, intérêts intercalaires et TVA), dont 757 millions n'ont pas encore été libérés par le Conseil fédéral.

Entre 2002 et 2006, le Conseil fédéral a libéré des réserves à cinq reprises pour un montant total de 1,128 milliards de francs. Il a libéré une sixième tranche d'un montant de 533,87 millions pour l'ouvrage «Axe du Saint-Gothard» en octobre 2007, portant à 1,662 milliards le montant total des réserves libérées (annexe 6.2).

Selon le CDF, le processus qui consiste à financer les modifications approuvées par l'OFT après coup, par la libération de tranches des réserves, est compatible avec le modèle «Conseil fédéral» présenté dans le message sur le nouveau crédit d'ensemble pour la réalisation de la NLFA⁴⁶.

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

En octobre 2007, le Conseil fédéral a aussi augmenté les crédits d'engagement à raison du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA. A cette occasion, le crédit d'engagement de l'axe du Lœtschberg a été relevé de 128 millions de francs et celui des aménagements des autres lignes du réseau de 24,8 millions de francs (au titre de la préparation de l'exploitation du tunnel de base du Lœtschberg et des aménagements de la ligne Thoune–Frutigen).

Les frais financiers cumulés jusqu'à la fin de l'exercice sous revue au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA totalisent 2,864 milliards de francs, dont 2,35 milliards environ couverts par le biais de rallonges de crédit décidées par le Conseil fédéral jusqu'à fin 2007.

Le DETEC a l'intention de proposer la prochaine rallonge des crédits d'engagement au Conseil fédéral au troisième trimestre 2008.

⁴⁶ Message du 31 mai 1999 sur le nouveau crédit d'ensemble pour la réalisation de la NLFA (FF 1999 6599 6615)

6.3.3

Appréciation de la DSN

Dans le message sur la vue d'ensemble du FTP, le Conseil fédéral demande au Parlement qu'il reconduise la pratique de gestion des crédits qu'il avait définie dans l'arrêté sur le financement du transit alpin. En 1998, le Parlement avait pris une décision politique de principe instituant un système qui permet d'assurer un suivi très strict du projet ainsi que la transparence des surcoûts (réserves centralisées gérées par le Conseil fédéral au moyen d'un crédit d'engagement distinct et juste suffisant). Dans son arrêté de 2004 sur le premier crédit additionnel du crédit d'ensemble pour la NLFA, le Parlement s'était prononcé pour le maintien de cette conception de la gestion des crédits, notamment pour garantir l'emprise de la Confédération sur l'évolution financière du projet.

Dans sa prise de position relative au message sur la vue d'ensemble du FTP adressée aux CTT, la DSN relève que, dans l'ensemble, le système actuel de gestion des crédits a fait la preuve de son efficacité. La pression permanente sur les coûts a eu pour effet de contenir l'évolution des coûts des constructeurs tout en protégeant la Confédération contre d'autres prétentions émanant des cantons, de particuliers ou d'entreprises. La DSN est donc favorable au maintien du système de gestion des crédits mis en place.

6.4

Fonds pour les grands projets ferroviaires

6.4.1

Crédits budgétaires

La haute surveillance formatrice exercée lors de l'examen des crédits budgétaires du fonds FTP incombe aux Cdf. Le Parlement vote les crédits budgétaires affectés aux projets FTP dans le cadre de l'examen annuel du budget. Les Cdf examinent les propositions du Conseil fédéral et soumettent leur proposition au Parlement.

Le CDF est l'organe de contrôle de la Confédération et du fonds FTP, qui n'est pas doté de la personnalité juridique. A ce titre, le CDF vérifie la régularité et la légalité des comptes du fonds FTP et adresse ses rapports aux Cdf.

La DSN renonce à reproduire ici le détail des informations concernant les crédits budgétaires et la planification de trésorerie qui ont été publiées dans les messages du Conseil fédéral relatifs au compte d'Etat 2007, au budget 2008 et au premier supplément du budget 2008, ainsi que dans le plan financier 2009 à 2011 de la législature, le Parlement ayant déjà été informé à ce sujet par les Cdf.

En 2007, les crédits budgétaires du fonds FTP alloués à la NLFA ont dépassé les besoins de 23 %. Ce sont ainsi 181 millions de francs de moins que le montant inscrit au budget qui ont été utilisés sur l'axe du Saint-Gothard, 163 millions sur l'axe du Letschberg et 27 millions pour la préparation de l'exploitation de l'axe du Saint-Gothard.

6.4.2 Dissociation du financement de la NLFA et du ZEB

Dans le message sur la vue d'ensemble du FTP, le Conseil fédéral propose de réaliser l'intégralité du projet ZEB, d'un volume financier de 5,2 milliards de francs (prix 2005) le plus tôt possible. A cette fin, il propose notamment une adaptation du règlement du fonds FTP⁴⁷. Le remboursement des avances du fonds FTP ne devrait commencer qu'avec la mise en service commerciale du tunnel de base du Saint-Gothard, ce qui permettrait de dégager suffisamment de liquidités plus rapidement.

6.4.3 Simulation du fonds et planification de trésorerie de la NLFA

Pour permettre à la DSN d'anticiper l'évolution des liquidités disponibles pour la NLFA et d'identifier suffisamment tôt le risque de dépassement de la limite supérieure des avances indexée, l'OFT lui présente régulièrement une simulation actualisée du fonds (figure à l'annexe 6.3).

Selon l'OFT, il est prévisible qu'il faudra prolonger l'indexation de la limite supérieure des avances de 2010 à 2012 pour permettre le financement des besoins financiers de la NLFA, établis à 19,1 milliards de francs. Le Conseil fédéral dispose déjà des compétences nécessaires. A défaut d'une telle prolongation, des problèmes de trésorerie pourraient survenir.

6.4.4 Appréciation de l'Administration fédérale des finances

Pour combler le déficit de financement de la NLFA et garantir le financement de l'offre de base du ZEB, le Conseil fédéral sollicite une modification du règlement du fonds: dans le message sur la vue d'ensemble du FTP, il propose en effet que le remboursement des avances du fonds FTP ne commence plus en 2015 mais seulement lors de la mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard (env. 2017). Conjuguée à la possibilité déjà prévue dans le règlement du fonds de prolonger, au besoin, la période d'indexation des avances cumulées, cette mesure entraîne un accroissement et une prolongation de l'endettement du fonds FTP, ainsi qu'une augmentation des intérêts des avances, et par conséquent des charges du fonds. L'AFF considère ainsi qu'avec l'adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA et la réalisation de l'offre de base du ZEB sollicitées par le Conseil fédéral, le fonds FTP atteindra ses limites.

⁴⁷ Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (RS 742.140)

6.4.5

Appréciation de la DSN

La DSN constate qu'en 2007 les crédits budgétaires du fonds FTP alloués pour la NLFA n'ont pas été entièrement utilisés. Dans le message relatif au premier supplément du budget 2008, le Conseil fédéral fait état d'un report de crédit de 139 millions de francs au titre de l'axe du Løetschberg.

La DSN accueille favorablement la proposition du Conseil fédéral de dissocier le financement de la NLFA et du ZEB, notamment en liant le début du remboursement des avances du fonds FTP à la mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard.

De cette manière, il y a de réelles chances pour que les ressources du fonds FTP puissent être affectées en priorité – comme le demande la DSN – à la réalisation de la NLFA et ainsi éviter des reports d'échéances ou des arrêts de chantiers pour cause d'insuffisance des crédits. La DSN est convaincue qu'il convient de donner la priorité aux projets FTP qui améliorent les conditions de réalisation et d'exploitation de la NLFA. Elle pense en particulier aux lignes d'accès à la NLFA par le nord et par le sud, en Suisse, qui font aussi partie du ZEB.

Jusqu'à présent, l'évaluation des mesures de stabilisation et d'optimisation de la NLFA s'est focalisée sur les conséquences en termes de coûts et de délais. A l'avenir, il faudra aussi tenir compte des ressources de plus en plus rares du fonds FTP.

7 Echéances

7.1 Généralités et vue d'ensemble

Le Parlement n'a pas fixé d'échéance contraignante pour la mise en service des différents ouvrages de la NLFA. Après le vote populaire sur le FTP, en 1998, le Conseil fédéral avait défini des échéances cibles et des échéances intermédiaires pour chaque ouvrage et chaque phase, en se basant sur les projections alors disponibles. Ces échéances ont été fixées dans les conventions AlpTransit passées avec les constructeurs.

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

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

7.2 Axe du Lœtschberg

7.2.1 Mise en service réussie de la ligne de base du Lœtschberg

Sur l'axe du Lœtschberg, grâce à un gros effort de coordination, l'exploitation commerciale réduite a été lancée le 15 juin 2007 et l'exploitation à plein régime a pu débuter comme prévu le 9 décembre 2007 avec le changement d'horaire, conformément à la prestation commandée. La fin des travaux de réhabilitation et de remise en culture ainsi que la préparation de la documentation pour un décompte provisoire sont prévues pour fin 2008. Début 2009, l'infrastructure du BLS SA et sa filiale BLS AT seront intégrées dans une nouvelle société d'infrastructure BLS Réseau SA (ch. 15.3).

7.2.2 Appréciation de la DSN

La DSN prend acte avec satisfaction que l'exploitation de la ligne de base du Lœtschberg à plein régime a pu commencer comme prévu lors du changement d'horaire, le 9 décembre 2007, et que depuis elle affiche une stabilité et une fiabilité élevées. La fiabilité de l'installation et de l'exploitation à plus long terme devra être confirmée avec le temps.

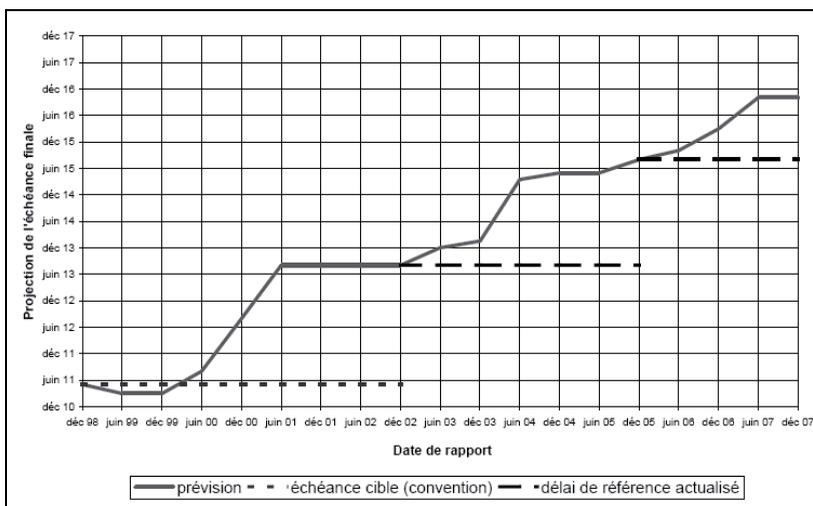
7.3 Date de mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard

7.3.1 Projection et risques selon les constructeurs et l'OFT

Depuis 1998, la projection de la date de mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard a beaucoup varié. La date cible a été modifiée en deux phases (figure 10):

- En 1998, il avait été convenu que les préparatifs pour la mise en service de l'ouvrage se feraient en 2011 (délai de référence initial).
- En 2000 et 2001, la décision sur le tracé de la ligne dans le canton d'Uri a pris plus de temps que prévu et des retards se sont aussi accumulés dans le cadre de la soumission des lots principaux, mais aussi à cause de l'adaptation du programme de construction (combinaison des lots de Bodio et Faïdo, deuxième puits à Sedrun). ATG avait alors reporté la projection de deux ans.
- En 2004, le délai de référence avait encore été reporté d'un an et demi suite aux problèmes géologiques rencontrés aux abords du poste multifonction de Faïdo et au ralentissement du percement à Bodio, mais aussi à cause d'hypothèses plus prudentes concernant le montage des équipements ferroviaires.
- Depuis fin 2005, vu les retards accumulés dans le percement du tunnel, la date de mise en service a été reportée plusieurs fois.

Echéance cible et projections pour la mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard



Source: rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007, rapport principal

Au cours de l'année sous revue, les conditions géologiques difficiles ainsi que la progression plus lente du percement sur le versant Sud du Saint-Gothard ont entraîné divers reports d'échéances. Actuellement, la projection de la mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard dépend principalement de l'avancement des travaux sur les tronçons complexes de Sedrun et Faido (ch. 11). Elle repose sur le scénario le plus probable pour le tronçon de Faido et tient compte d'éventuelles mesures de gestion, en particulier de l'exercice d'une option contractuelle qui permet le déplacement de la limite du lot de Sedrun en direction de Faido (ch. 10) et d'optimisations possibles dans le cadre de la mise en place des équipements ferroviaires (ch. 8).

Selon ATG, le retard induit par le recours contre l'adjudication de la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard déposé auprès du Tribunal administratif fédéral en mai puis retiré en décembre 2007 restera sans suites pour le lancement des travaux de mise en place des équipements concernés.

Le report de l'échéance pour la jonction entre les lots de Sedrun et Faido a des conséquences critiques pour le calendrier de la technique ferroviaire. ATG estime que le retard pourra être compensé par des optimisations dans le cadre de la technique ferroviaire et ne modifie pas sa projection pour l'achèvement de la mise en place de la technique ferroviaire.

Ainsi, ATG prévoit toujours le début de la phase de mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard en octobre 2016 et le lancement de l'exploitation commerciale en décembre 2017.

Dans son analyse des risques concernant le tunnel de base du Saint-Gothard, l'OFT pointe du doigt certains délais très critiques. Globalement, l'échéance de mise en service de l'ouvrage pourrait glisser de trois ans et demi, mais les opportunités font

aussi apparaître la possibilité d’anticiper le délai de mise en service d’un an et demi. Parmi tous les dangers mis en évidence par l’analyse des risques, ceux dont l’impact est le plus significatif pour l’échéance finale sont l’aléa géologique et un rythme de percement plus lent que prévu. Il existe des opportunités sur le versant Sud du chantier, au cas où les rythmes de percement prévus seraient dépassés. Il est aussi possible que la mise en place de la technique ferroviaire prenne moins de temps que prévu. L’analyse des risques d’ATG montre qu’un événement survenant jusque peu avant la jonction pourrait se traduire par un report d’échéance d’un an au maximum. L’expérience du tunnel de base du Lötschberg, où une zone carbonifère avait fait son apparition peu avant la fin des travaux de percement, montre cependant qu’il reste possible de neutraliser l’impact de prestations supplémentaires, même très importante, si le cadre général est favorable.

7.3.2 Appréciation de la DSN

En rapport avec le calendrier général du tunnel de base du Saint-Gothard, la DSN s’est demandée quelles seraient les conséquences temporelles et financières si certains tronçons (par exemple Faido) ou si certaines parties du projet (par exemple technique ferroviaire) devaient accuser de nouveaux retards.

La DSN constate que la projection concernant l’échéance de mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard est toujours sujette à de grandes incertitudes. Cette échéance aujourd’hui prévue en décembre 2017 pourrait être anticipée à mi-2016 dans le meilleur des cas, mais elle pourrait aussi être reportée jusqu’au milieu de l’année 2020. Certains risques sur délais qui ont été identifiés peuvent devenir critiques pour la date de mise en service tandis que d’autres n’affectent qu’un tronçon sans mettre en péril l’échéance générale. Pour stabiliser le calendrier général, ATG envisage et examine en permanence de nouvelles mesures.

La mise à jour et le réexamen du calendrier général exigés par la DSN ne sont pas encore complètement terminés. Les affirmations actuelles concernant les échéances doivent donc être interprétées avec une certaine retenue. La DSN demande à ATG qu’au cours de l’année 2008 la fiabilité des projections soit améliorée, de sorte que les risques sur délais puissent être calculés avec une plus grande précision et deviennent ainsi maîtrisables.

La DSN relève que la projection de l’échéance de mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard a aussi des implications pour la politique de transfert modal et pour la politique budgétaire. Le Parlement n’a pas fixé d’échéance contraignante pour la mise en service des différents ouvrages de la NLFA. Les échéances cibles ont été définies dans les conventions AlpTransit conclues entre le Conseil fédéral et les constructeurs. Dans le message sur le projet de législation concernant le transport des marchandises⁴⁸ et dans le message sur la vue d’ensemble du FTP, le Conseil fédéral propose au Parlement de lier directement l’objectif de transfert et le début du remboursement des avances du fonds FTP à l’ouverture du tunnel de base du Saint-Gothard.

⁴⁸ FF 2007 4147

7.4 Date de mise en service du tunnel de base du Ceneri

7.4.1 Projection et risques selon les constructeurs et l'OFT

En 1998, il avait été convenu que les préparatifs pour la mise en service du tunnel de base du Ceneri se feraient en 2018 (délai de référence initial).

Au cours de l'année sous revue, l'élaboration de l'appel d'offres pour le lot principal de gros œuvre a pris du retard. En tablant sur un délai plus bref pour la soumission des offres et pour leur comparaison, ATG considère que ce retard pourra être réduit de moitié d'ici l'adjudication, voire le début des travaux de percement. Le retard résiduel pourra probablement être rattrapé d'ici la mise en place des équipements ferroviaires, grâce à des mesures d'optimisation dans le déroulement des travaux de gros œuvre. En outre, ATG estime que la phase de mise en service pourrait être raccourcie d'environ neuf mois par rapport à la planification initiale.

Sur ces bases, ATG prévoit le début de la phase de mise en service du tunnel de base du Ceneri en avril 2019 et le lancement de l'exploitation commerciale en décembre 2019.

Dans son analyse des risques concernant le tunnel de base du Ceneri, l'OFT pointe du doigt certains délais très critiques. Globalement, il juge que la date de mise en service pourrait être reportée de trois ans au maximum. Pour l'instant il n'identifie aucune opportunité.

7.4.2 Appréciation de la DSN

La DSN constate que la projection concernant l'échéance de mise en service du tunnel de base du Ceneri est, elle aussi, toujours sujette à de grandes incertitudes. Cette échéance aujourd'hui prévue en décembre 2019 pourrait être reportée jusqu'en décembre 2022 dans le pire des cas. Pour l'instant, il n'y a aucune chance d'assister à une anticipation de la date de mise en service.

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

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

8.1 Contexte général

Le 4 mai 2007, le conseil d'administration d'ATG a adjugé les travaux de technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard au consortium Transtec Gotthard. Le volume du contrat de ce dernier grand lot du Saint-Gothard est de 1,7 milliards de francs environ. Le contrat porte sur la mise en place des équipements ferroviaires du tunnel de base du Saint-Gothard et comprend l'installation de la technique ferroviaire dans les deux tubes à voie unique d'une longueur de 57 kilomètres chacun, ainsi que sur les tronçons à ciel ouvert d'une longueur totale de 11 kilomètres, jusqu'au raccordement à la ligne principale actuelle.

Le consortium Schweizerisches Bahntechnik Konsortium Gotthard (SBK) avait recouru contre cette adjudication auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF), lequel avait décidé en date du 28 novembre 2007 de ne pas accorder l'effet suspensif. Par la suite, ATG, en tant que représentante du maître d'ouvrage, et SBK ont conclu un accord extrajudiciaire afin d'éviter que ce litige, qui aurait pu durer des années, ne bloque ce projet d'importance stratégique pour le trafic ferroviaire suisse et européen. Ainsi, SBK a retiré son recours le 7 décembre 2007, ce qui a permis à ATG de poursuivre avec la mise au point et la signature du contrat d'entreprise.

8.2 Procédure de recours auprès du Tribunal administratif fédéral

La DSN considère qu'il a fallu attendre très longtemps la décision du TAF sur l'effet suspensif du recours. C'est pourquoi elle a recommandé aux CdG d'examiner, dans le cadre de leur mandat de haute surveillance, d'une part, si le TAF dispose de l'organisation et des effectifs nécessaires pour statuer dans un délai raisonnable lorsqu'il est saisi d'un cas aussi important et, d'autre part, si dans le cas d'espèce il a pris suffisamment tôt les mesures organisationnelles appropriées. Lors de sa sixième séance ordinaire de novembre 2007, la DSN a appris que la sous-commission compétente des CdG avait eu un entretien avec le TAF et qu'à cette occasion, elle avait pu constater que celui-ci avait pris toutes les dispositions nécessaires, dans les limites de ses possibilités, pour statuer sur la question en suspens. A cet égard, la sous-commission des CdG avait tenu à souligner l'importance de l'art. 28 de la loi sur les marchés publics⁴⁹, selon lequel le recours en matière de marchés publics n'a en principe pas d'effet suspensif – ce qui n'est en principe pas le cas dans le droit administratif fédéral. Quelques jours après cet entretien, le TAF avait tranché, décidant de ne pas accorder l'effet suspensif à ce recours.

⁴⁹ Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1)

8.3 Conséquences financières et incidences sur la planification

Suite au dépôt du recours par le consortium SBK contre la décision d'adjudication d'ATG, la DSN avait demandé des renseignements détaillés sur les conséquences financières et les incidences sur la planification. ATG l'avait alors informée que le coût de ce retard pouvait être chiffré à environ 10 millions de francs par mois et que dans le pire des cas, il faudrait compter jusqu'à quatre ans de retard.

Pour obtenir le retrait du recours, ATG a versé 1 million de francs au consortium SBK. Ce montant a été octroyé indépendamment de l'indemnité de un million de francs accordée au titre de l'établissement de l'offre, conformément aux conditions de soumission publiées dans l'appel d'offres. Tous les soumissionnaires qui ont remis une offre valable se sont vus attribuer cette somme.

Après le retrait du recours, ATG a exposé à la DSN les raisons pour lesquelles l'accord intervenu entre elle et le consortium SBK, en sus de l'indemnité d'un million de francs susmentionnée, était la solution la plus avantageuse et la plus utile pour le projet, compte tenu du risque de blocage et des coûts qu'auraient induit plusieurs années de procédures judiciaires. La DSN note que grâce à cet arrangement, les conséquences financières et les incidences sur la planification ont pu être contenues à un très bas niveau. La réserve d'une demi-année prévue dans le programme original a toutefois été entièrement consommée par ce recours. Le contrat d'entreprise devrait être signé fin avril 2008, puis le plan de projet sera établi. La mise en place des équipements ferroviaires devrait commencer au portail Sud de Biasca vers le milieu de 2009.

8.4 Révision de la loi fédérale sur les marchés publics

Lors de sa sixième séance ordinaire 2007, la DSN s'est entretenue avec le chef du DETEC, qui l'a informée que diverses possibilités étaient à l'examen afin qu'à l'avenir de tels retards dans l'adjudication d'aussi grands marchés ne soient plus possibles. Le chef du département a brièvement exposé une proposition consistant à modifier le droit des marchés publics par la voie urgente, de manière à ce qu'en cas de recours, le juge n'ait qu'à statuer sur d'éventuelles prétentions en dommages-intérêts. Par contre, la décision d'adjudication serait définitive et l'effet suspensif deviendrait caduc. Les procédures de recours en suspens seraient annulées et les parties dédommagées. Le 23 janvier 2008, le Conseil fédéral a chargé le DETEC de transmettre un projet de message relatif à une modification partielle de la loi sur les marchés publics au DFF d'ici fin juin 2008. Si les délais le permettent, cette proposition sera intégrée dans la révision totale qui est en cours.

8.5 Etalon des coûts de la technique ferroviaire dans les tunnels de base

Dans le contexte de cette adjudication, la DSN a aussi été informée au sujet de l'étalon des coûts de la technique ferroviaire (*benchmark*) dans les tunnels de base du Saint-Gothard et du Lötschberg qu'elle avait demandé à ATG d'établir⁵⁰. Même si des comparaisons transversales ne sont pas nécessairement pertinentes en raison de volumes et de conditions marginales différentes, on constate, après apurement des chiffres, qu'au tunnel de base du Saint-Gothard il faudra tabler sur un coût approximatif de 12,5 millions de francs par kilomètre tandis qu'au tunnel de base du Lötschberg ce coût s'est élevé à 15,3 millions de francs par kilomètre. Ce constat coupe court aux allégations selon lesquelles le coût de la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard serait obligatoirement plus élevé qu'au tunnel de base du Lötschberg en raison du nombre réduit de soumissionnaires.

8.6 Appréciation de la DSN

La DSN a accueilli avec satisfaction la nouvelle du retrait du recours contre l'adjudication de la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard. Cette mesure a ouvert la voie à une réalisation rapide de ce projet extrêmement exigeant. Dans le même temps, elle a levé des risques considérables en termes de coûts et de délais.

S'agissant de la révision de la législation fédérale sur les marchés publics, la DSN appuie l'initiative du DETEC et la décision du Conseil fédéral d'approfondir l'examen de la question des possibilités de recours. Au sein de la DSN, certaines voix ont toutefois laissé entendre que le droit de recours actuel a permis de trouver de bonnes solutions et que d'une manière générale, il convient de maintenir une possibilité de recours avec effet suspensif. La délégation est par ailleurs consciente du fait que d'éventuelles adaptations du droit régissant les marchés publics ne déploieront pratiquement plus aucun effet pour la NLFA.

9 Recommandations de la Comco en matière d'approvisionnement en ciment et en béton pour les grands projets

9.1 Contexte général

En novembre 2004, suite à une intervention de la DSN auprès du Conseil fédéral, la Commission de la concurrence (Comco) a ouvert une enquête sur des ententes supposées de type cartellaire au sujet des prix du ciment et du béton dans le cadre des adjudications de la NLFA. En février 2007, soit avant la fin de son enquête, elle a formulé quelques propositions dans la perspective de l'adjudication des grands lots du tunnel de base du Ceneri. Elle a notamment recommandé d'autoriser des varian-

⁵⁰ Rapport d'activité de la DSN du 7 mai 2007 (FF 2007 3259), ch. 10

tes avec et sans transport ferroviaire du ciment, afin d'accroître la pression concurrentielle et la transparence des coûts entre les différents modes de transport. Elle a aussi suggéré d'admettre plusieurs variantes pour la qualité du béton. En été 2007, la Comco a bouclé son enquête en adressant diverses recommandations au Conseil fédéral.

9.2 Résultats de l'enquête

Par décision du 18 juin 2007, la Comco a mis un terme à son enquête sur les soupçons d'accords illicites concernant l'approvisionnement en ciment et en béton des chantiers de la NLFA, relevant qu'aucun accord illicite sur les prix ou sur la répartition des marchés n'a pu être prouvé. Selon elle, des distorsions de la concurrence ont notamment été induites par les prescriptions concernant le transport des matériaux, la qualité du ciment et du béton, ainsi que l'exécution parallèle des travaux de gros œuvre dans les deux tunnels.

L'enquête de la Comco a ainsi montré que, dans certains cas, la concurrence pour l'approvisionnement des différents lots de la NLFA était limitée (un à quatre soumissionnaires par lot principal de gros œuvre). D'une manière générale, le nombre d'offres présentées a été plus faible pour le tunnel de base du Saint-Gothard que pour le tunnel de base du Lœtschberg. Selon la commission, le principal facteur à l'origine de ce phénomène est la relative proximité dans le temps des adjudications des lots de gros œuvre des deux tunnels de base, ce qui a entraîné la fabrication de grandes quantités de ciment entre 2002 et 2005. Un autre facteur évoqué est la rigidité des prescriptions en matière de transport du ciment qui, selon la Comco, n'est souhaitables ni d'un point de vue purement juridique ni du point de vue de la concurrence. En troisième position, la commission mentionne les procédures d'admission concernant les systèmes de béton pour le tunnel de base du Saint-Gothard, qui ont considérablement réduit le choix des fournisseurs de ciment et de béton par les consortiums mandatés. Globalement, les différentes conditions imposées par le maître d'ouvrage ont ainsi eu pour conséquence de créer une position concurrentielle plus favorable pour certains cimentiers, eu égard à l'approvisionnement des chantiers de la NLFA. Premièrement, les conditions concernant le transport ont créé un avantage concurrentiel significatif pour les cimentiers disposant d'un raccordement ferroviaire privé. Deuxièmement, les restrictions de capacités induites par les grands volumes de ciment requis se sont traduites par une réduction de fait de la concurrence pour les grands lots. Et troisièmement, la procédure d'admission à l'appel d'offres du tunnel de base du Saint-Gothard, très coûteuse pour les soumissionnaires, a eu pour effet de limiter la concurrence.

9.3 Recommandations de la Comco au Conseil fédéral

Se fondant sur les éléments constatés au cours de l'enquête, la Comco a adressé des recommandations au Conseil fédéral qui sont résumées ci-dessous:

- Planification des appels d'offres: le cadre concurrentiel peut être amélioré au moyen d'un appel d'offres global portant sur plusieurs lots et prévoyant une réalisation échelonnée des divers grands projets concernés.

- Restrictions d'accès au marché: 1.) Lorsque des conditions liées au transport ferroviaire sont imposées, les restrictions d'accès au marché peuvent être réduites par le biais d'un système de conteneurs mobiles (containers) et d'un recours approprié à l'instrument des autorisations exceptionnelles; en tout état de cause, la transparence des coûts doit être garantie. 2.) En ce qui concerne la procédure d'admission pour les systèmes de béton, il convient d'examiner la pertinence d'une telle procédure préliminaire et surtout de reconsidérer la question du transfert des coûts.
- Transparence des coûts: 1.) Les entreprises de construction doivent être invitées à remettre, en plus de leur offre, une variante d'offre dans laquelle les paramètres de qualité sont inférieurs aux spécifications minimales prescrites. 2.) Les entreprises de construction doivent être invitées à remettre une offre avec et une offre sans transport ferroviaire pour les marchandises lourdes, comme le ciment.

9.4 Appréciation de la DSN

Par courrier du 12 septembre 2007, la DSN a adressé une prise position au Conseil fédéral au sujet des recommandations de la Comco:

- Planification des appels d'offres: l'échelonnement des appels d'offres dans le temps dépend fortement de la planification générale du projet. Une optimisation du volume des lots n'est possible que dans ces limites.
- Transports: la DSN ne remet pas en cause les prescriptions de la Confédération ni la législation sur l'environnement. Néanmoins, elle estime qu'il vaut la peine d'étudier la proposition visant à promouvoir la transparence des coûts (demande d'offre supplémentaire sans transport ferroviaire). Elle relève toutefois que le risque de recours augmenterait considérablement si l'on ajoutait un échelon supplémentaire dans une procédure d'adjudication déjà complexe par nature, en exigeant des variantes d'entrepreneur.
- Exigences de qualité: la DSN estime que la procédure d'admission préliminaire prévue au tunnel de base du Saint-Gothard était entièrement justifiée au vu des facteurs particuliers tels que les températures de la roche, la réutilisation des déblais, etc. De plus, ATG avait mis à disposition gratuitement toutes les installations et additions du béton nécessaires pour ce cycle de tests. La DSN a pris acte qu'aucun système de test ne sera mis en place pour les appels d'offres du tunnel de base du Ceneri. Selon elle, il serait paradoxal de mettre en soumission des variantes de qualité fictives dans le but de favoriser la transparence des coûts alors que dans les faits, aucune alternative n'est réellement possible en raison des prescriptions générales et des conditions cadres.

Par ailleurs, la DSN s'est déclarée étonnée de la durée particulièrement longue de cette enquête. C'est pourquoi, en février 2007, elle a invité les CdG à contrôler, à l'occasion, si le relation entre le temps que la Comco consacre à ses enquêtes et les résultats obtenus est appropriée.

La DSN a recommandé à l'OFT et à ATG d'examiner les propositions de la Comco lors de la préparation des appels d'offres relatifs aux principaux lots de gros œuvre du tunnel de base du Ceneri et de les mettre en application, dans la limite des possibilités offertes par les prescriptions de la Confédération actuelles. En 2008, elle s'intéressera de nouveau à cette problématique dans le cadre de l'appel d'offres du lot de gros œuvre principal du tunnel de base du Ceneri.

10 Redécoupage des lots de Faido et Sedrun

10.1 Contexte général

Les contrats des lots de Sedrun et de Faido contiennent depuis leur conclusion une clause permettant de déplacer la limite entre les deux tronçons d'un kilomètre au maximum (redécoupage des lots). Compte tenu de l'avance sur le calendrier enregistrée sur le tronçon de Sedrun en direction du sud et à la lumière des retards qui s'accumulent sur le tronçon de Faido en direction du nord, ATG avait déjà activé cette option en 2005. Il était aussi question depuis longtemps de déplacer la limite entre ces lots de 5 km supplémentaires vers le sud afin de pouvoir exploiter au mieux le gain de temps accumulé sur le tronçon de Sedrun et pour contrebalancer la lenteur du percement du tronçon de Faido vers le nord. A cette fin, ATG a mené d'intenses analyses en 2006/2007 afin d'optimiser la planification générale. Ces analyses ont montré qu'il était possible de déplacer la frontière entre les lots en direction du sud et d'instaurer des mesures d'accélération de la construction en installant les équipements ferroviaires plus tôt. Ces études et des négociations avec les entreprises participantes ont enfin permis de chiffrer assez précisément les éventuelles modifications de commande induites par ce nouveau redécoupage des lots. Par ailleurs, il était clair pour la DSN que les surcoûts prévisionnels d'une telle mesure devaient être soumis à une analyse détaillée et être confrontés aux avantages escomptés (économies, réduction de la durée du chantier et réduction des risques).

10.2 Conséquences financières et incidences sur la planification

Selon les calculs d'ATG, les surcoûts engendrés par un nouveau redécoupage des lots pourraient atteindre 270 millions de francs. D'autre part, selon les circonstances, la durée des travaux pourrait être réduite d'un à trois ans. Cette mesure accroîtrait donc la marge de manœuvre d'ATG. Cela réduirait aussi le risque qui affecte la projection de la mise en service du tunnel de base. De plus, même en renonçant à un redécoupage des lots il faudra faire face à des coûts substantiels s'il faut attendre à cause du retard accumulé dans le percement du lot de Faido. ATG chiffre ainsi l'économie potentielle pouvant être réalisée grâce à ce redécoupage des lots entre 100 et 300 millions de francs. Ces chiffres ne sont toutefois que des estimations très approximatives qui s'appuient sur des analyses de plausibilité concernant les lots d'Erstfeld et de la technique ferroviaire, qui accusent aussi des retards. L'effet majeur de cette mesure reste toutefois une réduction significative des risques sur délais puisque, selon les estimations actuelles, elle permettrait probablement de

gagner une année environ. Ce point pèse d'autant plus que la géologie du lot de Faido se présente sous de mauvais auspices. Enfin, un redécoupage permet de réduire la dépendance par rapport à un seul entrepreneur.

10.3 Recommandation de la DSN à l'OFT

Vu la portée d'un nouveau redécoupage des lots du point de vue des coûts et des délais, fin novembre 2007 la DSN a recommandé à l'OFT de s'assurer qu'ATG – qui dispose de la compétence de décision sur le plan formel – se détermine en concertation avec l'OFT et le DETEC, en tenant compte de tous les éléments disponibles et après avoir dûment apprécié tous les avantages et inconvénients.

Lors d'une séance spéciale qui s'est tenue le 17 mars 2008, la DSN a été encore une fois informée de façon circonstanciée sur les conséquences ainsi que les risques sur coûts et sur délais encourus en cas de réalisation et de non-réalisation de cette mesure. Elle a pris acte du fait que l'OFT, en accord avec le DETEC, recommande à ATG de poursuivre sur la voie d'un redécoupage par étapes, en tenant compte autant des coûts que des avantages.

10.4 Appréciation de la DSN

Sur les base des renseignements qui lui ont été fournis, la DSN reconnaît le bien-fondé de la recommandation de l'OFT à ATG de poursuivre sur la voie d'un redécoupage par étapes. Elle estime que les coûts supplémentaires sont justifiés au vu de la diminution des risques et de l'éventuel gain de temps possible.

La DSN attend d'ATG qu'elle prenne ses décisions exécutives après la décision de principe sur la réalisation échelonnée du redécoupage des lots le plus tard possible, qu'elle motive ses décisions et qu'elle documente la mise en œuvre des mesures. ATG devra notamment accorder le plus grand soin à la présentation des surcoûts, d'une part, et à la réduction des risques, la réduction des coûts et la réalisation de gains de temps, d'autre part.

11 Risques sur le tronçon Faido–Sedrun

11.1 Contexte général

ATG a commencé l'excavation du poste multifonction de Faido au printemps 2002. Des difficultés géologiques sont apparues peu après le début des travaux d'abattage car la géologie locale était très différente de ce que l'on attendait. En fin de compte, cette situation avait conduit les responsables à décider le déplacement du poste multifonction vers le sud. Mais lorsque les deux tunneliers ont été mis en fonction pour percer les tubes en direction de Sedrun, respectivement en juillet et en octobre 2007, des problèmes de mécanique des roches sont apparus en raison de la schistosité horizontale dans cette zone. Une amélioration est attendue à partir de la synforme de Chiera, d'où la schistosité passera sur un plan incliné. Mais pour l'instant, la

synforme ne s'est pas encore manifestée dans la zone prévue. Cela a amené ATG à exposer de manière détaillée l'évolution du chantier de Faido en direction de Sedrun dans un rapport d'événement (n° 60) du 31 janvier 2008. Elle y décrit la situation des travaux, les problèmes engendrés par le comportement de la roche dans les secteurs de la voûte et du radier (déformation), les influences réciproques entre les deux tubes du tunnel ainsi que les mesures adoptées.

11.2 Evolution et risques

Dans son dernier rapport d'activité⁵¹ publié après avoir visité le poste multifonction de Faido, en avril 2007, la DSN avait attiré l'attention sur les retards accumulés au lot de Faido et avait exprimé ses craintes concernant de nouveaux retards et d'autres surcoûts. Elle avait alors annoncé qu'elle continuerait à suivre ce dossier d'un œil critique en 2007. Au cours de l'exercice sous revue, elle a donc demandé à ATG de la tenir informée de la situation régulièrement. Elle a ainsi pu constater que, malgré les efforts considérables qui ont été déployés, le rythme de percement n'a pas pu être augmenté de façon significative. Cette mauvaise performance est imputable aux difficultés géologiques évoquées précédemment.

Depuis le début de l'année 2008, la DSN suit la question de très près, dans le contexte de la décision relative au redécoupage des lots de Sedrun et Faido (ch. 10). Lors de sa séance spéciale du 17 mars 2008, elle a pu noter pour la première fois que le rythme de percement augmentait lentement dans le tube Est comme dans le tube Ouest. La synforme de Chiera n'a toujours pas été atteinte, mais dans le tube Est, tous les indices montrent que les mineurs s'approchent de ce point charnière. Mais, au même moment, dans le tube Ouest les déformations étaient encore si importantes que par endroits il a fallu élargir le profil pour dégager le train suiveur du tunnelier. Toutefois, la situation s'était stabilisée sur le front de taille et les influences réciproques entre les deux tubes ont aussi commencé à diminuer.

Il n'en reste pas moins que les risques demeurent considérables. Le rythme de percement reste sensiblement inférieur à la moyenne prévue, ce qui entraîne des retards considérables et des surcoûts de l'ordre de 60 à 100 millions de francs. Cette situation a incité la DSN à se rendre une nouvelle fois sur place pour analyser la situation du lot de Faido, lors de sa deuxième séance ordinaire des 16 et 17 avril 2008. Elle avait déjà effectué une telle visite en avril 2007.

11.3 Visite du chantier de Faido

Lors de sa séance de mi-avril 2008, la DSN s'est donc rendue sur le chantier afin de prendre connaissance de l'évolution de la situation sur le tronçon situé au nord du poste multifonction de Faido. Elle a ainsi pu constater que les conditions géologiques exceptionnellement difficiles rencontrées entre Faido et Sedrun ont pu être maîtrisées en grande partie. L'avancement quotidien des deux tunneliers a augmenté grâce à l'amélioration des conditions du terrain. Néanmoins, la performance moyenne est encore nettement inférieure aux valeurs prévues. Sur ce tronçon, l'aléa géologique reste un énorme défi, comme est venu le rappeler l'apparition d'une

⁵¹ Rapport d'activité de la DSN du 7 mai 2007 (FF 2007 3259), ch. 12.2

nouvelle perturbation imprévue. Le percement de la dépression de Piora, prévu l'automne prochain déjà, est aussi source d'appréhensions sur le plan de la géologie. Enfin, l'abattage dans le secteur des lacs de retenue recèle aussi des risques non négligeables. Les expériences faites jusqu'ici au tunnel de base du Saint-Gothard montrent en effet que même de petites infiltrations d'eau dans le tunnel peuvent avoir une influence mesurable sur le massif rocheux et donc sur les barrages.

11.4 Conséquences financières et incidences sur la planification

Le retard de la jonction avec le lot de Sedrun est le premier facteur d'influence sur les coûts (ch. 10.2). Mais les surcoûts induits par les mesures rendues nécessaires par les conditions géologiques difficiles pèsent aussi très lourd (notamment mesures de consolidation supplémentaires massives, séparation et nouvel ancrage des voussoirs en acier, reprofilage, dommages dus à la déformation du radier). Le montant total des surcoûts ne peut pas encore être estimé avec fiabilité. Des risques potentiels à hauteur de 200 millions de francs ont été provisionnés à ce titre dans la projection du coût final.

ATG considère que l'objectif fixé pour la jonction avec le lot de Sedrun à fin 2011 à début 2012 est toujours du domaine du possible. Cela permettrait tout juste de respecter le délai de mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard fixé à fin 2017. La synforme de Chiera sera certes atteinte plus tard que prévu, mais il reste encore une douzaine de kilomètres à percer, ce qui offre de la marge pour récupérer une partie des retards accumulés. Le redécoupage par étapes des lots de Sedrun et Faido offre en outre une possibilité supplémentaire de garantir le respect des délais (ch. 10).

11.5 Appréciation de la DSN

Malgré les récentes améliorations constatées sur le tronçon de Faido en direction de Sedrun, la DSN considère que la situation n'est pas encore normalisée. Elle soutient donc la décision prise par ATG d'instituer un groupe de travail chargé du suivi du percement. Durant l'exercice en cours, la DSN s'informerera régulièrement et de manière détaillée sur l'évolution de la situation à Faido et vouera la plus grande attention aux effets sur les coûts et sur les délais.

12 Tunnel de base du Ceneri

12.1 Contexte général

Durant l'exercice sous revue, les dossiers prioritaires du tunnel de base du Ceneri ont été l'adjudication du marché de la galerie d'accès, la procédure de recours contre l'adjudication de l'installation d'épuration des eaux et enfin la préparation de l'appel d'offres du lot principal de gros œuvre. Fin novembre 2007, quelque 240 millions de

francs avaient déjà été investis dans cet ouvrage et des contrats à hauteur de 600 millions étaient signés.

- Galerie d'accès: le contrat concernant ce lot a été signé fin avril 2007. Les travaux ont commencé début juillet et les premières charges d'explosifs du tube d'accès ont été tirées le 11 septembre. Le montage du tunnelier a pu commencer en novembre et ainsi, le percement a débuté fin février 2008. Selon ATG, les travaux se déroulent conformément au programme et au contrat. Le volume du marché s'élève à 85 millions de francs environ et les travaux dureront environ deux ans.
- Installation d'épuration des eaux: le consortium qui a perdu ce marché adjugé fin décembre 2006 a recouru contre cette décision auprès du TAF, arguant principalement que le prix qu'il offrait était plus avantageuse. ATG a répondu que le prix n'était que l'un des cinq critères d'adjudication et que sa pondération était de 30 %. Le 31 juillet 2007, le TAF a décidé de ne pas accorder l'effet suspensif à cette procédure. Cette décision n'ayant pas fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, elle est entrée en force et à fin novembre 2007, ATG a pu signer le contrat d'entreprise avec le consortium mandaté. Le volume de ce marché se monte à 26 millions de francs environ.

12.2 Appel d'offres du principal lot de gros œuvre

Le dossier d'appel d'offres du lot de gros œuvre 852 a pu être finalisé pour la fin de l'année 2007. Après avoir été adopté par le conseil d'administration d'ATG, l'appel d'offres a été publié fin février 2008; les dossiers ont été expédiés mi-mars 2008. La remise des offres est fixée au 19 septembre 2008 et l'adjudication devrait intervenir fin juin 2009.

Malgré le fait qu'au cours de l'année sous revue la finalisation de l'appel d'offres a encore pris une demi-année de retard, ATG estime que le retard global pourra être ramené à trois mois d'ici l'adjudication ou le début du percement, en réduisant la durée de l'étude des offres. Selon ATG, ce retard résiduel de trois mois pourra probablement être rattrapé d'ici la mise en place des équipements ferroviaires, grâce à des mesures d'optimisation dans le déroulement des travaux de gros œuvre.

En relation avec les recommandations émises par la Comco suite à son enquête sur les prix du ciment et du béton (ch. 9.3), ATG a signalé à la DSN qu'il n'était pas du ressort des constructeurs de mieux échelonner les différents grands projets dans le temps. Permettre des variantes d'offres proposant des qualités de béton différentes ou moindres ainsi qu'un acheminement sans recourir au chemin de fer serait par ailleurs contraire à la commande de la Confédération et à la législation sur la protection de l'environnement.

Mi-avril 2008, la DSN s'est rendue sur place afin de s'informer de la situation sur les différents chantiers du tunnel de base du Ceneri. Elle estime que les travaux de cet ouvrage sont en bonne voie, même si l'appel d'offres pour le principal lot de gros œuvre affiche un certain retard. En 2008 aussi, le suivi de l'évolution des projets du tunnel de base du Ceneri constituera l'une des principales priorités de la DSN (risques sur délais et projections voir ch. 7.4).

13**Conditions de travail sur les chantiers de la NLFA****13.1****Sécurité au travail**

La DSN a examiné la question de la sécurité au travail avec le concours des représentants du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et de la Suva, dans le cadre de leur habituel compte rendu annuel. Elle a pris connaissance avec satisfaction du chiffre des accidents survenus sur les chantiers de l'axe du Saint-Gothard en 2007, car il est légèrement inférieur à la moyenne suisse. La DSN y voit aussi les fruits des efforts déployés dans le domaine de la prévention des accidents depuis de nombreuses années par tous les intervenants. Il est également réjouissant de constater qu'en 2007 aucun accident mortel n'est à déplorer sur les chantiers de la NLFA. Cette évolution positive ne doit pas cacher le fait que les mineurs sont exposés à un risque d'accident avec perte de travail de plus de trois jours qui est environ quatre fois plus élevé que dans toutes les autres branches assurées par la Suva. Il faut aussi relever que sur l'axe du Saint-Gothard, les conditions de travail vont rester difficiles pendant longtemps. A ce sujet, la Suva souligne que cette amélioration statistique ne doit pas faire oublier que chaque année, environ un ouvrier sur quatre est victime d'un accident. Pour cette raison, elle insiste sur l'amélioration continue des directives de sécurité. En 2008, elle mettra ainsi la priorité sur leur consolidation sur les nouveaux chantiers.

La DSN se pose plusieurs questions en rapport avec l'interprétation de la statistique des accidents et avec la comparaison avec d'autres chantiers, en particulier dans la perspective du respect peu satisfaisant des directives en matière de pauses (ch. 13.2). Les premiers compléments d'informations fournis par la Suva et ATG ont montré qu'il n'est pas simple de comparer les chiffres à disposition et que les données doivent être analysées scrupuleusement. La DSN va continuer à s'intéresser à cette problématique.

13.2**Conditions de travail**

La DSN a pu prendre acte du fait qu'en 2007, les conditions de travail, notamment le calendrier du temps de travail et les conditions climatiques au poste de travail, n'ont donné lieu à aucun signalement rendant inutile toute intervention de sa part. Une fois de plus, les pauses ont toutefois donné matière à discussion. La problématique du respect de la loi et de la convention collective a déjà été soulevée ces dernières années. La question est de savoir si le risque de fatigue excessive lié à l'éventuel

non-respect des réglementations en matière de pauses a une influence sur la fréquence des accidents. Le SECO a relevé combien il est difficile de vérifier l'application du régime des pauses prévu par la loi sur le travail⁵². La Suva a ajouté que, dans les travaux souterrains, les processus sont complexes et généralement dictés par les conditions locales, ce qui ne facilite pas la tâche de l'entrepreneur pour la mise en place des pauses exigées. Il n'en reste pas moins que les conteneurs réfrigérés qui ont été installés sur tous les chantiers créent les conditions nécessaires pour que les ouvriers puissent prendre leurs pauses.

Début 2008, la DSN a fait part de son incompréhension aux représentants du SECO en constatant qu'après dix ans de travaux le respect des réglementations en matière de pauses ne va toujours pas de soi sur les chantiers de la NLFA. Elle s'est d'autant plus étonnée que dans des conditions de travail aussi dures que dans l'espace souterrain, la renonciation aux phases de récupération contribue sans aucun doute à la diminution des performances individuelles et au risque d'accident. Selon la Suva, il n'est toutefois pas possible d'établir un lien direct entre le respect des pauses et le nombre d'accidents. La DSN a défendu avec fermeté la nécessité de respecter la législation en la matière.

En avril 2008, le SECO a communiqué à la DSN qu'une solution avait été trouvée avec les représentants des entreprises concernées au sujet du respect des réglementations sur les pauses. L'accord conclu prévoit la mise en place d'un formulaire sur les chantiers qui permettra de garantir le respect des pauses légales. Il a également été convenu d'accorder une plus grande attention aux autres mesures prévues par la loi. Le respect de cet accord sera contrôlé par les inspecteurs cantonaux compétents au milieu de l'année en cours.

La DSN veut approfondir l'examen des corrélations possibles entre le nombre d'accidents et les réglementations sur le temps de travail et les pauses (ch. 13.1).

13.3 Grève sur les chantiers de la NLFA

L'automne 2007 a été marqué par des grèves sur de nombreux chantiers de Suisse, suite à la dénonciation de la Convention nationale du secteur principal de la construction. Ces grèves ont aussi touché les chantiers de la NLFA. Le 13 octobre, les travaux ont dû être suspendus sur tous les chantiers principaux de l'axe du Saint-Gothard. ATG a indiqué à la DSN que tous ses mandataires lui avaient confirmé par écrit qu'ils continueront d'appliquer l'ancienne Convention nationale pendant toute la durée du vide conventionnel. Les commissions tripartites peuvent donc être amenées à surveiller le respect de la convention. Pour le reste, ATG considère que le conflit est du ressort des partenaires de la convention collective.

Lors de sa séance de novembre 2007, la DSN a pris acte des événements survenus sur les chantiers de la NLFA ainsi que des échanges de courrier entre les syndicats et ATG, ainsi que les consortiums. Elle a constaté que la grève concernant la Convention nationale n'avait rien à voir avec la NLFA, mais que dans ce contexte la question de la réglementation des frais avait refait surface sur le chantier de Sedrun. La DSN considère que ces questions doivent être résolues en premier lieu par les parte-

⁵² Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr; RS 822.11)

naires contractuels et elle a donc encouragé ATG à s'engager pour la recherche d'une solution pragmatique, dans les limites de ses possibilités.

Mi-mars 2008, après plusieurs mois de négociations, le conflit du travail affectant le chantier de Sedrun a pu être résolu. Les syndicats et le consortium Transco ont conclu un accord dans un esprit de partenariat social.

13.4 Appréciation de la DSN

La DSN se réjouit de l'évolution positive du nombre des accidents sur l'axe du Saint-Gothard. Elle est toutefois du même avis que la Suva et estime qu'il faut œuvrer sans relâche à l'amélioration de la sécurité au travail. Dans cette perspective, elle appuie l'intention de la Suva de faire de l'amélioration continue des directives de sécurité et de leur consolidation sur les nouveaux chantiers l'une de ses priorités en 2008. La DSN s'informerait de nouveau sur l'évolution détaillée du nombre d'accidents en 2008.

En ce qui concerne les pauses, la DSN a clairement signifié au SECO et à la Suva que, dans le cadre de la prévention des accidents, il fallait accorder la plus grande attention au repos des travailleurs. Elle continuera de s'informer sur la question.

La DSN soutient les efforts déployés par le SECO pour faire appliquer systématiquement les dispositions de la loi sur le travail, notamment en matière de pauses. Elle l'encourage, ainsi que la Suva, à continuer de prendre toutes les mesures nécessaires pour que, dans l'intérêt d'une prévention efficace des accidents, les entrepreneurs accordent l'attention nécessaire aux pauses de récupération.

V. Priorité thématique «Préparation de l'exploitation et mise en service»

14 ETCS Level 2

14.1 ETCS Level 2 dans le tunnel de base du Lœtschberg

Pendant la phase d'exploitation commerciale réduite, de mi-juin jusqu'au 8 décembre 2007, le système de signalisation automatique *European Train Control System* (ETCS) Level 2 a fonctionné quotidiennement. Jusqu'au début du mois de décembre 2007, quelque 9000 courses ont été effectuées afin d'établir la fiabilité de l'installation. Les incidents opérationnels ont été enregistrés dans le cadre d'un système de surveillance (monitorage), afin d'en analyser les causes et de prendre des mesures de perfectionnement. Cette surveillance se poursuivra jusqu'en juin 2008.

La DSN a reçu des informations détaillées concernant deux incidents survenus dans le tunnel de base. Elle a ainsi pris connaissance d'un cas de «surremplissage» survenu le 22 août 2007. Cette situation, qui a été provoquée par l'intervention manuelle d'un opérateur, a pu être réglée à temps par le chef du mouvement. En tout état de cause, si un deuxième train était entré dans le tunnel, le poste d'aiguillage aurait maintenu les convois à la distance de block. A aucun moment il n'y a eu un risque de collision.

Le déraillement, le 16 octobre 2007, de la locomotive d'un convoi de la chaussée roulante a rencontré un certain écho. La DSN a demandé des informations détaillées sur les causes de cet incident. Elle voulait savoir pourquoi deux trains ont reçu une autorisation de circuler simultanément et dans quelle mesure cette erreur pouvait être imputée au système ETCS. L'erreur était due à une erreur de logiciel du poste central L'erreur a été supprimée immédiatement. Le fait qu'elle ne puisse survenir que dans une configuration bien précise et uniquement dans un créneau horaire de deux secondes explique pourquoi elle n'a pas été décelée malgré les imposants tests effectués. L'OFT a tiré les leçons de cet incident et les a intégrées dans les processus. Les CFF, dans leur fonction de direction du système ETCS, ont également posé des conditions. Les dommages ont été entièrement pris en charge par le fournisseur du poste central.

14.2 ETCS Level 2 dans le tunnel de base du Saint-Gothard

Lors de sa séance du 12 septembre 2007, la DSN a entendu des représentants des CFF au sujet des leçons tirées de la mise en service de l'ETCS sur le nouveau tronçon de Rail 2000 et dans le tunnel de base du Lœtschberg, en vue du même processus au tunnel de base du Saint-Gothard. Elle a été assurée que les CFF accordent l'importance requise tant aux aspects techniques qu'à l'organisation. Il s'agit en particulier de définir clairement les responsabilités, de réaliser une bonne intégration des systèmes et de créer une architecture de systèmes appropriée. Tout cela suppose que des ressources suffisantes soient mises à disposition, que le fabricant et le gestionnaire soient impliqués dans le projet dès le début, que le transfert de connaissances soit garanti et que les rôles soient clairement définis. Au surplus, les CFF ont

prévu d'établir une planification prudente et réaliste, et de prévenir les risques techniques et sur délais par une mise en service échelonnée du tunnel. L'ETCS fait partie intégrante du lot de technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard (ch. 8), mais une option permettrait de lancer un nouvel appel d'offres ultérieurement pour cette composante seulement, afin de tenir compte de l'évolution galopante de cette technologie.

14.3 Recommandation de la DSN aux Commissions des finances: financement séparé pour les développements de projet et les développements technologiques

Début 2007, la DSN a adressé une recommandation aux CdF les invitant à examiner l'opportunité d'un financement séparé pour les développements de projet et les développements technologiques (annexe 1.1). Pour des motifs de vérité des coûts et de rentabilité, l'investissement relatif à des installations coûteuses qui font œuvre de pionnier – comme le tronçon d'essai de Dottikon pour le système d'arrêt automatique des trains ETCS Level 2 – pourrait ainsi être imputé proportionnellement sur d'autres infrastructures à réaliser dans le futur. Le CDF est également d'avis qu'un financement séparé des projets et des développements technologiques irait dans le sens de la transparence et de la vérité des coûts. Un tel mode de financement nécessiterait toutefois une décision politique du Parlement.

Le CDF a effectué un audit sur le financement de l'ETCS auprès de l'OFT durant l'automne 2007. Le mandat lui en avait été donné par la CdF-N début février 2007. La DSN a été informée des résultats début 2008. Le CDF a notamment vérifié si l'infrastructure ETCS de la voie, les équipements ETCS pour le matériel roulant et d'autres sous-projets ETCS ont été financés par le biais des bons crédits. Dans sa prise de position du 16 janvier 2008, l'OFT s'est notamment exprimé sur la justification de l'utilisation correcte des ressources qui lui a été demandée. Il a constaté que les véhicules d'entretien de l'infrastructure ainsi que les trains d'extinction et de sauvetage sont généralement financés par des crédits d'infrastructure, et ce dans toutes les entreprises de chemin de fer. Le financement des équipements ETCS par le biais du fonds FTP est donc correct. L'utilisation des ressources du crédit d'engagement ETCS pour les rames Cisalpino est également correcte, selon l'OFT. Pour garantir la légalité de l'utilisation du crédit ainsi que l'égalité de traitement avec le trafic grandes lignes, un crédit sans intérêt a été octroyé pour l'équipement ETCS à proprement parler. Seuls les frais de développement ont été financés à fonds perdu. L'équipement des véhicules CFF pour le trafic grandes lignes, qui tirent un profit immédiat du nouveau tronçon, est financé au moyen des ressources du FTP affectées à Rail 2000. Selon l'OFT, les exigences légales ont aussi été respectées dans ce cas. Le CDF a approuvé la position de l'OFT.

14.4

Appréciation de la DSN

La DSN considère que le projet ETCS est en bonne voie. L'ETCS Level 2 affiche une grande fiabilité dans le tunnel de base du Lœtschberg. La priorité doit maintenant être mise sur l'analyse des enseignements tirés de l'exploitation du nouveau tronçon de Rail 2000 et du tunnel de base du Lœtschberg, afin de pouvoir les mettre en application dans le cadre de l'exploitation du tunnel de base du Saint-Gothard. A cette fin, le BLS a conclu une convention sur le transfert de savoir-faire avec ATG. La DSN va suivre attentivement l'évolution de ce dossier.

15 Mise en service de l'axe du Lœtschberg

15.1 Mise en service du tunnel de base du Lœtschberg

Le tunnel de base du Lœtschberg est exploité commercialement depuis le 9 décembre 2007. L'objectif le plus ambitieux de l'axe du Lœtschberg a ainsi été atteint, grâce aux immenses efforts déployés par tous les participants pour que l'autorisation d'exploitation puisse être délivrée. Dans son autorisation d'exploitation délivrée le 14 juin 2007 pour pouvoir commencer l'exploitation commerciale réduite, l'OFT avait par exemple émis 200 conditions. Les charges résiduelles qui n'avaient pas encore été liquidées à fin novembre 2007 ont été reprises dans l'autorisation d'exploitation délivrée pour l'exploitation commerciale à plein régime. Il reste ainsi 121 charges qui devront être réglées en 2008. Ces travaux sont placés sous la responsabilité du BLS.

Lors de sa séance de début février 2008, la DSN a pu constater que le système du tunnel de base du Lœtschberg est très stable. Au cours des deux premiers mois d'exploitation, l'infrastructure a ainsi affiché un degré de fiabilité supérieur à 99,9 %. Durant cette période, 105 convois sur un peu plus de 3500 ont dû être déviés par la ligne de faite, mais deux seulement pour cause de dysfonctionnement de l'infrastructure du tunnel de base. La DSN a été informée de façon détaillée au sujet de deux incidents (ch. 14.1).

15.2 Enseignements pour la mise en service de l'axe du Saint-Gothard

Les expériences accumulées sur la ligne de base du Lœtschberg dans les domaines de la technique ferroviaire et de la mise en service du tunnel doivent être exploitées au maximum dans la perspective de la signature du contrat d'entreprise concernant la technique ferroviaire et de l'optimisation de la logistique pour la mise en place de ces équipements. L'OFT veut favoriser un transfert de connaissances ciblé entre BLS AT, le BLS, les CFF, ATG et lui-même. De son côté, ATG entretient des contacts très étroits avec BLS AT. Un membre du conseil d'administration d'ATG a par exemple encadré la réalisation et la mise en service de Rail 2000 chez les CFF et il a également collaboré à la mise en service de la ligne de base du Lœtschberg. La nomination du président de la direction de BLS AT au sein du conseil d'administra-

tion d'ATG jette aussi les bases d'un transfert efficace du savoir-faire qui a été constitué au Lœtschberg.

15.3 Fin du projet de construction et constitution d'une nouvelle société d'infrastructure BLS Réseau SA

La DSN assurera le suivi des travaux jusqu'à l'achèvement du projet de construction du tunnel de base du Lœtschberg, c'est-à-dire jusqu'à la présentation du décompte final et à la dissolution de BLS AT. Dans ce contexte, lors de sa séance des 5 et 6 février 2008 elle a pris acte de l'arrêté du Conseil fédéral du 21 décembre 2007 relatif à la prolongation de la concession du BLS ainsi que d'un rapport de l'OFT concernant la constitution d'une société d'infrastructure du BLS ainsi que le transfert de BLS AT dans cette nouvelle entité appelée BLS Réseau SA.

Le Conseil fédéral a en effet décidé que le BLS pourra exploiter l'infrastructure du Lœtschberg (lignes de faite et de base, y compris le tunnel de base) jusqu'à fin 2020. Il a toutefois subordonné cette prolongation au transfert, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2009, de la totalité de l'infrastructure ferroviaire du BLS dans une société distincte (BLS Réseau SA) contrôlée par la Confédération. Grâce à ses droits de propriété, la Confédération pourra ainsi influencer sur le développement de l'infrastructure de cet axe de transit capital, tout en préservant son investissement. Néanmoins, le Conseil fédéral a aussi décidé que le BLS pourra exploiter BLS Réseau SA seul jusqu'à fin 2020, malgré la participation majoritaire de la Confédération.

Etant donné que le transfert de l'infrastructure ferroviaire du BLS, BLS AT comprise, dans BLS Réseau SA dépasse les compétences de haute surveillance de la DSN, cette dernière a décidé d'adresser une recommandation à ses commissions mères et à la DélFin (recommandation 08.01).

15.4 Appréciation de la DSN

Pour la DSN, la dissolution de BLS AT et son intégration dans une nouvelle société d'infrastructure revêt une importance capitale, notamment dans l'optique du transfert des responsabilités en rapport avec l'ouvrage. C'est pourquoi elle recommande aux CTT ainsi qu'aux CdF et à la DélFin d'assurer le suivi parlementaire du transfert de l'infrastructure du BLS SA, en particulier de sa filiale BLS AT, dans la nouvelle société d'infrastructure BLS Réseau SA, envisagé au 1^{er} janvier 2009.

Selon la DSN, il convient notamment de veiller aux aspects suivants:

- 1. Tous les actifs et les passifs de BLS AT, en particulier les créances en cours (par exemple les prétentions supplémentaires qui n'auront pas encore été apurées, ainsi que les prétentions en garantie envers les consortiums), devront être évalués correctement et être portés intégralement au bilan d'ouverture de BLS Réseau SA.*
- 2. Toute l'attention requise devra être accordée au bon déroulement du transfert sur le plan juridique.*

16 Préparation de la mise en service de l'axe du Saint-Gothard

16.1 Financement de la mise en service et de l'alimentation en courant de traction

Le 27 juin 2007, l'OFT a décrété que les mesures de génie civil concernant le tracé de l'alimentation en courant de traction (ligne 132 kV) dans le tunnel de base du Saint-Gothard entre Amsteg et Sedrun ainsi qu'entre Sedrun et Faïdo faisaient partie de l'infrastructure et devaient donc être financées par le biais du fonds FTP.

Dans le message sur la vue d'ensemble du FTP, le Conseil fédéral propose au Parlement de financer, comme cela s'est fait au Løtschberg, des prestations supplémentaires au titre de la mise en service des tunnels de base du Saint-Gothard et du Ceneri ainsi que de l'alimentation en courant de traction à hauteur de 441 millions de francs (prix 1998) par le biais du crédit d'ensemble pour la NLFA.

Des explications plus détaillées à ce sujet ainsi qu'une recommandation de la DSN adressée aux CdF au printemps 2007 et une proposition de la DSN aux CTT figurent aux ch. 3.2 et 3.3 du présent rapport.

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

Le 8 novembre 2006, le Conseil fédéral avait désigné les CFF comme gestionnaire du tunnel de base du Saint-Gothard, ce qui implique pour ces derniers un suivi rapproché et actif des projets d'ATG et l'obligation de garantir l'alimentation en courant de traction. Une convention a donc été conclue entre la Confédération et les CFF à cette fin au printemps 2007. La mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard nécessite la construction de toute une série d'infrastructures nouvelles ou complémentaires (par exemple centres de gestion du trafic, centres d'entretien et d'intervention, centrales électriques) ainsi que l'acquisition de véhicules et d'appareils. Mais dix ans environ avant la mise en service de l'ouvrage, il n'existe encore aucune estimation fiable des coûts subséquents du tunnel de base du Saint-Gothard. Les conditions d'exploitation du tunnel de base (plus précisément le climat) posent des exigences accrues en matière d'entretien, que ce soit sur le plan technique ou humain. Ces exigences accrues ont un coût. Le concept d'entretien élaboré conjointement par les CFF, ATG et la Suva prouve la faisabilité des processus d'entretien. Par exemple, la pleine capacité de l'ouvrage est garantie durant les heures de grande affluence et chaque endroit du tunnel est accessible au moins une fois par semaine aux fins d'entretien.

Le concept du gestionnaire d'infrastructure devrait être présenté courant 2008; il règlera les questions d'exploitation, d'entretien, d'alerte et de sauvetage, d'alimentation électrique en général, de matériel roulant et de sûreté.

La convention relative au renforcement de la collaboration entre les CFF et ATG, qui découle du mandat du chef du DETEC concernant l'analyse des avantages et des inconvénients d'un éventuel transfert des installations ferroviaires aux CFF, a été signée par les organes compétents des deux entreprises en novembre 2007.

16.3

Porta Alpina

En 2007, quatre salles d'attentes ont été creusées dans le poste multifonction de Sedrun dans le cadre d'un investissement dit préliminaire. Le coût de ces travaux a été pris en charge par la Confédération (7,5 millions de francs) et par le canton des Grisons, la région de la Surselva et la commune de Tujetsch (ensemble: 9,8 millions). Le but de cet investissement préliminaire est de permettre la réalisation éventuelle de la Porta Alpina à un autre moment, même après la mise en service du tunnel de base du Saint-Gothard, sans devoir suspendre provisoirement l'exploitation de l'ouvrage.

Le 16 mai 2007, le Conseil fédéral a décidé de ne se prononcer sur l'investissement principal concernant la réalisation de la Porta Alpina que dans une phase ultérieure. Il considérait qu'un trop grand nombre de questions relatives aux coûts et à l'exploitation de cet ouvrage étaient encore ouvertes et que pour y répondre, il fallait disposer d'informations supplémentaires concernant l'exploitation du tunnel de base du Saint-Gothard. Il a donc chargé le DETEC de résoudre les questions opérationnelles encore en suspens d'ici 2012. Le 11 septembre 2007, le canton des Grisons a décidé de renoncer à la réalisation de la Porta Alpina.

16.4

Appréciation de la DSN

En ce qui concerne la Porta Alpina, la DSN a pris connaissance avec satisfaction de la décision du Conseil fédéral de soumettre les questions en suspens à un examen détaillé. Dans son dernier rapport d'activité, elle avait dit explicitement que ce projet ne devait pas entraver les fonctions dévolues au tunnel de base du Saint-Gothard dans le trafic de transit et que son exploitation ne pourrait en aucun cas restreindre les performances de l'ouvrage et les capacités pour le trafic de fret. Vu la décision prise par le canton des Grisons, la DSN considère que la page est définitivement tournée. Néanmoins, elle prend acte que, dans la suite des planifications concernant le tunnel de base du Saint-Gothard, ATG ne planifiera ou ne réalisera rien qui puisse préteriter définitivement une éventuelle réalisation ultérieure de la Porta Alpina. Le constructeur relève toutefois qu'une réalisation ultérieure aurait des conséquences notables en termes de coûts et de délais.

La DSN évalue positivement l'évolution des travaux concernant la mise en service de l'axe du Saint-Gothard. Le concept du gestionnaire d'infrastructure du tunnel de base devrait être présenté courant 2008; il règlera les questions d'exploitation, d'entretien, d'alerte et de sauvetage, d'alimentation électrique en général, de matériel roulant et de sûreté. La DSN suivra attentivement les préparatifs en vue de la mise en service.

VI. Priorité thématique «Contexte général»

17 Raccordements à la NLFA

17.1 Lignes d'accès par le sud en Suisse et en Italie

La planification et l'exécution des infrastructures ferroviaires transfrontalières sont coordonnées sur la base d'un traité entre la Suisse et l'Italie⁵³. En ce qui concerne les mesures à court et à moyen termes, la première phase de la «Piattaforma Sempione» sur l'axe du Lœtschberg–Simplon est en grande partie achevée. Ce projet est actuellement réexaminé dans le but de faire coïncider les capacités avec la demande. Le projet Mendrisio–Varese a été paraphé l'an dernier dans le cadre du traité bilatéral. La liaison prévue fait partie du RER transfrontalier et a pour but de mieux desservir l'aéroport italien de Malpensa depuis le Tessin. Le Conseil fédéral s'est déclaré favorable à la nécessaire extension du réseau CFF le 21 novembre 2007 et a adopté le message à l'intention du Parlement. Le coût de la nouvelle ligne CFF s'élève à 134 millions de francs. Du côté italien, les fonds nécessaires ont été débloqués le 31 janvier 2008.

Au chapitre des mesures à long terme, les travaux concernant une étude de faisabilité et d'opportunité relative à l'évaluation de quatre variantes de tracés entre Lugano et Chiasso ont pu commencer à fin 2007, après plusieurs reports dus à des recours. L'étude devrait être terminée d'ici le début de 2009. En revanche, les études italiennes concernant les variantes de tracés pour le corridor Cadenazzo–Luino–Lavena (Gronda Ouest) sont déjà achevées. Après les travaux d'approfondissement, l'évaluation de la meilleure variante pourra commencer.

17.2 Lignes d'accès par le nord en Allemagne

La principale ligne d'apport des axes de la NLFA par le nord est la «Magistrale» qui longe le Rhin côté allemand. Les travaux d'extension à quatre voies continues et pour des vitesses jusqu'à 250 km/h sont du ressort de Deutsche Bahn (DB). Quelques tronçons sont déjà réalisés, d'autres sont en construction et certains seulement au stade de la planification. La ligne Buggingen–Bâle, qui comprend le tunnel du Katzenberg, devrait être ouverte au trafic en 2014 – avec deux ans de retard – et la ligne Buggingen–Offenburg vraisemblablement en 2017. Ces retards sont surtout dus à des oppositions locales et à des exigences accrues en matière de protection contre le bruit.

Une étude a démontré qu'une accélération de la circulation sur la ligne d'apport Stuttgart–Singen (Gäubahn) peut être rentable, mais cette extension ne figure pas encore dans le plan d'investissement allemand. Le land de Bade-Wurtemberg s'est déclaré disposé à cofinancer le développement du Südbahn entre Ulm et Lindau. La première priorité est l'électrification complète de la ligne. Le projet d'électrification

⁵³ 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)

et d'adaptation à la technique pendulaire du tronçon Lindau–Geltendorf, sur la ligne de raccordement à la LGV Zurich–Munich, est en bonne voie. La déclaration d'intention ministérielle a été signée le 15 février 2008. La Confédération et DB Netz AG négocient actuellement l'accord de préfinancement.

17.3 Avant-projet «Uri montagne long – Axen»

En 2002, le Conseil fédéral avait pris la décision de principe d'intégrer le tracé de la ligne appelé «Uri montagne long – Axen» dans le plan sectoriel AlpTransit. Il a ainsi créé les conditions de réalisation d'une liaison à deux voies entre le tunnel de base du Saint-Gothard et le tunnel de l'Axen évitant la plaine de la Reuss. Fin octobre 2007, dans un avenant à la convention AlpTransit entre la Confédération et ATG, le Conseil fédéral a chargé ATG d'étudier l'avant-projet «Uri montagne long – Axen», qui ne faisait pas partie de la commande initiale. Le coût global est évalué à 5,8 millions de francs (prix 2006), y compris les sondages géologiques. Ce montant sera financé par le biais du crédit de 24 millions de francs que le Parlement a alloué pour l'analyse de la capacité des axes nord-sud, qui fait explicitement mention de ce projet.

Durant l'année sous revue, la DSN s'est intéressée à la comparaison entre les variantes du tracé et elle s'est faite expliquer les indicateurs utilisés dans l'évaluation ainsi que les résultats des comparaisons. Après une évaluation comparée des quatre variantes proposées pour le tracé, en décembre 2007 le canton d'Uri a décidé d'exclure de la suite des travaux les variantes prévoyant le surbaissement de la gare d'Altdorf ainsi que la variante «Moosbad bas». La seule variante conservée pour l'étude de l'avant-projet est donc celle dénommée «Hafnerried bas» et le mandat correspondant a déjà été attribué. En outre, à la demande des autorités uranaises, la faisabilité d'une variante «Reider rapide» sera aussi examinée. Les travaux de planification de l'avant-projet «Uri montagne long – Axen» pourront vraisemblablement être achevés d'ici fin 2008.

17.4 Appréciation de la DSN

La DSN a pris acte que les mandats d'étude sur le tracé de la ligne entre Lugano et Chiasso ont enfin pu être attribués. Les résultats permettront de lever les incertitudes qui grèvent depuis longtemps la continuation de la NLFA en direction du sud.

Les lignes d'accès à la NLFA en Suisse et à l'étranger se situent hors du périmètre de la NLFA et donc hors de la sphère de compétences de la DSN définie dans l'arrêté sur le transit alpin. La DSN a attiré l'attention des CTT sur le fait que le suivi parlementaire de ces projets, au sujet desquels des décisions doivent encore être prises, incombe aux commissions législatives compétentes. Elle demande occasionnellement des renseignements sur l'avancement de ces projets dans la mesure où cela peut influencer l'analyse d'autres questions dans le périmètre de la NLFA. Dans le cadre des échanges d'informations entre les instances concernées, la DSN informe les CTT d'éventuels éléments nouveaux lors des comptes rendus oraux de ses membres.

Comme elle l'a déjà fait dans son dernier rapport, la DSN insiste sur l'importance des lignes d'accès à la NLFA en Suisse. Elle est convaincue qu'il convient de donner la priorité aux projets FTP qui améliorent les conditions de réalisation et d'exploitation de la NLFA. Elle pense en particulier aux lignes d'accès à la NLFA par le nord et par le sud, en Suisse, dont il est question dans le message sur la vue d'ensemble du FTP.

VII. Conclusion

Dans le présent rapport, conformément au mandat qui lui a été confié par l'Assemblée fédérale, la Délégation de surveillance de la NLFA rend compte en priorité des aspects ayant donné lieu à des observations critiques dans l'optique de la haute surveillance parlementaire et où elle a identifié une nécessité d'intervention de la part du Parlement. Le suivi et le contrôle très stricts du projet ont pour but de mettre en évidence des faiblesses et des lacunes qui n'auraient peut-être pas été décelées dans d'autres circonstances, ce qui permet de prendre des contre-mesures à un stade précoce du projet. Ce rapport met ainsi l'accent sur les difficultés et les risques.

L'évolution réjouissante du projet et les expériences positives enregistrées par la délégation dans le cadre de ses activités de surveillance et au contact des responsables de projet ne peuvent malheureusement pas être évoquées ici. En outre, le présent rapport ne comporte volontairement aucune appréciation politique globale sur la NLFA, car à l'heure actuelle cela n'est pas encore possible. Pour cela, il faudrait replacer le projet dans un contexte global et l'envisager dans une perspective à long terme, en considérant son utilité et les opportunités qu'il crée pour la Suisse et pour les générations futures.

La délégation adresse ici ses plus sincères remerciements aux responsables de projet et surtout aux travailleurs qui s'emploient quotidiennement avec détermination et compétence à réaliser ce «projet du siècle».

Recommandations de la DSN aux commissions mères depuis 2007

Recommandations aux <i>Commissions des finances</i>	Date de la séance
<p>Recommandation 07.01</p> <p>Les CdF sont invitées à vérifier dans le compte d'Etat 2006 si, et dans quelle mesure, des éléments de projet liés à l'alimentation en courant de traction de la NLFA sont financés par le biais du fonds FTP.</p>	07.02.2007
<p>Recommandation 07.02</p> <p>Les CdF sont invitées à examiner l'opportunité d'un financement séparé pour les développements de projet et les développements technologiques.</p>	07.02.2007
Recommandations aux <i>Commissions de gestion</i>	Date de la séance
<p>Recommandation 07.03</p> <p>Les CdG sont invitées à contrôler occasionnellement si la relation entre le temps que la Comco consacre à ses enquêtes et les résultats obtenus est appropriée.</p>	07.02.2007
<p>Recommandation 07.05</p> <p>La DSN recommande aux CdG d'examiner, dans le cadre de leur mandat de haute surveillance, si le Tribunal administratif fédéral:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. dispose de l'organisation et des effectifs nécessaires pour statuer dans un délai raisonnable lorsqu'il est saisi d'un cas tels que le recours contre l'adjudication de la technique ferroviaire du tunnel de base du Saint-Gothard; b. a pris suffisamment tôt les mesures organisationnelles appropriées dans le cas d'espèce. 	12.09.2007

Recommandation 07.06

28.11.2007

La DSN recommande aux CTT de vérifier de manière approfondie s'il est justifié de reporter la décision relative à la réalisation du tunnel du Zimmerberg jusqu'après 2030, comme le propose le Conseil fédéral dans le message sur la vue d'ensemble du FTP. A cet égard, la DSN attache une grande importance à ce que l'exploitation optimale de la NLFA ne soit pas entravée (capacités de l'axe nord-sud, réalisation des objectifs fixés dans l'arrêté sur le transit alpin par le Parlement, etc.).

Recommandation 08.01

06.02.2008

La DSN recommande aux CTT ainsi qu'aux CdF et à la DélFin d'assurer le suivi parlementaire du transfert de l'infrastructure du BLS SA, en particulier de sa filiale BLS AT, dans la nouvelle société d'infrastructure BLS Réseau SA, envisagé au 1^{er} janvier 2009.

Selon la DSN, il convient notamment de veiller aux aspects suivants:

- Tous les actifs et les passifs de BLS AT, en particulier les créances et les dettes en cours (par exemple les prétentions supplémentaires des entreprises qui n'auront pas encore été définitivement apurées, ainsi que les prétentions en garantie envers les consortiums qui ont bâti le tunnel de base du Løetschberg), devront être évalués correctement et être portés intégralement au bilan d'ouverture de BLS Réseau SA.
- Toute l'attention requise devra être accordée au bon déroulement du transfert sur le plan juridique. Le chiffre 2 de l'arrêté du Conseil fédéral du 21 décembre 2007, en particulier, devra faire l'objet d'une application contractuelle précise (ch. 2: BLS SA pourra diriger seul la société BLS Réseau SA jusqu'à fin 2020, malgré la participation majoritaire de la Confédération.)

Recommandation 07.04

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

Rapport
d'activité
2006
ch. 17.2

Recommandations de la DSN aux autorités fédérales depuis 2007

Recommandations à l'Office fédéral des transports	Date de la séance
---	-------------------

Redécoupage des lots Sedrun–Faido 28.11.2007

Du point de vue de la DSN, la décision de procéder à un nouveau redécoupage des lots de Sedrun et Faido revêt une importance capitale sur le plan des délais et du financement. La DSN recommande donc à l'OFT de s'assurer qu'ATG – qui dispose de la compétence de décision sur le plan formel – se détermine en concertation avec l'OFT et le DETEC, en tenant compte de tous les éléments disponibles et après avoir dûment apprécié tous les avantages et inconvénients.

Recommandations à AlpTransit Gothard (ATG)	Date de la séance
--	-------------------

Interdépendance économique 28.11.2007

La DSN recommande à ATG:

1. de procéder à un nouveau contrôle de qualité pour le lot 620;
 2. de vérifier si des interdépendances économiques de cette nature existent pour d'autres lots, en particulier pour des lots en cours;
 3. de prêter une attention particulière aux points suivants lors des prochaines adjudications:
 - a) Dans les conditions contractuelles, ATG doit obliger les entreprises et consortiums mandatés à divulguer toutes les relations économiques qu'ils entretiennent avec d'autres entités impliquées dans le projet. Les modifications de ces relations durant la phase d'exécution doivent également être déclarées.
 - b) Dans le cadre de ses propres activités d'audit, ATG doit renforcer sa position vis-à-vis des mandataires en ordonnant un audit distinct en cas de risque avéré – dû à des interdépendances économiques –, afin de faire vérifier séparément, par un tiers, la plausibilité des résultats des audits relatifs à la qualité de l'exécution. La procédure doit être documentée.
-

Propositions de la DSN aux commissions depuis 2007

Proposition aux <i>Commissions des transports et des télécommunications</i>	Chiffre du rapport
---	--------------------

Projet de loi fédérale sur le développement de l'infrastructure ferroviaire (LDIF): proposition concernant le ch. 2 de l'annexe 3.3

Compléter l'art. 5^{bis}, let. a, de l'arrêté du 4 octobre 1991 sur le transit alpin⁵⁴

Art. 5^{bis} Investissements financés de la NLFA

- a. ... y compris les raccordements aux lignes existantes. *L'alimentation en courant de traction et les travaux de mise en service de ces ouvrages sont inclus.* Les chantiers de la Surselva seront desservis ...
-

⁵⁴ RS 742.104

Fondements juridiques et politiques

Décisions du Parlement

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

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

Depuis 1999, le Parlement a examiné et approuvé divers objets en rapport avec la politique fédérale des finances et des transports et a modifié de la sorte les conditions cadres du projet de la NLFA:

- *Crédit additionnel pour la NLFA*: l'arrêté fédéral du 10 juin 2004 sur le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2004 3459) a modifié l'arrêté sur le financement du transit alpin et augmenté le crédit d'engagement «Réserves» de 900 millions de francs. Il se fondait sur le message du 10 septembre 2003 concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2003 5987) et sur le rapport du 7 avril 2004 relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2004 2499).
- *PAB 03*: loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allègement budgétaire 2003 (FF 2003 7389). Elle se fondait sur le message du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03; FF 2003 5091).
- *LGV*: loi fédérale du 18 mars 2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (loi sur le raccordement aux LGV, LLGV; RS 742.140.3). Elle se fondait sur le message du 26 mai 2004 relatif à loi sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (FF 2004 3531).
- *PAB 04*: loi fédérale du 17 juin 2005 sur le programme d'allègement budgétaire 2004 (FF 2005 3967). Elle se fondait sur le message du 22 décembre 2004 concernant le programme d'allègement 2004 du budget de la Confédération (PAB 04; FF 2005 693).

- *FINIS*: ordonnance de l'Assemblée fédérale du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (règlement du fonds FTP; RS 742.140, état le 28 juin 2005). L'art. 6, al. 2, révisé du règlement du fonds FTP prescrit que les avances octroyées ne peuvent excéder 8,6 milliards de francs en valeur cumulée (prix 1995). L'ordonnance se fonde sur le message du 8 septembre 2004 relatif aux modifications du financement des projets FTP (FF 2004 4977).
- *KANSAS*: arrêté fédéral du 6 juin 2005 relatif à un crédit pour l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse (FF 2005 4039). Il se fonde sur le message du 8 septembre 2004 sur l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie du tracé des tronçons NLFA reportés (FF 2004 4803).
- *Vue d'ensemble du FTP*: le Conseil fédéral a mis en consultation son projet de vue d'ensemble sur le FTP en avril 2007, puis il a adopté le message à l'intention du Parlement le 17 octobre 2007. Le Parlement examinera le projet d'adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA (2^e crédit additionnel et adaptation de la commande de la Confédération) proposé dans ce message en 2008.

Fondements juridiques et politiques

Exécution par le Conseil fédéral et le département

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

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

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

- *Directives sur le controlling de la NLFA (DCN)* du DETEC.
- *Conventions AlpTransit* entre la Confédération et
 - les Chemins de fer fédéraux suisses SA concernant la réalisation de la ligne de base du Saint-Gothard et du tunnel de base du Zimmerberg (FF 2000 5169),
 - 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 (FF 2000 5169),
 - le BLS Chemin de fer du Løetschberg SA concernant la réalisation de la ligne de base du Løetschberg (FF 2000 5169),
 - BLS AlpTransit SA concernant la conception, la construction et le financement de la ligne de base du Løetschberg (FF 2000 5169),
 - le Schweizerische Südostbahn AG concernant la conception, la construction et le financement des aménagements de la ligne entre Saint-Gall et Arth-Goldau (FF 2001 1114),
 - les Chemins de fer fédéraux suisses SA concernant la conception, la construction et le financement des aménagements de la ligne entre Saint-Gall et Arth-Goldau (FF 2001 1114),
 - le Chemin de fer Furka-Oberalp et les Chemins de fer rhétiques concernant les aménagements de la Surselva,
 - le BLS Chemin de fer du Løetschberg SA et les Chemins de fer fédéraux suisses SA concernant les aménagements des lignes du reste du réseau, axe du Løetschberg,
 - le BLS Chemin de fer du Løetschberg SA concernant la préparation de l'exploitation de l'axe du Løetschberg.

En 2005, le Conseil fédéral a adapté les conventions AlpTransit par le biais d'avenants, suite à la révision du règlement du fonds FTP.

En 2007, il a défini les conditions cadres pour la réalisation de l'avant-projet «Uri montagne long – Axen» dans un deuxième avenant à la convention entre la Confédération et ATG.

L'ordonnance sur le transit alpin, les conventions AlpTransit et les directives sur le controlling de la NLFA sont révisées ou actualisées chaque fois que les conditions générales sont modifiées par une nouvelle décision du Parlement.

Bases légales

Titre abrégé	Titre complet et référence (recueil systématique/feuille fédérale)
Arrêté ETCS	Arrêté fédéral du 1 ^{er} octobre 2002 relatif à un crédit d'engagement pour l'équipement des véhicules ferroviaires de la signalisation dans la cabine de conduite (ETCS) (FF 2002 6137)
Arrêté sur l'analyse des capacités des axes nord-sud	Arrêté fédéral du 6 juin 2005 relatif à un crédit pour l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse (FF 2005 4039)
Arrêté sur le crédit additionnel pour la NLFA	Arrêté fédéral du 10 juin 2004 sur le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2004 3459)
Arrêté sur le financement du transit alpin	Arrêté fédéral du 8 décembre 1999 sur le nouveau crédit global pour la NLFA (FF 2000 142)
Arrêté sur le FTP	Arrêté fédéral du 20 mars 1998 relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics (art. 196, ch. 3, dispositions transitoires de la Constitution fédérale; RS 101)
Arrêté sur le transit alpin	Arrêté fédéral du 4 octobre 1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (RS 742.104)
Conventions AlpTransit	<p>Lignes ferroviaires à travers les Alpes, conventions du 5 juillet 2000 (FF 2000 5169)⁵⁵</p> <p>Annexe 1: Convention entre la Confédération suisse (Confédération) et les Chemins de fer fédéraux SA (CFF) concernant la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes conformément à l'art. 5^{bis}, let. a et c, de l'arrêté sur le transit alpin</p> <p>Annexe 2: Convention entre la Confédération suisse (Confédération) et AlpTransit Gothard SA (ATG) sur la planification, la construction et le financement de la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes conformément à l'art. 5^{bis}, let. a et c, de l'arrêté sur le transit alpin</p>

⁵⁵ Les conventions ont été publiées dans la Feuille fédérale, mais sans les annexes (qui contiennent les prescriptions de la Confédération).

Annexe 3: Convention entre la Confédération suisse (Confédération) et le BLS Chemin de fer du Lötschberg SA (BLS) concernant la réalisation de la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes conformément à l'art. 5^{bis}, let. a et c, de l'arrêté sur le transit alpin (ligne de base du Lötschberg)

Annexe 4: Convention entre la Confédération suisse (Confédération) et BLS AlpTransit SA (BLS AT) sur la planification, la construction et le financement de la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes conformément à l'art. 5^{bis}, let. a et c, de l'arrêté sur le transit alpin (ligne de base du Lötschberg)

Ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes, conventions du 21 février 2001 (FF 2001 1114)⁵⁶

Convention entre la Confédération suisse (Confédération), d'une part, et le Chemin de fer Bodensee–Toggenburg (BT), de l'autre

Convention entre la Confédération suisse (Confédération), d'une part, et le Schweizerische Südostbahn (SOB), de l'autre

Convention entre la Confédération suisse (Confédération), d'une part, et les Chemins de fer fédéraux (CFF), de l'autre

Avenant n° 1 du 9 décembre 2005 aux conventions entre la Confédération suisse (Confédération), d'une part, et les CFF, le BLS, BLS AT et ATG, d'autre part (Adaptation consécutive à la modification du financement des projets FTP)⁵⁷

Avenant n° 2 du 24 octobre 2007 à la convention entre la Confédération suisse (Confédération) et AlpTransit Gothard SA (ATG) sur la planification, la construction et le financement de la nouvelle ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (avant-projet «Uri montagne long–Axen»)⁵⁸

Loi sur le Parlement

Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (LParl; RS 171.10)

Loi sur le raccordement aux LGV

Loi fédérale du 18 mars 2005 sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (LLGV; RS 742.140.3)

⁵⁶ Le libellé des conventions n'a pas été publié dans la Feuille fédérale.

⁵⁷ Les avenants n'ont pas été publiés dans la Feuille fédérale.

⁵⁸ Les avenants n'ont pas été publiés dans la Feuille fédérale.

Titre abrégé	Titre complet et référence (recueil systématique/feuille fédérale)
Loi sur le travail	Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr; RS 822.11)
Loi sur les finances de la Confédération	Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0)
Loi sur les marchés publics	Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1)
Ordonnance sur le transit alpin	Ordonnance du 28 février 2001 sur la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (Otransa; RS 742.104.1)
Ordonnance sur les finances de la Confédération	Ordonnance du 1 ^{er} mai 2006 sur les finances de la Confédération (OFC; RS 611.1)
Ordonnance sur les marchés publics	Ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (OMP; RS 172.056.11)
Programme d'allègement budgétaire PAB 03	Loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allègement budgétaire 2003 (FF 2003 7389)
Programme d'allègement budgétaire PAB 04	Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le programme d'allègement budgétaire 2004 (FF 2005 3967)
Règlement du fonds FTP	Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (RS 742.140; situation le 28 juin 2005)
Règlement du fonds FTP (modification)	Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 17 juin 2005 portant modification de l'arrêté fédéral portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (RO 2005 2517)

Messages et rapports du Conseil fédéral

Titre abrégé	Titre complet et référence (recueil systématique/feuille fédérale)
Message FINIS	Message du 8 septembre 2004 relatif aux modifications du financement des projets FTP (FF 2004 4977)
Message KANSAS	Message du 8 septembre 2004 sur l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie du tracé des tronçons NLFA reportés (FF 2004 4803)
Message LGV	Message du 26 mai 2004 relatif à loi sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (FF 2004 3531)
Message sur la vue d'ensemble du FTP	Message du 17 octobre 2007 sur la vue d'ensemble du FTP (FF 2007 7217)
Message sur le crédit additionnel pour la NLFA	Message du 10 septembre 2003 sur l'arrêté fédéral concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2003 5987)
Message sur le crédit d'ensemble pour la NLFA	Message du 31 mai 1999 sur le nouveau crédit d'ensemble pour la réalisation de la NLFA (FF 1999 6599)
Message sur le FTP	Message du 26 juin 1996 concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics (FF 1996 IV 648)
PAB 03	Message du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération (FF 2003 5091)
PAB 04	Message du 22 décembre 2004 concernant le programme d'allègement 2004 du budget de la Confédération (FF 2005 693)
Rapport relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel pour la NLFA	Rapport du 7 avril 2004 relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2004 2499)

Interventions parlementaires en rapport avec la NLFA depuis 2007

Numéro d'objet	Conseil, type, auteur (date du dépôt), titre, état des délibérations, clôture (date)
07.1056	CN Question Rey Jean-Noël (12.09.2007) <i>Tunnel de base du Lœtschberg. Non-respect de la durée du temps de travail</i> Liquidé
07.3080	CN Postulat Donzé Walter (20.03.2007) <i>NLFA. Parachever l'équipement du tronçon Mitholz-Ferden?</i> Transmis le 22.06.2007
07.3231	CN Motion Laubacher Otto (23.03.2007) Repris par Binder Max <i>Base de financement transparente pour le ZEB</i> Non encore traité au conseil
07.3305	CN Interpellation Groupe V (06.06.2007) <i>Débâcle de la NLFA. Le raccordement sud soulève des questions</i> Non encore traité au conseil
07.3306	CN Interpellation Groupe V (06.06.2007) <i>Débâcle de la NLFA. Les coûts déraillent</i> Non encore traité au conseil
07.3318	CN Interpellation Lang Josef (12.06.2007) <i>Le tunnel de base du Zimmerberg</i> Non encore traité au conseil
07.3328	CE Motion Pfisterer Thomas (18.06.2007) <i>Mandat relatif au financement supplémentaire de la NLFA et projet ZEB</i> Motion au 2 ^e conseil (04.10.2007)
07.3361	CE Motion Béguelin Michel (20.06.2007) <i>Transversales alpines. Valoriser les expériences</i> Liquidé le 04.10.2007
07.3428	CN Interpellation Leutenegger Oberholzer Susanne (21.06.2007) <i>Réduction du bruit émis par les chemins de fer</i> Non encore traité au conseil
07.3487	CN Motion Groupe V (22.06.2007) <i>Conclure une nouvelle convention avec l'Italie sur la prise en charge du trafic</i> Non encore traité au conseil
07.3488	CN Motion Groupe V (22.06.2007) <i>Tunnel du Ceneri. Interrompre les travaux jusqu'à la conclusion d'une nouvelle convention avec l'Italie</i> Non encore traité au conseil

Numéro d'objet	Conseil, type, auteur (date du dépôt), titre, état des délibérations, clôture (date)
07.3489	CN Motion Groupe V (22.06.2007) <i>Raccordement sud à la NLFA. Elaborer un projet d'ensemble soumis au référendum</i> Non encore traité au conseil
07.3495	CN Motion Wehrli Reto (22.06.2007) <i>NLFA et projet ZEB</i> Motion au 2 ^e conseil
07.3547	CN Interpellation Müller Geri (22.06.2007) <i>Tunnel du Ceneri. Questions urgentes</i> Non encore traité au conseil
07.3744	CN Interpellation Müller Geri (05.10.2007) <i>Questions relatives au tunnel de base du Ceneri</i> Liquidé le 21.12.2007
07.3745	CN Interpellation Müller Geri (05.10.2007) <i>Questions relatives à l'ouvrage d'embranchement souterrain de Sarè au tunnel de base du Ceneri</i> Non encore traité au conseil
07.3843	CN Interpellation Föhn Peter (20.12.2007) <i>Sérieuses insuffisances du système ETCS</i> Non encore traité au conseil
<i>Source: banque de données Curia Vista de l'Assemblée fédérale au 23.04.2008</i>	

Liste des décisions du Conseil fédéral en rapport avec la NLFA depuis 2007

Date	Titre et portée
16.05.2007	<p>Note de discussion Porta Alpina</p> <p>Le Conseil fédéral a décidé de ne se prononcer sur l'investissement principal concernant la réalisation de la Porta Alpina que dans une phase ultérieure. Il a donc chargé le DETEC de résoudre les questions opérationnelles encore en suspens d'ici 2012 et de lui soumettre ensuite une proposition. Si le Conseil fédéral accepte alors l'investissement principal, la Porta Alpina pourra entrer en service environ 3 ans après l'ouverture du tunnel de base du Saint-Gothard.</p>
04.04.2007	<p>Mise en consultation du projet de vue d'ensemble du FTP</p> <p>Le Conseil fédéral met en consultation la vue d'ensemble sur le FTP. Le projet fixe les objectifs du développement de l'infrastructure ferroviaire en Suisse.</p>
17.10.2007	<p>Message sur la vue d'ensemble du FTP (y c. arrêté fédéral concernant l'adaptation du crédit d'ensemble pour la NLFA)</p> <p>Le Conseil fédéral a pris acte des résultats de la consultation sur la vue d'ensemble du FTP et du développement des grands projets ferroviaires (ZEB), ainsi que des besoins financiers de la NLFA. Il demande au Parlement de développer l'infrastructure ferroviaire moyennant un coût de 5,2 milliards de francs. Le volume d'investissement FTP escompté initialement (30,5 milliards de francs) augmentera d'un milliard de francs. Un crédit de planification de 40 millions doit en outre créer les bases permettant la réalisation des options d'extension souhaitées par les cantons, ainsi que d'autres grands projets. Le DETEC préparera aussi vite que possible un message supplémentaire (ZEB2) à l'intention du Parlement.</p>
24.10.2007	<p>Ouvrages Axe du Lötschberg et Aménagements des lignes du reste du réseau: rallonge des crédits d'engagement au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA</p> <p>Les rallonges de crédit d'engagement couvrent les composantes nominales des coûts représentés par le renchérissement, les intérêts intercalaires et la TVA. Elles sont financées par le fonds FTP. Le Conseil fédéral a augmenté de 128 millions le crédit d'engagement de l'axe du Lötschberg et de 25 millions de francs celui des aménagements des autres lignes du réseau (notamment pour la préparation de l'exploitation du tunnel de base du Lötschberg et les aménagements de tronçons entre Thoune et Frutigen).</p>

24.10.2007

Surveillance du projet, axe du Lœtschberg, axe du Saint-Gothard et aménagements des lignes du reste du réseau: libération d'une tranche des réserves

Le Conseil fédéral a libéré 534 millions de francs (prix 1998) des réserves pour l'axe du Saint-Gothard. Les surcoûts que couvre cette somme avaient été vérifiés au préalable par l'OFT qui les a considérés comme plausibles. Ils sont déjà pris en compte dans les coûts finals. Du fait de cette libération des réserves, les adjudications d'AlpTransit Gothard SA sont assurées jusqu'à la fin de 2008.

24.10.2007

Deuxième supplément à la convention Confédération–ATG relatif à l'avant-projet «Uri montagne long»

Le Conseil fédéral a approuvé un supplément à la convention de la Confédération avec ATG. ATG est chargé d'élaborer l'avant-projet «Uri montagne long – Axen», qui ne fait pas partie de la commande initiale. Le coût global est estimé à 5,8 millions de francs (prix 2006), y compris les sondages d'exploration géologiques. Cette somme est financée par un crédit de 24 millions de francs alloué par le Parlement pour une analyse des capacités de l'axe nord-sud du réseau ferré suisse, où le projet est mentionné explicitement.

21.12.2007

Prolongation de la concession d'infrastructure du BLS SA pour l'axe du Lœtschberg jusqu'en 2020

Le Conseil fédéral a décidé que le BLS SA pourrait exploiter l'axe du Lœtschberg jusqu'en 2020. La concession d'infrastructure, qui expirera à la fin de 2010, peut être renouvelée en conséquence. Par la même occasion, le Conseil fédéral a garanti aux CFF SA qu'ils pourraient exploiter le tunnel du Simplon jusqu'en 2020. Il a subordonné cette prolongation à la condition que BLS SA sépare son infrastructure (y compris le tronçon de base) de l'entreprise et l'incorpore dans une société distincte (BLS Réseau SA), contrôlée par la Confédération. Les travaux visant à transférer l'infrastructure dans BLS Réseau SA à partir du 1^{er} janvier 2009 ont déjà bien progressé. De cette manière, la Confédération disposera – comme le lui demande le Parlement – des possibilités d'agir que lui confère son droit de propriété et pourra ainsi préserver son grand engagement financier dans l'accroissement de la capacité du Lœtschberg (double voie, corridor de feroutage, tunnel de base).

23.01.2008

Révision partielle de la loi fédérale sur les marchés publics: coup d'accélérateur pour les grands projets d'infrastructure

Lors d'une présentation, le Conseil fédéral a exposé comment il serait possible de mieux tenir compte de l'intérêt général, afin que les grands projets d'envergure nationale soient réalisés dans les délais fixés et au meilleur prix. Selon lui, la pratique actuelle du Tribunal administratif fédéral en matière d'effet suspensif accorde trop d'importance aux intérêts du recourant. C'est pourquoi il estime que l'admissibilité de l'effet suspensif d'un recours devrait être décrit de façon plus précise dans la loi sur les marchés publics.

Le Conseil fédéral a chargé le DETEC de concrétiser sa proposition. Le Conseil fédéral accorde une certaine urgence à cette adaptation dans la mesure où quelques grands lots de gros œuvre de la NLFA doivent encore être adjugés ces prochaines années. Pour l'instant, il a décidé de laisser en suspens la question de savoir si cette modification doit faire l'objet d'une révision partielle de la loi sur les marchés publics ou si elle peut être intégrée dans la refonte en cours, menée par le DFF.

Source: décisions du Conseil fédéral en rapport avec la NLFA depuis 2007

Liste des rapports et déclarations d'événement des constructeurs depuis 2007

Date	Titre
<i>AlpTransit Gotthard SA (ATG)</i>	
05.02.2007	Rapport d'événement n° 58 Faïdo et Bodio, renchérissement des salaires par suite d'une convention complémentaire à la Convention nationale conclue entre la Société Suisse des Entrepreneurs et les syndicats
15.05.2007	Rapport d'événement n° 59 Adjudication des équipements ferroviaires du tunnel de base du Saint-Gothard
18.10.2007	Déclaration d'événement n° 9 Empêchement de travailler sur les chantiers ATG d'Erstfeld, Ams- teg, Sedrun, Faïdo et Bodio du 12 au 14.10.2007
13.02.2008	Rapport d'événement n° 60 Situation des travaux de percement dans le tunnel de Faïdo en direc- tion de Sedrun, rapport au 31.01.2008
<i>BLS SA</i>	
24.10.2007	Déclaration d'événement n° 4 Ligne de base du Lötschberg, déraillement du train n° 43647 sur l'aiguillage 34 le 16.10.2007
<i>Source: rapports d'événement des constructeurs et des gestionnaires depuis 2007</i>	

Liste des principaux contrôles du CDF et de l'OFT et notes du CDF à la DSN depuis 2007

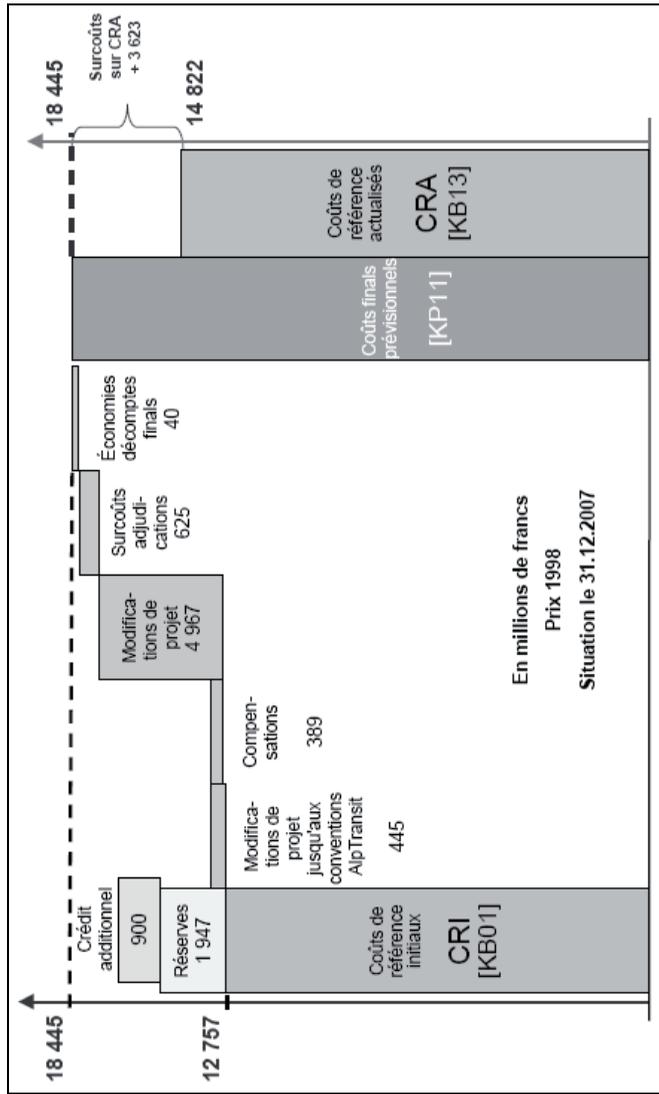
Date	Titre
<i>Contrôle fédéral des finances (CDF)</i>	
05.04.2007	Prise de position relative au rapport d'étape sur la NLFA n° 22 (1 ^{er} juillet à 31 décembre 2006)
13.04.2007	Evaluation des rapports d'audit 2006 des instances de contrôle
04.10.2007	Examen de la qualité d'exécution des travaux dans la section sud du Saint-Gothard (Biasca) et suivi de l'audit effectué en 2006
13.11.2007	Prise de position relative au rapport d'étape sur la NLFA 2007/I (1 ^{er} janvier à 30 juin 2007)
17.12.2007	Séance de coordination du 30.11.2007 avec les instances de contrôle de la NLFA
25.01.2008	Financement de l'European Train Control System (ETCS)
<i>Office fédéral des transports (OFT)</i>	
16.01.2007	ATG: processus de gestion ATG, surveillance de l'assurance qualité, gestion des informations, pilotage des coûts et des délais
17.01.2007	BLS AT/BLS SA: technique ferroviaire, mise en service de l'axe du Lötschberg, suivi de contrôles antérieurs, comptes annuels
07.02.2007	ATG: risques géologiques, logistique des chantiers, génie civil Axe du Saint-Gothard, TBG (versant sud) et TBC
10.05.2007	ATG: fixation du renchérissement NLFA mesuré par l'indice, travaux de construction de la fenêtre d'accès de Sigirino, cavernes d'installation
24.05.2007	ATG: fixation du renchérissement NLFA mesuré par l'indice pour le tronçon d'Erstfeld
24.10.2007	ATG: travaux préparatoires pour la gestion des prétentions supplémentaires
29.10.2007	ATG: risques géologiques, logistique des chantiers, génie civil Axe du Saint-Gothard, TBG (versant nord), Saint-Gothard Nord
05.11.2007	ATG: renchérissement mesuré par l'indice, TVA, intérêts intercalaires, centrale, tronçon de Sedrun
13.11.2007	BLS AT: renchérissement mesuré par l'indice, TVA, intérêts intercalaires
03.12.2007	BLS AT: processus de décompte et rapport final, documentation du projet
<i>Source: rapports d'audit des instances de contrôle (CDF et OFT) et notes du CDF à la DSN</i>	

Evolution des coûts de référence initiaux de 1998 jusqu'aux coûts finals prévisionnels à fin 2007

Ouvrage	Coûts de référence projet jusqu'aux initiaux	Modifications conventions Alp/Transit	Mesures de compensation	Modifications de projet	Adjudications: économies	Décompte final: économies	Contrat	Actualisé	Renchérissement total	Coûts finals prévisionnels
Prix de référence	1998	1998	1998	1998	Libération crédit				Efficatif	1998
Surveillance du projet	76,00	0,00	0,00	23,51	-1,51	0,00	0,00	106,49	8,49	98,00
Axe du Leutschberg	3 214,00	80,71	-126,20	862,70	310,21	-75,59	4 975,39	709,58	4 265,82	
Axe du Saint-Gothard	7 716,00	352,93	-263,0	3 579,82	334,42	115,86	13 307,51	1 471,47	11 836,04	
- dont tunnel de base du Ceneri	1 392,54	40,50	-58,00	942,30	-87,53	9,71	2 493,73	254,21	2 239,52	
Aménagements de la Surselva	123,00	0,00	0,00	-10,10	-1,29	0,00	113,68	2,07	111,61	
Raccordement de la Suisse orientale	992,00	0,00	0,00	-39,71	-26,10	0,00	930,52	4,33	926,19	
- dont tunnel de base du Zimmerberg	776,00	0,00	0,00	-650,50	-26,10	0,00	103,73	4,33	723,49	
- dont tunnel du Hirzel	216,00	0,00	0,00	-24,81	0,00	0,00	202,69	0,00	202,69	
Aménagements St-Gall-Arth-Goldau	86,00	11,51	0,00	4,02	0,35	-1,10	105,42	4,64	100,78	
Aménagements Reste du réseau	550,00	0,00	0,00	547,15	8,98	0,54	1 147,81	41,14	1 106,67	
- dont axe du Leutschberg (BLS)	60,97	0,00	0,00	-20,00	0,00	0,00	45,99	5,02	40,98	
- dont axe du Leutschberg (CFF)	189,03	0,00	0,00	7,70	0,68	0,52	219,25	21,32	197,93	
- dont axe du Saint-Gothard	300,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	300,00	0,00	300,00	
- dont préparation exploitation Leutschberg	0,00	0,00	0,00	120,55	8,29	0,00	142,38	13,54	128,84	
- dont courant de traction St-Gothard	0,00	0,00	0,00	107,00	0,00	0,00	107,20	0,00	107,00	
- dont préparation exploitation St-Gothard	0,00	0,00	0,00	331,90	0,01	0,02	332,99	1,07	331,92	
Total (hors réserves)	12 757,00	445,15	-389,20	4 967,39	625,05	39,72	20 686,82	2 241,72	18 445,10	

Source: rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007, annexes

Evolution des coûts de référence initiaux de 1998 jusqu'aux coûts finals prévisionnels à fin 2007



Source: rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007, annexes

Evolution de la projection des coûts du projet de la NLFA de 1998 à 2007

Ouvrage	1998		1998-2001 +/-		2001		2001-2002 +/-		2002		2002-2003 +/-		2003		2003-2004 +/-		2004		
	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	1998	
Prix de référence	1998	1998																	
Surveillance du projet	76	+12	88		88		88		88		88		+10	88		+10	88		98
Axe du Leutschberg	3 214	+448	3 662	+220	3 883		3 883		3 883		+273		+273	4 156		+99	4 255		4 255
Axe du Saint-Gothard	7 716	+1 053	8 769	+22	8 791		8 791		8 791		+820		+820	9 611		+436	10 046		10 046
- dont tunnel de base du Ceneri	1 393	+516	1 908	+3	1 911		1 911		1 911		+124		+124	2 035		+1	2 035		2 035
Aménagements de la Surselva	123	-9	114	-3	112		112		112		+0		+0	112		-0	112		112
Raccordement de la Suisse orientale	992	-39	953		953		953		953		+1		+1	954		-19	934		934
Aménagements St-Gall-Arth-Goldau	86	+9	95	+4	99		99		99		+3		+3	102		-1	101		101
Aménagements Reste du réseau	550		550	-20	530		530		530		+110		+110	640		+161	800		800
- dont axe du Leutschberg	250																360		360
- dont axe du Saint-Gothard	300																440		440
Coûts du projet des constructeurs	12 757	+1 475	14 232	+224	14 455		14 455		14 455		+1 206		+1 206	15 662		+685	16 346		16 346
Nouvelles prestations annoncées											+150		+150	150		-150			
Coûts du projet de l'OFT	12 757	+1 475	14 232	+224	14 455		14 455		14 455		+1 356		+1 356	15 812		+535	16 346		16 346
Analyse des risques: opportunités														-350			-100		-100
Analyse des risques: risques														1 400			1 100		1 100
Excédent/Déficit de financement du crédit d'ensemble de la NLFA	1 947		472		249		249		249					-1 108			-742		-742

Source: rapports d'étape sur la NLFA depuis 1998 (en millions de francs, prix 1998, arrondi)

Ouvrage	2004	2004-2005	2005	2005-2006	2006	2006-2007	2007	Total 1998-2007 +/-
	1998	+/-	1998	+/-	1998	+/-	1998	
Prix de référence	1998		1998		1998		1998	
Surveillance du projet	98		98		98		98	+22
Axe du Lœtschberg	4 255	+74	4 328	-26	4 303	-37	4 266	+1 052
Axe du Saint-Gothard	10 046	+17	10 063	+486	10 549	+1 287	11 836	+4 120
- dont tunnel de base du Ceneri	2 035	-7	2 029	+78	2 107	+133	2 240	+847
Aménagements de la Surselva	112	-0	112	-0	112	+0	112	-11
Raccordement de la Suisse orientale	934		934	-8	927	-0	927	-65
Aménagements Saint-Gall-Arth-Goldau	101	-0	101	+0	101	+0	101	+15
Aménagements Reste du réseau	800	-4	796	+1	797	+309	1 107	+557
- dont axe du Lœtschberg	360	-4	356	+1	357	+10	368	+118
- dont axe du Saint-Gothard	440		440		440	+299	739	+439
Coûts du projet des constructeurs	16 346	+86	16 432	+454	16 886	+1 559	18 445	+5 688
Prestations supplémentaires selon l'OFT ⁵⁹				+300	300	+1 055	1 355	+1 355
Coûts du projet de l'OFT⁶⁰	16 346	+86	16 432	+754	17 186	+2 614	19 800	+7 043
Analyse des risques: opportunités	-100		-50		-300		-1 700	
Analyse des risques: risques	1 100		1 400		2 800		1 800	
Excédent/Déficit de financement du crédit d'ensemble de la NLFA	-742		-828		-1 582		-4 196	

Source: rapports d'étape sur la NLFA depuis 1998; en millions de francs (prix 1998), arrondi

⁵⁹ Prestations qui ne sont pas incluses dans les projections des constructeurs et qui sont comptabilisées par l'OFT.

⁶⁰ Coût global attendu avec la plus grande probabilité jusqu'à la fin du projet, selon les estimations de l'OFT.

Typologie des crédits de la Confédération en rapport avec la NLFA

Crédit d'engagement (art. 10, al. 1, OFC)

«Le crédit d'engagement autorise à engager, pour un projet unique ou un groupe de projets similaires, des dépenses jusqu'à concurrence du plafond autorisé.»

(Suivant leur importance, les crédits d'engagement sont soumis au Parlement soit par le biais d'un message ad hoc soit par la voie des arrêtés sur le budget et ses suppléments.)

Crédit budgétaire (art. 20, al. 1, OFC)

«Le crédit budgétaire autorise l'unité administrative, aux fins indiquées et dans les limites du montant autorisé, durant l'exercice budgétaire:

- à effectuer des dépenses courantes et à fixer des charges sans incidences financières (*crédit de charges*);
- à effectuer des dépenses d'investissement (*crédit d'investissement*).»

Crédit additionnel (art. 10, al. 2, OFC)

«Le crédit additionnel complète un crédit d'engagement jugé insuffisant.»

(Les crédits additionnels sont sollicités soit par le biais d'un message ad hoc soit dans le cadre du budget et de ses suppléments.)

Crédit supplémentaire (art. 20, al. 2, OFC)

«Le crédit supplémentaire est un crédit budgétaire autorisé ultérieurement au vote du budget.»

(Il peut revêtir la forme du crédit supplémentaire ordinaire, du crédit provisoire ordinaire [ouvert avec l'assentiment de la Délégation des finances] ou du crédit provisoire urgent [ouvert par le Conseil fédéral seul].)

Rallonge de crédit

Une rallonge de crédit est le relèvement d'un crédit d'engagement décidée par le Conseil fédéral en vertu d'une délégation de compétences prévue explicitement dans une loi ou un arrêté fédéral à des fins clairement définies dans l'acte en question (par exemple la TVA, les intérêts intercalaires, le renchérissement).

Cette expression ne figure ni dans la loi ni dans l'ordonnance sur les finances de la Confédération. Elle est issue de la pratique et son but exclusif est de simplifier les procédures administrative et parlementaire.

(définition selon note de service du 11 février 2002 de l'AFF à l'OFF)

Dépassement de crédit (art. 20, al. 6, OFC)

«Le dépassement de crédit est l'utilisation d'un crédit budgétaire ou d'un crédit supplémentaire au-delà du montant autorisé par l'Assemblée fédérale.»

Report de crédit (art. 36, al. 1, LFC)

«Lorsque la réalisation de projets d'investissement, de mesures ou de projets a pris du retard, le Conseil fédéral peut reporter à l'année suivante des crédits budgétaires et des crédits supplémentaires ouverts par l'Assemblée fédérale qui n'ont pas été entièrement utilisés.»

Crédit d'ensemble pour la NLFA: évolution des crédits d'engagement de 1998 à fin 2007

Crédit d'engagement	AF 08.12.99	+/-	ACF 03.07.01	+/-	ACF 21.08.02	+/-	ACF 27.08.03	+/-	AF 10.06.04	+/-	ACF 08.09.04	+/-	ACF 22.12.04
Surveillance du projet	65	+11	76		76		76		76		76,00		76,00
Axe du Letschberg	2 754	+460	3 214	+410	3 624	+165	3 789	+366,09	3 789	+366,09	4 155,09	-17,78	4 138,12
Axe du Saint-Gothard	6 612	+1 104	7 716		7 716	+213	7 929	-0,40	7 929	-0,40	7 928,60		7 928,60
Aménagements de la Surselva	105	+18	123		123		123		123		123,00		123,00
Raccordement de la Suisse orientale	850	+142	992		992		992		992		992,00		992,00
Aménagements Saint-Gall-Arth-Goldau	74	+12	86	+5	91		91	+0,07	91	+0,07	91,07		91,07
Aménagements des lignes du reste du réseau	471	+79	550	-20	530		530	+109,63	530	+109,63	639,63	+17,78	657,41
Réserves	1 669	+278	1 947	-395	1 552	-378	1 174	+900	2 074	-476,20	1 597,80		1 597,80
Crédit d'ensemble pour la NLFA	12 600	+2 104	14 704		14 704		14 704	+900	15 604		15 604		15 604
Remarques (cf. annexe 6.3b)	1		2		3		4		5		6		7

Source: récapitulation établie sur la base des rapports d'étape sur la NLFA n° 9 à 2007/II; en millions de francs (prix 1998), arrondi

Crédit d'engagement	ACF 22.12.04	+/-	ACF 19.10.05	+/-	ACF 08.11.06	+/-	ACF 24.10.07	Somme des tranches libérées, des réserves libérées et des transferts de crédit (Colonnes 3 à 10)	Total des relèvements Crédit additionnel 2004 (Colonnes 3 à 10)
Surveillance du projet	76,00		76,00	+9,00	85,00		85,00	+9,00	
Axe du Leitschberg	4 138,12	+116,00	4 254,12	+56,90	4 311,02		4 311,02	+1 097,02	
Axe du Saint-Gothard	7 928,60		7 928,60	+90,90	8 019,48	+533,87	8 553,35	+837,35	
Aménagements de la Surselva	123,00		123,00		123,00		123,00		
Raccordement de la Suisse orientale	992,00		992,00		992,00		992,00		
Aménagements Saint-Gall-Arth-Goldau	91,07		91,07		91,07		91,07	+5,07	
Aménagements des lignes du reste du réseau	657,41	+6,75	664,15	+27,60	691,75		691,75	+141,75	
Réserves	1 597,80		1 475,05	-184,4	1 290,68	-533,87	756,81	-2 090,18	+900
Crédit d'ensemble pour la NLFA	15 604		15 604		15 604		15 604		
Remarques (cf. annexe 6.3b)	7		8		9		10	11	12

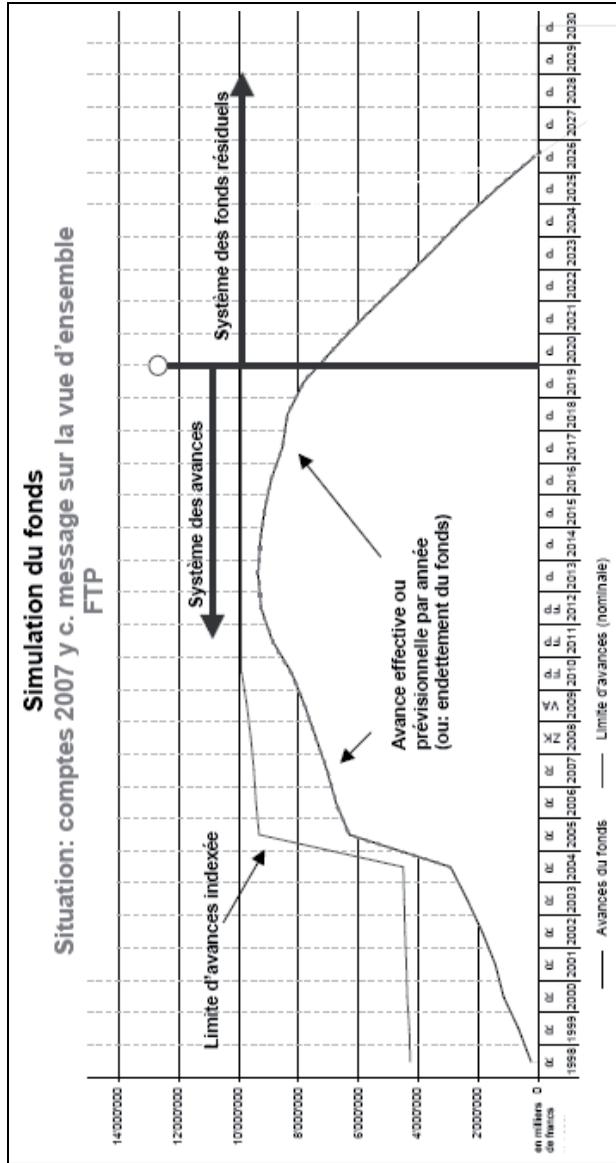
Source: récapitulation établie sur la base des rapports d'étape sur la NLFA n° 9 à 2007/II; en millions de francs (prix 1998), arrondi

Crédit d'ensemble pour la NLFA: évolution des crédits d'engagement de 1998 à fin 2007 – Remarques

- 1 *Arrêté fédéral du 8 décembre 1999 sur le nouveau crédit global pour la NLFA*
 - Crédit d'ensemble pour la NLFA en prix de 1998 sur la base de l'indice de renchérissement ZIW (indice zurichois des coûts de la construction de logements)
- 2 *Arrêté du Conseil fédéral du 3 juillet 2001*
 - Crédit d'ensemble pour la NLFA en prix de 1998 sur la base de l'indice de renchérissement de la NLFA (IRN)
 - Ajustement du crédit d'ensemble à l'IRN à hauteur de 2,1 milliards de francs par le Conseil fédéral
 - Détails de la conversion, cf. message du 10 septembre 2003 sur l'arrêté fédéral concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA I (FF 2003 5987), annexe 7
- 3 *Arrêté du Conseil fédéral du 21 août 2002*
 - Première libération de réserves par le Conseil fédéral
 - Réduction des réserves de 395 millions de francs (axe du Lœtschberg +390 millions, Saint-Gall–Arth–Goldau +5 millions)
 - Transfert de crédit: aménagements des lignes du reste du réseau –20 millions, axe du Lœtschberg +20 millions
- 4 *Arrêté du Conseil fédéral du 27 août 2003*
 - Deuxième libération de réserves par le Conseil fédéral
 - Réduction des réserves de 378 millions de francs (axe du Lœtschberg +165 millions, Saint-Gall–Arth–Goldau +213 millions)
- 5 *Arrêté fédéral du 10 juin 2004 sur le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA I*
 - Octroi du crédit additionnel de 900 millions de francs par le Parlement (augmentation du crédit d'engagement Réserves)
- 6 *Arrêté du Conseil fédéral du 8 septembre 2004*
 - Troisième libération de réserves par le Conseil fédéral
 - Réduction des réserves de 476,5 millions de francs (axe du Lœtschberg +366,9 millions, Saint-Gall–Arth–Goldau +109,6 millions)
 - Ajustement des différences d'arrondi résultant de l'arrêté fédéral du 10 juin 2004 par le biais de transferts de crédit mineur entre les crédits d'engagement

- 7 *Arrêté du Conseil fédéral du 22 décembre 2004*
- Transfert de crédit: axe du Lœtschberg –17,78 millions, aménagements des lignes du reste du réseau +17,78 millions
- 8 *Arrêté du Conseil fédéral du 19 octobre 2005*
- Quatrième libération de réserves par le Conseil fédéral
 - Réduction des réserves de 122,75 millions de francs (axe du Lœtschberg +116 millions, Saint-Gall–Arth–Goldau +6,75 millions)
- 9 *Arrêté du Conseil fédéral du 8 novembre 2006*
- Cinquième libération de réserves par le Conseil fédéral
 - Réduction des réserves de 184,4 millions de francs (surveillance du projet +9 millions, axe du Lœtschberg +56,09 millions, axe du Saint-Gothard +90,9 millions, aménagements des lignes du reste du réseau +27,6 millions)
- 10 *Arrêté du Conseil fédéral du 24 octobre 2007*
- Sixième libération de réserves par le Conseil fédéral
 - Réduction des réserves de 533,87 millions de francs (axe du Saint-Gothard +533,87 millions)
- 11 *Total des réserves libérées*
- Somme des tranches de réserves libérées (depuis l'ajustement du crédit d'ensemble pour la NLFA à l'IRN le 3 juillet 2001): 2,1 milliards de francs environ
- 12 *Total des crédits additionnels*
- Total des crédits additionnels (depuis l'ajustement du crédit d'ensemble pour la NLFA à l'IRN le 3 juillet 2001): 0,9 milliards de francs environ (en 2004)

Simulation du fonds FTP (situation Compte d'Etat 2007 y c. message sur la vue d'ensemble du FTP)



Source: rapport d'étape sur la NLFA 2007/II, 1^{er} juillet à 31 décembre 2007, rapport principal

Principales instances investies de tâches de surveillance, de contrôle et d'exécution dans le cadre de la NLFA (situation avril 2007)

Organe	Fonction	Compétences principales en rapport avec la NLFA
Parlement	commettant	
<i>Commissions de contrôle</i>		
– Commissions de gestion (CdG)	haute surveillance administrative du Parlement (concomitante/a posteriori)	– sur la gestion du Conseil fédéral (y compris DETEC et OFT) – sur la gestion de l'Administration fédérale (y compris DETEC et OFT)
– Commissions des finances (CdF)	haute surveillance financière du Parlement (conceptuelle/a posteriori)	– lors de l'examen préalable du budget de la Confédération (y compris DETEC et OFT ainsi que fonds FTP) – lors de l'examen préalable du compte d'Etat (y compris DETEC et OFT ainsi que fonds FTP)
<i>Délégations de surveillance</i>		
– Délégation des finances (DélFin)	haute surveillance financière du Parlement (concomitante/a posteriori)	– sur l'ensemble des finances de la Confédération (y compris le DETEC et l'OFT ainsi que le fonds FTP) – approbation des crédits du fonds FTP décidés par la voie urgente
– Délégation de surveillance de la NLFA (DSN)	haute surveillance administrative et financière du Parlement sur la réalisation de la NLFA (concomitante/a posteriori)	– sur la conformité des prestations fournies ainsi que sur le respect des bases légales, des prestations, des délais, des coûts et des crédits – sur l'organisation des projets et de la surveillance – sur l'exercice des fonctions de surveillance et de pilotage par les autorités de surveillance en se fondant sur les critères du contrôle parlementaire énoncés à l'art. 26 LParl (légalité, régularité, opportunité, efficacité, efficience économique) – en se fondant sur les principes d'action guidant le travail et la coordination de la haute surveillance sur la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA)

Organe	Fonction	Compétences principales en rapport avec la NLFA
Conseil fédéral	commettant	<ul style="list-style-type: none"> – garantie de la surveillance et du contrôle sur la NLFA – approbation des conventions passées avec les constructeurs – adoption de l'ordonnance sur le transit alpin – gestion du crédit d'ensemble pour la NLFA <ul style="list-style-type: none"> – par la libération des crédits d'engagement, les décisions relatives aux rallonges de crédit, la gestion des réserves – par le relèvement du crédit d'ensemble au titre du renchérissement, des intérêts intercalaires et de la TVA – par la libération du crédit d'engagement «Réserves» par tranches, sous certaines conditions – par la libération des crédits d'engagement par tranches – par le biais de transferts mineurs entre les crédits d'engagement – par la négociation, à l'inférieur du crédit d'ensemble, de solutions de financement spécifiques dans le but d'améliorer la rentabilité des ressources investies dans la NLFA
Contrôle fédéral des finances (CDF)	haute surveillance financière au niveau des autorités (concomitante/a posteriori)	<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'OFT et de la section Grands projets de l'OFT (selon l'ordonnance sur le transit alpin et les directives du CDF) – vérifications auprès de l'OFT quant à la conception des contrôles et à l'exécution des tâches contrôles directs, formels et matériels, chez les constructeurs, notamment dans les domaines des appels d'offres et des adjudications, de la marche des affaires et de la gestion des contrats – mandat de réviseur des comptes du fonds FTP – établissement de rapports de révision et de prises de position à l'intention de la DSN et de la Delfin
Administration fédérale DETEC	surveillance stratégique du projet	<ul style="list-style-type: none"> – évaluation de tâches centrales, afférentes à des projets ou à des événements particuliers, à l'intention du chef du département – examen de questions techniques spécifiques (géologie, hydrologie, technique de construction des tunnels, technique ferroviaire, etc.) – recours ponctuel pour recueillir rapidement un avis indépendant sur des questions essentielles
– Secrétaire général du DETEC (SG DETEC)	expertises indépendantes pour le compte du DETEC	
– Experts indépendants mandatés par le DETEC		

Organe	Fonction	Compétences principales en rapport avec la NLF A
<i>Office fédéral des transports (OFT)</i>	surveillance opérationnelle du projet	<ul style="list-style-type: none"> – pilotage du projet (y compris outils informatiques) – surveillance opérationnelle directe du projet au niveau de l'administration quant à la conformité des prestations et au respect des coûts, des échéances et de la qualité, en particulier par le biais <ul style="list-style-type: none"> – de contrôles complémentaires et spéciaux auprès des constructeurs – de contrôles matériels sur la gestion des crédits par les constructeurs – du contrôle des dossiers d'appel d'offres – d'exigences contractuelles minimales – de contrôles ponctuels des adjudications et des contrats – de rapports au niveau des autorités – 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 – conseil dans des domaines techniques spécifiques (géologie, hydrologie, technique de construction des tunnels, technique ferroviaire, etc.)
– Inspection des finances (Révision)	surveillance financière au niveau de l'office	
– Groupe de suivi technique Alp Transit (EST-AT)	groupe de suivi technique de l'OFT	
<i>Office fédéral des migrations (ODM)</i>	surveillance dans le domaine du droit des étrangers	<ul style="list-style-type: none"> – haute surveillance sur l'exécution de la réglementation sur les étrangers afin de garantir une pratique homogène dans tous les cantons – procédure d'approbation pour les autorisations cantonales délivrées aux ressortissants d'Etats tiers (surtout dans le tertiaire) – coordination avec les constructeurs, les entreprises (consortiums), la Suva, les offices cantonaux du travail et de la police des étrangers, les inspections cantonales du travail ainsi que la CPPTS
<i>Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)</i>	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
– Direction du travail (DT)		
– Inspections fédérales du travail		
<i>Office fédéral des assurances sociales (OFAS)</i>	surveillance générale dans le domaine des assurances sociales	<ul style="list-style-type: none"> – surveillance des questions de fond relevant du droit des assurances sociales

Organe	Fonction	Compétences principales en rapport avec la NLFA
Suva	réglementation et exécution dans le domaine de la sécurité des travailleurs	coordination avec le SECO: direction dans les domaines de la sécurité des travailleurs et de la loi sur le travail <i>pour les chantiers souterrains</i> , dans les secteurs où prévaut la loi sur l'assurance-accidents (selon circulaire de l'ancien Office fédéral du développement économique et de l'emploi [OFDE] d'avril 1998)
Cantons touchés par les chantiers de la NLFA		
Offices cantonaux du travail	exécution du droit des étrangers, de la loi sur le service de l'emploi et de la loi sur l'assurance-chômage	– examen des demandes de permis de travail et attribution des contingents – mise en œuvre de mesures appropriées concernant le marché du travail – conseil/placement des demandeurs d'emploi par les offices régionaux de placement
Offices cantonaux de la police des étrangers	exécution du droit des étrangers	– octroi des permis de travail
Inspections cantonales du travail	exécution de la loi sur le travail et de la loi sur l'assurance-accidents (pour autant que la Suva ne soit pas compétente)	– contrôles sur les chantiers de la NLFA dans le cadre de l'exécution de la loi sur le travail – coordination avec la Suva: direction dans les domaines de la sécurité des travailleurs et de la loi sur le travail <i>pour les chantiers non souterrains</i> , dans les secteurs où prévaut la loi sur l'assurance-accidents (selon circulaire de l'ancien Office fédéral du développement économique et de l'emploi [OFDE] d'avril 1998)
Constructeurs		
AlpTransit Gothard SA (ATG)	maître d'ouvrage	– responsabilité principale de la planification et de la fourniture des prestations commandées, y compris du respect des coûts et des délais conformément aux conventions AlpTransit passées avec la Confédération
BLS AlpTransit SA (BLS AT)		– responsabilité principale en particulier des adjudications et des contrats en conformité avec les DCN
CFE		– responsabilité principale pour tous les risques sauf en cas de
BLS SA		– modification de la commande de la Confédération
Südost-Bahn (SOB)		– modification du cadre juridique de la NLFA
Matterhorn-Gotthardbahn (MGB)		– retards dans la mise à disposition des ressources financières par la Confédération
Rhätische Bahn (RhB)		– risques géologiques imprévus
		– responsabilité légale selon le droit des sociétés
	audit financier interne	– contrôle interne de la régularité des comptes
		– examen des procédures et des processus

Organe	Fonction	Compétences principales en rapport avec la NLF A
Organes de révision statutaires	audit externe	<ul style="list-style-type: none"> - 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

