

ad 03.058

**Rapport
relatif aux surcoûts concernant le crédit additionnel et la
libération partielle des fonds bloqués pour la deuxième
phase de la NLFA 1**

du 7 avril 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de porter à votre connaissance le présent rapport concernant le crédit additionnel et la libération partielle des fonds bloqués pour la deuxième phase de la NLFA 1.

Nous vous assurons, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, de notre parfaite considération.

7 avril 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Situation initiale

A la fin de janvier 2004, dans le cadre des processus usuels de comptabilité de gestion (préparation du rapport d'étape), les maîtres d'ouvrage ont fourni à l'Office fédéral des transports (OFT) les indications provisoires sur les coûts finals prévisionnels de la NLFA pour fin 2003. Selon ces indications, ils s'élèvent à environ 700 millions de francs de plus que le montant prévu dans le dernier rapport à la mi-2003. La Délégation de surveillance NLFA du Parlement (DSN) et la Commission des transports et télécommunications (CTT-N) ont été informées immédiatement de cette évolution. Le 9 février 2004, la CTT-N a demandé au Conseil fédéral de dresser un rapport pour la mi-avril 2004, qui donnera des réponses sur l'évolution des coûts ainsi qu'à de nombreuses questions sur l'organisation et les compétences dans le domaine de la NLFA.

De plus, le rapport précisera aussi les coûts subséquents que la Confédération aurait à assumer du fait de la mise en exploitation des projets FTP. Le 10 septembre 2003, nous avons chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication et le Département fédéral des finances (DFF) d'analyser le financement de l'infrastructure ferroviaire en tenant spécialement compte de la problématique des coûts subséquents. Les premiers résultats intermédiaires de ces enquêtes ainsi que des ébauches de solutions ont déjà été intégrés à ce rapport. Le rapport fournit également des renseignements sur divers thèmes et sujets spéciaux que les commissions parlementaires ont soulevés. Ils sont traités de manière approfondie dans le chap. 5.

Surcoûts au deuxième semestre 2003 et prévision des coûts finals

Nous constatons que les coûts finals prévisionnels de tous les projets NLFA réunis, selon l'état actuel des connaissances au 31 décembre 2003, s'élèvent à 15,8 milliards de francs. Par rapport au dernier rapport 2003, ils ont augmenté d'environ 814 millions. Les surcoûts de 516 millions de francs au St-Gothard sont dus exclusivement à des modifications de projets, notamment le nouvel emplacement du poste multifonctionnel de Faido suite à des difficultés géologiques, à la modification de l'aération (Faido et Sedrun) ainsi qu'à des modifications dues à l'échelonnement de l'approbation des plans pour le canton d'Uri. L'augmentation des coûts au Loetschberg au deuxième semestre 2003 (298 millions de francs) s'explique surtout par les insuccès de l'adjudication (+118 millions, calculés sur la base des prix de 1998) et de l'exécution des travaux (+5 millions calculés sur la base des prix de 1998), ainsi que pour les modifications de projets (+68 millions, état des prix 1998) et les surcoûts, annoncés en février 2004 (+107 millions). Les coûts finals prévisionnels pour tous les projet NLFA se situent donc à 1,1 milliard de francs en sus du crédit global NLFA, y compris les réserves (14 704 millions).

Pas de conséquences sur le crédit additionnel ni sur la libération partielle de la 2^e phase de la NLFA 1.

Nous sommes d'avis qu'il n'est pas nécessaire de modifier le message du 13 septembre 2003 sur le crédit additionnel et la libération partielle de la 2^e phase de la NLFA 1. Sans modifier l'arrêté fédéral, on peut financer les quatre prochaines années, à condition qu'il ne se produise pas d'accumulation d'événements majeurs. Un événement dont les conséquences se chiffrent à une centaine de millions de francs serait absorbé par le crédit additionnel de 900 millions sans qu'il soit besoin de prendre des mesures de pilotage importantes. En 2007/2008, nous fondant sur les connaissances du moment et sur des indications de prix des projets en construction plus précises, nous examinerons s'il y aura lieu de proposer un autre crédit additionnel. Un message ad hoc demandant un crédit additionnel pour la NLFA serait alors soumis au Parlement.

Gestion des réserves et pilotage du projet

Nous considérons également que la gestion des réserves commencée lors du nouveau crédit global NLFA est judicieuse et qu'elle a fait ses preuves. La libération des réserves pour les surcoûts est justifiée par les événements imprévisibles qui se sont produits (géologie, sous-sol etc.) ou s'explique par des améliorations de projet, d'où une plus-value sous forme d'un niveau de sécurité adapté au dernier état de la technique, d'un tracé optimisé etc. Le pilotage du projet et la comptabilité de gestion stricte (controlling) mise en place pour la NLFA, avec rapport semestriel, ont fait leurs preuves. Avec l'application correcte de la déclaration des événements, cet instrument assure la saisie en temps utile de l'état actuel du projet entre les périodes considérées. L'Office fédéral des transports (OFT) est cependant chargé de préciser les modalités des déclarations d'événement qui concernent notamment les coûts et les finances. Le controlling permanent du maître d'ouvrage sur place doit être complété par un suivi du contrôle au niveau des autorités. Dans les phases comportant des processus politiques parallèles tels que le traitement parlementaire de crédits additionnels, la Confédération et les maîtres d'ouvrage devront informer la DSN de manière plus intensive. Il s'agira notamment de formaliser les contacts informels jusqu'ici. En même temps, pour les cas de ce genre, il faudra mieux harmoniser la communication entre la Confédération et les maîtres d'ouvrage.

L'OFT recherche intensivement, avec tous les intervenants, des possibilités de compensation, afin d'économiser sur les projets en cours.

Priorités entre les projets à décider

Nous considérons que parmi les projets NLFA qui ne sont pas encore décidés, le prochain projet à réaliser aussi rapidement que possible est le tunnel de base du Ceneri, car c'est la seule manière d'atteindre l'objectif visé par la construction du tunnel de base du St-Gothard, à savoir une ligne de plaine. La construction devra commencer dès que les plans seront prêts à être approuvés et que les moyens financiers seront disponibles dans le fonds pour les grands projets ferroviaires. Pour des raisons de sécurité, nous maintenons notre intention de construire le tunnel avec deux tubes à simple voie. Les autres projets non encore décidés de la 2^e phase de la

NLFA 1 (tunnels de base du Zimmerberg et de l'Hirzel) sont mis en veilleuse. Nous ne déciderons de renoncer éventuellement à des parties de projet que dans le cadre d'une estimation globale des grands projets des chemins de fer (cf. infra). Nous présenterons prochainement aux Chambres fédérales le message sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau ferroviaire européen à grande vitesse (LGV 1^{re} phase).

Financement de l'infrastructure ferroviaire

Les chemins de fer bénéficient, pour une partie des investissements FTP (NLFA, RAIL 2000, HGV) de prêts aux taux du marché jusqu'à concurrence de 25 % au plus de l'investissement. Dans le message FTP de 1996, on supposait que les chemins de fer pourraient supporter non seulement les coûts supplémentaires de la nouvelle infrastructure (exploitation et maintien de l'appareil de production), mais aussi ceux des intérêts et du remboursement des prêts aux taux du marché. Le fonds FTP a été créé sur la base de l'hypothèse que les conditions-cadres évolueraient dans le sens d'une plus grande vérité des coûts dans les transports. Aujourd'hui cependant, tous les investissements dans l'infrastructure des transports (route et rail) sont payés par les pouvoirs publics. Une partie des coûts est couverte par les utilisateurs; mais le trafic ne couvre généralement pas l'intégralité des frais qu'il engendre.

Pour le trafic ferroviaire, il faut s'attendre à ce que les produits, au moins dans la phase initiale, soient plus faibles que prévu. La raison en est l'évolution des prix et les conditions-cadres de la politique des transports depuis l'adoption du message FTP du 26 juin 1996. Nous y avons déclaré: «Non seulement la tendance actuelle des produits des transports du rail devrait être freinée, mais elle devrait s'inverser dans les dix ou quinze prochaines années.» Ce revirement de tendance n'a pas eu lieu. Au contraire, les prix du trafic marchandises ont plutôt continué à baisser sur la route et le rail, entre autres en raison de l'ouverture des marchés. A cela s'ajoute une série de développements qui contribuent encore, surtout pour la NLFA, à faire baisser la rentabilité microéconomique:

- Retards dans la mise en œuvre au niveau de l'Europe de la vérité des coûts dans le secteur des transports;*
- La tendance à transporter des marchandises plus chères mais plus légères affaiblit la compétitivité des chemins de fer;*
- Le défaut de qualité dans le trafic de marchandises ferroviaire international n'est pas encore compensé malgré les efforts intensifs de la Suisse.*

Dans l'état actuel des connaissances, la Confédération part du principe que les chemins de fer pourront supporter une partie des coûts de la nouvelle infrastructure (exploitation, maintien de la qualité). Suivant le projet, ces coûts pourront même être couverts entièrement. Mais comme l'infrastructure ferroviaire est déficitaire dans son ensemble, il ne leur sera pas possible de remplir leur obligation de rémunérer et de rembourser les prêts aux taux du marché dans les délais prescrits pour les projets FTP. Comme la Confédération est tenue par la loi de compenser les coûts non couverts de l'infrastructure, elle doit prendre en charge le supplément de

déficit de l'infrastructure dû aux intérêts échus, mais aussi aux augmentations éventuelles de frais non couverts d'exploitation et de maintien de la qualité des infrastructures. Il en résultera, à partir de 2007, une augmentation des coûts considérable pour le compte financier de la Confédération.

Dans ce contexte, nous proposons d'adapter les mécanismes de financement du fonds pour la réalisation et le financement des projets d'infrastructure des transports publics (fonds FTP). D'une part, les projets FTP ne bénéficieront plus de nouveaux prêts remboursables, rémunérés aux taux du marché. D'autre part, les prêts entièrement rémunérés déjà octroyés seront transformés, au plus tard au 1^{er} janvier 2006, en une avance du fonds. Le financement de cette avance se fera sur les recettes du fonds. De cette manière, le financement des projets FTP pourra être assuré à long terme. Avec la suppression des prêts, il manquera au fonds FTP une source de financement à partir de 2006 (en valeurs réelles environ 5,5 milliards de francs jusqu'en 2022). Cela équivaut à une réduction de la marge de manœuvre financière du fonds pour les futurs projets. Avec le programme de construction prévu, l'actuelle limite des avances de 4,2 milliards de francs serait dépassée dès 2007. Elle doit donc être provisoirement levée. Nous présenterons un message en ce sens au Parlement après les vacances d'été 2004. Nos propositions de solutions déchargeront le compte financier de la Confédération. En même temps, le fonds FTP sera sollicité.

Nos propositions auront pour conséquence que les projets FTP non encore réalisés devront être redimensionnés ou reportés. Les objectifs de politique financière et des transports devront être harmonisés entre eux de manière équilibrée. Même en des temps difficiles pour les finances fédérales, un aménagement modéré de l'infrastructure ferroviaire doit être possible. Une vision globale de la politique financière et des transports s'impose cependant pour les grands projets ferroviaires. Cela signifie que tous les projets FTP qui ne sont pas encore prêts pour la phase de construction (tunnels de base du Zimmerberg et de l'Hirzel, deuxième étape de RAIL 2000 et deuxième phase des LGV) doivent être soumis à un examen complet. Dans la période 2007/2008, un nouveau projet ad hoc sera mis en consultation. Afin de mettre à jour les bases de planification, nous présenterons au Parlement, également après les vacances d'été 2004, un message en vue d'un crédit pour les études de planification complémentaires.

Table des matières

Condensé	2500
Abréviations	2507
1 Situation initiale	2509
1.1 Introduction	2509
1.2 Contexte de politique financière et des transports	2509
1.3 Projets NLFA	2511
1.4 Motions et questions du Parlement	2511
1.5 Organisation	2512
1.5.1 Bases légales	2512
1.5.2 Les participants au projet NLFA et leurs tâches	2512
1.5.2.1 La Confédération (administration et Parlement)	2513
1.5.2.2 Les maîtres d'ouvrage	2513
1.5.2.3 Les opérateurs	2514
2 Coûts	2514
2.1 Coûts finals prévisionnels (état 31.12.2003)	2514
2.1.1 Surcoûts du projet global NLFA	2514
2.1.1.1 Surcoûts du Loetschberg	2514
2.1.1.2 Surcoûts du St-Gothard	2516
2.1.1.3 Evolution des surcoûts «par thèmes»	2518
2.1.2 Plage de dispersion	2518
2.1.3 Gestion des risques	2520
2.1.3.1 Situation des risques de l'axe du Loetschberg	2520
2.1.3.2 Situation des risques de l'axe du St-Gothard	2520
2.2 Réserves	2521
2.2.1 Nouveau crédit global NLFA	2521
2.2.2 Nécessité des réserves	2521
2.2.3 Compétence pour la libération des réserves	2522
2.2.3.1 Modèle «compétence du Parlement»:	2522
2.2.3.2 Modèle «compétence du Conseil fédéral»:	2522
2.2.4 Renchérissement, intérêts intercalaires et taxe sur la valeur ajoutée	2523
2.2.5 Influence du Parlement	2524
2.2.6 Mise en œuvre de la gestion des réserves	2525
2.2.7 Procédure alternative pour la libération des réserves:	2525
2.3 Crédit additionnel	2526
2.3.1 Nécessité du crédit additionnel	2526
2.3.2 Montant du crédit additionnel	2528
2.3.3 Compléments juridiques	2529
2.4 Renonciation et compensations	2531
2.4.1 Planification de redimensionnement	2531
2.4.2 Planification de la compensation	2531
3 Gestion du controlling et communication	2533
3.1 Gestion du controlling de la Confédération, à trois échelons	2533
3.1.1 Importance de la gestion du projet	2534

3.2	Communication	2535
3.2.1	Système des rapports entre les maîtres de l'ouvrage et la Confédération	2535
3.2.2	Communication des surcoûts au public	2536
4	Projets NLFA de la 2^e phase	2537
4.1	Tunnel de base du Ceneri	2537
4.1.1	Décision systémique pour le tunnel de base du Ceneri	2538
4.1.1.1	Considérations fondamentales en matière de sécurité	2538
4.1.1.2	Restrictions de l'exploitation	2539
4.1.2	Tunnel de base du Ceneri: variante d'échelonnement	2541
4.2	Tunnel de base du Zimmerberg	2542
4.3	Liaison entre la rive gauche du lac de Zurich et la ligne du St-Gothard (tunnel de l'Hirzel)	2543
5	Questions spéciales	2543
5.1	ETCS Level 2:	2543
5.2	Intervalles entre les galeries transversales	2545
5.2.1	Renonciation à une aération des issues de secours du tunnel de base du Ceneri	2545
5.3	Exigences quant au matériel roulant	2546
5.4	Sécurité dans les tunnels routiers et ferroviaires	2546
5.5	Avenir des tronçons de montagne	2547
6	Financement de l'infrastructure ferroviaire	2548
6.1	Situation initiale et nature du problème	2548
6.1.1	Le frein à l'endettement	2549
6.1.2	Financement actuel de l'infrastructure ferroviaire	2549
6.1.2.1	Compte financier et chemins de fer	2549
6.1.2.2	Financement des grands projets ferroviaires / fonds FTP	2550
6.1.2.3	Impôts et redevances à affectation obligatoire	2550
6.1.2.4	Octroi d'avances et levée de fonds sur le marché des capitaux	2551
6.1.3	Coûts subséquents des aménagements infrastructurels	2552
6.1.4	Prêts rémunérés, remboursables aux conditions du marché	2553
6.1.5	Evolution de la rentabilité et des conditions-cadres	2555
6.1.6	Situation financière initiale (scénario de référence)	2555
6.2	Proposition de solution pour les finances	2557
6.2.1	Adaptations des conditions de financement	2557
6.2.2	Mesures concernant l'aménagement de l'infrastructure, mesures de pilotage du fonds FTP	2559
6.2.2.1	Scénario 1	2559
6.2.2.2	Scénario 2	2560
6.2.2.3	Scénario 3	2561
6.2.2.4	Autres mesures	2563
6.2.3	Mesures économiques et mesures de pilotage du budget ordinaire	2563

6.3 Répercussions des solutions proposées	2563
6.3.1 Répercussions sur le compte financier de la Confédération	2563
6.3.2 Répercussions sur le fonds FTP	2564
6.3.3 Répercussions sur les entreprises ferroviaires	2565
6.3.4 Répercussions sur la politique des transports	2565
6.3.5 Répercussions sur la politique des finances	2565
6.4 Droit / mise en œuvre	2566
6.5 Solutions de rechange	2566
7 Conclusions	2566
7.1 Crédit supplémentaire	2567
7.2 Coûts	2567
7.3 Réserves	2568
7.4 Pilotage du projet et communication	2568
7.5 NLFA 1, 2 ^e phase	2568
7.6 Renonciation et compensations	2569
7.7 Message sur le financement de l'infrastructure ferroviaire	2569

Abbréviations

AFF	Administration fédérale des finances
ARE	Office fédéral du développement territorial
ATG	AlpTransit Gothard SA
BLS AT	BLS AlpTransit SA
BLS SA	Chemin de fer du Lötschberg SA
BT	Bodensee–Toggenburg-Bahn
CDF	Contrôle fédéral des finances
CFF SA	Chemins de fer fédéraux SA
CNA/SUVA	Caisse nationale suisse en cas d'accidents
CO	Code des obligations
CPPTS	Commission professionnelle paritaire pour les travaux souterrains
DCN	Directives sur le controlling de la NLFA
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFE	Département fédéral des finances
DT	Direction du travail
ETCS	European Train Control System
FPF	Fonds pour les grands projets ferroviaires
FTP	Financement des projets d'infrastructure des transports publics
KBOB	Coordination des services fédéraux de la construction et de l'immobilier
LFC	Loi sur les finances de la Confédération
LREC	Loi sur les rapports entre les conseils
LTr	Loi sur le travail
NIR	Nouvel indice de renchérissement de la NLFA
OFC	Ordonnance sur les finances de la Confédération
OFE	Office fédéral des étrangers
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFEG	Office fédéral des eaux et de la géologie
OFS	Office fédéral de la statistique
OFT	Office fédéral des transports
OMP	Ordonnance sur les marchés publics
OOA	Ordonnance sur les ouvrages d'accumulation
Otransa	Ordonnance sur le transit alpin

PO SiB-AT	Organisation de projet «Rapport de sécurité AlpTransit»
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
SA	Société anonyme
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SOB	Südost-Bahn
TBT-AT	Groupe de suivi technique AlpTransit
AFF	Administration fédérale des finances
ARE	Office fédéral du développement territorial
ATG	AlpTransit Gothard SA
BLS AT	BLS AlpTransit SA
BLS SA	Chemin de fer du Lötschberg SA
BT	Bodensee–Toggenburg-Bahn
CDF	Contrôle fédéral des finances
CFF SA	Chemins de fer fédéraux SA
CNA/SUVA	Caisse nationale suisse en cas d'accidents
CO	Code des obligations
CPPTS	Commission professionnelle paritaire pour les travaux souterrains
DCN	Directives sur le controlling de la NLFA
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFF	Département fédéral des finances
DT	Direction du travail
ETCS	European Train Control System
FPF	Fonds pour les grands projets ferroviaires
FTP	Financement des projets d'infrastructure des transports publics
KBOB	Coordination des services fédéraux de la construction et de l'immobilier
LFC	Loi sur les finances de la Confédération
LREC	Loi sur les rapports entre les conseils
LTr	Loi sur le travail
NIR	Nouvel indice de renchérissement de la NLFA

Rapport

1 Situation initiale

1.1 Introduction

Le 13 septembre 2003, le Conseil fédéral a adopté à l'attention du Parlement¹ le message et le projet d'arrêté fédéral concernant le crédit additionnel et la libération partielle des fonds bloqués pour la deuxième phase de la NLFA 1. Le texte a été approuvé le 17 décembre 2003 par le Conseil des Etats par 34 voix contre une. Le 8 janvier 2004, la Commission des transports et télécommunications du Conseil National (CTT-N), à l'unanimité, a décidé de transmettre le dossier pour traitement lors de la session de printemps 2004.

A la fin de janvier 2004, les maîtres d'ouvrage, dans le cadre des préparatifs usuels du rapport d'étape, ont fourni à l'Office fédéral des transports (OFT), comme le prévoit le processus de controlling, les indications provisoires sur les coûts finals prévisionnels de la NLFA pour la fin de 2003. Selon ces indications, ils s'élevaient à environ 700 millions de francs de plus que le montant prévu dans le dernier rapport (rapport d'étape n° 15, juin 2003, Loetschberg environ +200 millions/St-Gothard environ +500 millions). L'OFT a informé la Délégation parlementaire de surveillance NLFA (DSN) de ces développements à l'occasion de la réunion du 5 février 2004.

La CTT-N est revenue le 9 février 2004 sur sa décision du 8 janvier 2004: en lieu et place, elle a prié le Conseil fédéral de dresser à son attention, pour la prochaine réunion des 19/20 avril 2004, un rapport sur les surcoûts. Le traitement du dossier au Conseil National a été reporté.

De plus, le rapport précisera aussi les coûts subséquents que la Confédération aurait à assumer du fait de la mise en exploitation des projets FTP. Le 10 septembre 2003, nous avons chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'analyser, en collaboration avec le Département fédéral des finances (DFF), le financement de l'infrastructure ferroviaire en tenant spécialement compte de la problématique des coûts subséquents. Les premiers résultats intermédiaires de ces enquêtes ont déjà été intégrés au présent rapport.

Le 19 février 2004, la DSN a invité le Chef du Département du DETEC, les responsables de l'OFT et les représentants des maîtres d'ouvrage à une réunion extraordinaire. Les coûts supplémentaires connus jusqu'à cette date ont fait l'objet d'une présentation approfondie..

1.2 Contexte de politique financière et des transports

Le 29 novembre 1998, le peuple et les Etats ont voté le projet de construction et de financement des transports publics (FTP). Grâce à ces projets FTP, la Confédération a l'intention de combler certaines lacunes de l'infrastructure ferroviaire. La longueur

¹ FF 2003 5987

du réseau ferré en 2003 est presque exactement la même qu'en 1903. Depuis l'arrêté FTP, la Confédération finance quatre grands projets ferroviaires (NLFA, RAIL 2000, raccordement LGV et mesures anti-bruit) avec le fonds FTP. Ces projets, au moment de leur mise en exploitation, passeront du financement spécial (FTP) au financement ordinaire. Or, dans l'optique actuelle, il y a lieu de supposer que certains projets FTP grèveront le fonds ou les finances fédérales ordinaires davantage que l'on ne le supposait à l'origine. Les conditions de la politique des transports et de l'économie ont évolué de manière défavorable: par exemple, les prix baissent sur le marché des transports, et la mise en œuvre de la vérité des coûts dans le secteur des transports européen n'avance que lentement. Il faut donc s'attendre à des coûts subséquents plus élevés pour l'exploitation et le maintien de la qualité des infrastructures. De l'autre part, dans l'optique actuelle et en raison de ces conditions-cadres, les chemins de fer ne pourront probablement pas rémunérer ni rembourser les prêts octroyés aux taux du marché pour les projets FTP jusqu'à concurrence de 25 % des investissements.

Le trafic ferroviaire est indispensable pour assurer la mobilité de la population et faire face au volume du trafic actuel – qui augmentera encore à l'avenir. Le chemin de fer forme partie intégrante de la politique des transports durables de la Suisse. Les transports publics fournissent une contribution importante à l'accessibilité du pays et assure à toutes les couches de la population un accès attrayant et écologique à la mobilité. Ces points se reflètent également dans les objectifs de politique des transports de la Confédération: le trafic doit être transféré de la route au rail, la vérité des coûts et des conditions de concurrence équitables entre les modes de transport doivent être encouragées.

Le peuple et les Etats ont confirmé à plusieurs reprises cette politique des transports de la Confédération. Ils sont favorables à un transfert notamment du trafic marchandises de la route au rail (art. constitutionnel sur la protection des Alpes, contre-projet sur l'initiative Avanti). Pour mettre cette politique en œuvre, les électeurs ont, entre autres, adopté les projets FTP. Ces projets forment la base d'une plus forte croissance du rail. Ils contribuent ainsi à un développement équilibré de la route et du rail. D'où la croissance des dépenses pour les grands projets ferroviaires prévue depuis 2000.

En matière de financement de l'infrastructure, la politique financière poursuit deux objectifs, qui sont fixés dans les lignes directrices financières adoptées en 1999. Le premier est de veiller à la stabilité sociale, à favoriser la croissance économique et à encourager l'activité, le bien-être et la cohésion du pays. Le second est de conserver des finances publiques saines, afin de pouvoir remplir durablement les tâches de politique sociale et économique. Pour atteindre ce but, le 2 décembre 2001, le peuple et les cantons ont voté le frein à l'endettement. Il engage le Conseil fédéral et le Parlement à équilibrer les finances à moyen terme.

Depuis le début du millénaire, la situation financière de la Confédération – après une phase de régénération à la fin des années 1990 – s'est détériorée. A la fin de janvier 2003, le Conseil fédéral a réagi à l'aggravation de la situation financière et demandé l'élaboration d'un programme d'allègement financier, qui a été adopté en décembre 2003. Par rapport au plan financier en vigueur, il apporte aux finances fédérales une économie d'environ 3 milliards de francs en 2006, dont 18,4 % réalisés sur les transports publics. Le programme d'allègement financier 03 réduit par exemple les versements de la RPLP au fonds FTP de 20 % pour les années 2005 à 2007. De même, on a réduit l'enveloppe financière de la convention sur les prestations entre la

Confédération et les CFF. Un programme d'allégement financier 2004 est à l'étude. Ses effets sur l'infrastructure ferroviaire ne sont pas encore connus exactement. Par rapport aux défis à long terme représentés par le financement de l'infrastructure ferroviaire, ces économies pèsent moins en matière de politique financière et des transports.

Cependant, la situation financière de la Confédération a pour effet actuellement que les conflits d'intérêts entre la politique financière et celle des transports gagnent en importance. La politique financière met l'accent sur la consolidation des finances fédérales et du maintien de la qualité des infrastructures. En revanche, la politique des transports tient tout autant à garantir la desserte de base et la qualité de l'infrastructure qu'à développer les TP et à mettre en œuvre le transfert

1.3 Projets NLFA

Le projet global AlpTransit consiste en sept travaux: surveillance du projet, axe du Loetschberg, axe du St-Gothard (tunnels de base du St-Gothard et du Ceneri), aménagement de la Surselva, raccordement de la Suisse orientale (tunnels de base du Zimmerberg et de l'Hirzel), aménagements St-Gall – Arth-Goldau et aménagements des tronçons du reste du réseau (aménagement des voies, mise en exploitation etc.). Les ouvrages et les sections sont décrits à l'annexe 6. L'état d'avancement des travaux au début de 2004 est décrit dans le Management Summary de l'OFT n° 16 et sur les sites Internet d'ATG et de BLS AT (ATG www.alptransit.ch; BLS AT www.blsalptransit.ch).

1.4 Motions et questions du Parlement

Le rapport demandé par la CTT-N doit répondre tant à la l'évolution des coûts qu'à une foule de questions sur l'organisation et les compétences dans le domaine de la NLFA. En outre, il doit renseigner sur les coûts supplémentaires que la mise en exploitation des projets FTP pourrait occasionner à la Confédération (coûts subséquents, prêts remboursables et rémunérés), ce qui permettra une vision globale du fonds FTP et de chacun des projets.

Les motions et questions résultant de la réunion de la CTT-N du 9 février 2004 ont été complétées par les lettres de la Commission des finances du Conseil des Etats du 13 février 2004, de la Commission des transports et télécommunications du Conseil des Etats du 19 février 2004 et par les questions soulevées lors de la session de la Délégation de surveillance NLFA (DSN) du 19 février 2004.

Les questions, avec leurs sources, sont énumérées à l'annexe 1.

Le rapport est subdivisé en sept chap. et complété par une documentation complète:

1. Situation initiale;
2. Coûts (coûts finals prévisionnels, réserves, crédit additionnel, redimensionnement et compensations);
3. Pilotage du projet, controlling et communication
4. Projets NLFA de la deuxième phase;

5. Thèmes spéciaux;
6. Financement de l'infrastructure ferroviaire: fonds pour les grands projets ferroviaires, prêts, coûts subséquents;
7. Conclusions;

1.5 Organisation

1.5.1 Bases légales

La NLFA est basée sur les arrêtés fédéraux et bases juridiques ci-après:

- Constitution fédérale du 18 avril 1999²
- Arrêté du 4 octobre 1991 sur le transit alpin³
- Arrêté fédéral du 9 octobre 1998⁴ sur le règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires
- Arrêté du 8 décembre 1999 sur le financement du transit alpin⁵
- Ordonnance du 28 février 2001 sur le transit alpin⁶

Se fondant sur l'art. 8, lettre d de l'ordonnance sur le transit alpin, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a promulgué la Directive sur le controlling NLFA (DCN): pilotage, surveillance et compte-rendu du projet dans le cadre du projet global AlpTransit.

1.5.2 Les participants au projet NLFA et leurs tâches

Dans le graphique ci-dessous, les intervenants du projet NLFA sont présentés schématiquement sous forme d'organigramme. Ensuite, les divers participants au projet et leurs tâches principales sont énumérés brièvement. Les annexes 3 et 10 contiennent des informations complètes sur la réglementation des compétences et une vue d'ensemble des principales responsabilités de surveillance, de contrôle et d'exécution.

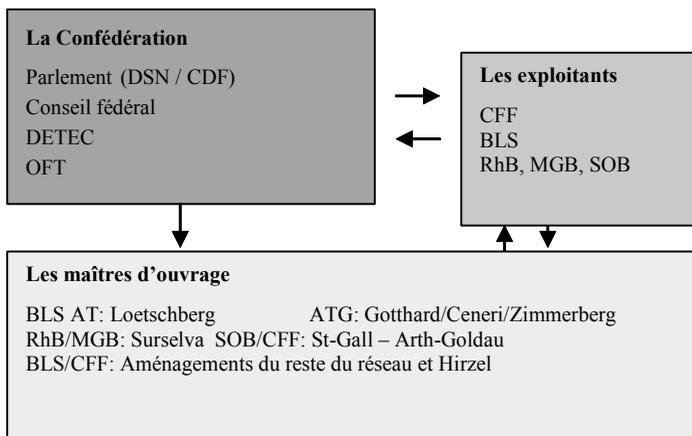
² RS 101

³ RS 742.104

⁴ RS 742.140

⁵ FF 2000 142

⁶ RS 742.104.1



1.5.2.1 La Confédération (administration et Parlement)

Le *Conseil fédéral* est le commanditaire de la NLFA. Il assure la surveillance stratégique du projet, libère des crédits additionnels pour le renchérissement, la taxe sur la valeur ajoutée et les intérêts intercalaires et, dans la mesure du nécessaire, décide de libérer des réserves.

Le *Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication* (DETEC) exécute le mandat du Conseil fédéral au niveau du Département. Il évalue des tâches centrales du projet ainsi que des événements extraordinaires et peut consulter un organe de suivi formés de spécialistes indépendants de l'administration.

Au niveau des offices, l'*Office fédéral des transports* (OFT) est responsable en première ligne de la surveillance opérationnelle directe du projet, du pilotage et de la coordination des rapports.

La *délégation de surveillance NLFA* des Chambres fédérales (DSN) est l'autorité de surveillance suprême de la NLFA.

1.5.2.2 Les maîtres d'ouvrage

AlpTransit Gotthard SA (ATG) et *BLS AlpTransit SA* (BLS AT) construisent les deux «grands ouvrages» centraux de la NLFA: les tunnels de base sur les axes du St-Gothard et du Loetschberg, y c. leurs liaisons avec les lignes existantes. Les autres parties de la NEAT sont appelées «autres ouvrages». La Confédération a attribué ces mandats aux «autres maître d'ouvrage», les *Chemins de fer fédéraux* (CFF AG), le *BLS Chemin de fer du Loetschberg SA* (BLS SA), le *Südost-Bahn* (SOB), le *Matterhorn–Gotthard-Bahn* (MGB) et le *Chemin de fer rhétique* (RhB).

Les constructeurs exercent la fonction de maîtres d'ouvrage: ils sont responsables, vis-à-vis de la Confédération, de la planification méticuleuse et de la réalisation des ouvrages conformément aux commandes de celle-ci ainsi que de l'emploi efficace

des moyens financiers mis à disposition. Dans le cadre de cette tâche, ils assurent le controlling permanent sur les chantiers. Les commandes de la Confédération contiennent entre autres les objectifs en matière de coûts et de délais. La responsabilité des maîtres d'ouvrage est régie par les dispositions légales. Ils sont responsables de tous les risques liés à la planification et à la construction des ouvrages. Ils appliquent également les prescriptions légales conformément aux règles techniques en vigueur. Mais il ne sont pas responsables des risques suivants, dont la Confédération doit répondre:

- Modifications des commandes de la Confédération,
- Modifications de l'arrêté FTP, de l'arrêté sur le transit alpin, du règlement du fonds et de l'arrêté sur le financement du transit alpin,
- Retards dans la procédure d'approbation des avant-projets ou du plan sectoriel attestés par les maîtres d'ouvrage et dus à des raisons politiques,
- Manque de moyens financiers nécessaires ou retard dans leur mise à disposition
- Risques inhérents aux propriétés du sol, dans la mesure où les faits ne correspondent pas aux prévisions (y c. les marges de variation) des rapports géologiques au niveau du projet de construction.

1.5.2.3 Les opérateurs

La SA CFF et le BLS SA, futurs opérateurs potentiels des ouvrages de la NLFA terminée, commencent à représenter les intérêts des opérateurs dès la phase de planification et pendant la réalisation. Ils préparent avec l'OFT la mise en exploitation des tronçons de la NLFA. Comme ils sont les maisons-mères à 100 % des entreprises maîtres d'ouvrage (ATG et BLS AT), ils élisent les conseils d'administration et participent aux décisions sur l'orientation stratégique.

2 Coûts

2.1 Coûts finals prévisionnels (état 31.12.2003)

2.1.1 Surcoûts du projet global NLFA

Les coûts finals prévisionnels de la NLFA indiqués par les maîtres d'ouvrage, pour tous les projets NLFA confondus, s'élèvent au 31 décembre 2003 à 15 811 millions de francs. Par rapport au dernier rapport de la mi-2003 (15,01 milliards), ils ont augmenté de 817 millions. Ils dépassent donc de 1.1 milliard de francs le crédit global NLFA, y compris les réserves (14 704 millions de francs).

2.1.1.1 Surcoûts du Loetschberg

BLS AT, dans son rapport sur l'avancement des travaux à fin 2003, atteste une augmentation des coûts de 191 millions par rapport au dernier rapport (rapport d'étape n° 15 du 30.06.2003). En février 2004, cette prévision des coûts finals a été

corrigée de 107 millions de francs. Au total, il en résulte pour BLS AT une augmentation des coûts de 298 millions de francs au deuxième semestre 2003.

Motifs principaux de l'évolution des coûts au deuxième semestre 2003:

Evolution des coûts juillet-décembre 2003	Etat au 31.12.03	modifications 2 ^e semestre 2003
Surcoûts/économies sur l'adjudication	+ 265	+ 118
Surcoûts/économies sur l'exécution	+ 41	+ 5
Réserves négatives centrales ⁷	+ 81	
Modifications de projets	+ 448	+ 68
<i>Total intermédiaire</i>	+ 835	+ 191
Surcoûts attestés en février 2004	+ 107	+ 107
Surcoûts/économies par rapport au BCO⁸	+ 942	+ 298

Tous les chiffres sont indiqués en millions de francs, état des prix 1998

Les raisons de l'augmentation des coûts dans la période sous revue (+298 millions de francs) sont les insuccès de l'adjudication (+118 millions, calculés sur les prix de 1998) et de l'exécution (+5 millions calculés sur les prix de 1998), notamment lors de la planification et des constructions au Mitholz et à Ferden ainsi que les modifications de projets (+68 millions, état des prix 1998) et les surcoûts, annoncés à la fin de février 2004 (+107 millions).

Pendant toute la procédure d'établissement du rapport d'étape NLFA, d'autres prestations supplémentaires ont été quantifiées avec BLS AT et estimées à des surcoûts de 107 millions de francs. Comme ils n'ont pas encore été pris en compte dans la prévision des coûts finals annoncée par BLS AT au 31 décembre 2003, l'OFT, en accord avec le maître d'ouvrage, a intégré lui-même les surcoûts dans la prévision des coûts finals. En voici les éléments principaux:

- ⁷ Les réserves négatives centrales sont des surcoûts par rapport au coût initial projeté, fixé dans les conventions entre la Confédération et les maîtres d'ouvrage. La Confédération avait supposé à l'origine pouvoir les compenser par des économies sur le projet. A la date de la signature des conventions (automne 2000), les maîtres d'ouvrage n'ont pas trouvé de possibilités de compensation.
- ⁸ Base de référence des coûts initiale (Etat des prix 1998)

Frais d'entretien	3 millions de francs
Respect des délais tunnel du Widi	4 millions de francs
Fondations Frutigen	5 millions de francs
Respect du programme de construction Mitholz	28 millions de francs
Percement au Mitholz	8 millions de francs
Apport d'eau à St. German	1 million de francs
Travaux de construction Ferden (rampes de fuite/bloc-gaine de câble/béton projeté)	3 millions de francs
Solution de repli installation de sécurité variante E ⁹ échelonnée selon BLS SA	55 millions de francs
Total	107 millions de francs

2.1.1.2 Surcoûts du St-Gothard

Par rapport au dernier rapport d'étape de la mi-2003, ATG a annoncé des surcoûts de 516 millions. Les raisons sont exclusivement des modifications de projets, notamment le nouvel emplacement du poste multifonctionnel de Faido suite à des difficultés géologiques, la modification de l'aération (Faido et Sedrun) ainsi que des modifications dues à l'échelonnement de l'approbation des plans pour le canton d'Uri.

Evolution des coûts juillet-décembre 2003	Etat au 31.12.03	Modifications 2 ^e semestre 2003
Surcoûts/économies sur l'adjudication	+ 104	- 9
Surcoûts/économies sur l'exécution	+ 3	- 3
Réserves négatives centrales	+ 353	
Modifications de projets	+ 1435	+ 528
Dont au 2 ^e semestre 2003:	+ 528	
– PM Faido	+ 136	
– Mod. aération Faido	+ 64	
– Gestion du matériel Erstfeld suite à Uri	+ 80	
– Retard Uri	+ 30	
– Respect des délais technique ferroviaire	+ 45	
– Projet de construction Erstfeld	+ 26	

⁹ Correspond à la proposition du BLS: Système de signalisation entièrement conventionnel pour le tunnel de base du Loetschberg. Elle se distingue par le fait qu'elle sépare intentionnellement les risques de la mise en exploitation commerciale des risques techniques de l'introduction d'ETCS Level 2.

Evolution des coûts juillet-décembre 2003	Etat au 31.12.03	Modifications 2 ^e semestre 2003
- Mod. aération Sedrun	+ 45	
- Mesures de protection contre l'incendie	+ 30	
- Gros œuvre II	+ 20	
- Système de séparation (phase 2)	+ 20	
- Zone difficile Bodio	+ 10	
- Charges St-Gothard Sud	+ 6	
- Supplément chambre individuelle ¹⁰	+ 9	
- Bruit de construction/directive de construction aération	+ 5	
- Modifications diverses	+ 2	
Surcoûts/économie BCO¹¹	+ 1895	+ 516

Tous les chiffres sont indiqués en millions de francs, état des prix 1998

¹⁰ Complément à la convention nationale: droit à une chambre individuelle

¹¹ Base de référence des coûts initiale

2.1.1.3 Evolution des surcoûts «par thèmes»

A partir du crédit d'ouvrage initial de 1998, les coûts par ouvrage ont évolué de la manière suivante:

Description	Surcoûts par rapport au crédit d'ouvrage initial			
	St-Gothard	Loetschberg	autres ouvrages	Sommes
	millions de CHF	millions de CHF	millions de CHF	millions de CHF
Etat des prix	1998	1998	1998	1998
Invest. pour augmenter le niveau de sécurité (art. 17 LCdF)				840.0
Ceneri (2 tubes et aération)	650.0			
Meilleure protection contre l'incendie	30.0			
Augmentation du nombre de rameaux de communication	30.0	20.0		
Amélioration de l'aération et du refroidissement	100.0	10.0		
Adaptation des projets à la législation et augmentation de la qualité dans l'intérêt de la population				480.0
Abaissement / tunnel à tranchée ouverte Frutigen		200.0		
Technique ferroviaire appropriée raccordement Frutigen		60.0		
Uri y c. ouvrage d'embranchement	220.0			
Modifications du calendrier				260.0
Gestion du matériel Erstfeld (suite à Uri)	160.0			
Retard sur le calendrier	100.0			
Difficultés géologiques				190.0
Poste multifonctionnel Faido	130.0			
Tunnel Bodio	10.0			
Divers axe St-Gothard (p. ex. Flora)	20.0			
Divers axe Loetschberg		30.0		
Insuccès d'adjudication/ d'exécution				410.0
Axe St-Gothard	100.0			
Axe Loetschberg		310.0		
Echelonnement dû au FTP				260.0
Axe St-Gothard	200.0			
Axe Loetschberg		50.0		
Autres ouvrages			10.0	
Autres modifications de projets				360.0
Axe St-Gothard	140.0			
Axe Loetschberg		270.0		
Autres ouvrages, modifications de projets/économies			-50.0	
Préparation à l'exploitation / Provisions				260.0
Axe Loetschberg			110.0	
Axe St-Gothard			140.0	
Surveillance du projet			10.0	
Total surcoûts	1'890.0	950.0	220.0	3'060.0

Tous les chiffres sont indiqués en millions de francs, arrondis, au 31.12.2003

Les prestations complémentaires et les adaptations de projet d'un montant total de 3060 millions de francs devront être financées par la libération des réserves initiales de 1947 millions et par un crédit additionnel de 1113 millions.

2.1.2 Plage de dispersion

Les coûts finals prévisionnels comportent toujours des indications de prix dont l'exactitude varie, car toutes les parties de projet ne peuvent pas être planifiées et réalisées en même temps. Vu les différences de stade de planification, la prévision des coûts finals donne des indications de qualités très variables: plus les projets

avançant, plus les prévisions sont exactes; ainsi, pour le Loetschberg, de grandes parties de la prévision des coûts finals sont alimentées par des contrats décomptés où figurent les coûts effectifs. La part des coûts finals prévisionnels de tous les projets de la NLFA et l'exactitude de chacun des états est présentée dans le graphique ci-dessous.

Part du total des coûts dans le projet	Précision des coûts dans le projet
Projet préliminaire ca. 10%	+/- 25 %
Projet de publication ca. 20%	+/- 15%
Projet de construction ca. 13%	+/- 10%
Adjudications ca. 27%	+/- 5-7%
Coûts effectifs ca. 22%	+/- 0-2%
Décompte ca. 8%	0%

Si l'on multiplie la part de chaque projet par la précision des coûts de l'état du projet considéré et que l'on additionne les sommes, on obtient la précision des coûts du projet global NLFA. Elle se situe à +/-8 à 9 pour cent. Cette plage de dispersion couvre tous les imprévus, notamment les chances et les risques (cf. ch. 2.1.3). Elle ne couvre pas, en revanche, les commandes supplémentaires ni les éventuelles économies dues à une planification de redimensionnement

Au total, il en résulte pour le projet NLFA, dans l'état actuel des connaissances, une variation maximale possible d'environ 1,4 milliard de francs par rapport aux coûts finals prévisionnels annoncés. Une comparaison avec la gestion des risques montre que le potentiel de danger reconnu correspond à peu près à la plage de dispersion de +9 pour-cent, en revanche, le potentiel de chances est beaucoup plus faible que ne le laissent supposer les données du controlling des coûts ou la plage de dispersion de -8-9 pour-cent. Cela signifie que la tendance à l'augmentation des coûts reste la plus vraisemblable.

Conclusion du dépassement du budget: le développement des coûts finals prévisionnels des ouvrages des axes du St-Gothard et du Loetschberg depuis 1998 se présente comme suit (état des prix 1998):

Ouvrage	1998	2004	Différence en %
Axe du Loetschberg	3214 Mio.	4156 Mio.	+ 29,3 %
Axe du St-Gothard	7716 Mio.	9611 Mio.	+ 24,6 %

La différence de coûts n'est pas insignifiante, mais par rapport à d'autres grands projets, elle reste proportionnée jusqu'ici.

2.1.3 Gestion des risques

Conformément à la directive du DETEC sur le contrôle de la NLFA (DCN), (pilotage du projet, surveillance du projet et rapport), les maîtres d'ouvrage établissent périodiquement une évaluation des risques de leurs ouvrages. La tendance toujours attestée à l'augmentation des coûts devrait être endiguée. L'OFT a établi sa propre évaluation des risques de tout le projet NLFA, compte tenu de l'évaluation des risques des maîtres d'ouvrage, en a tiré des conclusions et octroyé des mandats ou pris des mesures. Les risques – chances et dangers – reconnus et les mesures prises sont énumérées à l'annexe 56.

Au total, l'OFT estime actuellement le risque résiduel à un ordre de grandeur de 1,4 milliard de francs, ce qui correspond à la plage de dispersion des coûts finals prévisionnels attestée dans la comptabilité de gestion des coûts (controlling).

- Loetschberg 200 Mio.
- St-Gothard 900 Mio.
- Autres ouvrages (Zimmerberg/Hirzel/etc.) 300 Mio.

2.1.3.1 Situation des risques de l'axe du Loetschberg

Compte tenu de la délimitation, effectuée au cours de février 2004, entre les coûts et les risques, l'axe du Loetschberg représente au total un risque de 200 millions de surcoûts par rapport aux coûts finals prévisionnels actuels. Vu l'état d'avancement des travaux, on n'entrevoit guère de chances d'économies.

Les risques de coûts annoncés par BLS AT correspondent à la plage de dispersion annoncée dans le controlling pour les coûts finals prévisionnels, ce qui prouve la cohérence entre les informations du controlling et l'évaluation des risques.

2.1.3.2 Situation des risques de l'axe du St-Gothard

Sur l'axe du St-Gothard, il existe un risque de surcoûts de 900 millions de francs par rapport aux coûts finals prévisionnels actuels. Bien que la plage de dispersion permettrait également de tabler sur une économie potentielle de 900 millions de francs

et que ATG la chiffre à environ 700 millions de francs, l'OFT l'estime nettement plus faible: dans l'optique actuelle, les chances d'économie se limitent à environ 100 millions de francs.

Cette estimation plus prudente pondère notamment davantage les certains risques que les chances en ce qui concerne la technique ferroviaire et la géologie:

- Les plus récentes expériences tirées de la technique ferroviaire au tunnel de base du Loetschberg et sur le nouveau tronçon Mattstetten–Rothrist contraignent à considérer la probabilité d'occurrence moyenne des risques du tunnel de base du Gothard comme élevée à très élevée.
- D'un point de vue notamment géologique et hydrogéologique, le tunnel de base du Gothard équivaut en partie à un travail de pionnier (forte masse sur la voûte, fortes températures, haute pression hydrostatique). Géologiquement parlant, des zones extrêmement difficiles (p. ex massif intermédiaire du Tavetsch) et un grand nombre de zones difficiles pronostiquées sont encore à explorer. En matière de coûts et de délais, elles représentent un fort potentiel de risque. Mais le risque résiduel est encore incalculable.

Le rôle de leader des CFF pour la mise en place d'ETCS Level 2 et le transfert professionnel des expériences tirées de la construction du tunnel de base du Loetschberg devraient contribuer à diminuer les dangers

2.2 Réserves

2.2.1 Nouveau crédit global NLFA

Pour le début des travaux dans le tunnel, il a fallu allouer un nouveau crédit global NLFA. Les crédits d'engagement initiaux ne couvraient que les planifications et les travaux préparatoires à la construction (sondages d'exploration, galerie d'accès). Le nouveau crédit global NLFA a été calculé d'après les conditions spéciales de la NLFA (longue période de construction, conditions difficiles, impondérables etc.). On a notamment intégré aux crédits de chacun des ouvrages «axe du St-Gothard», «axe du Loetschberg» etc. un crédit d'ouvrage «réserves», dont la gestion a été confiée au Conseil fédéral. L'arrêté fédéral sur le nouveau crédit global NLFA s'appelle aussi arrêté sur le financement du transit alpin.

2.2.2 Nécessité des réserves

Les coûts annoncés par les maîtres d'ouvrage rendent compte de la valeur la plus vraisemblable des coûts de construction et de planification au moment du calcul. Les indications des maîtres d'ouvrage se basent, suivant l'état des travaux de planification, sur des avant-projets, des projets de mise à l'enquête ou des projets de construction et sont valables pour un état des prix déterminé sans le renchérissement ni les intérêts intercalaires. Les réserves n'y sont pas comprises.

Le message du 26 juin 1996 concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics¹² précise que les surcoûts de l'éventuelle transformation du tunnel de base du Ceneri d'un tube à double voie en deux tubes à simple voie ne sont pas pris en compte. Une telle modification de projet, selon les indications des CFF, représenterait des surcoûts d'environ 650 millions de francs. Pour les tunnels de base du St-Gothard et du Loetschberg, le budget prévoit un système de tunnels en deux tubes à simple voie (sans galeries de sécurité supplémentaires).

A l'époque, on a introduit une *réserve de 15 pour cent des coûts du projet* de la NLFA. Elle sert à couvrir les impondérables par rapport aux coûts vraisemblables et stabilise le paquet de financement. La réserve se situe en dehors du plafond des coûts de planification et d'exécution des maître de l'ouvrage. Toute éventuelle libération de réserves requiert une proposition circonstanciée du maître d'ouvrage. Avant de libérer des réserves, il faut toujours envisager une planification de redimensionnement.

2.2.3 Compétence pour la libération des réserves

L'art. 3 de l'arrêté sur le financement du transit alpin transmet du Parlement au Conseil fédéral l'exploitation du crédit global NLFA et, partant, l'utilisation des réserves. L'origine et la motivation de cette procédure sont inscrites dans le message 99.054 du 31 mai 1999 sur le nouveau crédit global NLFA¹³. Les deux modèles «compétence du Parlement» et «compétence du Conseil fédéral» y sont traités de manière approfondie. Tous deux prévoient qu'avant d'utiliser les réserves, il faut envisager une planification de redimensionnement ou des possibilités de compensation. Les maîtres d'ouvrage doivent pourvoir montrer à l'avance que cela n'est pas possible.

2.2.3.1 Modèle «compétence du Parlement»:

S'il faut débloquer une partie des réserves, le maître d'ouvrage doit prouver qu'il n'est pas possible de compenser les surcoûts par une planification de redimensionnement ni par des compensations. Dans le modèle «compétence du Parlement», l'OFT examinerait la requête et soumettrait au Conseil fédéral un projet de message pour un crédit additionnel. Le message serait soumis ensuite à l'Assemblée fédérale.

2.2.3.2 Modèle «compétence du Conseil fédéral»:

Aux niveaux des maîtres d'ouvrage, de l'office fédéral, du département et du Conseil fédéral, on procède avec les mêmes vérifications matérielles et les mêmes décisions que dans le modèle «compétence du Parlement». Formellement, les travaux sont cependant moins lourds et permettent de prendre une décision plus rapidement. S'il faut passer par la procédure parlementaire, la décision est retardée

¹² FF 1996 IV 638 (version allemande)

¹³ FF 1999 6599

d'une bonne année. Les crédits nécessaires pourraient ne pas être disponibles au moment voulu et les travaux de construction pourraient être provisoirement suspendus. Le Parlement ne peut y avoir aucun intérêt.

En pesant le pour et le contre d'une libération des réserves, il faut en premier lieu tenir compte de facteurs techniques et financiers, ce qui doit se faire aux niveaux de l'office, du Département et du Conseil fédéral. Politiquement, le mandat de réalisation de la NLFA est régi intégralement par des arrêtés fédéraux; le domaine politique et législatif n'est pas touché. Le modèle «compétence du Conseil fédéral» permet en outre une plus grande flexibilité (p. ex. lors d'adaptations suite à des développements technologiques) et empêche les retards dans le déroulement des travaux. De plus, la commande, les normes, les prix et le renchérissement sont très étroitement liés. C'est pourquoi les compétences de la gestion des réserves doivent être là où les normes sont établies et les projets approuvés (cf. aussi annexe 3).

Conclusion: Le Conseil fédéral, dans le cadre du traitement du message 99.054 sur le nouveau crédit global NLFA du 31 mai 1999, a émis l'opinion que le Parlement libérerait intégralement les réserves dès l'approbation du nouveau crédit global NLFA et en confierait la gestion au Conseil fédéral. La Délégation de surveillance de la NLFA a été informée depuis lors dans le cadre de rapports semestriels et le Parlement peut exercer pleinement sa fonction de pilotage en fixant les fonds annuels à allouer aux projets (prélèvements sur le fonds).

Le Conseil fédéral est toujours persuadé de l'opportunité et du bien-fondé de cette procédure.

2.2.4 Renchérissement, intérêts intercalaires et taxe sur la valeur ajoutée

Le renchérissement, et les intérêts intercalaires et la taxe sur la valeur ajoutée ne sont pas compris dans les crédits d'engagement, car ce sont des paramètres, que les responsables du projet ne peuvent pas influencer. Le renchérissement attesté¹⁴, et les intérêts intercalaires et la TVA sont ajoutés au crédit d'engagement ou au crédit d'ouvrage au moyen d'extensions de crédit.

Bilan: Le Conseil fédéral peut augmenter les crédits d'engagement de tous les paramètres qui ne sont pas influençables.

¹⁴ Renchérissement lié au contrat et à l'indice

2.2.5 Influence du Parlement

La répartition des compétences entre le Parlement et le Conseil fédéral permet un pilotage efficace et compétent de la réalisation de la NLFA. Le Parlement fixe les conditions-cadres par des arrêtés fédéraux¹⁵ et libère chaque année les moyens de paiement. Le Conseil fédéral dirige le projet en approuvant les étapes de la construction, en allouant les fonds d'investissement et en fixant le calendrier.

Après l'approbation de l'arrêté sur le financement du transit alpin, le Parlement dispose des influences suivantes:

- Fixation des fonds annuels pour les projets (prélèvements sur le fonds)
- Approbation du compte du fonds
- Autorisation d'éventuels crédits additionnels
- Décision sur les éventuelles ajustements du plafond des avances cumulées
- Libération de la deuxième phase.

Conformément à l'arrêté sur le transit alpin du 4 octobre 1991¹⁶ la surveillance suprême de l'Assemblée fédérale est exercée par la délégation de surveillance NLFA. Elle se compose de membres des commissions des finances, des commissions de gestion et des commissions des transports et télécommunications des deux chambres. La délégation de surveillance NLFA, dans le cadre de cet arrêté dispose des droits et des obligations selon l'art. 47^{quater} et à l'art. 50 de la loi sur les relations¹⁷.

Les commissions des finances, les commissions de gestion et les commissions des transports et télécommunications des deux chambres désignent chacune deux membres de la délégation de surveillance NLFA. La Présidence passe chaque année d'un membre du Conseil National à un membre du Conseil des Etats. Pour le reste, la délégation de surveillance NLFA se constitue elle-même.

La délégation de surveillance NLFA soumet une fois par an un rapport sur son activité de surveillance aux commissions des finances, aux commissions de gestion et aux commissions des transports et télécommunications des deux Chambres.

La Délégation de surveillance NLFA exerce la surveillance suprême sur la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes, pendant sa réalisation ainsi qu'au niveau du suivi parlementaire. Elle vérifie notamment le respect des coûts et des délais, des crédits et des prestations commandées par la Confédération ainsi que les conditions-cadres juridiques et organisationnelles. Elle dispose en outre des mêmes droits que les commissions de gestion et la Délégation des Finances.

Elle informe les commissions des finances, de gestion et des transports et télécommunications de ses constats une fois par an dans un rapport d'activité.

¹⁵ FTP, arrêté sur le transit alpin, règlement du fonds et arrêté sur le financement de la NLFA

¹⁶ RS 742.104

¹⁷ RS 171.11

2.2.6 Mise en œuvre de la gestion des réserves

Un principe du financement de la NLFA est de conserver un cadre financier aussi étroit que possible. Les maîtres d'ouvrage ont été priés dès le début de compenser dans toute la mesure du possible tout dépassement du crédit d'ouvrage. Un crédit d'ouvrage n'est augmenté par une libération des réserves que lorsque les possibilités de compensations sont attestées au titre des modifications et vérifiées par la Confédération. Ce système a fait ses preuves en principe. Il s'avère que la pratique restrictive de financement a certainement des effets positifs. Un cadre financier trop généreusement mesuré risque toujours d'être entièrement utilisé.

On peut citer en exemple les investissements préalables pour la bifurcation vers le tracé souterrain d'Uri: les études de faisabilité de l'OFT pour ce tracé ont révélé un besoin en investissement de 50 à 75 millions de francs pour les investissements préalables; l'OFT a calculé une provision de 100 millions pour le financement. La planification d'ATG a calculé, suivant la variante, une enveloppe budgétaire située entre 40 et 110 millions pour les investissements préalables. ATG, responsable du projet, a proposé pour le projet de mise à l'enquête 2003 une variante coûtant 106 millions de francs. L'OFT examine actuellement d'un point de vue critique cette décision d'ATG, maître d'ouvrage.

Se fondant sur l'art. 3 de l'arrêté fédéral du 8 décembre 1999¹⁸ sur le nouveau crédit global NLFA, le Conseil fédéral a libéré à ce jour 772,7 millions de francs sur le crédit «Réserves pour des ouvrages».

Le 21 août 2002, conformément à la proposition du DETEC, il a décidé de libérer sur les réserves 395,073 millions de francs en faveur des objets de l'axe du Loetschberg (390 millions) et des aménagements de St-Gall-Arth-Goldau (5,073 millions) et de transférer un crédit d'ouvrage conformément à l'art. 3 lettre a d'un montant de 20 millions de francs de l'objet «aménagements de tronçons du reste du réseau» à l'objet «axe du Loetschberg». Le 27 août 2003, il a encore libéré 377,68 millions de francs sur les réserves: 165 millions francs pour l'axe du Loetschberg et 212,63 millions de francs pour celui du St-Gothard. Les réserves de la première phase s'élèvent encore à environ 368 millions.

2.2.7 Procédure alternative pour la libération des réserves:

La solution de rechange selon laquelle le Parlement pourrait libérer les réserves s'oppose à l'art. 3 de l'arrêté fédéral sur le nouveau crédit global NLFA. Celui-ci délègue au Conseil fédéral la responsabilité opérationnelle du projet, y compris la libération des réserves.

Cette procédure qui prévoit le financement de modifications de projets par des crédits additionnels avec les décisions parlementaires ad hoc aurait d'autre part pour conséquence que chaque crédit additionnel exigerait un message à soumettre au Parlement. Dans le cas normal, ce processus comprenant la rédaction du message, la consultation des offices, la procédure de co-rapport, la décision du Conseil fédéral, la publication dans la Feuille fédérale, les délibérations de la Commission du premier Conseil, la décision du premier Conseil, la Commission du deuxième Conseil,

¹⁸ FF 2000 142

la décision du deuxième Conseil, l'éventuelle élimination des divergences dure environ un an, s'il ne se produit pas de divergences importantes. Les effets de manques de crédit sur le déroulement de la construction et donc la réussite de la mise en œuvre des projets de la NLFA seraient considérables..

Conclusion: La taille du projet NLFA et la longueur des processus de planification et de construction requièrent des dispositions légales adaptées, afin de pouvoir réagir rapidement à des impondérables pendant la construction. Le nouveau crédit global NLFA et le crédit d'ouvrage réserves est un instrument à la hauteur des exigences d'un financement flexible et qui fonctionne bien.

Le développement du projet entraîne des coûts finals prévisionnels plus élevés que prévu. Il n'est pas possible d'intégrer des compensations au sein du projet dans la mesure escomptée (cf. chap. 6.2). Tous les surcoûts sont justifiés par des risques imprévisibles qui se sont produits (géologie, fondations etc.) ou s'expliquent par des améliorations de projet avec plus-value sous forme d'un niveau de sécurité adapté au dernier état de la technique, un tracé optimisé etc. Les surcoûts sont élevés mais sont nécessaires.

2.3 Crédit additionnel

Un crédit additionnel est une augmentation d'un crédit d'engagement décidé par le Parlement sur la base d'un message du Conseil fédéral. Avec un crédit additionnel, le Parlement complète un crédit d'engagement insuffisant.

Le 13 septembre 2003, le Conseil fédéral a adopté le message et le projet d'arrêté fédéral sur le crédit additionnel et la libération partielle des fonds bloqués pour la deuxième phase de la NLFA 1 à l'attention du Parlement, proposant ainsi un complément au crédit d'engagement insuffisant¹⁹. Le projet a été approuvé le 17 décembre 2003 par le Conseil des Etats par 34 voix contre une. Le 8 janvier 2004, la Commission des transports et télécommunications du Conseil National (CTT-N) a voté à l'unanimité la transmission du dossier pour traitement lors de la session de printemps 2004.

Le 9 février 2004, la CTT-N a révisé sa décision du 8 janvier 2004: en lieu et place, elle a donné mandat au Conseil fédéral de dresser un rapport sur les surcoûts pour sa prochaine réunion du 19/20 avril 2004. Le traitement du message concernant l'arrêté fédéral sur le crédit additionnel et la libération partielle des fonds bloqués pour la deuxième phase de la NLFA 1 a été mis en veilleuse.

2.3.1 Nécessité du crédit additionnel

Le chapitre Coûts montre qu'il est temps de compléter le crédit d'engagement. Le crédit additionnel se rapporte au crédit d'ouvrage «Réserves». Comme il a déjà été expliqué, (cf. chap. Réserves), les modifications de commande sont comprises dans ce crédit d'ouvrage. Vu l'imprévisibilité des surcoûts, il n'est pas judicieux que les

¹⁹ FF 2003 5987

fonds soient répartis sur chacun des ouvrages. Le crédit additionnel permettra donc de renflouer les réserves afin de reconstituer la marge de manœuvre nécessaire.

Etat des finances au 31 décembre 2003

Tous les chiffres sont indiqués en millions de francs (hors TVA et intérêts intercalaires) / état des prix 1998

	Total	Phase 1: projets libérés	Phase 2: projets proposés	Phase 2: projets bloqués
Etat des prix / NTI	1998 / 105.9	1998 / 105.9	1998 / 105.9	1998 / 105.9
Crédit global NLFA (selon ACF du 3.07.01)	14'704.0	11'320.0	2'243.0	1'141.0
Somme des crédits d'objet	12'757.0	10'179.0	1'437.0	1'141.0
Réserves	1'947.0	1'141.0	806.0	0.0
Réserves libérées au 31.12.03	772.7	772.7	0.0	0.0
Crédit global NLFA au 31.12.03	14'704.0	11'320.0	2'243.0	1'141.0
Somme des crédits d'ouvrage	13'529.7	10'951.7	1'437.0	1'141.0
Réserves au 31.12.03	1'174.3	368.3	806.0	0.0

Le tableau rend compte de la répartition du crédit global NLFA dans la première et deuxième phase, la phase 2 étant divisée en libération de projets «proposés» et «bloqués». Le crédit global NLFA au 31 décembre 2003 contient les fonds libérés de 11,32 milliards de francs, 10,95 milliards de crédits d'ouvrage et encore 368 millions de réserves. Ces chiffres doivent être à présent comparés avec les coûts prévisionnels ou les moyens financiers sollicités au cours des prochaines années pour des adjudications:

Comparaison coûts et finances

Tous les chiffres sont indiqués en millions de francs (hors TVA et intérêts intercalaires) / état des prix 1998

	Total	Projets libérés de la phase 1 et projet de la phase 2	Phase 2: projets bloqués
Etat des prix / NIR	1998 / 105.9	1998 / 105.9	1998 / 105.9
Crédit global NLFA au 31.12.03	14'704.0		1'141.0
Coûts finals prévisionnels	15'811.4		1'141.0
Risque / plage de dispersion	1'400.0	1'400.0	
Crédit additionnel avec plage de dispersion	2'507.4	2'507.4	0.0

Le crédit additionnel servira à financer les projets libérés de la phase 1 (pour l'essentiel les tunnels de base du Loetschberg et du Gothard) et les projets proposés de la phase 2 (pour l'essentiel, le tunnel de base du Ceneri). Les coûts finals prévisionnels de ces projets s'élevaient à 14,670 milliards, la part disponible du crédit global NLFA à 13,56 milliards seulement. Dans l'état actuel des connaissances, pour financer les coûts finals, il faut donc un crédit additionnel de 1,1 milliard.

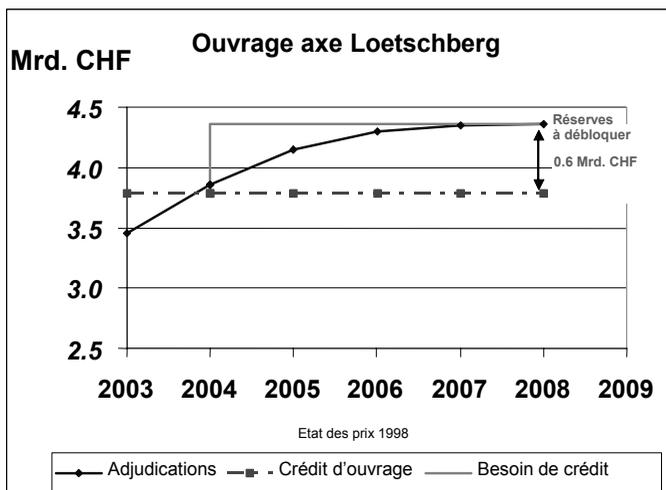
Le chap. 2.1.2 précise que les coûts finals prévisionnels comportent une plage de dispersion. S'il fallait assurer que le financement soit garanti de manière fiable jusqu'à la mise en exploitation et au décompte des projets, il faudrait inclure aujourd'hui la plage de dispersion ou le risque dans le financement. Le crédit additionnel devrait alors s'élever à 2,5 milliards.

2.3.2 Montant du crédit additionnel

A combien le crédit additionnel demandé devra-t-il se monter? Pour couvrir tous les risques, il faudrait demander un crédit additionnel élevé. Mais cela contredirait le principe du cadre financier étroit.

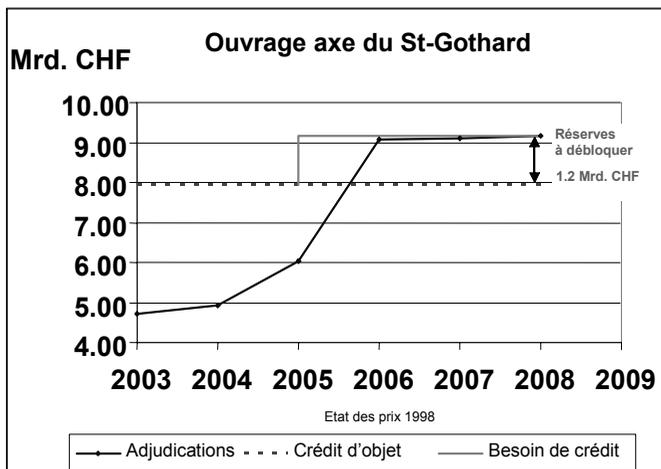
Comme il est indiqué au chap. 67, le Conseil fédéral présentera de toute façon en 2007/2008 une nouvelle vue d'ensemble des grands projets d'infrastructure des transports publics. Il estime donc judicieux de ne demander pour l'instant qu'un crédit additionnel pour les adjudications jusqu'en 2007/2008.

Adjudications pour l'axe du Loetschberg jusqu'en 2008 conformément aux indications des maîtres d'ouvrage:



Jusqu'en 2008, l'axe du Loetschberg requiert de libérer des réserves d'environ 600 millions de francs.

Adjudications pour l'axe du St-Gothard (y c. Ceneri) jusqu'en 2008 conformément aux indications des maîtres d'ouvrage:



Jusqu'en 2008, l'axe du St-Gothard requiert de libérer des réserves d'environ 1200 millions de francs.

Jusqu'en 2008, il faudra libérer au moins 1,8 milliard sur les réserves pour que les projets de construction puissent se poursuivre sans interruption. Il reste 368 millions de réserves de la phase 1, la libération partielle de la phase 2 permettra de débloquer 806 millions de réserves, ce qui donnera au total 1,21 milliard. Si le reste des travaux se déroule sans pannes, c.-à-d. sans événement majeur, il manquera au moins 700 millions de réserves.

Ils peuvent être pris sur le crédit additionnel de 900 millions de francs.

2.3.3 Compléments juridiques

Le message du 10 septembre 2003 concernant l'arrêté fédéral sur le crédit additionnel et la libération partielle des fonds bloqués pour la deuxième phase de la NLFA 1 décrit en détail les conditions juridiques et juridico-économiques du crédit additionnel de 900 millions de francs ainsi que les bases juridiques de l'arrêté fédéral (FF 2003 5987, 6010 et 6013). Nous complétons ces commentaires comme suit:

D'après le projet d'arrêté fédéral, tel qu'il a été présenté avec le message du 10 septembre 2003, le crédit global augmenté de 900 millions de francs atteint le montant de 15 604 millions de francs. Comme le précise déjà le condensé du présent rapport, il faut cependant s'attendre, dans l'état actuel des connaissances au 31 décembre 2003, à des coûts finals prévisionnels pour tous les projets NLFA d'un montant de 15 811 millions. Par ailleurs, l'analyse de risques indique un risque potentiel supplémentaire de 1400 millions de francs ainsi qu'un potentiel de chances de 350 millions de francs. Si les risques et les chances se réalisent, les coûts finals de la NLFA (15 811 millions de francs) pourraient augmenter encore de 1050 millions de francs et atteindre 16861 millions de francs. De ce point de vue, le crédit addi-

tionnel nécessaire à la couverture du volume global prévisionnel ne serait pas de 900 millions de francs, mais de 2157 millions de francs. En accord avec les prescriptions budgétaires et les arrêtés sur le transit alpin, nous renonçons à une telle proposition en la motivant comme suit:

Aux termes de l'art. 16 de l'arrêté sur le transit alpin du 4 octobre 1991 (RS 742.104), l'assemblée fédérale alloue *par étapes* les crédits nécessaires à la réalisation des projets NLFA. Par ailleurs, selon l'art. 10^{bis} al. 3 de l'arrêté précité, le régime d'exploitation doit être optimisé en permanence et les progrès de la technologie doivent être appliqués par les chemins de fer. Enfin, le Conseil fédéral, selon l'art. 3 lettre c de l'arrêté sur le financement du transit alpin (FF 2000 142) est tenu d'épuiser d'abord toutes les possibilités de compensation avant de toucher aux réserves.

Vu les risques et les chances techniques, économiques et conceptuels ainsi que les possibilités courantes de compensation et d'optimisation, il n'est ni approprié ni nécessaire actuellement de couvrir par un crédit l'intégralité des coûts finals prévisionnels de la NLFA. Une telle couverture des coûts finals serait inappropriée car elle noierait toute incitation potentielle à optimiser les projets techniquement et économiquement ainsi qu'à compenser les coûts. De plus, le calcul du crédit basé sur des calculs des coûts minutieux, d'après des règles spécialisées telles qu'elles sont décrites à l'art. 26 de la loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0), comporterait de trop grandes incertitudes difficiles à appréhender. La couverture des coûts finals par un crédit est également *inutile*, puisque l'arrêté sur le transit alpin prévoit expressément l'échelonnement de l'allocation des crédits. Ces réflexions nous conduisent à *nous en tenir*, dans un premier temps, au crédit additionnel déjà demandé de 900 millions de francs. Tant qu'aucun incident imprévisible ne se produit, il devrait suffire à boucler les quatre prochaines années. Ceci implique toutefois qu'avant la fin de cette période, il faudra s'attendre à une nouvelle demande de crédit additionnel, qui se fondera à son tour sur des calculs des coûts consolidés et pourra répondre aux strictes exigences de l'art. 26 LFC.

Conclusion: La situation du crédit additionnel et de la libération partielle de la 2^e phase de la NLFA 1, au vu de toutes les conditions-cadres, n'est pas alarmante. Sans modifier l'arrêté fédéral, il sera possible de financer les quatre prochaines années, à condition qu'il ne se produise pas d'accumulation d'événements majeurs. Un événement dont les suites se chiffrent à environ 100 millions de francs serait absorbé par le crédit additionnel de 900 millions sans qu'il soit besoin de prendre des mesures de pilotage importantes. Mais s'il fallait par ex. construire une solution de repli supplémentaire pour la technique ferroviaire du tunnel de base du Gothard comme pour le Loetschberg ou si les adjudications se faisaient dans des conditions désastreuses (surcoûts estimés à 300 millions en cas d'occurrence), il faudrait demander un crédit additionnel auparavant.

L'OFT et ATG disposent encore d'autres instruments de pilotage, où la question du début des travaux au tunnel Ceneri de base joue notamment un rôle important. Les modifications de projets qui s'annoncent permettent de supposer que les documents nécessaires (projets de construction et approbation des plans) ne seront pas encore prêts à la mi-2005: la construction du tunnel de base du Ceneri

pourrait donc commencer avec une année de retard. Dans ce cas, le point critique du financement ne serait atteint qu'en 2009.

Le Conseil fédéral propose donc, conformément au message du 10 septembre 2003, un premier crédit additionnel de 900 millions. Ce montant suffit à assurer le financement des adjudications jusqu'en 2008. En 2007/2008, nous soumettrons au Parlement un nouveau projet, qui correspondra aux connaissances du moment et qui contiendra moins d'impondérables qu'aujourd'hui: à cette date, la construction du tunnel de base du Loetschberg sera terminée et la nouvelle ligne sera en exploitation. Plus de 80 % du tunnel de base du Gothard seront excavés et une grande partie des difficultés géologiques sera recensée. Le tunnel de base du Ceneri sera lui aussi en construction. En connaissance des risques résiduels, nous examinerons la marche à suivre en 2007/2008 (p.ex. équipement total ou partiel du tunnel de base du Ceneri, calcul actuel des coûts finals prévisionnels) et nous demanderons le reste du crédit additionnel pour l'achèvement des travaux.

2.4 Renonciation et compensations

2.4.1 Planification de redimensionnement

La planification de redimensionnement de la NLFA signifie que des constructions dont la réalisation n'a pas encore commencé seront supprimées du projet. En revanche, il n'est guère possible de renoncer à des éléments de construction sur un chantier de ligne. Les possibilités de réalisation échelonnée sont traitées dans le chapitre «Planification de compensation». Les réalisations qui n'ont pas encore commencé sont les tunnels de base du Ceneri, du Zimmerberg et de l'Hirzel. L'importance des ouvrages et les priorités sont décrites aux chap. 4.1 à 4.3.

Conclusion: Les tunnels de base du Zimmerberg et de l'Hirzel tunnel sont différés, ils restent dans la phase 2 bloquée de la NLFA 1. Ces deux constructions représentent encore un volume d'investissements de 850 millions de francs. On ne décidera de renoncer à des parties de projet que dans le cadre d'une vision globale des grands projets des chemins de fer en 2007/2008. La décision est du ressort du Parlement.

2.4.2 Planification de la compensation

La planification de la compensation est une tâche permanente pour tous les organismes participant au projet NLFA. Il faut, à tous les niveaux, la réaliser en faisant un usage modéré des ressources financières.

Les bases légales se trouvent dans l'ordonnance sur le transit alpin: (art. 2, al. 2 Otransa): «Les constructeurs doivent contrôler en permanence les mesures destinées à respecter les divers crédits d'objet en vertu de l'arrêté du 8 décembre 1999 sur le financement du transit alpin et les appliquer sous réserve d'une modification de projet soumise à approbation. Les travaux correspondants doivent être documentés.»

Art. 2, ch. 3: «S'il est prévisible que les divers crédits d'objet ne peuvent pas être respectés, les constructeurs sont tenus de présenter des mesures de compensation à l'Office fédéral des transports (office fédéral). Ils indiqueront notamment les conséquences sur la commande de la Confédération.»

Lors de la signature de la convention, les maîtres d'ouvrage ATG et BLS AT ont relevé qu'ils ne voyaient pas de possibilités de compensation à ce moment-là. La planification a cependant été poursuivie et quelques mesures ont été appliquées. Les économies ainsi réalisées n'ont cependant pas pu – et de loin – compenser les surcoûts en raison des modifications de projet.

Actuellement, la planification des compensations montre que les maîtres d'ouvrage ne reconnaissent pour l'essentiel que des économies sous forme de réductions de la commande de la Confédération (exigences en matière d'exploitation, durée d'utilisation, normes de sécurité). Ils proposent de les traiter plus en détail.

En mars 2004, ATG a proposé, pour l'essentiel, les mesures de compensation suivantes, qui dégageraient des économies de 258 millions de francs:

Galeries transversales entre les tubes du tunnel; augmentation des intervalles de 325 m (situation actuelle) à 500 m	24 mio.
Simplifications de l'évacuation de l'air vicié dans les stations multifonctionnelles de Sedrun et de Faido	85 mio.
Economies dans les investissements préliminaires pour les futurs prolongements des tunnels dans la partie nord du TBG (canton d'Uri, variante montagne longue fermée) et dans la partie sud du TBC (zone de Sarè près de Lugano)	21 mio.
Simplifications dans l'attaque intermédiaire de Sigirino du TBC	3 mio.
Renonciation à un système de drainage pour le TBC qui permettrait d'évacuer séparément l'eau de montagne et les liquides dangereux qui peuvent s'écouler en cas d'incident	6 mio.
Renonciation à une ventilation en cas d'incident dans le TBC (maîtrise des incendies)	44 mio.
Revenus résultant de la vente de biens-fonds après la fin de la construction	15 mio.
Renonciation à une réalisation par étapes du projet dans le canton d'Uri	<u>60 mio.</u>
Total	258 mio.

L'OFT constate que la mesure mentionnée en dernier ne peut pas être réalisée. Selon la décision d'approbation des plans rendue par le DETEC au début de mars 2004, il est prévu de réaliser le projet par étapes. Selon l'OFT, l'avant-dernière mesure mentionnée ne peut pas encore, à l'heure actuelle, être intégrée dans les mesures d'économie. La durée de vente des biens-fonds est trop longue pour que l'on puisse faire des déclarations fiables. C'est pourquoi l'économie potentielle présentée par ATG se réduit de 75 millions pour s'inscrire à 183 millions. En revanche, le potentiel de compensation peut être élargi si l'on s'accommode d'une durée d'utilisation réduite ou de restrictions d'exploitation. L'OFT part, en outre, du principe que la demande de transport se développera progressivement. Dans ce contexte, on exa-

mine actuellement si – sans devoir subir de graves inconvénients en matière d’exploitation – il ne serait pas possible d’abandonner provisoirement certaines parties de projet. Cette possibilité de compensation sera examinée de manière approfondie au titre de l’échelonnement de la réalisation.

L’OFT a déjà commandé à un expert externe une nouvelle évaluation de l’étanchéité des tunnels. D’autre part, les coûts de la communication seront mis en discussion. On examinera notamment la nécessité et la dimension de la communication, telle qu’elle est assurée sur place par les maîtres d’ouvrage de la NLFA.

Conclusion: La planification des compensations incombe aux maîtres d’ouvrage. Les possibilités de compensation doivent toujours être examinées de manière intensive et, si possible, appliquées. Il faut aussi envisager les mesures permettant de réduire les coûts d’investissement qui, le cas échéant, portent atteinte à la durée d’utilisation et à la souplesse de l’exploitation. La Confédération attend d’autres propositions et des demandes fondées concernant d’éventuelles adaptations. L’OFT informera la DSN sur les informations ad hoc à l’occasion des réunions ordinaires.

3 Gestion du controlling et communication

3.1 Gestion du controlling de la Confédération, à trois échelons

Au niveau des autorités, la gestion du projet est assurée par l’Office fédéral des transports (OFT). Les objectifs du controlling sont consignés dans la directive sur le contrôle de la NLFA (DCN), édictée par le DETEC. L’OFT vérifie le respect de cette directive, la fiabilité des informations à tous les échelons de l’organisation du projet, ainsi que le respect des conventions que la Confédération a conclues avec les divers maîtres d’ouvrage. Dans le cadre de l’activité de controlling, l’OFT a procédé à 28 vérifications en 2003. Elles sont énumérées à l’annexe 13, avec l’indication des questions contrôlées et une brève conclusion.

Les dépenses consenties par l’OFT pour ces contrôles se montent à 450 hommes-journées ou 450 000 francs par année. Ce montant comprend les ressources de l’OFT, ainsi que les frais des experts externes engagés pour préparer les contrôles, examiner la situation sur place et évaluer le contenu du rapport d’examen. Les coûts pris en charge par les sociétés examinées (préparation et mise à jour des documents et suivi éventuel de l’équipe de contrôle) sont estimés à environ 200 hommes-journée par année.

Le *Contrôle fédéral des finances* (CDF) contrôle et examine les travaux de l’OFT et des maîtres d’ouvrage. Le CDF et le service de révision interne de l’OFT procèdent à divers contrôles matériels auprès de l’OFT et des maîtres d’ouvrage. Un plan annuel des contrôles garantit la coordination de ces travaux. On examine notamment le contrôle des crédits et, par sondages, les adjudications ou le contrôle des prestations et des coûts.

La *Délégation de surveillance de la NLFA* (DSN) exerce la haute surveillance du Parlement sur la NLFA. Selon la conception directrice qui a été édictée le 2 juin 1999 en accord avec les commissions permanentes (commissions des finances, commissions de gestion et commissions des transports et des télécommunications), ainsi qu'avec la Délégation des finances, la Délégation de surveillance examine notamment le respect des prestations, des délais, des coûts et des crédits, ainsi que les conditions-cadres juridiques et organisationnelles. Elle peut adresser des critiques et des recommandations au Conseil fédéral, aux services administratifs compétents de la Confédération, ainsi qu'aux maîtres d'ouvrage. En tant qu'autorité de surveillance parlementaire, elle peut demander aux commissions permanentes des Chambres fédérales de faire des interventions politiques au sujet de la NLFA.

Conjointement avec le Conseil fédéral, le DETEC, l'OFT et le Contrôle fédéral des finances (CDF), la Délégation de surveillance de la NLFA fait partie du système fédéral de surveillance et de contrôle. Ce dernier contrôle les maîtres d'ouvrage chargés de planifier et de réaliser la NLFA.

3.1.1 Importance de la gestion du projet

Le prof. H.R. Schalcher écrit dans son rapport «Gestion des grands projets ferroviaires» du 21 août 2000²⁰: «Des rapports complets et transparents sont indispensables pour garantir le succès de la gestion des projets (...). La privatisation de l'organisation des propriétaires ou des maîtres d'ouvrage a des répercussions négatives sur les possibilités de gestion d'un projet d'infrastructure.»

L'étude Hayek du 14 juin 2000 précise encore: «L'examen de la directive sur le contrôle de la NLFA a montré que celle-ci (...) ne contient aucune exigence à laquelle on pourrait renoncer dans l'intérêt d'une réalisation ordinaire et d'une concrétisation ordonnée et irréprochable sur le plan des coûts, des délais, de la qualité et des caractéristiques techniques.»

Le projet NLFA est l'ouvrage d'un siècle et revêt une importance et une dimension unique en son genre. La NLFA ne peut pas simplement être commandée et achetée: de nouvelles connaissances pendant sa longue période de planification et de réalisation (plus de 25 ans) doivent être prises en compte et appliquées au fur et à mesure. Le tracé doit être discuté en public. Des améliorations ayant des incidences sur les coûts et les délais peuvent être exigées durant la mise à l'enquête publique. Etant donné les grands risques géologiques et techniques, la conclusion d'un accord contraignant pour les commanditaires et les maîtres d'ouvrage entraîne de grands risques.

La Confédération et les maîtres d'ouvrage ont donc signé une convention et assument les risques en commun. Cela exige une bonne dose de confiance et un échange réciproque d'informations, des décisions assumées par chaque partie en cas de mesures de gestion importantes (tracé) et de contrôles. Cela signifie que les autorités doivent assurer un suivi en plus du controlling effectué sur place en permanence par les maîtres d'ouvrage.

²⁰ EPF Zurich, Institut de la planification et de l'exploitation des constructions, 31 août 2000

3.2

Communication

3.2.1

Système des rapports entre les maîtres de l'ouvrage et la Confédération

Les canaux d'information prescrits par le DETEC au sujet des rapports sur les prestations, les délais et les coûts sont régis dans la DCN. Pour leur part, les maîtres d'ouvrage donnent des informations par le biais de rapports d'étape semestriels. Les rapports portent notamment sur la situation et la prévision (à savoir sur les coûts et les coûts finals probables) et l'évaluation des risques. De plus, ils fournissent des déclarations lorsqu'un événement extraordinaire s'est produit et qu'il a des conséquences considérables sur les prestations, les coûts et les délais (art 5, al. 2, Otransa).

Outre ces rapports standardisés, des séances de coordination et d'information ont lieu à divers niveaux (voir annexe 4).

A la fin de janvier 2004, l'OFT, se fondant sur les informations préalables des maîtres d'ouvrage, a dressé une prévision provisoire des coûts finals au 31 décembre 2003 et a informé ensuite le Chef du département et la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) sur les coûts finals vraisemblables et les surcoûts qui se profilaient. Selon les connaissances disponibles à ce moment-là, ils se montaient à 700 millions de francs. Comme toujours, l'information dispensée a été rapide et transparente. Les déclarations transmises à l'OFT par les maîtres d'ouvrage ont servi de base aux informations.

Les rapports et les groupes d'information figurent à l'annexe 4. Les flux des informations entre les maîtres d'ouvrage et l'OFT (et la DSN) y sont consignés également.

Le message sur le crédit supplémentaire et la libération partielle des fonds pour la NLFA 1, 2^e phase, adopté par le Conseil fédéral du 10 septembre 2003, repose sur les rapports d'étape des maîtres d'ouvrage au 30 juin 2003 et tient compte de toutes les autres déclarations ayant une importance pour les coûts et qui ont été transmises officiellement jusqu'au 27 août 2003 (ACF sur la libération des réserves). A ce moment-là, on savait que des difficultés géologiques existaient à Bodio et à Faïdo. Mais aucun surcoût précis n'avait encore été annoncé, car ATG n'a cité ni chiffre ni ordre de grandeur pour les surcoûts. Faute de données concrètes, le financement de ces surcoûts a, dans un premier temps, été garanti par les réserves disponibles du crédit additionnel de 400 millions de francs. C'est ce qui a été communiqué lors des débats des CTT-E et N.

Le cumul des divers coûts supplémentaires a eu pour effet que les réserves de financement prévues ont été affectées plus rapidement que prévu (fin octobre 2003 à fin janvier 2004). Le communiqué de presse d'ATG du 28 octobre 2003 «Faïdo, éclaircissement et maîtrise de la zone perturbée en direction du sud» montre combien il a été difficile d'estimer les coûts supplémentaires. Ceux-ci ont été chiffrés à 100 millions de francs; par la même occasion, on fait état d'économies de 40 millions sur d'autres sections. Il ressort du communiqué officiel que le financement supplémentaire atteindra 60 millions de francs. Le rapport d'étape d'ATG du 13 février 2004 mentionne, finalement, des surcoûts de 130 millions pour ce secteur.

Conclusion: On constate que BLS AT a sous-estimé les risques durant l'été 2003, que les risques reconnus à la fin de l'année sont devenus des surcoûts effectifs et qu'ils ont ensuite été intégrés après coup dans la prévision des coûts finals au 31 décembre 2003. Etant donné le rapport de la mi-2003 – les coûts finals probables ont été, à l'époque, indiqués à un niveau de 25 millions inférieure à celui du semestre précédent – on pouvait supposer que le point culminant des coûts finals probables était atteint.

Entre les rapports d'étape de la mi-2003 et de la fin 2003, ATG n'a pas annoncé de coûts supplémentaires. En se fondant sur les risques annoncés précédemment, les déclarations faites lors des séances de coordination, les procédures d'approbation des plans et les communiqués de presse, la Confédération ne peut pas interpréter la dimension des surcoûts. Les déclarations d'événements sont prévues pour cela, dans le cadre du processus de controlling.

Les rapports semestriels ont cependant fait leurs preuves. Conjointement à l'application correcte de la déclaration d'événement, il est possible de saisir à temps l'état actuel d'un projet entre les rapports d'étape.

Lorsque des processus politiques tels que l'examen de crédits additionnels par le Parlement se déroulent en parallèle, la Confédération et les maîtres d'ouvrage intensifieront à l'avenir leur activité d'information vis-à-vis de la DSN.

L'OFT est donc chargé de préciser les modalités des déclarations d'événements qui concernent notamment les coûts et les finances et d'adapter aussi aux besoins particuliers les rapports destinés au Parlement et au Conseil fédéral. Par la même occasion, il faut, pour de tels cas, coordonner plus étroitement la communication entre la Confédération et les maîtres d'ouvrage

3.2.2 Communication des surcoûts au public

Au début de février 2004, l'OFT a informé rapidement le Conseil fédéral, la DSN, d'autres commissions parlementaires et le public au sujet de la hausse de 700 millions (coûts finals probables, connus à cette époque). Conformément à la stratégie de communication sur la NLFA, l'information a, comme toujours, été rapide et transparente. Par la suite, il s'est produit une certaine désorientation à propos du montant des surcoûts (confusion entre le crédit additionnel de 900 millions et les surcoûts de 700 millions). Outre la Confédération, commanditaire et autorité chargée de la surveillance suprême, les maîtres d'ouvrage se sont manifestés simultanément dans les médias, ce qui a suscité une certaine incertitude.

Le résultat n'a pas correspondu à la stratégie de communication sur la NLFA. L'OFT n'aurait pas pu agir autrement. Son intervention rapide était nécessaire et juste quant à sa forme. Il a fallu, dans un temps extrêmement court, informer obligatoirement divers organismes (Conseil fédéral, DSN, médias). Dans sa fonction d'autorité de contrôle, l'OFT ne pouvait pas, au préalable, trouver une plate-forme commune avec les maîtres d'ouvrage. L'OFT a dû agir pour créer la transparence, mais il ne pouvait en aucun cas satisfaire tous les groupes concernés (OFT, maîtres d'ouvrage, DETEC, DSN, CTT, cantons, experts) ni leurs intérêts parfois contradic-

toires. Cela ne serait possible que si l'OFT se chargeait à l'avenir, de manière centralisée, de la communication et avait le droit de donner des consignes aux maîtres d'ouvrage. Une telle modification constituerait néanmoins un changement de paradigme par rapport à la situation actuelle et à la stratégie de communication.

Conclusion: La communication entre la Confédération et les maîtres d'ouvrage doit être coordonnée plus étroitement. La stratégie de communication sur la NLFA fournit les instruments de gestion nécessaires. Elle devra être vérifiée en prévision des événements extraordinaires.

4 Projets NLFA de la 2^e phase

4.1 Tunnel de base du Ceneri

Les études faites par l'EPF de Lausanne et les CFF sur la plate-forme d'exploitation nord-sud montrent que le tunnel de base du Ceneri (TBC) s'impose pour réaliser l'offre prévue et qu'il est justifié sur le plan de l'exploitation:

- La réalisation du TBC transformera la majeure partie de l'axe de transit Bâle – Chiasso en un chemin de fer de plaine²¹, puisqu'il sera possible d'acheminer des charges remorquées de 2000 tonnes au maximum sans devoir changer de mode de traction (suppression des locomotives de tête, intermédiaire et de poussée). Cela réduira les coûts et fera gagner du temps pour le transit des marchandises, d'où une amélioration de la productivité (+ 20 pour-cent) sur l'axe Bâle – Chiasso. Par la même occasion, le TBC permettra de desservir les terminaux situés à l'est et à l'ouest de la zone économique de Milan.
- Le TBC permettra d'étendre la capacité en transit marchandises pour couvrir la demande et répondre aux temps de transport exigés.
- Comme le TBC permettra une liaison rapide attrayante entre Locarno et Lugano, l'offre des transports publics sera nettement améliorée et contribuera au transfert de la route vers le rail, d'où des revenus supplémentaires surtout dans le secteur des voyageurs.
- Tous les corridors prévus au sud de Vezia pourront être raccordés au projet actuel du TBC.
- En cas de difficultés financières, il faudra donner la priorité au TBC par rapport au tunnel de base du Zimmerberg. La réalisation rapide du TBC, en même temps que le TBG, aura des répercussions optimales sur la capacité et la qualité de transport exigée.

²¹ Il reste encore des rampes de 21 ‰ au maximum entre Chiasso Smistamento et Capolago. Dans la principale direction de charge, à savoir nord-sud, la rampe déterminante (15 ‰) se trouve entre Capolago et Mendrisio. La rampe de Chiasso Sm-Balerna, de 21 ‰, est négligeable pour le trafic sud-nord.

Etat des procédures: Le projet TBC a été mis à l'enquête publique du 2 avril au 16 mai 2003. La clôture de la procédure d'approbation des plans (octroi de l'autorisation de construire) peut être envisagée au plus tôt à la mi-2005, compte tenu des modifications de projet annoncées.

Coûts: Les coûts finals probables du TBC avec deux tubes à simple voie sont estimés à 2035 millions de francs (prix de 1998).

4.1.1 Décision systémique pour le tunnel de base du Ceneri²²

4.1.1.1 Considérations fondamentales en matière de sécurité

La plupart des anciens tunnels ferroviaires n'ont qu'un seul tube. Toutefois, en Suisse, 5 tunnels ferroviaires sur 6 ont été construits avant 1925. Les nouveaux tunnels ferroviaires ont deux tubes, quelques-uns en ont même trois. Au cours des dernières décennies, les flux de trafic se sont en outre transformés radicalement (davantage de voyageurs et de marchandises, vitesses plus élevées, intervalles plus courts entre les trains, unités plus grandes). Cela étant, le risque potentiel a augmenté, ce qui peut être compensé, du moins en partie, par l'amélioration des installations de sécurité (ETCS). En même temps, le public est devenu plus sensible dans certains domaines. Même dans les transports publics, il accepte moins les incidents ferroviaires de grande envergure, suite aux graves accidents qui se sont produits dans des tunnels (routiers).

Au cours des dernières décennies, les exigences sécuritaires ont nettement augmenté, et pas seulement à la suite des accidents du Mont-Blanc et du St-Gothard. Cela étant, les possibilités de fuite dans les tunnels routiers ont été améliorées considérablement. Les mesures d'aération et les courts chemins de fuite vers des zones sûres (p.ex. tube de sauvetage dans le tunnel routier du St-Gothard) ont nettement amélioré la possibilité de se sauver en cas d'incendie. Pour les tunnels ferroviaires, cette évolution n'a pas eu lieu pendant longtemps, car les situations dangereuses interviennent plus rarement que dans les tunnels routiers. On n'a pas pris en compte le problème suivant: suivant les exigences actuelles de la population, il faut aussi prendre des mesures pour prévenir ou, du moins, réduire les événements qui peuvent survenir, notamment s'ils provoquent beaucoup de pertes de vies humaines.

Pour un service mixte (trains voyageurs et marchandises), les normes et prescriptions internationales prescrivent donc un système de tunnels comportant deux tubes à simple voie. La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (UNECE) déclare dans ses «Recommandations ... on safety in tunnels (rail)» du 1.12.2003: «(...) for mixed traffic, taking in account aerodynamics factors, a single-bore single-track might be more appropriate.»

L'annexe 7 comprend deux graphiques sur la question de la sécurité et du risque.

L'ordonnance du 27 février 1991 sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM), qui s'applique aussi aux transports de marchandises dangereuses par rail, revoit les méthodes de quantification des risques. Cela se fait avec l'analyse quantitative des risques (QRA). L'OPAM dispose aussi que les voies de communication

²² Comparaison des coûts et des systèmes: cf. annexe 8

doivent être construites et exploitées selon l'état de la technique sécuritaire et renforce ainsi l'objectif de la loi sur les chemins de fer, qui exige pour sa part que les installations ferroviaires soient construites et exploitées selon l'état de la technique, les entreprises ferroviaires étant responsables de la sécurité de l'exploitation.

Cette évolution en sens contraire (davantage de trafic à plus haut risque et une acceptation moindre des risques) entraîne la mise en place de concepts sécuritaires qui prévoient des mesures appropriées pour réduire les risques. De nombreux éléments isolés tels que le système des tunnels, les arrêts d'urgence, l'aération avec surpression et sous-pression, les galeries transversales, le matériel roulant, les systèmes d'arrêt automatique des trains doivent être intégrés dans les considérations.

Lorsqu'il s'est agi, au milieu des années 90, de définir un programme de sécurité pour la NLFA, il n'existait qu'un seul système comparable (= état de la technique sécuritaire): le tunnel sous la Manche entre la France et l'Angleterre. Ce tunnel a trois tubes. Après des travaux de perfectionnement et la consultation des experts internationaux, il a été possible de coordonner entre eux les divers éléments et d'en tirer parti. On a donc décidé de construire les tunnels NLFA avec deux tubes tout en respectant les exigences sécuritaires, ce qui a permis des économies considérables au niveau des investissements. Le 12 avril 1995, le Conseil fédéral s'est prononcé pour un système prévoyant deux tubes pour chacun des tunnels, TBG et TBL (approbation de l'avant-projet de la NLFA/plan sectoriel d'AlpTransit: «Les tunnels de base entre Erstfeld et Bodio, ainsi qu'entre Frutigen et Steg, construits chacun avec deux tubes, sont approuvés.»)

Si l'on voulait soustraire certains de ces éléments hors du concept sécuritaire, tout le système serait compromis. Du point de vue de la physique, il est clair que des trains pourraient traverser des tunnels qui ne correspondraient pas à l'état de la technique sécuritaire. Mais la loi impose aux entreprises ferroviaires d'adapter l'exploitation au niveau de sécurité réduit et de procéder à des mesures d'exploitation et à des restrictions jusqu'à ce que les risques soient abaissés à un niveau acceptable et que l'exploitation puisse soutenir la comparaison avec les autres nouvelles lignes à grandes vitesses, suisses ou étrangères. Vu sa fonction de surveillance, la Confédération serait tenue d'imposer des charges ad hoc dans l'autorisation d'exploiter.

La réalisation du projet de tunnel initial – avec un tube à double voie, sans issues de secours – n'est pas compatible avec les normes de sécurité actuelles. Même un tube à double voie devrait donc être adapté à la technique de sécurité. Il faudrait notamment aménager tous les 1000 m au maximum des issues de secours avec système d'aération ou construire une galerie de sécurité parallèle.

De ce fait, les économies possibles avec un changement de système seraient bien plus faibles que ce qui est affirmé par certains. Le système initial du tube à double voie ne pourrait être approuvé qu'avec des issues de secours (onéreuses).

4.1.1.2 Restrictions de l'exploitation

Comme un système de tunnel simplifié entraîne un déficit au niveau de la sécurité, le niveau de sécurité demandé pourrait, le cas échéant, être garanti par l'imposition de mesures d'exploitation. Cela pourrait signifier, par exemple, que les trains marchandises et les trains voyageurs ne devraient pas se croiser dans le tunnel. Pour le tunnel de base du Zimmerberg (TBZ, 2^e double voie Zurich–Thalwil), le DETEC a décidé

une réglementation comparable (interdiction, prévue à l'horaire, des croisements entre trains voyageurs et trains blocks/trains transportant de l'essence). Comme le TBC est plus long que le TBZ (partie 1), déjà mis en service et qu'il comporterait un volume de marchandises beaucoup plus grand, les charges d'exploitation imposées au TBC seraient plus draconiennes que pour le TBZ. Cela entraînerait des restrictions considérables de l'exploitation.

Esquissons quelques propositions sur la manière dont les restrictions pourraient se présenter. Elles devraient toutefois être encore affinées dans les cas particuliers et être examinées plus en détail. On pourrait envisager les solutions suivantes:

- *a) Pas de trafic mixte dans le tunnel:* Pour éviter la circulation simultanée de trains marchandises et voyageurs, on pourrait, par exemple, diriger les trains marchandises sur le tunnel, les trains voyageurs sur la montagne. On pourrait aussi veiller à ce que les trains marchandises n'entrent dans le tunnel que s'il n'y a pas de trains voyageurs et vice-versa (cas du Zimmerberg/doublement de la voie entre Zurich et Thalwil). Enfin, les trains marchandises pourraient emprunter l'un des axes de la NLFA, les trains voyageurs passant par l'autre. Outre des restrictions de l'exploitation, une séparation après coup nécessiterait toutefois, inutilement, de grands investissements dans la NLFA. A l'origine, celle-ci a été planifiée et équipée pour le trafic mixte.
- *b) Pas de marchandises dangereuses dans le tunnel:* On pourrait diminuer le risque en interdisant le transport de marchandises dangereuses sur les axes de la NLFA. De ce fait, ces installations ne seraient plus soumises à l'OPAM. Comme certaines marchandises sont interdites de transport sur certains tunnels routiers alpins, quelques marchandises comme les produits chimiques, les dérivés du pétrole, etc. ne pourraient plus être transportées sur la NLFA. Etant donné qu'une telle restriction toucherait aussi la chaussée roulante, une telle mesure porterait atteinte au transfert, souhaité, de la route vers le rail.
- *c) Limitation de la capacité:* En ramenant le nombre de trains autorisé par jour en dessous des hypothèses sous-tendant le projet NLFA, on pourrait diminuer le risque. Mais la NLFA verrait sa capacité réduite et sa valeur dépréciée
- *d) Diminution des exigences sécuritaires:* Une diminution générale des normes de sécurité n'entre pas en ligne de compte pour le Conseil fédéral. Une telle mesure ne serait guère acceptée par la population et serait aussi contraire aux normes internationales.

La NLFA ne comprend pas uniquement de très longs tunnels. Elle est unique en son genre quant à sa conception (trafic mixte et admission des marchandises dangereuses). Le niveau de sécurité doit, aujourd'hui et demain, répondre à ces exigences élevées. Dans ses recommandations du 1.12.2003 sur la sécurité dans les tunnels, l'UNECE recommande dès lors ce qui suit comme «réglementation pour le trafic mixte»: «[The separation of passenger and freight trains] is not recommended as a standard measure except for tunnels which are very long or have mixed passenger and freight trains with dangerous goods.» (soit pour le cas du TBC, la séparation de l'exploitation est recommandée lorsque les tunnels sont très longs et qu'ils assurent un trafic mixte avec transport de marchandises dangereuses).

Dans sa recommandation pour le trafic mixte, le code UIC 779-9 «Sécurité dans les tunnels ferroviaires» d'août 2003 propose que le croisement des trains (notamment les trains marchandises et voyageurs) dans les tunnels soit réduit au moyen d'un horaire optimisé. (...) Les horaires seront établis de manière qu'il n'y ait pas (ou peu) de croisements».

Par ailleurs, les tunnels sont percés pour une durée de vie de 100 ans (durée d'utilisation de 100 ans pour le revêtement du tunnel, la construction portante, le block). Sans accepter d'autres conséquences, il est impossible de soustraire un seul élément du système sécuritaire coordonné avec soin. Un tunnel du Ceneri avec un seul tube – conforme aux propositions d'ATG, dépourvu d'issues de secours ou de galeries menant à la surface ou non doté d'un tube de sauvetage parallèle – est hors de question si l'on ne réduit pas massivement l'exploitation ou si la population ne tolère pas un risque accru.

4.1.2 Tunnel de base du Ceneri: variante d'échelonnement

Le projet du tunnel de base du Ceneri, mis à l'enquête en 2003, comprend un aménagement intégral. Pour des raisons juridiques, il n'a pas été possible de mettre à l'enquête publique, dès le début, un projet échelonné, voire une variante du projet d'aménagement complet. Il existe cependant diverses variantes d'échelonnement (cf. annexe 8):

Avec le projet mis à l'enquête, il serait possible de biffer certains modules. Adapté en conséquence, le TBC pourrait être réalisé par étapes (p.ex. uniquement l'équipement ferroviaire pour un tube). Un tel échelonnement entraînerait des modifications du projet (p.ex. adaptation des topologies de la voie dans les zones de raccordement, gestion des matériaux) pour lesquelles il faudrait effectuer des procédures de modifications des plans. Cela nécessiterait, certes, du temps supplémentaire, mais ne saurait être exclu pour cette raison.

L'appel d'offres n'a pas encore eu lieu. Les travaux concernant le projet de construction battent leur plein. Si les futures décisions politiques nécessitent un échelonnement ou une autre adaptation du projet, on pourrait en tenir compte dans la rédaction des documents de mise à l'enquête. Le Conseil fédéral ordonnera donc à ATG d'effectuer les travaux d'appel d'offres ou l'appel d'offres lui-même en tenant compte des conditions-cadres politiques et des décisions qui restent à prendre. Comme leur teneur et leur portée sont encore inconnues à l'heure actuelle, le Conseil fédéral estime prématuré d'anticiper les décisions politiques et de donner des instructions en vue d'une adaptation éventuelle du projet.

Du point de vue des auteurs du projet, la décision concernant l'équipement ferroviaire du deuxième tube doit, pour être optimale, être prise lorsqu'on met en chantier l'établissement des plans. A l'heure actuelle, le projet mis à l'enquête comprend deux tubes. Il est possible de suivre en parallèle la progression des travaux et l'éventualité d'installer l'équipement ferroviaire dans un ou deux tubes. La décision doit impérativement être arrêtée en 2008, c'est-à-dire en même temps que la présentation du projet de deuxième crédit additionnel, qui comprendra aussi l'adjudication de la technique ferroviaire du tunnel de base du Ceneri.

Conclusion: Le tunnel de base du Ceneri doit être réalisé. Sa construction devrait commencer en 2006 (travaux préparatoires dès 2005) si les plans susceptibles d'être approuvés sont disponibles et si les ressources financières figurent dans le fonds pour les grands projets ferroviaires. Le Conseil fédéral charge l'OFT d'examiner les variantes et les redimensionnements éventuels.

4.2 Tunnel de base du Zimmerberg

Le tunnel de base du Zimmerberg (TBZ) permet de mieux raccorder la Suisse orientale à la NLFA en augmentant la capacité et en réduisant les temps de parcours dans le trafic voyageurs. L'étude des CFF sur la plate-forme d'exploitation nord-sud montre qu'avec le tracé prévu par le plan sectoriel AlpTransit (tunnel dès la bifurcation de Nidelbad et percement jusqu'à Litti), le TBZ obtient de meilleurs résultats que la solution de rechange proposée par l'ATE.

Les autres tracés pour le corridor Zurich–Zoug–Arth–Goldau selon le plan sectoriel AlpTransit sont concevables et peuvent être abordés de manière ciblée, suivant la décision prise sur la suite des opérations.

- Le TBZ permettra de désenchevêtrer le trafic rapide et le trafic lent et de délester Thalwil.
- Comme le requiert le marché, il sera possible d'étoffer l'offre entre Zurich et la Suisse centrale et entre Zurich et le Tessin.
- La souplesse du développement de l'offre sera garantie.
- Conjointement au tunnel de base du St-Gothard et au tunnel de base du Ceneri, le TBZ offrira des temps de parcours très attrayants entre Zurich et le Tessin (environ 1 h 1/2) et entre Zurich et Milan (temps standard: 3 h), avec arrêt en Suisse centrale ainsi que dans les nœuds de Bellinzzone et de Lugano.
- Le TBZ servira principalement au trafic voyageurs.

Conclusion: Du point de vue de l'exploitation, le TBZ est surtout judicieux pour le trafic voyageurs. Il vaut la peine de faire une étude approfondie sur les solutions de rechange pour le tracé selon le plan sectoriel AlpTransit. Ce tunnel est moins prioritaire que le TBC. Son crédit reste donc bloqué.

Coûts: Les coûts finals probables du tunnel de base du Zimmerberg avec un tube à double voie sont estimés à 753 millions de francs (prix de 1988). Les éventuelles installations de sécurité supplémentaires (galeries de fuite) ne sont pas comprises dans ce montant.

4.3

Liaison entre la rive gauche du lac de Zurich et la ligne du St-Gothard (tunnel de l'Hirzel)

Lors du redimensionnement de la NLFA, le tunnel en question a été jugé moins important, car il *rallongerait* de 5 minutes le temps de parcours des voyageurs de Suisse orientale se dirigeant sur le St-Gothard et le Sud. Grâce aux aménagements prévus par RAIL 2000 (quatre voies Thalwil–Zurich–Limmattal), le trafic marchandises peut être dirigé par la région de Zurich. Selon le projet d'arrêté sur le transit alpin figurant dans le message sur le FTP²³, le tunnel de l'Hirzel ne devait figurer que dans le plan directeur. Le Parlement l'a alors repris dans les investissements financés pour la NLFA.

L'étude des CFF sur la plate-forme d'exploitation nord-sud montre que le tunnel de l'Hirzel n'est pas (encore) justifié à l'horizon 2015:

- A l'heure actuelle, le marché ne réclame pas pour 2015 une liaison ferroviaire entre la rive gauche du lac de Zurich et l'axe du St-Gothard, cela ni pour les voyageurs ni pour les marchandises.
- Le trafic marchandises en provenance de la Suisse orientale peut être dirigé sur la ligne du St-Gothard par le nord de Zurich, puis par le Sudbahn (ligne CFF traversant le Freiamt).
- Dans le secteur des voyageurs, la Suisse orientale a de bonnes correspondances tant par Zurich que par le Voralpenexpress à Arth-Goldau

Conclusion: Le tunnel de l'Hirzel est reporté pour le moment dans la deuxième phase de la NLFA 1. Le Conseil fédéral déterminera quand l'opportunité de l'ouvrage sera revue et demandera la libération du crédit en cas de besoin.

Coûts: Les coûts finals probables du tunnel de l'Hirzel à une voie sont pris en compte à raison de 200 millions de francs (prix de 1998) et sont réservés dans le fonds FTP après 2012.

5

Questions spéciales

Les questions parlementaires comprennent aussi une série de questions spéciales et de questions isolées. Elles seront élucidées ci-après, compte tenu des connaissances disponibles.

5.1

ETCS Level 2:²⁴

La société BLS AT est chargée de mettre à disposition l'infrastructure nécessaire pour la régulation des trains, leur arrêt automatique et la signalisation du tunnel de base du Loetschberg (TBL). Elle a confié cette tâche à l'entreprise Alcatel. Les

²³ FF 1996 IV 638 dt

²⁴ Chronologie des événements: cf. annexe 9

travaux se déroulent selon le calendrier prévu, ce que confirme un audit effectué par en janvier 2004 par BLS AT

Il y a des risques dans les domaines suivants:

Équipements des véhicules pour ETCS Level 2: La solution technique permettant d'équiper la majeure partie des véhicules est disponible. La transformation en série est prévue jusqu'à la fin du premier trimestre 2006. Il existe une solution technique pour transformer l'équipement des véhicules du type Re 485 et de l'infrastructure (véhicules d'entretien et d'intervention). On court le risque que la pose des dispositifs prenne du retard si l'on ne passe pas les commandes assez tôt et si les délais de livraison ne sont pas respectés. Si tel était le cas, les véhicules équipés du système ETCS ne seraient pas prêts en mai 2007.

Interopérabilité: Diverses entreprises sont chargées de fournir l'infrastructure pour le système ETCS Level 2: Alstom est compétent pour le nouveau tronçon Mattstetten–Rothrist et Alcatel l'est pour le TBL. Dans ces conditions, il est impératif que l'interopérabilité des appareils posés sur les véhicules soit garantie sur les deux infrastructures, cela avant la mise en service du TBL. Cette preuve doit être fournie bien que tous les tests ne fassent pas encore l'objet d'une définition finale.

Ebauches de solutions et suite des opérations

Direction du système ERTMS²⁵: L'OFT a chargé les CFF de gérer le système ERTMS, ce qui garantit la vue d'ensemble pour l'introduction de l'ETCS en Suisse, ainsi que la planification coordonnée du nouveau tronçon Mattstetten–Rothrist (NT) et du tunnel de base du Loetschberg.

Transformation des véhicules: Les CFF ont fixé à la mi-2006 la fin des tests de ETCS Level 2 sur le NT et la fin de la transformation des véhicules en vue de l'ouverture du TBL. Bombardier est d'accord pour transformer les locomotives marchandises Re 485 d'ici à mai 2007. Il existe aussi des solutions pour les véhicules de l'infrastructure (véhicules d'entretien et d'intervention). BLS SA n'a pas encore passé de commandes à ce propos (état: 8.3.04).

Interopérabilité: Pour garantir l'interopérabilité, les CFF proposent de tester les véhicules équipés des dispositifs Alstom sur le tronçon-pilote Jüteborg–Halle–Leipzig et, vice-versa, de tester les véhicules munis de l'équipement Siemens sur le tronçon-pilote de l'infrastructure NT. Cette manière de procéder permettrait de déceler assez tôt les problèmes, avant les tests proprement dits dans le TBL, et de prendre les mesures qui s'imposeraient éventuellement.

Solution de repli: BLS AG propose de réaliser une solution de repli, qui comprendrait une signalisation et un dispositif d'arrêt des trains conventionnels (variante «échelonnement»). Vu la planification dont dispose actuellement l'OFT, cela compromettrait la mise en service en mai 2007, ainsi que la réalisation de l'objectif visant à introduire ETCS Level 2 dans le TBL. Selon la proposition du BLS, la solution de repli coûterait 60 millions de francs.

BLS AT propose une solution de repli minimale (variante 3). Celle-ci permet une exploitation réduite du TBL en cas de pannes temporaires durant la phase initiale. Contrairement à la solution de repli (variante «échelonnement»), cette solution ne

²⁵ ERTMS European Rail Traffic Management System: passage à l'ETCS, qui inclut la transmission de la voix et des données.

compromet pas davantage la mise en service avec ETCS Level 2. BLS AT estime les coûts à 16 millions de francs. L'OFT décidera de la solution de rempli en avril 2004.

L'OFT a mandaté un expert indépendant reconnu pour qu'il effectue une étude. Dans son rapport final du 28 février 2004, le spécialiste constate que l'introduction d'une direction centralisée du système et les mesures précitées (transformation des véhicules et tests d'interopérabilité) permettront d'ouvrir en mai 2007 l'exploitation du TBL avec ETCS Level 2.

5.2 Intervalles entre les galeries transversales²⁶

A l'heure actuelle, ATG propose un intervalle de 325 m. A l'époque, l'OFT avait soutenu que les intervalles de 650 m prévus initialement étaient trop grands. La réduction à 325 m (et non, p.ex., à 500 m) s'est faite pour garantir la continuité du projet (division par deux de l'ancien intervalle). Après la décision d'ATG, BLS-AT a fait passer l'intervalle de 500 m à 333 m.

Selon les normes internationales en vigueur, l'intervalle maximal entre des galeries transversales est de 500 m. Il est possible d'examiner une augmentation de cette distance à 500 m dans le TBC. Dans ce contexte, il faut comparer les répercussions sur les conditions de fuite en cas d'incendie (temps d'exposition supérieur jusqu'à ce que l'on atteigne un espace protégé) aux économies. Si l'on constatait que l'augmentation de l'intervalle entraînait une hausse sensible du risque lié au transport de marchandises dangereuses, il faudrait éventuellement prendre d'autres mesures (p.ex. restrictions de l'exploitation), pour remplir les exigences sécuritaires fixées dans l'ordonnance sur la prévention des accidents majeurs.

Les solutions prévoyant une distance de 500 m entre les galeries transversales doivent être considérées comme reflétant l'état de la technique, si ATG apporte la preuve que les exigences sécuritaires quantitatives d'une ligne à grande vitesse (nouveau tunnel) sont remplies. L'OFT examine et approuve les propositions.

5.2.1 Renonciation à une aération des issues de secours du tunnel de base du Ceneri²⁷

La renonciation à une ventilation en cas d'incident, telle qu'elle est proposée par ATG, est contraire tant aux considérations sécuritaires d'ATG elle-même qu'aux normes internationales actuelles. Dans le projet, valable pour tous les axes et applicable à la sécurité des personnes lors de l'exploitation d'AlpTransit, les objectifs sécuritaires d'AlpTransit ont été décrits comme suit: «Le niveau de sécurité d'AlpTransit doit être égal à celui d'autres lignes à grande vitesse du réseau ferroviaire européen et correspondre absolument au niveau des autres moyens de transport comparables.»

AlpTransit doit réaliser un niveau de sécurité équilibré sur les diverses sections des deux axes (St-Gothard et Loetschberg), ainsi qu'entre ces deux axes (...). Renoncer à une aération est contraire aux deux objectifs sécuritaires précités. Les normes et

²⁶ Chronologie des événements: cf. annexe 9

²⁷ Chronologie des événements: cf. annexe 9

prescriptions nationales et internationales exigent, pour la plupart, que les issues de secours soient dotées d'un système de ventilation:

De telles mesures sont prescrites dans les normes italiennes, françaises et britanniques. Dans ses recommandations du 1.12.2003 ... sur la sécurité dans les tunnels ferroviaires, l'UNECE déclare: «Ventilation systems must be designed to keep emergency exits, cross passages and safety tunnels free of smoke. (...).»

Le code UIC-Kodex 779-9 «Sécurité dans les tunnels ferroviaires, d'août 2003», recommande «des systèmes de ventilation pour que les issues de secours, les galeries transversales ou les galeries parallèles soient exemptes de fumée. Pour atteindre cet objectif, il est possible d'adopter des mesures alternatives telles que des portes ou des sas.»

Il faut examiner si ATG peut garantir l'absence de fumée dans les zones protégées par d'autres mesures (plus favorables) qu'une ventilation pour les cas d'urgence. Dans ce contexte, il faut aussi tenir compte des exigences de l'exploitation (notamment les travaux d'entretien) en matière de climat et de qualité de l'air. ATG doit en fournir la preuve. Celle-ci sera contrôlée par l'OFT et, le cas échéant, approuvée

5.3 Exigences quant au matériel roulant²⁸

Les normes applicables au TBL, d'où découlent les exigences quant au matériel roulant, existent depuis 1998. La planification des travaux d'adaptation du matériel roulant ont déjà commencé. Il apparaît qu'il est difficile de prouver que les exigences sont remplies. Certaines exigences ne sont pas encore définies dans les normes internationales (exemple: 15 mn d'aptitude à rouler en cas d'incendie). Il faut empêcher que l'on définit des normes nationales qui ne seraient pas fondées ultérieurement sur des normes internationales.

La création du groupe «Feuille de route pour un matériel roulant sûr» a créé les conditions permettant de résoudre les questions en suspens. Les points critiques sont reconnus à l'heure actuelle, l'application est prévue et les mesures transitoires sont définies. D'ici à la mi-2007, tous les véhicules qui utiliseront le TBL rempliront les exigences d'exploitation, ou bien celles-ci seront garanties par des mesures transitoires.

5.4 Sécurité dans les tunnels routiers et ferroviaires

Depuis 2001, de nouvelles normes SIA concernant la planification et la construction de tunnels sont en cours d'élaboration sous le nom de norme des tunnels suisses. La matière fait l'objet de quatre normes: planification, bases; planification des tunnels ferroviaires; établissement des plans des tunnels routiers; travaux souterrains, exécution. Les normes doivent être mises en vigueur à la fin de 2004. Elles couvrent notamment les aspects sécuritaires pertinents pour la planification.

Dans les nouvelles normes SIA sur les tunnels, la philosophie de la sécurité est traitée de la manière suivante: la norme de base contient les principes de la planification sécuritaire, qui s'appliquent tant aux tunnels ferroviaires qu'aux tunnels rou-

²⁸ Chronologie des événements: cf. annexe 9

tiers. Elle n'indique pas dans quels cas un tube de tunnel est suffisant et quand il faut deux tubes. Mais elle exige une analyse qui prouve que le système du tunnel répond aux exigences sécuritaires.

La norme sur les tunnels routiers ne contient pas de dispositions supplémentaires sur le choix du système du tunnel. La norme sur les tunnels ferroviaires précise cependant que le choix du système dépend du régime d'exploitation, compte tenu de l'entretien, de l'analyse de sécurité et de l'état de la technique sécuritaire, de la longueur du tunnel et du temps de parcours des trains dans le tunnel, des conditions géologiques, de la pente longitudinale, de l'aménagement des constructions, du climat, de la ventilation, de l'environnement et de la rentabilité.

S'agissant de la sécurité, les tunnels routiers et les tunnels ferroviaires sont traités sur un pied d'égalité absolu, parce que les considérations sécuritaires sont fondées sur la même base. Les projets d'infrastructure peuvent cependant être différents. L'accent est mis sur les risques qui résultent du genre et du mode de transport, des véhicules, des marchandises transportées et du mode d'exploitation du tunnel.

5.5 Avenir des tronçons de montagne

En 1999, le conseiller national Remigio Ratti a déposé une motion (Mo 99.3561) sur l'avenir du chemin de fer historique du St-Gothard. Le Conseil fédéral y a répondu de la manière suivante: «Lorsque le tunnel de base du Saint-Gothard sera achevé, la ligne de montagne aura en principe trois fonctions: elle servira aux trains Interregio, au trafic touristique et comme voie de doublement du tunnel de base.

Ce sera seulement plus tard, soit avant la mise en service tunnel de base, que l'on pourra déterminer le rôle précis qu'elle sera appelée à jouer. En effet, les concepts d'offre et d'exploitation devront tenir compte des besoins effectifs, qui ne peuvent pas, aujourd'hui, être annoncés avec la précision nécessaire pour la période 2010–2015. La future utilisation de la ligne de montagne devra être décidée par le gestionnaire de l'infrastructure, donc vraisemblablement la SA CFF, compte tenu des compagnies de transport (chemins de fer et sociétés de transport combiné). Les cantons concernés joueront un rôle important, notamment lorsqu'il s'agira de commander et d'indemniser l'offre (p.ex. dans le trafic régional) en cas de couverture insuffisante des coûts.

En principe, il ne nous appartient pas de nous occuper des différentes possibilités d'exploiter cet ouvrage à moyen et à long terme, puisque cette tâche reviendra au futur exploitant. Toutefois, le Conseil fédéral est prêt à examiner la demande sous la forme d'un postulat.» La motion a été adoptée le 5 mai 2001 sous forme de postulat.

La division Infrastructure des CFF estimait en février 2000 que le tronçon de montagne du Ceneri serait aussi nécessaire au transport régional des voyageurs après l'ouverture du TBC, pendant les travaux d'entretien du TBC et en cas d'incident. Après la mise en service du TBC, il sera cependant possible de l'aménager plus simplement et de réduire ses coûts d'entretien.

Au Loetschberg, le tronçon de montagne, avec le profil de ferroutage et le chargement des automobiles à travers le tunnel de faite, constitue un système global avec le tunnel de base.

Les sociétés des opérateurs devront analyser les fonctions des tronçons de montagne après la mise en service des lignes de base. Le Conseil fédéral attribuera des mandats ad hoc en temps opportun.

6 Financement de l'infrastructure ferroviaire

6.1 Situation initiale et nature du problème

A l'heure actuelle, les pouvoirs publics financent tous les investissements dans l'infrastructure des transports (rail et route). Les utilisateurs contribuent à couvrir une partie des coûts; toutefois, le trafic ne parvient pas à couvrir complètement les coûts qu'il génère. En d'autres termes: les prix du marché des transports sont trop bas pour rembourser les coûts de l'infrastructure et les coûts externes. Vu ces conditions-cadres, les chemins de fer ne parviennent pas non plus à couvrir complètement leurs coûts: l'infrastructure ferroviaire ne peut pas rembourser les amortissements. Les réglementations juridiques actuelles reflètent également cette tendance. Les secteurs des transports et de l'infrastructure des chemins de fer sont subdivisés tant sur le plan comptable que sur celui de l'organisation. Le système actuel des prix des sillons repose sur le fait que tous les transports couvrent au moins leurs coûts marginaux. En versant une contribution de couverture, tous les transports participent dans une mesure maximale aux coûts fixes et aux coûts variables non couverts de l'infrastructure. Mais ils ne peuvent pas couvrir l'intégralité des coûts, les gestionnaires d'infrastructure ne réalisent pas de bénéfices. C'est pour cette raison que la Confédération compense les déficits des gestionnaires d'infrastructure.

Etant donné ces conditions-cadres, les entreprises ferroviaires ne sont pas à même de remplir leurs obligations, à savoir rembourser et rémunérer dans les délais les prêts, remboursables et rémunérés aux conditions du marché, obtenus pour les projets FTP. En outre, les produits seront plus faibles que prévu au départ, du moins durant la phase initiale. La raison réside avant tout dans l'évolution des prix et des conditions-cadres politiques depuis l'approbation, le 26 juin 1996, du message FTP, où le Conseil fédéral a déclaré: «La tendance actuelle des produits issus du trafic devrait non seulement être freinée, mais elle devrait même être inversée au cours des 10 à 15 prochaines années». Cette inversion n'a pas eu lieu. Au contraire, les prix du trafic marchandises ont continué de baisser, notamment à cause de l'ouverture des marchés sur la route et le rail. A cela s'ajoute toute une série d'évolutions qui pèsent surtout sur la rentabilité de la NLFA:

- La réalisation paneuropéenne de la vérité des coûts dans le domaine des transports est retardée;
- La tendance à transporter des marchandises de qualité supérieure mais plus légères entrave la compétitivité des chemins de fer;
- Les défauts qualitatifs du trafic ferroviaire international de marchandises ne sont pas encore éliminés, malgré les efforts intensifs consentis par la Suisse.

Par conséquent, la Confédération devra couvrir des coûts supplémentaires liés à l'exploitation et au maintien de la qualité de la nouvelle infrastructure.

C'est pourquoi, le 10 septembre 2003, le Conseil fédéral a chargé le DETEC d'analyser, en collaboration avec le DFF, le financement de l'infrastructure ferroviaire et de lui proposer des solutions dans le courant du premier semestre de 2004.

Les résultats intermédiaires du groupe de travail constitué par l'OFT et le DFF sont présentés ci-après. Ils fourniront aux commissions et au Parlement l'aperçu global nécessaire pour prendre les décisions concernant le financement par le fonds FTP et le budget fédéral ordinaire. Le Conseil fédéral soumettra au Parlement, vraisemblablement en automne 2004, des propositions de solutions, à l'aide d'un texte séparé.

6.1.1 Le frein à l'endettement

Le peuple et les cantons ont approuvé, le 2 décembre 2001, le frein à l'endettement. Celui-ci a été appliqué pour la première fois au budget 2003. L'objectif de ce frein à l'endettement est «d'équilibrer approximativement les excédents et les déficits du compte financier sur la durée d'un cycle conjoncturel»²⁹, afin d'éviter la croissance continue des dettes fédérales nominales. Autrement dit: il s'agit de les stabiliser sur la durée d'un cycle conjoncturel.

Le message précise toutefois que «malgré le frein à l'endettement, une augmentation de la dette ne peut être exclue d'emblée, notamment dans le cas d'opérations concernant uniquement le compte d'encaisse ou encore si les Chambres fédérales décident à la majorité qualifiée de déroger audit frein»³⁰.

Du point de vue purement formel, le frein à l'endettement concerne uniquement le compte financier qu'il faut équilibrer au cours d'un cycle conjoncturel. Dans le message et lors des débats parlementaires, on a toujours insisté sur l'objectif du frein à l'endettement, qui est de stabiliser l'endettement nominal de la Confédération. Une augmentation des dettes due à des besoins financiers extraordinaires au sens de l'art. 126, al. 3, Cst. ainsi qu'à des prêts de trésorerie est expressément exclue du frein à l'endettement.

6.1.2 Financement actuel de l'infrastructure ferroviaire

6.1.2.1 Compte financier et chemins de fer

La réforme des chemins de fer de 1998 a réglementé le financement du trafic ferroviaire. Grâce au *compte financier* (budget ordinaire), la Confédération rembourse aux entreprises ferroviaires les frais d'exploitation non couverts de l'infrastructure et leur verse des contributions pour le maintien de sa qualité ainsi que pour le développement du réseau. Parallèlement, elle verse des indemnités pour les transports commandés (trafic régional) et des contributions au trafic ferroviaire de marchandises (loi sur le transfert du trafic).

De leur côté, les entreprises ferroviaires financent la construction et l'aménagement des ouvrages nécessaires dans les différents secteurs (trafics longue distance, régional et marchandises) – notamment le matériel roulant – de même que les projets d'infrastructure rentables du point de vue microéconomique, tels que des galeries marchandes ou des usines électriques.

²⁹ Message du 5 juillet 2000 sur le frein à l'endettement, FF 2000 4295.

³⁰ Message du 5 juillet 2000 sur le frein à l'endettement, FF 2000 4295.

6.1.2.2 Financement des grands projets ferroviaires/ fonds FTP

Le *fonds FTP* a été approuvé en même temps en 1998. Les grands projets ferroviaires sont financés par un fonds juridiquement dépendant à comptabilité propre. Il est alimenté par les sources suivantes³¹:

- Impôts et redevances à affectation obligatoire:
2/3 de la RPLP, 0,1 % de la TVA, part de l'impôt sur les huiles minérales (25 % des coûts de la construction de la NLFA)
- Avances octroyées au fonds par la Confédération
- Moyens financiers levés sur le marché des capitaux:
max. 25 % des coûts totaux pour la NLFA, RAIL 2000 et le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau ferroviaire européen à grande vitesse.

De plus, on peut octroyer aux maîtres d'ouvrage des contributions à fonds perdu ou des prêts conditionnellement remboursables. Ces contributions et ces prêts sont aujourd'hui déjà amortis dans le fonds.

Etant donné qu'au cours des premières années après sa création, les recettes du fonds sont nettement inférieures aux tranches de crédit nécessaires aux projets FTP et au règlement des intérêts, des avances issues de la Trésorerie fédérale sont octroyées au fonds. C'est le seul moyen pour que les travaux soient exécutés à temps. Le Parlement, dans le règlement du fonds, a limité les avances à 4,2 milliards de francs. Actuellement, le fonds sera alimenté jusqu'à ce que le programme de construction soit achevé et le crédit maximal actuel de 4,2 milliards remboursé.

Dans le cadre de ses compétences et en vertu de l'al. 2 de la 3^e disposition transitoire ad art. 87 de la Constitution fédérale, le Conseil fédéral décide périodiquement dans quelle mesure les différents moyens financiers prévus viennent alimenter le fonds. A cet effet, il se base sur une planification financière qui garantit que les coûts des projets sont couverts. Dans ce contexte, il élabore une planification quadriennale qu'il soumet au Parlement en même temps que le budget. De cette manière, il peut piloter le fonds avec précision. Le Parlement est continuellement informé de l'évolution du fonds.

Sur cette base, l'Assemblée fédérale fixe chaque année, sous forme d'arrêté fédéral et, en même temps que le budget prévisionnel, les moyens qui seront attribués aux différents projets. Cela étant, elle approuve un crédit de paiement pour chaque projet. L'approbation des comptes du fonds fait également partie des tâches de l'Assemblée fédérale.

6.1.2.3 Impôts et redevances à affectation obligatoire

Les redevances et les impôts à affectation obligatoire sont comptabilisés dans le compte financier de la Confédération et versés la même année dans le fonds³². Ils sont imputés à l'art. 802.4600.701 du compte financier en tant que dépenses (Office

³¹ Art. 196, ch. 3, al. 2 et 3, Cst.

³² Art. 196, ch. 3, al. 3 Cst.

fédéral des transports, contributions d'investissement). Les recettes à affectation obligatoire destinées à financer le fonds apparaissent également dans le budget et les comptes. Les redevances et les impôts à affectation obligatoire ainsi que l'apport au fonds sont entièrement soumis au frein à l'endettement.

6.1.2.4 Octroi d'avances et levée de fonds sur le marché des capitaux

Les avances de la Confédération au fonds sont régies par l'arrêté fédéral portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (RS 742.140). Par conséquent, le fonds peut recevoir des avances via le compte capital de la Confédération, même s'il en résulte une augmentation provisoire du taux d'endettement (art. 6 al. 1 règlement du fonds). Les avances cumulées ont été limitées à 4,2 milliards par l'art. 6 al. 2 du règlement du fonds (base de prix 1995). De plus, les avances doivent être rémunérées aux taux du marché et remboursées intégralement (art. 6 al. 3 du règlement du fonds).

Les avances sont comptabilisées dans le compte capital et non dans le compte financier. En conséquence, elles ne sont pas soumises aux prescriptions relatives au frein à l'endettement. Formellement, cette procédure n'est pas sans poser problème: selon l'art. 5 al 2 let. b LFC «les dépenses sont des paiements à des tiers qui (...) servent à créer des actifs affectés directement à des buts administratifs (immobilisations)». Le fonds pour les grands projets ferroviaires, du point de vue du droit des finances, doit être considéré comme un tiers par rapport à la Confédération du fait de son indépendance comptable. De plus, les avances servent à créer du patrimoine, elles relèvent donc des immobilisations. Dans ce contexte, les avances versées au fonds devraient être imputées au compte financier à titre de dépenses. Par analogie à l'art. 46a OFC (prêts et avances à des entreprises et à des établissements de la Confédération), le règlement du fonds prévoit, en revanche, l'imputation directe au bilan. Matériellement, cette réglementation spéciale se justifie par le fait que l'avance est fournie systématiquement aux conditions du marché et qu'elle est intégralement remboursable. Il s'agit donc d'une pure opération de trésorerie. A la différence des prêts, l'avance ne présente pas de risque d'annulation par rapport au fonds, car ce dernier s'appuie sur les recettes provenant de la RPLP et de la TVA, qui sont des redevances obligatoires. En d'autres termes, le remboursement de l'avance ne risque guère d'être compromis tant que les deux sources de revenu principal (RPLP et TVA) ne sont pas supprimées et que l'avance conserve un rapport acceptable avec les recettes. Au pire, le remboursement pourra prendre plus de temps que prévu, suivant le développement des recettes.

La réglementation spéciale des avances sur le compte capital est, à notre avis, compatible avec l'objectif du frein à l'endettement au sens large. Ce frein requiert une stabilisation de la dette sur un cycle conjoncturel. Certes, les avances au fonds via le capital augmentent provisoirement la dette fédérale brute, mais elles la réduiront ensuite lors du remboursement. Après l'achèvement du projet d'investissement, le taux d'endettement sera le même qu'au début. L'objectif du frein à l'endettement est donc atteint. La compensation se fait certes sur la durée de l'investissement des projets et non sur un cycle conjoncturel, cependant cela semble approprié. La condition est en tout cas que le fonds, à partir d'une certaine date, dispose de suffisamment de moyens pour rembourser les avances. Si tel n'est pas le cas en raison de

nouveaux projets entrepris, il y aurait alors infraction aux dispositions du frein à l'endettement.

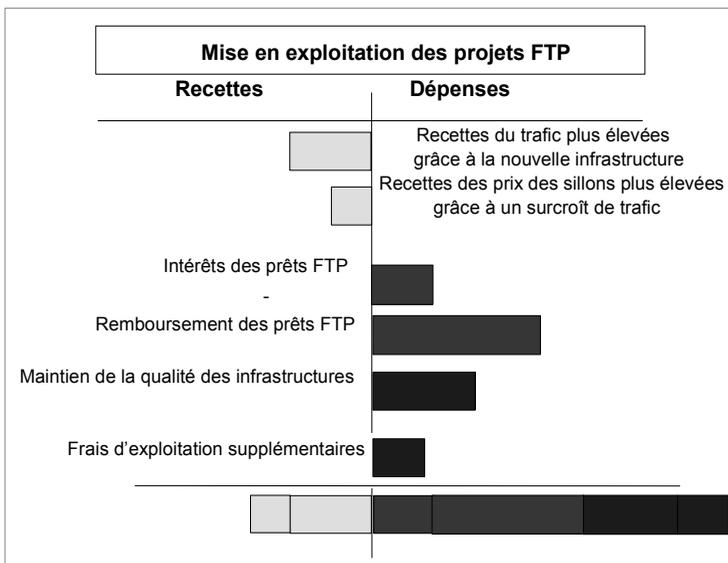
La levée de fonds sur le marché des capitaux concerne les prêts que la Confédération met à disposition des chemins de fer en raison de l'arrêté fédéral concernant le projet RAIL 2000 (RS 742.100) et de l'arrêté sur le transit alpin (RS 742.104). Les prêts rémunérés au taux du marché sont comptabilisés sur le compte capital et sont intégralement remboursables (art. 3a, al. 2, arrêté fédéral concernant le projet RAIL 2000, art. 14, al. 2 arrêté sur le transit alpin). La comptabilisation de ces prêts dans le bilan est conforme à l'art. 46a, OFC (prêts et avances à des entreprises et à des établissements de la Confédération). Concrètement, selon l'art. 46a, al. 1, let. c, OFC, les prêts et avances sont octroyés dans le cadre de la trésorerie «pour financer les immobilisations, lorsque le rapport entre l'autofinancement et le financement externe est proportionné aux risques encourus et que le remboursement est garanti par des revenus ultérieurs».

Les prêts octroyés aux chemins de fer concernés (CFF, BLS), comme ils sont comptabilisés par le bilan et non par le compte financier – comme les avances – ne sont pas soumis au frein à l'endettement. Tant que la rémunération de ces prêts se fait aux conditions du marché et que leur remboursement est assuré par des revenus ultérieurs, on peut considérer cette pratique comme compatible (de manière analogue aux avances) avec le but du frein à l'endettement. Cependant, si le remboursement est compromis par des risques ou n'est pas assuré par des revenus ultérieurs, les prêts devraient être obligatoirement comptabilisés par le compte financier comme dépenses, faute de quoi il y aurait contravention du frein à l'endettement. A la différence des avances, les prêts ne sont pas alloués au fonds pour les grands projets ferroviaires, mais aux chemins de fer concernés. Il en résulte que le remboursement des prêts – à la différence des avances – n'est pas garanti par des redevances obligatoires (parts de la TVA et de la RPLP). Contrairement aux premiers calculs, il s'avère aujourd'hui que les chemins de fer ne pourront pas financer un remboursement des prêts sur les recettes futures (cf. chap. suivant). Dans ce cas, continuer à accorder des prêts aux chemins de fer via le bilan (compte capital) constituerait une infraction au frein à l'endettement.

6.1.3 Coûts subséquents des aménagements infrastructurels

La nouvelle infrastructure crée les conditions pour augmenter nettement l'attrait des transports publics et leur exploitation plus efficace. Cependant, sa mise en exploitation générera des frais d'amortissement et d'exploitation nettement plus élevés. Conformément à l'art. 49 de la loi sur les chemins de fer (LCdF), la Confédération est tenue d'indemniser les coûts d'amortissement et d'exploitation non couverts de la nouvelle infrastructure.

Par contre, les projets FTP permettent aux entreprises ferroviaires de réaliser des produits supplémentaires considérables. Cela étant, les calculs de rentabilité ont montré que les produits prévus suffiraient à couvrir les frais d'exploitation supplémentaires. Les dépenses additionnelles pour maintenir la qualité de l'infrastructure ne pourront être couvertes que partiellement.



C'est pourquoi on considère en principe que, dans ces conditions-cadres, chaque nouvelle infrastructure grève encore plus les finances fédérales. Ce fait a déjà été mis en évidence dans le message FTP: «Dans les conditions-cadres actuelles, des offres ferroviaires supplémentaires (infrastructure comprise) entraînent en général la détérioration du résultat d'exploitation du rail et grèvent plus fortement les finances fédérales». Si le budget ordinaire est diminué simultanément dans le cadre d'un programme d'allègement et au titre du frein à l'endettement, il faut compenser ces dépenses supplémentaires au sein du compte financier de la Confédération. La question de la rubrique à imputer reste ouverte. Si cette compensation devait être effectuée au sein même des transports publics, cela pourrait affecter le budget ordinaire au titre des contributions fédérales versées au trafic régional, du transfert du trafic marchandises transalpin ou du développement de l'infrastructure ferroviaire actuelle.

6.1.4 Prêts rémunérés, remboursables aux conditions du marché

La Confédération octroie aux entreprises ferroviaires des prêts remboursables et rémunérés aux conditions du marché pour les projets FTP. Pour la première étape de RAIL 2000 et la NLFA, la part maximale de ces prêts a été fixée à 25 % dans le cadre de diverses conventions. Elle n'a pas encore été déterminée en ce qui concerne le raccordement LGV et la deuxième étape de RAIL 2000, ces projets n'ayant pas encore été approuvés. La Confédération n'octroie pas de prêts au titre de la lutte contre le bruit émis par les chemins de fer. Celle-ci est financée à 100 % par des contributions à fonds perdu.

Conclusion: d'après les connaissances actuelles, la Confédération doit tabler sur le fait que les entreprises ferroviaires seront à même de couvrir une partie des surcoûts concernant l'infrastructure (exploitation, maintien de la qualité). Il ne sera toutefois pas possible de rémunérer et de rembourser tous les prêts octroyés pour les projets FTP. Dès 2007, la Confédération devra supporter des coûts supplémentaires considérables qui grèveront son compte financier. Sinon, les entreprises ferroviaires se verraient confrontées à des problèmes de liquidités.

Digression sur la première étape de RAIL 2000

La première étape de RAIL 2000 permet aux secteurs des transports et en partie des infrastructures des CFF de générer des recettes supplémentaires considérables. Selon les affirmations des CFF, ceux-ci pourront payer les intérêts et rembourser la première étape de RAIL 2000 en 40 ans.

Le rendement prévu des secteurs des transports et des infrastructures des CFF, basé sur la première étape de RAIL 2000, est en effet très bon. Il n'est pas encore possible d'évaluer de façon définitive si les produits suffiront à couvrir les paiements nécessaires. Du point de vue fédéral, il n'est pas pertinent de savoir si les CFF «peuvent» rémunérer et rembourser les prêts. Pour la Confédération, les répercussions du maintien de ce modèle (intérêts et remboursement par les chemins de fer des prêts aux conditions du marché) sont importantes:

- a. Les versements d'intérêts augmentent les coûts du compte d'infrastructure. Afin que celui-ci ne soit pas déficitaire, la Confédération doit augmenter les indemnités allouées au titre de la convention sur les prestations (article: «contribution d'exploitation»). En fin de compte, cela signifie que la Confédération paie les intérêts par le biais d'indemnités versées aux CFF.
- b. Le remboursement des prêts entraîne la fuite des liquidités. Dans le domaine de l'infrastructure, il n'est actuellement pas possible d'obtenir des bénéfices. Les indemnités allouées pour compenser les frais d'amortissement du maintien de la qualité sont les seules liquidités dont dispose l'infrastructure. Chaque remboursement de prêt diminue par conséquent les moyens d'investissement disponibles pour le maintien de la qualité. L'infrastructure devrait donc rembourser les prêts portant intérêt au détriment du maintien de la qualité.

Conclusion: Les CFF ne «peuvent» rémunérer les prêts FTP versés pour réaliser la première étape de RAIL 2000 que si la Confédération met à disposition les fonds destinés aux indemnités dans son budget ordinaire. Il en irait de même pour le BLS. Vu les conditions-cadres actuelles, l'éventuel remboursement des prêts réduit toujours le maintien de la qualité des infrastructures. Les recettes supplémentaires obtenues grâce à la première étape de RAIL 2000 peuvent être utilisées pour que la Confédération n'augmente pas sensiblement ses dépenses en faveur de l'infrastructure, malgré l'agrandissement du réseau

6.1.5

Evolution de la rentabilité et des conditions-cadres

Le message FTP et tous les autres messages relatifs à l'extension du rail expliquent que ces projets ne peuvent être rentables sur le plan de l'économie d'entreprise que si les conditions-cadres sont adaptées en faveur des chemins de fer. Le trafic ferroviaire pourra donc au mieux couvrir ses coûts uniquement si le contenu de la politique des transports coordonnée est mis en pratique de manière systématique (message RAIL 2000, 1985). Tous les messages qui ont suivi (NLFA, RAIL 2000 et FTP) ont montré que la rentabilité se détériorait parce que les conditions de concurrence entre le rail et la route n'étaient pas adaptées ou ne l'étaient pas assez.

Le message FTP lie la rémunération et le remboursement de 25 % des investissements à la condition suivante: «La tendance actuelle des produits issus du trafic devrait non seulement être freinée, mais elle devrait même être inversée au cours des 10 à 15 prochaines années». Mais les prix du trafic marchandises ont continué de baisser. La principale raison de cette détérioration de la rentabilité doit donc être cherchée dans les conditions-cadres que la Confédération ne peut influencer que partiellement. Parmi ces conditions, on compte par exemple la libéralisation paneuropéenne des transports de marchandises et une forte concurrence entre le rail et la route, ainsi qu'une érosion des prix qui ne laisse pas suffisamment de marge bénéficiaire.

A cela viendra s'ajouter l'évolution du trafic, déterminante pour la rentabilité effective de la NLFA et des autres projets FTP. La planification actuelle de la NLFA se base sur les prévisions de 1995 du Centre saint-gallois de prospective. Ces prévisions sont en cours de révision, mais il n'existe pas encore de chiffres consolidés relatifs à l'évolution future. En plus du tonnage, la densité de la circulation et le volume des marchandises sont pertinents pour le taux d'utilisation de la NLFA.

Tous les messages prévoient une période creuse (au début de la mise en exploitation), durant laquelle les entreprises ferroviaires se verront confrontées à des coûts plus élevés sans pouvoir exploiter l'intégralité des investissements. D'après le message de 1990 sur la NLFA, cette période creuse durera 20 ans. Les calculs de rentabilité de la NLFA ont confirmé ce chiffre.

La NLFA est un premier pas vers des conditions de concurrence plus équitables entre le rail et la route. En améliorant encore les conditions-cadres, il sera même possible d'atteindre des prix plus élevés lorsque les marchés seront consolidés. Ce renversement de tendance est nécessaire pour améliorer les comptes d'exploitation du rail et délester ainsi les finances fédérales. Mais comme ce renversement ne semble pas réaliste à l'heure actuelle, vu les conditions-cadres en matière de politique des transports, les réflexions sur le futur financement sont fondées sur des hypothèses «prudentes».

6.1.6

Situation financière initiale (scénario de référence)

Afin d'estimer la dimension financière du problème ainsi que les répercussions des mesures potentielles, l'OFT et le DFF ont élaboré un modèle de simulation. Il permet de reproduire grosso modo l'évolution future des comptes fédéraux ainsi que celle du flux des moyens financiers et du compte de résultat des entreprises ferroviaires. En ce qui concerne l'évolution du fonds FTP, on a utilisé la simulation

existante. Ces simulations ont comme dénominateur commun différentes hypothèses (recettes des entreprises ferroviaires et fonds FTP, évolution des dépenses etc.). Une certaine incertitude est donc inhérente aux assertions ci-après.

Le *scénario de référence* reflète la situation initiale du point de vue financier. Il repose sur les paramètres suivants:

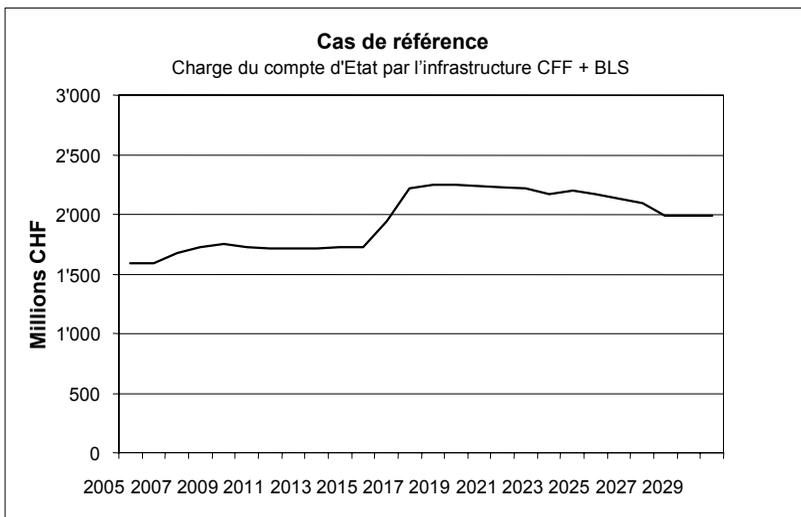
- les projets FTP sont réalisés tel que prévu,
- les réglementations juridiques existantes sont conservées, les entreprises ferroviaires rémunèrent comme convenu les prêts remboursables aux conditions du marché et fournissent des remboursements appropriés. Les recettes supplémentaires que le secteur des transports obtient grâce à la nouvelle infrastructure pourraient se traduire (du moins partiellement) par des contributions de couverture plus élevées. Les prêts portant intérêt au taux du marché sont donc gérés par les secteurs infrastructurels des entreprises ferroviaires, qui les rémunèrent et les remboursent.
- La Confédération renonce à prendre toute autre mesure de pilotage.

Le scénario de référence prévoit les répercussions suivantes dans les différents domaines:

Fonds FTP: les projets FTP sont réalisés comme prévu, conformément à l'arrêté fédéral sur le FTP. Les instruments de pilotage existants sont utilisés dans le fonds même afin d'absorber les surcoûts de la NLFA (libérations de crédits dans le cadre de la limite des avances).

Entreprises ferroviaires: Etant donné les conditions-cadres actuelles, le rail n'est pas à même de couvrir entièrement ses frais: la Confédération couvre les déficits des gestionnaires d'infrastructure. Pour cette raison – et vu que les recettes seront probablement plus faibles que prévu – les entreprises ferroviaires ne pourront pas tenir leur engagement, à savoir rémunérer et rembourser les prêts dans les délais impartis. La Confédération ne dispose pas de base juridique pour fournir aux entreprises ferroviaires les moyens financiers nécessaires au remboursement des prêts. Si les conventions actuelles sont mises en œuvre de manière conséquente, les CFF et le BLS sont menacés d'incapacité de paiement d'ici à la fin de la décennie. La prolongation de la durée des prêts ne résoudrait pas les problèmes financiers des chemins de fer, cela les atténuerait uniquement quelque peu.

Compte financier de la Confédération: dans les 20 prochaines années, les raisons susmentionnées feraient enfler le budget fédéral ordinaire pour l'infrastructure de plusieurs centaines de millions de francs par rapport à 2005 (à commencer par 150 millions en 2008, le point culminant serait atteint vers 2018–2020 avec des surcoûts maximaux de 700 millions par année). Là aussi, la prolongation de la durée des prêts atténuerait, certes, les problèmes financiers de la Confédération, sans toutefois les résoudre.



Conclusion: Les infrastructures durent très longtemps. Plusieurs années peuvent s'écouler jusqu'à ce que les améliorations dues aux projets FTP incitent les voyageurs à changer leur comportement. L'utilité microéconomique ne se fait donc ressentir dans son intégralité qu'au bout de quelques années. L'utilité macroéconomique s'étale, elle, sur des décennies. Elle est clairement établie, et les nouvelles infrastructures pourraient bien être rentables à l'avenir. Cela dépend toutefois fortement de l'évolution à long terme des conditions-cadres politiques et du marché des transports. Cependant, la Confédération ne devrait pas rester immobile face à l'évolution actuelle, vu la nécessité de consolider les finances fédérales. Le Conseil fédéral propose d'améliorer les possibilités de pilotage de la Confédération, d'élucider la gestion des coûts subséquents de la nouvelle infrastructure et de revoir la rémunération et le remboursement des prêts FTP.

6.2 Proposition de solution pour les finances

Une proposition de solution est esquissée ci-après, ainsi que ses répercussions et les solutions de rechange.

6.2.1 Adaptations des conditions de financement

En sachant que les entreprises ferroviaires ne pourront pas rémunérer et rembourser les prêts FTP au cours des 20 à 30 prochaines années, le Conseil fédéral désire poursuivre les mesures suivantes:

- Dorénavant, il ne sera plus octroyé de prêts portant intérêt, remboursables aux conditions du marché pour les projets FTP. L'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation est en cours de vérification, mais elle aura lieu au plus tard le 01.01.2006³³.
- Les prêts rémunérés et remboursables versés d'ici à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation pour la première étape de la NLFA et de RAIL 2000 seront imputés au fonds FTP au plus tard le 01.01.2006 après avoir été convertis en avances³⁴. Le montant cumulé jusqu'au 01.01.2006 serait de 2,8 milliards de francs (prix de 1995). De cette manière, la Confédération délésterait l'infrastructure du BLS et des CFF des intérêts et du remboursement. Simultanément, la limite des avances serait augmentée temporairement du même montant (2,8 milliards). Le fonds rembourserait cette avance ultérieurement.
- En augmentant temporairement la limite des avances, il sera possible d'amortir les prêts remboursables octroyés jusqu'ici. Il sera également possible de limiter l'endettement du fonds. Les avances supplémentaires seront remboursées le plus tôt possible. Les détails de l'augmentation temporaire sont actuellement en cours d'élaboration.
- La mise en service des grands projets financés par le fonds FTP permettra d'inscrire les installations à l'actif du bilan des gestionnaires d'infrastructure (pour autant qu'il ne s'agisse pas de contributions à fonds perdu). Cela a pour conséquence des amortissements plus élevés. Il n'est pas possible de couvrir ces dépenses par des recettes supplémentaires. Pour que les entreprises ferroviaires puissent atteindre un résultat équilibré dans les comptes d'infrastructure (compte de résultats), il faudra augmenter les indemnités des pouvoirs publics.

La pratique actuelle en matière de capitalisation est en principe maintenue, et comme par le passé, le pilotage fin des investissements sera effectué dans le cadre des conventions sur les prestations passées avec les chemins de fer et dans les limites de la planification financière. Les règles de financement sont toutefois spécifiées pour les tunnels ferroviaires. A l'avenir (au plus tard dès 2006), tous les investissements destinés au percement des tunnels seront versés à fonds perdu, même pour la NLFA. Cette mesure empêche que les entreprises ferroviaires disposent d'un excédent de liquidités. Si, exceptionnellement, les chemins de fer devaient obtenir, en raison de l'augmentation des actifs immobilisés et des indemnités plus élevées des frais d'amortissements qui en découlent, plus de liquidités que nécessaire pour leurs investissements, la mesure ultime serait d'affecter ces fonds au remboursement des prêts octroyés précédemment par la Confédération. Ce «mécanisme de compensation» est ancré juridiquement dans la LCdF

³³ Les explications ci-après tablent sur le fait que la nouvelle réglementation entrera en vigueur le 01.01.2006.

³⁴ Au moment de l'entrée en vigueur, les prêts effectivement octroyés seront convertis en avances. Le montant indiqué ici se base sur la planification actuelle et peut dévier du montant réel à convertir.

6.2.2

Mesures concernant l'aménagement de l'infrastructure, mesures de pilotage du fonds FTP

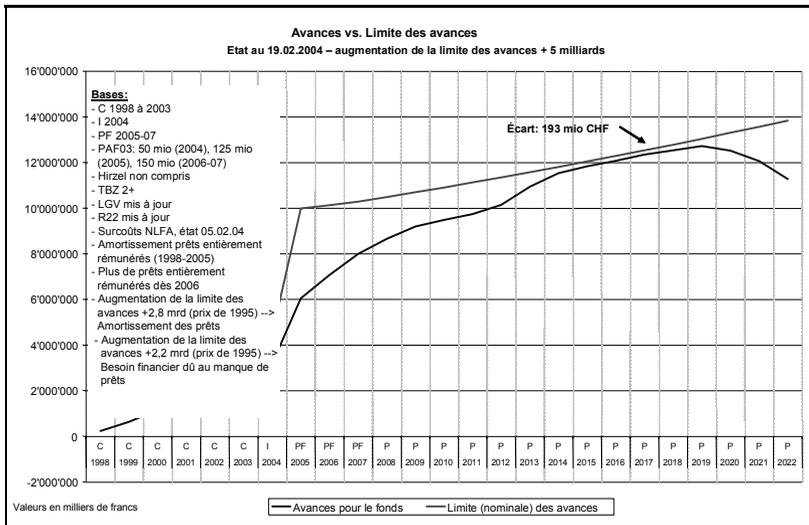
Le paquet de mesures proposées grève fortement le fonds FTP. D'une part, les prêts rémunérés et remboursables n'alimenteront plus le fonds dès 2006, d'où le dépassement, dès 2007, de la limite des avances pour le programme de construction. D'autre part, les prêts à intérêts remboursables octroyés jusqu'ici seront transformés en avances. Ainsi augmentée, la «dette» du fonds sera épongée ultérieurement.

Ces deux mesures sont à la base de tous les scénarios ci-après³⁵. Ceux-ci présentent différentes variantes pour augmenter temporairement la limite des avances

6.2.2.1

Scénario 1

Afin de mettre en œuvre le paquet FTP tel qu'il a été conçu, il faudrait porter temporairement la limite des avances de 5 à 9,2 milliards de francs (prix de 1995). Cela permettrait au fonds FTP d'absorber les importantes répercussions que les mesures auront sur le plan des transports et de la politique. Elles entraîneraient aussi une prolongation de la durée du fonds de 8 à 9 ans³⁶, pour autant que les programmes de construction soient menés à bien sans modifications.

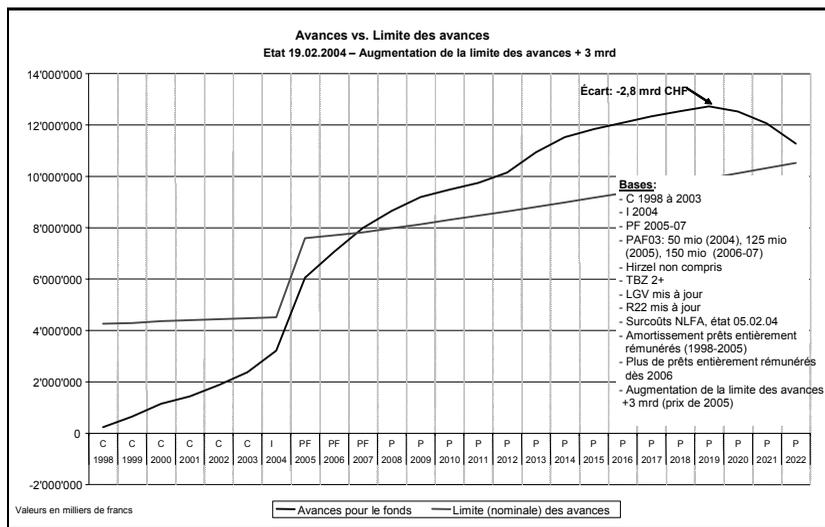


- ³⁵ Les scénarios suivants tablent sur les conditions de financement modifiées au 01.01.2006. Le moment exact de la conversion ne sera défini que dans le cadre du message. Si un autre délai que le 01.01.05 devait être choisi, il en découlerait des écarts dans les montants cités, mais les affirmations fondamentales des scénarios resteraient les mêmes.
- ³⁶ Cette indication se base sur des recettes estimées à environ 1,4 milliard de francs par année, issues dès 2020 de la RPLP et de la TVA.

Dans ce scénario, les projets FTP sont réalisés tels que prévus. Le risque financier du fonds augmente fortement en fonction des intérêts plus élevés résultant des avances³⁷. La Confédération devrait s'endetter à nouveau à raison de 5 milliards.

6.2.2.2 Scénario 2

Afin de convertir en avances les prêts remboursables octroyés aux conditions du marché d'ici au 01.01.2006 (2,8 milliards, prix de 1995), il est nécessaire d'augmenter temporairement la limite des avances à 7 milliards de francs (prix de 1995). La simulation du fonds se présente alors comme suit:



L'écart³⁸ est de -2,8 milliards en 2019. Conséquence: les programmes de construction ne pourront plus être réalisés dans les délais prévus selon l'arrêté FTP de 1998. Afin de ne pas déjà dépasser la limite des avances en 2007, il conviendrait de prolonger ou de redimensionner les programmes de construction. Ces mesures de pilotage doivent déployer leurs effets dès 2007, c.-à-d. qu'il faut les prendre en 2005/2006 déjà. Cela se répercutera notamment sur la 1^{re} phase du raccordement LGV et sur la construction du tunnel du Ceneri. Ces deux projets ne seraient plus réalisables, ou

³⁷ A un taux d'intérêt de 4 pour-cent, une avance nominale de 12 milliards de francs génère des intérêts de 480 millions. Ce chiffre correspond environ à la part actuelle de la RPLP qui alimente le fonds FTP.

³⁸ L'écart indique la différence entre les avances cumulées versées au fonds et la limite des avances fixée à 4,2 milliards de francs par année civile. En d'autres termes: l'écart représente la réserve de liquidités pour l'année civile concernée. Un écart positif (p. ex. + 100 millions) signifie que le fonds peut encore recevoir une avance égale à ce montant. Un écart négatif (p. ex. - 100 millions) indique la somme dépassant la limite des avances dont le fonds aurait besoin pour couvrir les dépenses planifiées, ou plutôt la somme à économiser ou à déplacer afin de rester dans la limite fixée.

alors uniquement bien plus tard. Par rapport au scénario 1, le risque des intérêts est ici nettement réduit, et l'endettement de la Confédération est limité à un minimum.

6.2.2.3 Scénario 3

Du point de vue du Conseil fédéral, le Ceneri est nécessaire pour faire de l'axe du St-Gothard une «ligne de plaine» à part entière. Il devrait donc être mis en exploitation en même temps que le tunnel de base du St-Gothard. Il permettrait également d'exploiter de manière optimale les investissements réalisés au St-Gothard. Le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau ferroviaire européen à grande vitesse (raccordement LGV) est le seul projet FTP non encore soumis à un arrêté fédéral ou à une loi fédérale. On ne lui a donc pas encore attribué d'investissements. Pour cette raison, la première phase du raccordement LGV devrait être réalisée en priorité et à court terme.

Afin de tenir compte de la situation actuelle des finances fédérales et de maintenir une marge minimale pour les projets prioritaires et nécessaires du point de vue des transports, le Conseil fédéral proposera, dans un message séparé, d'augmenter la limite des avances de 3,3–3,5 milliards de francs (nouvelle limite: 7,5–7,7 milliards, prix de 1995). Il faudra vérifier le montant exact au cours des travaux à approfondir. Ainsi, il sera possible de réaliser à temps les projets prioritaires du Ceneri et de la première phase du raccordement LGV. Cela étant, il faut vérifier s'ils présentent des possibilités d'économies, ce qui permettrait de limiter l'endettement de la Confédération.

Dans ce scénario, tous les autres projets FTP qui ne sont pas encore prêts à être réalisés sont soumis à un examen global et leur calendrier redéfini. Il s'agit notamment de la 2^e phase de la NLFA 1 (Zimmerberg et Hirzel), de la 2^e phase du raccordement aux LGV et de RAIL 2000, 2^e étape. Cet examen global permet en outre d'intégrer d'autres projets des transports publics en tenant compte de la convention sur les prestations 2007 – 2010, comme par exemple la gare souterraine de Zurich, le projet CEVA à Genève ou la liaison Stabio – Arcisate. Par ailleurs, les premières connaissances quant à la rentabilité de projets FTP importants (1^{re} étape de RAIL 2000, tunnel de base du Loetschberg) seront disponibles.

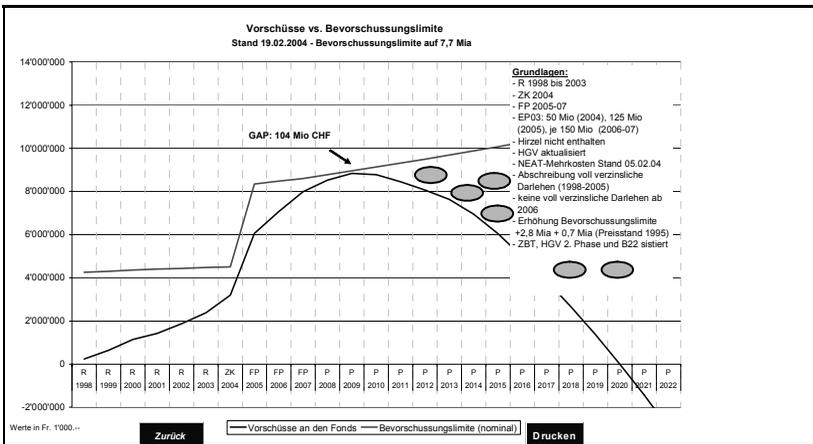
On procédera à l'examen global en tenant compte des conditions-cadres de la politique des transports et des finances du moment. On évaluera la rentabilité de tous les projets et leur utilité au niveau des transports. Le critère d'évaluation des projets sera de savoir si la Confédération pourra financer les coûts d'exploitation et les coûts subséquents. A cet effet, le Conseil fédéral mettra en consultation vers 2007/2008 un nouveau message sur tous les projets cités. Le crédit global initialement prévu (30,5 milliards de francs) ne sera pas dépassé. Si les coûts subséquents et d'exploitation ne peuvent pas être financés, il y aura lieu de redimensionner le tout. Dans ce scénario, le fonds FTP pourra vraisemblablement être clos en 2030.

Cette démarche est judicieuse aussi du point de vue politique des transports, car une nouvelle évaluation d'ici à 2007/2008 permettra de tenir compte d'évolutions importantes dans les transports:

- Effets de l'évolution européenne (p. ex. élargissement de l'UE vers l'Est, paquets ferroviaires UE, processus de concentration sur le marché du trafic ferroviaire)

- Effets de la mise en exploitation de la 1^{re} étape de RAIL 2000
- Effet de la politique de transfert et de l'augmentation de la RPLP
- Le cas échéant, effets de la mise en exploitation du tunnel de base du Loetschberg
- Evolution au tunnel de base du St-Gothard (date de la mise en exploitation, risques géologiques, évolution des coûts)
- Evolution du budget ordinaire des investissements
- Entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer 2

Une réévaluation globale est donc judicieuse du point de vue de la politique des transports et des finances. Le cas échéant, on peut y intégrer d'autres projets ou de nouvelles solutions pour le trafic d'agglomération. Le projet global permet d'élaborer un paquet d'investissements optimaux pour faire face aux futurs défis.



○ = projets à vérifier, nouveau message 2007/2008 (consultation)

Conclusion: du point de vue de la politique des finances, le scénario 1 n'est pas praticable. Le scénario 2 ne permet pas, jusqu'à nouvel avis, de réaliser des projets prêts à être construits tels que la 1^{re} phase du raccordement aux LGV ou le tunnel de base du Ceneri. Ces faits favorisent le scénario 3 qui constitue un compromis entre les intérêts des transports et ceux des finances. C'est pourquoi le Conseil fédéral proposera, dans un message séparé, d'augmenter temporairement la limite des avances de 3,3–3,5 milliards de francs (nouvelle limite: 7,5–7,7 milliards de francs, prix de 1995). De cette manière, il sera possible de réaliser dans les délais les projets prioritaires du Ceneri et de la 1^{re} phase des LGV. Tous les autres projets qui ne sont pas encore prêts à être réalisés – 2^e phase de la NLFA 1 (Zimmerberg et Hirzel), 2^e phase des LGV et RAIL 2000 2^e étape – seront en revanche soumis à un réexamen global. Le cadre global initialement prévu de 30,5 milliards de francs ne sera pas dépassé.

6.2.2.4 Autres mesures

Afin de diminuer les indemnités d'infrastructure qui grèvent les finances fédérales, il y a lieu d'examiner, dans le cadre des prochains travaux, quelles infrastructures seront encore nécessaires malgré les nouveaux projets FTP, autrement dit où il est possible d'effectuer des désinvestissements (p. ex. lignes de faite du Loetschberg et du St-Gothard).

6.2.3 Mesures économiques et mesures de pilotage du budget ordinaire

Comme on l'a expliqué, les coûts subséquents des nouvelles infrastructures soumettront la Confédération à des risques que l'on peut identifier. Elle pourra cependant faire en sorte que ces coûts grèvent moins fortement le budget ordinaire. Pour cela, les mesures suivantes s'imposent:

- Il faut fixer de manière plus restrictive les investissements inscrits au budget ordinaire. A l'avenir, aucun grand projet / investissement complémentaire ne sera financé par ce budget. Il est possible de déroger à cette règle, à condition de fournir des explications dans le cadre de la convention sur les prestations.
- Il faut renforcer le controlling et le pilotage de la convention sur les prestations, ce qui permet d'améliorer la surveillance du maintien de la qualité des infrastructures (à l'aide d'audits et de sondages réguliers). Il faut procéder à des tests réguliers de performance entre les entreprises dans le domaine de l'infrastructure.
- Il faut vérifier si la contribution de couverture du trafic longues distances peut être augmentée dans une plus grande mesure que celle qui est présentée dans le cas de référence. Cela délésterait davantage le budget ordinaire de la Confédération, mais grèverait celui des opérateurs du trafic longues distances.
- Il faut vérifier s'il y a lieu de renforcer les objectifs de productivité des infrastructures dans le cadre de la stratégie du propriétaire des CFF et de la convention sur les prestations..

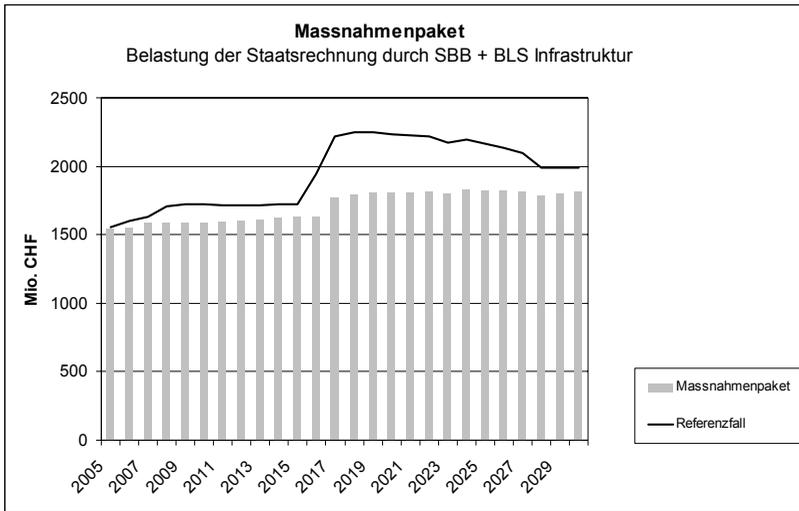
6.3 Répercussions des solutions proposées

6.3.1 Répercussions sur le compte financier de la Confédération

Les mesures prévues délésteront le compte financier de la Confédération par rapport au cas de référence, compte tenu de deux effets:

- Le besoin en indemnisations fédérales pour les coûts d'exploitation non couverts baissera (du moins n'augmente pas), car les comptes infrastructurels ne seront pas alourdis par des intérêts supplémentaires. Cela allègera le compte financier de la Confédération. En d'autres termes: on pourra éviter de futures charges supplémentaires.

- L'adaptation des règles de financement des tunnels ferroviaires – le percement est désormais financé à fonds perdu – fera baisser le besoin d'indemnités fédérales pour les amortissements. Comme pour les intérêts, le compte financier s'en trouvera délesté.



6.3.2 Répercussions sur le fonds FTP

Au cours des prochaines années, les dépenses prévues pour le programme initial de construction dépasseront les possibilités du fonds FTP (cf. chap. 6.2.2). Les mesures de pilotage des projets FTP sont donc inévitables – sauf si on augmente fortement la limite des avances. Cependant, cette hausse gonflerait en même temps considérablement le risque des intérêts du fonds.

Le Conseil fédéral recommande de procéder comme le décrit le scénario 3 (chap. 6.2.2.3). Bien que le besoin d'agir soit établi sur le plan de la politique des finances, il faut viser, à moyen et à long terme, un aménagement modéré de l'infrastructure ferroviaire. Les investissements imminents doivent être échelonnés et sélectionnés en fonction des besoins futurs. Il faut faire avancer les projets urgents et judicieux du point de vue politique des transports afin de les achever dans les délais. Dans l'optique des transports et de la politique, il est important de ne pas compromettre les projets, à savoir la 1^{re} phase de la NLFA 1, la 1^{re} étape de RAIL 2000 et la lutte contre le bruit. La 1^{re} phase du raccordement aux LGV et le tunnel du Ceneri, qui doivent être examinés en vue d'économiser des coûts, sont des projets urgents pour le trafic. Il faudrait les approuver au plus vite.

Les projets suivants doivent être soumis à un calcul de rentabilité interdisciplinaire ainsi qu'à des vérifications sur le plan des transports: 2^e phase des raccordements aux LGV, 2^e phase de la NLFA 1 (Zimmerberg, Hirzel) et 2^e étape de RAIL 2000. Tous ces grands projets ferroviaires seront présentés sous forme d'aperçu global dans un message séparé qui sera mis en consultation en 2007/2008. Cela étant, le

seuil du volume d'investissement prévu par le fonds FTP (30,5 milliards) ne sera pas dépassé. Lors de l'évaluation des projets, un des critères sera le financement des coûts d'exploitation et des coûts subséquents pour la Confédération. S'il n'est pas garanti, il faudra remettre en question le redimensionnement du volume global des investissements.

6.3.3 Répercussions sur les entreprises ferroviaires

La mise en œuvre du paquet de mesures libère les entreprises ferroviaires de leur obligation de rémunérer et de rembourser aux conditions du marché les prêts contractés. De cette manière, on garantit la solvabilité des chemins de fer.

Le paquet de mesures proposées et le mécanisme de compensation décrit au chap. 6.2.1 permet à la Confédération de garantir que les entreprises ferroviaires n'obtiennent que les moyens financiers nécessaires pour couvrir leur besoin en investissement. Si les entreprises devaient temporairement disposer d'un surplus de liquidités, celui-ci serait utilisé en faveur du budget ordinaire de la Confédération.

6.3.4 Répercussions sur la politique des transports

Si les mesures de pilotage du FTP recommandées par le DETEC et le DFF sont mises en pratique (scénario 3), cela permettrait d'amortir les répercussions politiques immédiates sur le plan des transports: les grands projets ferroviaires en cours de réalisation seront mis en exploitation comme prévu. En ce qui concerne les autres projets, il faudra réduire la vitesse de réalisation et procéder à des coupes. Cela étant, l'équilibre politique régional des projets FTP restera garanti. Les premières phases des grands projets NLFA, RAIL 2000 et LGV pourraient être réalisées, ce qui constituerait un premier pas important vers l'amélioration de l'infrastructure ferroviaire et de l'offre.

Par contre, il faudra accepter que tous les projets soumis à l'examen global subissent des retards. Les transports publics ne contribueront alors à réaliser les objectifs politiques que dans une mesure restreinte ou plus tard que prévu. L'ampleur des répercussions politiques varie d'un scénario à l'autre, et elles seraient les plus importantes dans le scénario 2. Ces conséquences, qui sont en cours d'examen, seront développées dans le message sur le financement de l'infrastructure ferroviaire, qui sera probablement soumis au Conseil fédéral en automne 2004. La décision relative à la marche à suivre ainsi qu'aux projets à réaliser reviendra alors au Parlement.

6.3.5 Répercussions sur la politique des finances

Les solutions présentées permettent à la Confédération d'optimiser le système existant de financement de l'infrastructure ferroviaire et d'atténuer les futurs pics de dépenses. Dans le domaine ferroviaire, le compte financier de la Confédération pourra être allégé par rapport au scénario de référence. Une fois les projets FTP mis en exploitation, les besoins financiers de l'infrastructure (exploitation et maintien de la qualité) augmenteront légèrement en raison de la croissance du réseau global et du trafic supplémentaire qui en découlera. Au total, les versements au titre de l'infra-

structure ferroviaire pourront être stabilisés dans le budget ordinaire au niveau de 2005 (renchérissement non compris).

Selon le scénario, l'endettement de la Confédération augmente plus ou moins fortement. De ce point de vue, le scénario 1 n'est pas praticable; le risque des intérêts devient trop grand vu les avances très élevées.

6.4 Droit / mise en œuvre

Diverses mesures sont prévues afin de mettre en œuvre les solutions proposées (cf. explications dans les chap. précédents). Plusieurs services sont compétents pour réaliser les différentes mesures (Parlement, Conseil fédéral, DETEC, OFT). Les propositions du groupe de travail OFT/AFF seront transmises en automne 2004 au Conseil fédéral et au Parlement sous forme d'un message. Celui-ci présentera la mise en œuvre exacte ainsi que les mesures juridiques et d'autres mesures ad hoc.

6.5 Solutions de rechange

Les entreprises ferroviaires ou à la Confédération sont appelées à prendre en charge les obligations inhérentes aux prêts portant intérêt et remboursables aux conditions du marché. Si les entreprises ferroviaires n'y parviennent pas – comme cela a été constaté – la Confédération peut choisir s'il faut imputer les dépenses au budget ordinaire ou au fonds FTP. La seule alternative à la voie proposée est donc d'augmenter fortement le budget ordinaire des transports publics par rapport à 2005: de 150 millions de francs supplémentaires à partir de 2007 jusqu'à 700 millions supplémentaires en 2018. De plus, il faudra prolonger la durée des conventions pour éviter l'insolvabilité des chemins de fer. Par ailleurs, il faudrait se détourner des principes introduits avec la réforme des chemins de fer 1 et du système actuel des prix du sillón; en effet, il faut que les secteurs infrastructurels des entreprises ferroviaires puissent obtenir des bénéfices afin de rémunérer et de rembourser les prêts. Le Conseil fédéral considère que cette option ne mène pas au but: il n'est ni supportable de grever encore plus le budget ordinaire fédéral, ni possible d'exploiter l'infrastructure ferroviaire de manière à obtenir des bénéfices étant donné les conditions-cadres politiques. Si les entreprises ferroviaires parviennent à obtenir d'importantes recettes supplémentaires grâce aux projets FTP, il y aura lieu de réduire en premier lieu les contributions fédérales pour l'infrastructure.

7 Conclusions

Le présent rapport concernant les surcoûts relatifs au crédit supplémentaire et la libération partielle des fonds bloqués de la deuxième phase de la NLFA 1 résume tous les faits actuellement connus sur la NLFA et sur le financement de l'infrastructure ferroviaire. Il est transmis sous cette forme au Parlement afin de servir de base aux décisions sur la marche à suivre en ce qui concerne le crédit supplémentaire et la libération partielle des fonds bloqués de la deuxième phase de la NLFA 1. Il fournit de surcroît les premiers points de repère concernant l'adaptation du financement de l'infrastructure ferroviaire.

7.1 Crédit supplémentaire

En ce qui concerne le crédit supplémentaire et la libération partielle de la 2^e phase de la NLFA 1, la situation n'est pas dramatique une fois que l'on connaît toutes les conditions-cadres. Il est possible de financer les coûts des quatre années à venir sans modifier l'arrêté fédéral, à condition qu'il n'y ait pas d'accumulation d'événements majeurs. Un événement entraînant des coûts subséquents de l'ordre de 100 millions de francs serait encore absorbable dans le cadre du crédit supplémentaire de 900 millions sans qu'il soit nécessaire d'engager des mesures de gestion considérables. Toutefois, s'il fallait réaliser, p. ex. pour la technique ferroviaire du tunnel de base du St-Gothard, une solution de repli supplémentaire comme au Loetschberg ou si de nombreuses adjudications s'avéraient désavantageuses (le cas échéant, surcoûts estimés à 300 millions), le Conseil fédéral devrait demander au préalable un crédit supplémentaire.

Par ailleurs, l'OFT et ATG disposent de possibilités de pilotage. Cela étant, le début des travaux au tunnel de base du Ceneri est une question importante. Les modifications de projet qui se profilent permettent de conclure que les dossiers nécessaires (projets de construction et approbation des plans) ne seront pas disponibles à la mi-2005: la construction du tunnel sera vraisemblablement retardée d'une année. Dans ce cas, la phase critique du financement ne sera atteinte qu'en 2009.

C'est pourquoi le Conseil fédéral demande dans un premier temps un crédit supplémentaire de 900 millions, conformément au message du 10 septembre 2003. Ce montant suffit à financer les adjudications jusqu'en 2008. En 2007/2008, le Conseil fédéral soumettra au Parlement un nouveau message basé sur les connaissances que l'on aura à ce moment-là et qui contiendra moins d'impondérables qu'actuellement: en effet, la construction du tunnel de base du Loetschberg sera terminée et la nouvelle ligne en exploitation. Quant au tunnel de base du St-Gothard, plus de 80 % seront excavés et une grande partie des difficultés géologiques traversées. Le tunnel du Ceneri se trouvera également en construction. C'est donc en connaissance de cause que le Conseil fédéral examinera la marche à suivre en 2007/2008 (p. ex. équipement complet ou partiel du tunnel de base du Ceneri, estimation des coûts finals probables) et qu'il demandera le reste du crédit supplémentaire destiné à achever les travaux.

7.2 Coûts

Au 31 décembre 2003, les coûts finals probables de l'ensemble des projets de la NLFA se chiffraient à 15 811 millions de francs. Ils ont augmenté de 800 millions pas rapport au dernier rapport établi à la mi-2003 (15,01 milliards). Avec les réserves, ils dépassent de 1,1 milliard de francs le crédit global de la NLFA (14 704 millions de francs).

L'analyse de la plage de dispersion des coûts permet de conclure que les coûts finals pourraient dévier, selon les connaissances actuelles, de 1,4 milliard de francs par rapport aux coûts finals prévus établis.

Au total, l'OFT estime le risque des coûts résiduels à 1,4 milliard de francs, ce qui correspond à la plage de dispersion établie lors du contrôle des coûts finals probables.

7.3

Réserves

Le Conseil fédéral approuve la gestion des réserves introduite avec le nouveau crédit global de la NLFA. Les risques non prévisibles (géologie, terrain de construction, etc.) justifient la libération des réserves pour couvrir les surcoûts inhérents à ces risques. Cette libération est également due à des améliorations entraînant une plus-value des projets: sécurité adaptée au dernier état de la technique, tracé optimal, etc.

7.4

Pilotage du projet et communication

Le controlling introduit a fait ses preuves. En plus du contrôle permanent effectué sur les lieux par les maîtres d'ouvrage, un contrôle du suivi est nécessaire au niveau des autorités. Lors de phases durant lesquelles les processus politiques se déroulent parallèlement, comme p. ex. le traitement de crédits supplémentaires au niveau parlementaire, la Confédération et les maîtres d'ouvrages intensifieront dorénavant leur activité d'information par rapport à la DSN. Il s'agit notamment de formaliser les contacts qui étaient informels jusqu'ici. En même temps, il faut harmoniser plus étroitement la communication entre la Confédération et les maîtres d'ouvrage en vue de ces situations. La stratégie de communication de la NLFA fournira les instruments de pilotage nécessaires.

Les rapports semestriels (rapports sur l'état d'avancement de la NLFA) ont fait leurs preuves. Ils permettent de déclarer correctement les événements et de saisir à temps l'état d'avancement du projet entre les périodes sous revue. L'OFT est chargé de préciser les objectifs en matière de déclaration des événements, notamment en ce qui concerne les coûts et les finances.

7.5

NLFA 1, 2^e phase

Il faut réaliser le tunnel de base du Ceneri. Les travaux devraient être lancés en 2006 (travaux préparatoires dès 2005), pour autant que les plans et les documents puissent être approuvés et que les moyens financiers soient disponibles dans le fonds pour les grands projets ferroviaires.

Le projet initial du tunnel – un tube à deux voies sans issues de secours – n'est pas compatible avec les normes de sécurités actuelles. De ce fait, les économies potentielles d'un changement de système seraient nettement inférieures à ce que l'on prétend. Même le système prévu au départ (tube à deux voies) ne pourrait être approuvé qu'avec des issues de secours onéreuses.

La décision du Conseil fédéral d'opter pour un système à deux tubes à une voie est confirmée.

Le projet mis à l'enquête actuellement présente deux tubes. Il est possible de considérer parallèlement les travaux ultérieurs et la possibilité d'équiper un ou deux tubes. La décision ad hoc devra être prise au plus tard en 2008, c.-à-d. en même temps que le message relatif à un deuxième crédit supplémentaire qui définira également la technique ferroviaire du tunnel de base du Ceneri.

7.6 Renonciation et compensations

Le tunnel de base du Zimmerberg et le tunnel de l'Hirzel sont reportés et font partie de la phase 2, bloquée, de la NLFA 1. Ce n'est que vers 2007/2008, dans le cadre de la vue d'ensemble sur les grands projets ferroviaires, que l'on décidera de renoncer ou non à certaines parties du projet.

Il faut continuer d'examiner intensément les possibilités de compensation et de les mettre en œuvre lorsque c'est possible. L'OFT informe la DSN des connaissances acquises à l'occasion des réunions ordinaires.

7.7 Message sur le financement de l'infrastructure ferroviaire

Les solutions proposées par le Conseil fédéral allègent le compte financier de la Confédération. Elles grèveront par contre le fonds FTP. Il faut par conséquent étendre dans le temps les projets FTP. Le Conseil fédéral soumettra ces solutions au Parlement, vraisemblablement en automne 2004, sous forme d'un message séparé. Il faut harmoniser les objectifs en matière de politique des transports et des finances. Il doit être possible d'aménager de façon modérée l'infrastructure ferroviaire même si les finances fédérales traversent une période difficile.

Vu la nouvelle situation du fonds FTP, les projets non encore entamés doivent être repensés et le calendrier réorganisé. Une vue d'ensemble sur le plan de la politique des finances et des transports s'impose. En d'autres termes, il s'agit de soumettre à un examen global, selon la solution proposée par l'OFT et le DFF, tous les projets FTP qui ne sont pas encore prêts à être réalisés (2^e phase de la NLFA 1, RAIL 2000 2^e étape et 2^e phase du raccordement aux LGV). En 2007/2008, un nouveau message englobant tous les projets cités sera mis en consultation.

Liste des questions et des demandes, ainsi que de leurs auteurs

Questions / demandes	Source
Responsabilité des divers participants au projet	CTT-N: 4 / 3
Analyse des surcoûts, responsabilités	Lettre CFin- E 13.2.04
Engagement accru du CF dans la surveillance	Lettre CFin-E 13.2.04
«Distinction transparente entre les surcoûts des modifications de projet et les réserves proprement dites»	Schreiben KVF-S 17.2.2004
Flux des informations concernant la «surprise des surcoûts»	DSN 9.2.04
Gestion des réserves: Précisions	DSN 9.2.04
Directives claires confirmées par OFJ/AFF	
Marge de manœuvre politique	
Comment le CF et l'OFT peuvent-ils fixer des priorités?	DSN 9.2.04
Relations publiques	DSN 9.2.04
Les accusations sont inopportunes	
Les compensations ne sont jamais terminées	
Commenter l'indice de renchérissement	
Définition de l'utilisation des réserves	CTT-N: 4 / 3
Financer des modifications de projet par des réserves réduit la transparence.	Lettre CFin-E 13.2.04
Le Parlement doit approuver une par une les grandes extensions du projet.	Lettre CFin-E 13.2.04
«Possibilités de compensation et de renonciation pour les projets NLFA planifiés ou en cours»	Lettre CTT-E 17.02.2004
Estimations des risques (géologie, adjudications, technique)	CTT-N: 4 / 3
Nécessité effective des tunnels de Zimmerberg, de l'Hirzel et du Ceneri	CTT-N: 4 / 3
Eventuels objets pouvant être supprimés	CTT-N: 4 / 3
Possibilités de compensation	CTT-N: 4 / 3
Uri «montagne long» – option réellement nécessaire?	CTT-N: 4 / 3
Potentiel d'économie	
Besoins d'investissement pour l'alimentation en énergie des trains marchandises lourds sur les deux axes	CTT-N: 4 / 3
Présentation compréhensible et transparente des coûts actuels de la NLFA	Lettre CFin-E 13.2.04
Postulat 03.3583 (vérification globale de la réalisation des projets FTP): rapport intermédiaire pour l'été 2004	Lettre CFin-E 13.2.04

Questions / demandes	Source
«vérification globale de la réalisation des projets FTP (postulat 03.3583 CTT-E)»	Lettre CTT-E 17.02.2004
«Indication des surcoûts actualisés et de leur évolution»	Lettre CTT-S 17.02.2004
Coûts: confirmer les chiffres	DSN 19.2.04
Attribuer clairement les surcoûts	DSN 19.2.04
Coûts: La transparence est importante.	DSN 19.2.04
Illustrer la précision des coûts	DSN 19.2.04
Marge de manoeuvre du Parlement: TBZ, Hirzel et Uri: marge élevée Ceneri: faible marge, sécurité, importance e la sécurité	DSN 19.2.04
Les délais finals sont-ils corrects	DSN 19.2.04
Importance de la sécurité: Expertise PO SiB-At Evaluation différenciée des accidents routiers et ferroviaires	DSN 19.2.04
Combien coûte le système du controlling	DSN 19.2.04
Répercussions financières en cas de non-remboursement des prêts par les chemins de fer	CTT-N: 4 / 3
Coûts d'exploitation de la future NLFA et centres de frais	CTT-N: 4 / 3
Rentabilité de la NLFA	CTT-N: 4 / 3
Uri «montagne long» – option réellement nécessaire? Potentiel d'économie	CTT-N: 4 / 3
«Présentation compréhensible et transparente des coûts actuels de la NLFA»	Lettre CFin-E 13.2.04
Postulat 03.3582 (FTP:financement des coûts subséquents): rapport intermédiaire pour l'été 2004	Lettre CFin-E 13.2.04
«Explication contraignante du CF sur la mesure dans laquelle les conditions de financement de la NLFA, fixée dans l'arrêté sur le transit alpin (art. 14) peuvent être remplies et sur les conséquences financières qu'il faut en tirer»	Lettre CFin-E 13.2.04
«Coûts subséquents, postulat 03.3482 CTT-E)»	Lettre CTT-E 17.02.2004
«Il y a lieu de présenter au CF un aperçu financier de tous les projets de construction des transports publics, décidés ou à décider, notamment à propos des futurs coûts d'exploitation et d'entretien et de la future augmentation de l'indemnité à la charge de la Confédération.»	Co-rapport DFJP 17.2.04

Questions / demandes	Source
Rapport du CF contentant: Etat intermédiaire du financement de l'infrastructure financière Etat intermédiaire de la situation globale du fonds FTP	Prise de position DETEC sur co-rapport DFJP
Finances: confirmer les chiffres	DSN 19.2.04
Avenir des tronçons de montagne surtout au St-Gothard et au Ceneri (responsabilités)	CTT-N: 4 / 3
Un «nouveau projet» du CF (libération)	CTT-N: 4 / 2 et 5 / 2
Un «nouveau projet» du CF (crédit additionnel)	CTT-N: 4 / 2 et 5 / 2
Comment communiquer le crédit additionnel aux Conseils, aux commissions et au public	DSN 19.2.04

Organisation: réglementations des compétences

Compétence selon l'art. 196, ch. 3, al. 2 à 4, disp. trans. Cst.

² Pour financer les grands projets ferroviaires, le Conseil fédéral peut:

- a. jusqu'à l'entrée en vigueur de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations ou à la consommation prévue à l'art. 85 utiliser le produit total de la redevance forfaitaire sur les poids lourds prévue à l'art. 196, ch. 2, et à cet effet augmenter le taux de la redevance de 100 % au plus;
- b. utiliser deux tiers au plus du produit de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations ou à la consommation prévue à l'art. 85;
- c. utiliser les fonds provenant de l'impôt sur les huiles minérales prévu à l'art. 86, al. 3, let. b, pour couvrir à raison de 25 % les coûts occasionnés par les lignes de base de la NLFA;
- d. prélever des fonds sur le marché des capitaux, jusqu'à concurrence de 25 % au plus des coûts occasionnés par les projets de la NLFA, RAIL 2000 et le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance;
- e. relever de 0,1 point tous les taux de l'impôt sur la valeur ajoutée (y compris le supplément) prévus à l'art. 196, ch. 14, et fixés à l'art. 130;
- f. faire appel aux possibilités d'un financement complémentaire privé ou

³ Le financement des grands projets ferroviaires mentionnés au 1^{er} al. est assuré par un fonds juridiquement dépendant de la Confédération et doté d'une comptabilité propre. Les ressources provenant des redevances et impôts mentionnés à l'al. 2 sont comptabilisées dans le compte financier de la Confédération et versées au fonds durant la même année. La Confédération peut accorder des avances au fonds. L'Assemblée fédérale édicte le règlement du fonds sous la forme d'une ordonnance.

⁴ Les quatre grands projets ferroviaires mentionnés à l'al. 1 sont régis par des lois fédérales. La nécessité de chaque grand projet doit être globalement établie, de même que l'état d'avancement de sa planification. Dans le cadre du projet de la NLFA, les différentes phases de la construction doivent figurer dans la loi fédérale y relative. L'Assemblée fédérale alloue les fonds nécessaires par des crédits d'engagement. Le Conseil fédéral approuve les étapes de la construction et détermine le calendrier.

Compétences selon les art. 19 et 20 de l'arrêté sur le transit alpin

Art. 19 Surveillance et contrôle

¹ Le Conseil fédéral assure la surveillance et le contrôle du projet de la NLFA.

² Il peut charger un organe consultatif de l'évaluation de questions essentielles relatives au projet.

Art. 20 Rapport et haute surveillance

¹ Chaque année, pour la première fois en 1992, le Conseil fédéral informe les Chambres fédérales sur:

- a. l'état de réalisation du projet;
- b. les dépenses effectuées et imputées sur la base des crédits d'engagement octroyés;
- c. la charge qui en a résulté pour la Confédération et les coûts que celle-ci devra vraisemblablement supporter durant les cinq années suivantes.

² Chaque fois qu'il sollicite un nouveau crédit, il informe en outre les Chambres fédérales sur:

- a. les coûts globaux prévus pour la réalisation du projet;
- b. le calcul de rentabilité mis à jour.

³ La haute surveillance de l'Assemblée fédérale est exercée par la délégation de surveillance de la NLFA. Celle-ci est constituée de membres des commissions des finances, des commissions de gestion et des commissions des transports et des télécommunications des deux Chambres. Dans le cadre du présent arrêté, la délégation de surveillance de la NLFA exerce les droits et respecte les obligations inscrites aux art. 51, 154 et 155 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement 2.3 4

⁴ Les commissions des finances, les commissions de gestion et les commissions des transports et des télécommunications des deux Chambres délèguent chacune deux de leurs membres à la délégation de surveillance de la NLFA. La présidence est exercée pendant un an à tour de rôle par un député du Conseil national et par un député du Conseil des Etats. Pour le reste, la délégation se constitue elle-même.5

⁵ La délégation de surveillance de la NLFA fait annuellement rapport sur la surveillance qu'elle exerce aux commissions des finances, aux commissions de gestion et aux commissions des transports et des télécommunications des deux Chambres.

Compétences selon les art. 3 et 4 de l'arrêté sur le financement du transit alpin

Art. 3

Le Conseil fédéral gère le crédit global. Il peut notamment:

- a. procéder à des mutations mineures entre les crédits d'objet mentionnés à l'art. 1, let. a à g;
- b. libérer les crédits d'objet par tranches;
- c. libérer des réserves (art. 1, let. h) en faveur de crédits d'objet dont il est attesté que les surcoûts ne peuvent pas être compensés par d'autres moyens, ainsi que pour stabiliser la situation financière;
- d. augmenter le crédit global à raison du renchérissement attesté, de la TVA et des intérêts intercalaires;
- e. négocier, à l'intérieur du crédit global, des solutions de financement spécifiques ayant pour but d'améliorer la rentabilité des ressources publiques et privées investies pour les NLFA.

Art. 4

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication rend compte chaque semestre de l'avancement des travaux de construction et l'évolution des coûts à la délégation des finances des deux conseils et à la délégation chargée de la surveillance de la NLFA.

Compétences selon les art. 1, 2, 6, 8, 9 et 11 de l'ordonnance sur le transit alpin:

Art. 1 Compétences

¹ Les projets NLFA selon l'art. 5^{bis} de l'arrêté sur le transit alpin sont réalisés par les entreprises suivantes (constructeurs):

- a. axe du Saint-Gothard: Chemins de fer fédéraux (CFF), la planification et la réalisation de l'ouvrage devant être confiées à une organisation chargée de ce projet.
- b. axe du Loetschberg: BLS Chemin de fer du Loetschberg SA (BLS), la planification et la réalisation de l'ouvrage devant être confiées à une organisation chargée de ce projet.
- c. raccordement de la Suisse orientale (tunnel de base du Zimmerberg et liaison entre la ligne de la rive gauche du lac de Zurich et celle du Saint-Gothard): CFF, la planification et la réalisation de l'ouvrage ou des parties de celui-ci devant être confiées à l'organisation de projet désignée à la let. a.
- d. aménagements de la ligne Saint-Gall–Arth-Goldau: CFF, Chemin de fer suisse du Sud-Est (SOB) et Chemin de fer Lac de Constance–Toggenburg (BT).
- e. aménagements de la Surselva: Chemin de fer Rhétique (RhB) et Chemin de fer Furka Oberalp (FO).

² Les CFF et le BLS réalisent en outre les adaptations du reste du réseau ferroviaire selon l'art. 9 de l'arrêté sur le transit alpin.

³ Les constructeurs appliquent les directives et les prescriptions des autorités fédérales; ils tiennent compte des intérêts des futurs exploitants.

Art. 2 Utilisation des crédits

¹ Lors de la planification et de la réalisation des projets NLFA, les constructeurs sont tenus de faire un usage ménager des fonds alloués par la Confédération.

² Les constructeurs doivent contrôler en permanence les mesures destinées à respecter les divers crédits d'objet en vertu de l'arrêté du 8 décembre 1999 sur le financement du transit alpin¹ et les appliquer sous réserve d'une modification de projet soumise à approbation. Les travaux correspondants doivent être documentés.

³ S'il est prévisible que les divers crédits d'objet ne peuvent pas être respectés, les constructeurs sont tenus de présenter des mesures de compensation à l'Office fédéral des transports (office fédéral). Ils indiqueront notamment les conséquences sur la commande de la Confédération.

Art. 6 Information

¹ Lors de la planification et la réalisation des projets NLFA, les constructeurs informent et consultent régulièrement les cantons, les régions et les communes concernés. L'office fédéral et, si nécessaire, d'autres services fédéraux doivent être consultés.

² Après accord avec l'office fédéral, le constructeur assure l'information et les relations publiques concernant les projets qui lui sont confiés.

Art. 8 Tâches

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (département) a notamment les tâches suivantes:

- a. représenter les intérêts de la Confédération en tant que commanditaire des projets NLFA;
- b. édicter des directives sur la surveillance et la gestion des projets, ainsi que sur les rapports;
- c. diriger, après consultation des services fédéraux concernés, les négociations relatives à la conclusion de la convention entre la Confédération et les constructeurs, dans la mesure où cette tâche n'est pas confiée à l'office fédéral.

Art. 9 Directives du département

¹ Les directives du département relatives à la surveillance et à la gestion des projets, ainsi qu'aux rapports portent notamment sur les points suivants:

- a. la structuration uniforme et transparente du projet NLFA;
- b. la structure et la tenue des comptes;
- c. la forme, le contenu et la périodicité des rapports.

² Après accord avec le département, l'office fédéral peut réduire de manière appropriée, dans les cas où cela se justifie, les exigences des directives applicables aux projets visés à l'art. 1, al. 1, let. d et e.

Art. 11 Tâches

¹ L'office fédéral assume toutes les tâches fédérales liées à la réalisation des projets NLFA et concernant la gestion et la surveillance du projet, ainsi que les rapports prévus par l'arrêté sur le transit alpin, si d'autres services fédéraux ne sont pas compétents en la matière.

² Ses tâches comprennent notamment:

- a. la mise en oeuvre des directives du département relatives à la gestion et à la surveillance du projet, ainsi qu'aux rapports;
- b. la gestion et le contrôle des crédits approuvés par le Parlement à l'intention du Conseil fédéral, y compris la répartition des fonds à l'intérieur des crédits d'objet selon l'arrêté du 8 décembre 1999 sur le financement du transit alpin;

- c. l'administration du fonds des grands projets ferroviaires selon le règlement du fonds du 9 octobre 19982, notamment la préparation de la demande que le Conseil fédéral présente au Parlement pour les prélèvements annuels sur le fonds;
- d. la détermination de l'indice du renchérissement selon l'art. 12;
- e. les rapports à la délégation de la surveillance de la NLFA (art. 20, al. 3 et 4, de l'arrêté sur le transit alpin) et aux autres commissions parlementaires;
- f. la décision concernant la réalisation des mesures de compensation;
- g. l'instruction concernant la procédure d'approbation au niveau du plan sectoriel et de l'avant-projet, ainsi que, sur mandat du département, au niveau des projets mis à l'enquête;
- h. la coordination entre les constructeurs;
- i. la coordination des projets NLFA avec les tâches des autres services fédéraux.

³ Par ailleurs, l'office assure la surveillance ordinaire prévue par la législation ferroviaire lors de la réalisation des projets NLFA.

Compétences selon les conventions AlpTransit avec les exploitants et les maîtres d'ouvrage:

aa) Confédération – maîtres d'ouvrage CFF / BLS

Art. 4 Obligation des CFF de transférer le mandat

¹ Les CFF s'engagent à transférer à leur filiale AlpTransit Gothard SA tous les droits et obligations nécessaires à l'établissement des plans et à la construction de l'infrastructure mentionnée à l'art. 2, al. 1.

² *AlpTransit Gothard SA est entièrement responsable envers la Confédération de l'établissement des plans et de la construction de l'infrastructure mentionnée à l'art. 2, al. 1, ainsi que du respect de l'enveloppe financière.*

Art. 8 Sauvegarde des intérêts du gestionnaire

¹ Les CFF représentent envers AlpTransit Gothard SA les intérêts du gestionnaire de l'infrastructure mentionnée à l'art. 2, al. 1, en tenant compte de la commande de la Confédération et des projets publiés et approuvés.

² Ils doivent faire en sorte qu'il demeure possible de transférer la gestion de l'infrastructure à un tiers.

³ *Ils répondent envers la Confédération de la bonne sauvegarde des intérêts.*

bb) Confédération – maîtres d’ouvrage ATG / BLS AT

Art. 3 Commande de la Confédération

¹ *ATG s’engage à planifier et à réaliser l’infrastructure mentionnée à l’art 2 ci-dessus conformément à la commande de la Confédération.*

² La commande de la Confédération porte sur les prestations ainsi que sur les objectifs en matière de coûts et de délais mentionnés en annexe (y compris les standards).

Art. 4 Responsabilité d’ATG

¹ *ATG est responsable envers la Confédération de la planification et de la réalisation soignées de l’infrastructure mentionnée à l’art 2 ci-dessus conformément à la commande de la Confédération, ainsi que de l’emploi efficace des moyens financiers mis à disposition.*

² La responsabilité de la société est définie par les dispositions légales.

Art. 5 Attribution des risques

¹ *ATG est seule responsable de tous les risques en rapport avec la planification et la construction de l’infrastructure mentionnée à l’art 2 ci-dessus.*

² *Sont exceptés de sa responsabilité les risques suivants, dont la Confédération est responsable:*

- modifications des commandes de la Confédération
- modifications de l’arrêté FTP, de l’arrêté sur le transit alpin, du règlement du fonds et de l’arrêté sur le financement du transit alpin;
- retards dans les procédures d’approbation du plan sectoriel et des avant-projets pour des raisons politiques justifiées par ATG;
- retard dans la mise à disposition des moyens financiers nécessaires ou non-fourniture desdits moyens;
- risques dépendant de la nature du sol dans la mesure où les conditions réelles ne correspondent pas aux pronostics des rapports géologiques (y compris la marge de variation) au niveau du projet de construction.

³ La gestion des risques est régie par le chap. 16 de la directive sur le contrôle de la NLFA.

Art. 6 Intérêts du gestionnaire

¹ ATG doit tenir compte des intérêts du gestionnaire lors de la planification et de la construction.

² Ceux-ci sont représentés par les Chemins de fer fédéraux SA (CFF) qui tiennent compte de la commande de la Confédération ainsi que des projets approuvés mis à l’enquête.

Art. 7 Direction du projet

¹ La Confédération dirige le projet en se conformant à la directive sur le contrôle de la NEAT. ATG l’y aide en lui garantissant l’accès à ses documents.

² La Confédération exerce en outre la surveillance de la planification, de la construction et du financement de l'infrastructure.

Compétences selon l'art. 1.1 et les art. 6.1, 6.2 de la directive du DETEC sur le contrôle de la NLFA³⁹

Art. 1.1 Objectif

¹ Par la présente directive, le DETEC veut soutenir le projet global AlpTransit et garantir que les services fédéraux compétents puissent remplir notamment les tâches suivantes avec efficacité:

- piloter le projet et gérer les finances du projet global AlpTransit.
- surveiller le projet, assurer la coordination entre les maîtres d'ouvrage et garantir les rapports sur le projet global AlpTransit.

² Pour cela, on exige surtout des informations sur le projet, on fixe des objectifs et on procède à des contrôles.

Art. 6.1 But

Les rapports sur le projet global AlpTransit sont présentés rapidement, régulièrement et de manière uniforme.

Art. 6.2 Rapports

¹ Les rapports sont présentés chaque semestre, chaque année ou après un événement extraordinaire selon les types de rapports ci-après:

Type 1: rapport d'étape semestriel de l'OFT sur la NLFA

Type 2: rapport d'étape semestriel des maîtres d'ouvrage

Type 3: rapport des maîtres d'ouvrage en cas d'événements extraordinaires

Type 4: rapport annuel sur les investissements des maîtres d'ouvrage (rapport de gestion prévu par le droit des sociétés anonymes, avec compte de résultats et bilan)

³⁹ Version 4.00 vom 30. April 2002

Réserves

L'art. 3 de l'arrêté sur le financement du transit alpin délègue la gestion du crédit global NLFA du Parlement au Conseil fédéral. Dans le cadre des fonds libérés par le Parlement, le Conseil fédéral peut notamment débloquer des réserves en faveur de crédits d'objet s'il est prouvé que le surcoût survenu ne peuvent être compensés par d'autres mesures et que le déblocage est nécessaire pour stabiliser la situation financière. La délégation de compétences au Conseil fédéral se justifie sur le plan pratique et des prérogatives. Le message sur le nouveau crédit global NLFA relève que cette délégation ne touche pas les prérogatives politiques et législatives du Parlement: les arrêtés fédéraux régissent le mandat concernant la réalisation de la NLFA. Le Conseil fédéral est donc tenu d'utiliser les réserves exclusivement pour des modifications de projets qui s'imposent pour des raisons de sécurité et de construction. Les modifications qui vont au-delà des projets décidés exigent une décision du législateur. Cette répartition est judicieuse, étant donné que la décision de libérer des réserves dépend en premier lieu de facteurs techniques et financiers. Elle est donc conforme à l'échelon d'exécution du Conseil fédéral, du Département ou de l'office. Ce modèle permet aussi de réagir plus rapidement aux développements technologiques et de les inclure dans le projet. Cela accroît la souplesse de la direction du projet⁴⁰.

Le Conseil fédéral peut donc libérer des réserves dans les cas suivants:

- facteurs impondérables sur le plan de la géologie et de la technique de construction,
- évolutions de la technique (ferroviaire) (art. 3^{bis} de l'arrêté sur le transit alpin,
- prévention des retards dans le déroulement des travaux,
- exigences sécuritaires accrues,
- respect de la marge de dispersion des coûts (cf. chiff. 2.4.3),
- stabilisation du paquet financier (art. 3 de l'arrêté fédéral sur le nouveau crédit global NLFA).

Utilisation des réserves

La NLFA est un projet qui se développe en permanence sur la base d'une longue période de planification et de construction. Les nouvelles connaissances acquises du point de vue de la construction et de la sécurité doivent être prises en compte au niveau de l'exécution. C'est ce que prescrit expressément l'art. 3^{bis} de l'arrêté sur le transit alpin⁴¹: on a donc mis en place les moyens permettant d'optimiser le projet et d'ouvrir plus tard une transversale alpine moderne et performante.

⁴⁰ Pour des explications supplémentaires sur les deux modèles en discussion à l'époque, voir le chiffre 142.1 du message du 31 mai 1999 sur le nouveau crédit global NLFA: FF 1999 6599.

⁴¹ Art. 3^{bis}, ch.1: ... les derniers progrès techniques seront appliqués à sa réalisation ...

Les réserves ont été utilisées pour que le projet global NLFA soit durant toute sa durée de réalisation mis en oeuvre en fonction des dernières connaissances en matière de construction et de sécurité.

Flux des informations entre la Confédération et les maîtres d'ouvrage

Réunions de coordination et d'entre l'OFT et les maîtres d'ouvrage

Extrait de la DCN, chap. 5

5.3 Réunions de gestion et d'information

5.3.1 Typologie des groupes

La gestion stratégique des projets se fait à deux niveaux:

FGBB: Le *groupe de direction de la construction et de l'exploitation* garantit que le projet global s'insère bien dans la politique des transports suisse et internationale. Les principales questions abordées sont la mise en service, l'exploitation de nouvelles installations d'infrastructure et le régime d'exploitation.

PKB: Le *groupe Planification et coordination de la construction* vise à coordonner la mise en oeuvre du projet global AlpTransit et à coordonner la planification et l'exécution. Les thèmes importants sont le financement, la communication, la technique de construction et la technique ferroviaire.

L'OFT convoque les groupes d'information et de collaboration suivants:

BD: Les cantons concernés sont réunis dans les délégations des autorités. Ils sont représentés par les conseillers d'Etat compétents et les chefs des services administratifs/offices intéressés. Dans le groupe BD, l'OFT et les maîtres d'ouvrage renseignent les cantons et traitent les affaires ayant des incidences sur les coûts.

G: Les entretiens entre l'OFT et ATG ou entre l'OFT et BLS AT servent à échanger régulièrement des informations au niveau de la direction des divers ouvrages. Ils permettent d'aborder en commun les tâches en suspens.

VK: Des *réunions de coordination des procédures* ont lieu pour que les participants puissent discuter des questions de procédure en suspens.

Outre ces réunions, d'autres séances peuvent être convoquées à la demande de l'OFT ou des maîtres d'ouvrage.

5.3.2 Groupe de direction pour la construction et l'exploitation (FGBB)

Tâches: – Information sur l'état des travaux de construction, la mise en service, l'environnement en matière de transports

Participants: – Coordination construction/exploitation/Rail 2000, 2^e étape/raccordements grande vitesse
– Détermination des mesures à prendre
– Octroi des mandats
– OFT (direction), maîtres d'ouvrage (ATG, BLS ST), exploitants (CFF, BLS), AFF, DETEC

Fréquence: – 2 x par année

- 5.3.3** Planification de la coordination de la construction (PKB)
- Tâches: – Informations sur l'état de la construction / problèmes / risques
– Décisions sur la gestion du projet
– Coordination St-Gothard / Loetschberg / autres
– Planification de la communication des organismes politiques
- Participants: – OFT (direction), maîtres d'ouvrage (ATG, BLS AT), autres participants selon l'ordre du jour
- Fréquence: – 4–6 x année
- 5.3.4** Délégation des autorités (BD)
- Tâches: – Informations données par l'OFT sur les affaires de politique des transports
– Informations données par les maîtres d'ouvrage sur l'état des ouvrages de la NLFA
– Communications des cantons
– Traitement des problèmes spécifiques aux cantons
– Préparation des décisions des collectivités cantonales
- Participants: – OFT (direction), maîtres d'ouvrage (ATG, BLS AT), chemins de fer
– Cantons concernés (membres des gouvernements concernés et hauts fonctionnaires)
- Fréquence: – 2 x année
- 5.3.5** Entretiens OFT-ATG et OFT-BLS AT (G)
- Tâches: – Garantir, par la Confédération et les maîtres d'ouvrage, les informations en cas de décisions de gestion importantes
– Echanges réguliers d'informations au niveau de la direction
– Eviter / éliminer les malentendus
– Régler les questions en suspens
– Déterminer les mesures à prendre
- Participants: – Axe du St-Gothard: chef de section at, président de la direction de ATG, autres participants selon l'ordre du jour
– Axe du Loetschberg: chef de section at, président de la direction de BLS AT, autres participants selon l'ordre du jour
- Fréquence: – Tous les deux mois
- 5.3.6** Coordination des procédures (VK)
- Tâches: – Coordination des délais
– Mise au point des questions pertinentes pour la procédure
– Situation et problèmes de mise en oeuvre des charges
– Déterminer les mesures à prendre et fixer des délais
- Participants: – Axe du St-Gothard: OFT , ATG, autres participants selon ordre du jour
– Axe du Loetschberg: OFT , BLS AT, autres participants selon ordre du jour
- Fréquence: – Tous les 2–3 mois (ou selon les besoins); peut, le cas échéant, être intégré partiellement dans G.

ATG informe l'OFT (et la DSN)

Déclarations standardisées d'ATG

Date	Média	Contenu
14.07.03	Déclaration d'événement	Géologie défavorable à Bodio: pas d'indication sur les coûts
Août 03	Rapport d'étape	ATG annonce des coûts finals vraisemblables de 9095 millions au 30.06.03. L'OFT augmente les coûts finals vraisemblables d'ATG de 170 millions qui correspondent à des risques déclarés résultant du projet de détail aération/refroidissement et de la révision du calendrier. Total = 9265 mio. Selon la présentation des risques d'ATG, Faido et Bodio présentent un risque géologique oscillant entre 10 et 100 millions de francs.
6.09.03	Déclaration d'événement	Sedrun: pollution des eaux
17.09.03	Déclaration d'événement	Accident de travail mortel
13.02.04	Rapport d'étape

Réunion d'ATG avec procès-verbaux

Date	Média	Contenu
13.08.03	DSN	Information d'ATG: surcoûts de Faido compris entre 50 et 100 millions.
9.09.03	DSN	Information de l'OFT: les surcoûts de Faido doivent être couverts par les réserves.
12.09.03	PCC 78	Ordre du jour 6, point 2, déclarations d'ATG: Faido/Bodio et les coûts qui ne peuvent pas être chiffrés avec précision ne sont pas compris dans les coûts finals. Les suppléments ne sont pas compris dans les coûts finals, il n'y a cependant pas de grands suppléments. Déclaration de l'OFT: les coûts qui se produisent avec certitude doivent être inclus dans les coûts finals.
1.10.03	DSN	Discussion du rapport d'étape OFT-at, Pris acte des coûts au 30.06.03

11.11.03	GDCE	Ordre du jour 6, point 2, déclarations d'ATG: A l'exception de Faido/Bodio, la géologie fait l'objet de pronostics très précis. 40 millions de francs économisés, la géologie étant meilleure que prévu
25./26.11.03	DSN	Information d'ATG: Surcoûts: 100 mio. à Faido, 10 mio. à Bodio 40 mio. fr. ont été économisés par suite de meilleures conditions géologiques
17.12.03	PCC 79	Pas de nouvelles informations sur les coûts

BLS AT informe l'OFT (et la DSN)

Déclarations standardisées de BLS AT

Date	Médias	Contenu
Août 03	Rapports d'étape	Frais finals probables au 30.06.03, selon BLS AT: 3858 mio., réduction de 25 mio. comparativement au rapport d'étape à la fin de 2002.
17.10.03	Déclaration d'événement	Etape C Rarogne-Ferden atteinte selon le calendrier prévu
23.01.04	Déclaration d'événement	Achèvement du pont nord sur le Rhône
26.01.04	Déclaration d'événement	Annonce de surcoûts au 31.12.03: montant de 192 mio. fr.
17.02.2004	Rapport d'étape	Surcoûts de 192 mio., plus les risques reconnus qui ne sont pas encore compris dans les coûts finals.

Réunions avec BLS AT, avec procès-verbaux

Date	Médias	Contenu
13.08.03	DSN	Pas d'information sur les coûts.
9.09.03	DSN	Pas d'information sur les coûts.
12.09.03	PCC n° 78	Ordre du jour 8, point 1: les créances supplémentaires sont évaluées et comprises dans les coûts finals.
1.10.03	DSN (sans maîtres d'ouvrage)	Discussion du rapport d'étape de l'OFT, aucune nouvelle information concernant les coûts.

11.11.03	GDCE n° 4	Ordre du jour 6, point 1: les commandes ont été passées pour les lots de technique ferroviaire Aucun autre risque n'a été vu dans le gros œuvre.
25./26.11.03	DSN	BLS AT (ordre du jour 6.2, page 32): les coûts correspondent au budget. Des créances supplémentaires sont disponibles, l'OFT en est informé. Nous n'avons pas de revendications supplémentaires à Mitholz, Ferden, Steg et Rarogne.

Informations de la DSN sur les surcoûts

Remarques préliminaires:

Les réunions ordinaires de la DSN ont lieu, en règle générale, 5 à 6 fois par année. D'autres réunions extraordinaires sont également organisées à propos de questions particulières. La DSN exerce la haute surveillance du Parlement sur la NLFA. Elle est informée régulièrement de l'état des travaux par le Conseil fédéral (DETEC, OFT) et les maîtres d'ouvrage. Elle prend acte, deux fois par année, du rapport d'étape de l'OFT et fournit une fois par année un rapport de gestion.

Réunion du 13 août 2003:

ATG fait savoir qu'elle a fourni son rapport d'étape à l'OFT et que ses travaux se sont déroulés à l'intérieur du programme et selon les coûts et les délais prévus.

Réunion du 9 septembre 2003

L'OFT a fourni des informations sur la situation des chantiers de Faido et de Bodio. A Faido, il faudra se prononcer sur le déplacement du poste multifonctionnel, les coûts subséquents ne font l'objet que d'estimations approximatives. C'est pourquoi il est délicat de citer dans le rapport d'étape des chiffres précis sur les surcoûts. L'OFT propose de renseigner oralement la DSN lors de la prochaine rencontre. Ces surcoûts devraient être prélevés des réserves.

Réunion du 1^{er} octobre 2003

Le rapport d'étape NLFA n° 15 a été discuté. L'OFT a informé les membres de la DSN sur le fait que les investissements préliminaires dans les coûts de planification de la variante «tracé souterrain» à Uri font partie des coûts de planification de l'ouvrage du St-Gothard. Quant à Faido et à Bodio, on a indiqué que les soumissions arriveraient prochainement et que les surcoûts atteindraient une centaine de millions de francs. Un retard de six mois apparaît clairement. Les surcoûts résultant de l'échelonnement du projet mis à l'enquête dans le canton d'Uri ne peuvent pas encore être chiffrés avec précision, mais dépendent du retard encouru dans l'approbation de la partie nord, car cela nécessiterait des décharges intermédiaires. Lors de l'examen des coûts globaux, l'OFT a mis en évidence des risques supplémentaires qui se produiront vraisemblablement et les a chiffrés à 400 millions de francs, compte tenu d'une marge de dispersion relativement grande. Par ailleurs,

l'OFT a relevé que qu'il ne partageait pas l'avis de BLS AT, selon lequel Ferden ne constituait plus un risque. Les créances supplémentaires étaient à l'examen chez BLS AT, qui a inclus dans sa prévision des coûts finals les créances justifiées à la suite d'une première évaluation.

Réunion du 25/26 novembre 2003

Les déclarations suivantes ont été faites à propos des chantiers ATG de Faïdo et de Bodio. L'OFT a relevé que les surcoûts de Faïdo ne figuraient pas dans la prévision des coûts finals. Ils font partie des risques à prendre en considération et absorberaient les réserves disponibles actuellement (400 mio. fr.). ATG a répondu que Faïdo occasionnerait des coûts supplémentaires de 100 millions, Bodio 10 millions. Les surcoûts se montent actuellement à 70 millions. En réponse à la question de savoir si BLS AT avait été confronté à des créances supplémentaires, ses représentants ont déclaré que l'OFT était informé des créances déposées ultérieurement. Lorsqu'elles étaient concrétisées, elles étaient immédiatement incluses dans la prévision des coûts finals.

Réunion du 5 février 2004

Après l'information sur les surcoûts prévisibles, la DSN s'est penchée sur la question de la communication. On ne savait pas si l'OFT lui avait transmis les informations sur le St-Gothard dont la plupart étaient déjà connues en juin 2003. On a relevé qu'en revanche, la situation au Loetschberg s'était beaucoup modifiée au cours des six derniers mois. On a critiqué le fait que l'OFT n'ait pas fourni des informations lors de la séance de la DSN sur son rapport d'activité de la veille.

Analyse de risques de l'OFT et mesures

L'OFT a *reconnu les risques* du projet global NLFA et pris des mesures:

Dangers:

- D1 *La mise à disposition du financement est compromise:* L'OFT présentera d'ici à la fin avril un rapport sur l'évolution des coûts et le financement.
- D2 *La qualité du sous-sol est moins bonne que prévu:* L'OFT continue d'observer l'évolution des conditions géologiques en fonction de l'avancement du percement et vérifie périodiquement l'estimation des dangers géologiques.
- D3 *Les contrats ne sont pas respectés:* La gestion des contrats est du ressort des maîtres d'ouvrage qui informent régulièrement l'OFT sur les créances déposées après coup. L'OFT surveille la situation en procédant à des contrôles spécifiques.
- D4 *L'approbation des plans subit des retards:* Malgré le retard dans le dépôt du projet mis à l'enquête, l'échelonnement de l'approbation des plans permet de mettre en chantier les travaux urgents de la section d'Erstfeld.
- D5 *Le projet subit des modifications supplémentaires:* L'OFT examine de manière critique les modifications de projet qui influencent les délais et/ou les coûts et les juge quant à leur cause et à leur transparence.
- D6 *Des imprévus se produisent lors de la construction:* L'OFT surveille ce facteur de risque auprès de BLS AT et d'ATG en procédant à des contrôles périodiques. S'agissant des autres maîtres d'ouvrage, la situation est surveillée au moyen d'analyses de risques ou de contrôles.
- D7 *Des imprévus se produisent quant à la technique ferroviaire:* L'OFT a constitué un groupe de suivi technique pour la technique ferroviaire. A la fin de 2003, celui-ci s'est informé auprès de BLS AT sur l'état des travaux et a procédé en février 2004 à un examen du calendrier (interfaces).
- D8 *Des problèmes se posent quant à la mise en service:* Pour réduire le plus possible les risques liés à la mise en service du tunnel de base, l'OFT a créé des groupes de travail permanents (IBN-L / IBN-G). Par ailleurs, l'analyse quantitative des risques (QRA) se poursuit pour les phases d'exploitation.
- D9 *Répercussions des accidents majeurs et des dangers naturels:* Le traitement de ce facteur de risque incombe principalement aux maîtres d'ouvrage. S'agissant de la sécurité des barrages, les mesures de surveillance fédérales restent inchangées.
- D10 *Les besoins des opérateurs ne sont pas couverts:* L'OFT vérifie la situation des contrats avec les futurs opérateurs; la gestion se fait par le groupe de travail IBN.
- D21 *Les délais ne sont pas respectés:* La gestion du projet incombe aux maîtres d'ouvrage selon les objectifs convenus. L'OFT examine diverses mesures (p.ex. solution de repli ETCS Level 2). (nouveau)

Chances:

- C1 *Le sous-sol est meilleur que prévu:* L'OFT vérifie que l'on tire parti de ces chances et que les fonds ainsi économisés soient attestés de manière transparente.
- C2 *De nouvelles compensations sont possibles:* L'OFT demande régulièrement aux maîtres d'ouvrage qu'ils vérifient systématiquement le projet pour trouver des compensations.
- C3 *Il est possible de renoncer à certaines parties du projet:* L'OFT a mis en marche une planification de redimensionnement et indiquera les mesures dans le cadre du rapport sur le message du Conseil fédéral sur le crédit additionnel de 900 millions de francs.
- C4 *La construction progresse mieux que prévu:* L'OFT vérifie que l'on tire parti de ces chances et que les fonds ainsi économisés soient attestés de manière transparente.
- C5 *La technique ferroviaire marche mieux que prévu:* L'OFT vérifie que l'on tire parti de ces chances et que les fonds ainsi économisés soient attestés de manière transparente.
- C6 *La mise en service se fait sans à-coups:* Pour tirer parti des possibilités offertes par la mise en service des tunnels de base, l'OFT a créé des groupes de travail permanents (IBN-L / IBN-G).
- C7 *Les conditions-cadres du financement s'améliorent:* Cela constitue un facteur externe que l'OFT ne peut pas influencer activement.

En décembre 2003, lors d'une réunion de coordination, on a comparé les contrôles planifiés par toutes les autorités de contrôle et établi le plan des vérifications pour 2004.

Dans l'optique actuelle, les domaines suivants comportent les plus grands risques potentiels:

- D2 *La qualité du sous-sol est moins bonne que prévu*
- D3 *Les contrats ne sont pas respectés*
- D7 *Des imprévus se produisent quant à la technique ferroviaire*
- D21 *Les délais ne sont pas respectés*

Projets NLFA

Axe du Loetschberg

Ouvrage: Le réseau du Chemin de fer du Loetschberg BLS SA sera complété par un nouveau tunnel de base partiellement à voie unique qui reliera la région de Frutigen à celle de Steg/Baltschieder, avec des liaisons aux lignes existantes. La nouvelle ligne sera conçue de manière à garantir la jonction avec la ligne du Simplon et à permettre la réalisation d'un service de chargement des automobiles.

Tronçon Loetschberg Nord: Raccordement à double voie au Loetschberg dans la région de Frutigen. Les options représentées par un tunnel dans le flanc du Niesen, par le contournement de Frutigen et par l'installation de chargement des automobiles à Heustrich ou Rüdlen-Ey sont conservées.

Tronçon tunnel de base du Loetschberg: Tunnel de base entre Frutigen (portail nord) et Rarogne (portail sud) avec profil navettes (prise en compte du chargement des automobiles), c'est-à-dire un tube à simple voie jusqu'à Mitholz et utilisation de la galerie de sondage du Kandertal en tant que galerie de sauvetage, deux tubes à voie unique entre Mitholz et Rarogne, celui joignant Mitholz à Ferden étant en gros œuvre (galerie de sauvetage), des galeries transversales, deux sections d'arrêts d'urgence à Ferden et une voie d'arrêt de service à Mitholz, deux diagonales d'échange, des attaques intermédiaires à Mitholz, Ferden et Steg, des installations extérieures aux points d'attaque et une ligne de transport de 132 V entre Mitholz et Gampel-Steg. L'option du chargement des automobiles entre la région de Frutigen/Heustrich et celle de Steg est conservée.

Tronçon Loetschberg sud: Raccordement dénivelé à la ligne actuelle des CFF SA à Rarogne/Viège (ligne du Simplon). Traversée du Rhône avec deux ponts à simple voie. Les options du chargement des automobiles, du raccordement à la ligne actuelle des CFF SA dans le Valais central près de Steg et de la troisième voie en direction de Viège demeurent.

Axe du Saint-Gothard

Ouvrage: Le réseau des CFF sera complété par le tunnel de base du Saint-Gothard reliant la zone d'Altdorf/Erstfeld à celle de Bodio/Biasca par un nouveau tronçon allant jusqu'à la zone de Giustizia et par le tunnel de base du Ceneri entre les zones de Sant'Antonino/Cadenazzo et Lugano (Massagno)/Vezia, avec des liaisons aux lignes actuelles.

Tronçon Saint-Gothard nord: Raccordement du tunnel de base à la ligne actuelle des CFF SA dans la région Altdorf/Rynächt, voie de dépassement pour les deux directions à Rynächt, double diagonale d'échange avant le portail du tunnel et déplacement de la ligne actuelle dans la zone de Rynächt/Schächen.

Tronçon tunnel de base du Saint-Gothard: Tunnel de base avec deux tubes à simple voie entre Erstfeld (portail nord) et Bodio (portail sud), galeries transversales, deux postes multifonctionnels à Sedrun et à Faido composés chacun d'une section d'arrêt d'urgence par sens de marche et d'une double diagonale d'échange, attaques intermédiaires d'Amsteg, de Sedrun et de Faido avec les installations extérieures correspondantes.

Tronçon Saint-Gothard sud: Tracé à ciel ouvert entre Bodio et Giustizia, raccordement à la ligne actuelle à Pollegio et Giustizia, diagonale d'échange double avant le portail du tunnel, voie de dépassement et déplacement de la ligne actuelle à Pollegio, déplacement de la ligne actuelle et de la route cantonale dans la zone du portail du tunnel.

Tronçon tunnel de base du Ceneri: Tunnel à double voie entre Vigana (portail nord) et Vezia (portail sud) avec raccordement au réseau actuel des CFF SA au sud de Giubiasco et près de Vezia, double attaque intermédiaire à Mezzovico/Sigirino avec les installations extérieures correspondantes.

Le 3 juillet 2001, le Conseil fédéral a décidé de construire le tunnel de base du Ceneri sous forme de deux tubes à simple voie. En même temps, il a décidé d'imputer les surcoûts résultant de cette modification de commande (env. 490 millions de francs) au crédit d'ouvrage «réserves». Par ailleurs, le DETEC a demandé au Conseil fédéral un message sur la libération des fonds bloqués de la deuxième phase de la NLFA 1.

Aménagements de la Surselva

Dans la région de la Surselva, le réseau ferroviaire du Chemin de fer Matterhorn-Gotthard-Bahn (MGB) et du Chemin de fer rhétique (RhB) sera adapté aux besoins logistiques du chantier NLFA de Sedrun (transport de matériel par voie ferroviaire).

Tronçon Landquart-Disentis (RhB): Extension de la gare de Disentis, bloc automatique, renouvellements de la superstructure à Versam, Castrisch et Disentis/Mustér, installations d'approvisionnement en énergie de l'Oberland et adaptations du matériel roulant.

Tronçon Sedrun-Disentis (MGB): Construction du nouveau tunnel de Disentis, nouvelle station de croisement de Mompé-Tujetsch, transformation du tracé entre Sedrun et Disentis, installations de télécommande et de sécurité, approvisionnement en énergie d'Andermatt, de Nätschen et du col de l'Oberalp et adaptations du matériel roulant.

Raccordement de la Suisse orientale

La Confédération améliorera la liaison de la Suisse orientale à l'axe du Saint-Gothard. A cette fin, le réseau des CFF sera complété par un nouveau tunnel du Zimmerberg entre la région de Thalwil et celle de Litti/Baar, y compris les raccordements avec les lignes actuelles et une liaison entre la ligne de la rive gauche du lac de Zurich et celle du Saint-Gothard (tunnel de l'Hirzel).

Tronçon du tunnel du Zimmerberg: Ouvrage de bifurcation souterrain de Nidelbad/Thalwil conçu comme un saut de mouton; tube à double voie de Nidelbad à Litti; tronçon à ciel ouvert dans la zone de Litti jusqu'au raccordement à la ligne actuelle des CFF SA.

Tronçon de l'Hirzel (liaison de la rive gauche du lac de Zurich à la ligne du Saint-Gothard): Le Conseil fédéral n'a pas encore approuvé l'avant-projet de ce tronçon.

Aménagements du tronçon Saint-Gall–Arth-Goldau

Le tronçon Saint-Gall–Arth-Goldau sera en partie amélioré.

Tronçon du Chemin de fer du Südost-Bahn: Prolongement des entrées et des sorties à Pfäffikon Ost et Pfäffikon–Freienbach, doublement de la voie à Hurden et construction d'un filot à double voie à Sattel.

Tronçon des CFF SA: Prolongement des entrées et des sorties à Wattwil et doublement de la voie entre Uznach et Schmerikon. Extension des gares de Wattwil, Uznach, Rapperswil et Pfäffikon.

Tronçon du Chemin de fer Bodensee-Toggenburg: Prolongement des entrées et des sorties à Saint-Gall et doublement de la voie à Degersheim, côté Mogelsberg.

Aménagements des lignes du reste du réseau

Le reste du réseau ferroviaire des CFF SA et du Chemin de fer BLS Loetschberg SA sera complété par des aménagements en dehors du périmètre de la NLFA afin que les capacités créées par les nouveaux tronçons sur l'axe nord-sud Bâle/Loetschberg/Domodossola et Bâle/Saint-Gothard/Milan puissent être utilisées de manière optimale sur l'ensemble du réseau, donc d'améliorer l'offre. Sans ces investissements en dehors du périmètre proprement dit de la NLFA, les possibilités d'utilisation du tunnel de base seraient fortement réduites.

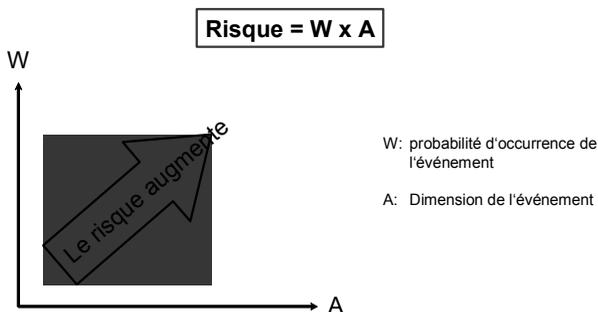
La Confédération garantira en temps utile l'aménagement des voies d'accès aux lignes du transit alpin sur le Plateau central et en réglera le financement. Elle veillera à la coordination avec les chemins de fer privés.

Aménagement sur l'axe du Loetschberg: Construction des installations permettant une exploitation banalisée de Thoune à Einigen et de Heustrich à Frutigen et raccordement à niveau (double voie) à Gümligen. Aménagements pour augmenter la vitesse sur le tronçon Berne-Thoune. Des voies de dépassement pour de longs trains de marchandises sont nécessaires près de Gümligen, de Wengi/Frutigen et dans le Haut-Valais.

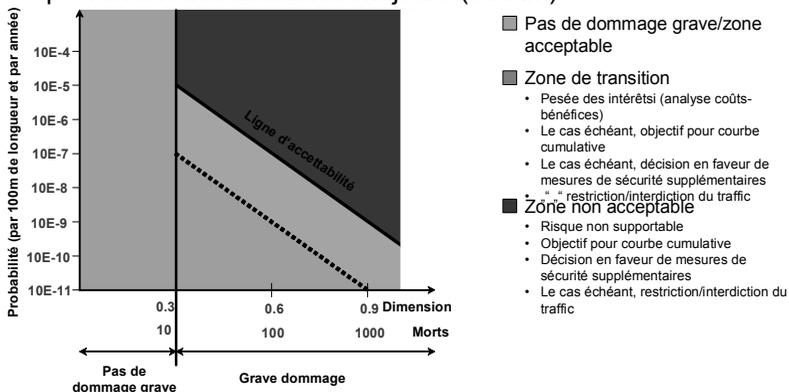
Aménagements de l'axe du Saint-Gothard: Optimisation des parcours des trains nécessaire dans plusieurs noeuds entre Othmarsingen et Giubiasco, aménagement de la boucle de Rotkreuz (1^{re} étape) et adaptations des quais d'Arth-Goldau et de Belinzone. Ces travaux seront réalisés en première priorité. D'autres étapes seront nécessaires en deuxième priorité; elles concernent l'amélioration de la boucle de Rotkreuz et d'Arth-Goldau. En liaison avec les longs trains de marchandises, des installations de formation des rames à Bâle et Chiasso seront nécessaires dès la mise en service du tunnel de base du Ceneri.

Sécurité et risque

Qu'est-ce que le risque?

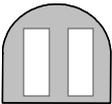
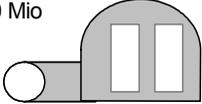
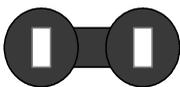
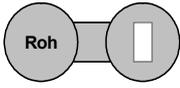
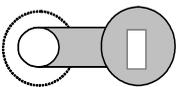


Critères d'évaluation II de l'ordonnance sur la prévention des accidents majeurs (OPAM)



Etapes de variante pour le tunnel de base du Ceneri

Kosten- und Systemvergleich

Kosten <small>Preisbasis NTI 1998</small>	System	Kostendifferenz [Mio SFr]
1393 Mio	 <p>Doppelspurtunnel Vollausbau (ursprüngliches nicht akzeptiertes Projekt)</p>	ca. - 650
ca. 1750 Mio	 <p>Doppelspurtunnel Vollausbau (mit aktuellem Stand der Sicherheitstechnik; betriebliche Einschränkungen)</p>	ca. - 290
2035 Mio	<p>Auflageprojekt</p>  <p>zwei Einspurtunnel Vollausbau (mit aktuellem Stand der Sicherheitstechnik)</p>	0
ca. 1840 Mio	 <p>Ceneri-Light Teilausbau A (betriebliche Einschränkung)</p>	ca. - 200
Vollausbau: (1840 + 195 + 205 Mio) = ca. 2240 Mio		
ca. 1705 Mio	 <p>Ceneri-Light Teilausbau B (betriebliche Einschränkung)</p>	ca. - 330
Vollausbau: (1705 + 330 + 305 Mio) = ca. 2340 Mio		

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

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
Parlement	commettant	
<i>Commissions de contrôle</i>		
– Commissions de gestion (CdG)	contrôle parlementaire de l'Administration (concomitante / a posteriori)	– sur la gestion des affaires du Conseil fédéral (y compris le DETEC et l'OFT) – sur la gestion des affaires de l'Administration fédérale (y compris le DETEC et l'OFT)
– Commissions des finances (CdF)	haute surveillance financière du Parlement (conceptuelle / a posteriori)	– dans le cadre de l'examen préalable du projet de budget de la Confédération (y compris le DETEC et l'OFT ainsi que le FPF) – dans le cadre de l'examen préalable du compte d'État (y compris le DETEC et l'OFT ainsi que le FPF)
<i>Délégations de surveillance</i>		
– Délégation des finances (DeFin)	haute surveillance financière du Parlement (concomitante / a posteriori)	– sur l'ensemble du budget de la Confédération (y compris le DETEC et l'OFT ainsi que le FPF)
– Délégation de surveillance de la NLFA (DSN)	contrôle parlementaire de l'Administration et haute surveillance financière sur la réalisation de la NLFA (concomitante / a posteriori)	– sur la conformité des prestations ainsi que sur le respect des bases légales, des prestations, des délais, des coûts et des crédits – sur l'organisation des projets et de la surveillance – sur l'exercice des fonctions de surveillance et de gestion par les autorités de surveillance – sur la base des critères du contrôle parlementaire de l'Administration (légalité, opportunité, capacité, efficacité) et de la surveillance financière (légalité, urgence, rentabilité et économie) – en coordination avec la Délégation des finances et les commissions dont émane la Délégation de surveillance de la NLFA

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
Conseil fédéral	commettant	<ul style="list-style-type: none"> – surveillance stratégique du projet – notamment, libération des crédits d'engagement et décision relatives aux rallonges de crédit – coordination des programmes de vérification des organes de révision des constructeurs, de l'IF OFT et de la section AlpTransit 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 soumissions et adjudications, de la marche des affaires et de la gestion des contrats – mandat de réviseur des comptes du FPF – établissement de rapports de révision et de prises de position à l'intention de la DSN et de la Delfin
<i>Contrôle fédéral des finances (CDF)</i>	haute surveillance financière au niveau des autorités (concomitante / a posteriori)	
Autorités fédérales		
<i>DETEC</i>	surveillance du projet au niveau départemental	<ul style="list-style-type: none"> – surveillance stratégique du projet – évaluation de tâches centrales, afférentes à des projets ou à des événements particuliers, à l'intention du chef du département – examen de questions techniques spécifiques (géologie, hydrologie, technique de construction des tunnels, technique ferroviaire, etc.) – recours ponctuel pour recueillir un avis indépendant sur des questions cruciales – prise en charge de la direction du projet (y compris outils informatiques) – surveillance opérationnelle directe du projet au niveau de l'administration quant à la conformité des prestations et au respect des coûts, des échéances et de la qualité, en particulier – contrôles complémentaires et spéciaux auprès des constructeurs – contrôles matériels de la gestion des crédits par les constructeurs – examen des dossiers de soumission – fixation des exigences contractuelles minimales – examens ponctuels des adjudications et des contrats – système de rapports au niveau des autorités
– Secrétariat général du DETEC (SG DETEC)		
– Experts indépendants du DETEC	expertises indépendantes à l'intention du DETEC	
<i>Office fédéral des transports (OFT)</i>	surveillance du projet au niveau de l'office	
– Section AlpTransit (Division Construction)		

Organe	Fonction	Tâches principales en rapport avec la NLFA
– Inspection des finances (IF/OFT)	surveillance financière au niveau de l'office	– contrôle des points de jonction entre les différentes comptabilités, y compris l'audit informatique – examen des systèmes de contrôle internes des constructeurs – contrôle formel de la comptabilité des projets – contrôle formel des crédits et des contrats – contrôles spéciaux ciblés
– Groupe d'experts OFT	groupe de suivi technique de l'OFT	– examen de questions techniques spécifiques (géologie, hydrologie, technique de construction des tunnels, technique ferroviaire, etc.)
<i>Office fédéral des étrangers</i> (OFE)	surveillance dans le domaine du droit des étrangers	– haute surveillance sur l'exécution de la réglementation sur les étrangers afin d'assurer une pratique homogène dans tous les cantons – procédure d'approbation pour les autorisations des cantons délivrées aux ressortissants d'États tiers (surtout dans le tertiaire) – coordination avec les constructeurs, les entreprises (consortiums), la CNA, les offices cantonaux du travail et de la police des étrangers, les inspections cantonales du travail ainsi que la CPPTS
<i>Secrétariat d'État à l'économie</i> (seco)	surveillance (et exécution) dans le domaine de la loi sur le travail	– exécution directe seulement pour l'octroi d'autorisations concernant la durée du travail – coordination de la surveillance en matière de protection des travailleurs et de prévention des accidents à l'égard des cantons, compétents pour l'exécution, et de la CNA
– Direction du travail (DT)		
– Inspections fédérales du travail		
<i>Office fédéral des assurances sociales</i> (OFAS)	surveillance générale dans le domaine des assurances sociales	– surveillance dans le domaine des questions de fond relevant du droit des assurances sociales
CNA	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 L.Tr., pour les travaux souterrains, dans les secteurs où prévaut la loi sur l'assurance-accidents (selon circulaire de l'OFDE d'avril 1998)

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

Contrôles en 2003

Mandant	Nummer	Durchgeführte Prüfungen	Fazit
Contrôles CDF			
OFT-at	CDF_03_001	Suivi de l'efficacité des contrôles OFT	Les recommandations du CDF sont appliqués dans les délais par l'OFT.
BLS AT	CDF_03_002	Déroulement des contrats pour la construction du tunnel de base Nord	Les contrats pour le gros œuvre du tunnel de base Nord sont exécutés correctement.
ATG	CDF_03_003	comptabilité de gestion étape axe St-Gothard	Le controlling des étapes est effectué de manière intensive selon la DCN.
Contrôles OFT-IF (Insp. Finances)			
ATG	OFTFI_03_001	Comptes 2002 d'ATG	Les comptes des créditeurs et les paiements, sont contrôlés de manière interne.
BLS AT	OFTFI_03_002	Comptes 2002 de BLS AT	Le renchérissement T2 est attesté correctement selon la DCN.
Divers	OFTFI_03_003	Comptes 2002 SOB, RhB, FO, SBB, BLS SA	Lettre d'approbation disponible
OFT-at	OFTFI_03_004	Audit sur l'élaboration des rapports d'étape	Les rapports d'étape sont de bonne qualité. La procédure peut encore être améliorée.
Contrôles OFT-at			
ATG	OFTAT-01_006	Evolution des coûts de planification	La transparence doit être améliorée.
ATG	OFTAT-02_002	Décompte galerie de sondage de Piora	Décompte et rapport final établis par ATG
ATG	OFTAT-02_003	Bases de référence des coûts actualisées pour le St-Gothard	Les bases correspondent au calendrier ATG en mai 2002, à la DCN 4.00 et à l'interface
ATG	OFTAT-02_005	Contrats et adjudications des prestations	Il faut publier les adjudications de gré à gré dépassant un certain montant.

Mandant	Nummer	Durchgeführte Prüfungen	Fazit
ATG	OFTAT-02_006	Contrôle subséquent PMS indépendant des applications	Toutes les 28 recommandations ont été mises en œuvre.
BLS AT	OFTAT-02_011	Bases de référence des coûts actualisées pour le Loetschberg	Les bases correspondent au calendrier BLS AT en mai 2002, à la DCN 4.00 et à l'interface
BLS AT	OFTAT-02_013	Evolution des coûts de planification	La transparence doit être améliorée
BLS AT	OFTAT-02_014	Contrôle subséquent PMS indépendant des applications	Sur 25 recommandations, 1/3 ont été mises en œuvre et 1/3 ont été appliquées en partie.
BLS AT	OFTAT-03_001	Délais et coûts TA Ferden	Selon l'OFT, délai et risque financier moyens, contestation de BLS AT
BLS AT	OFTAT-03_002	Controlling des prestations, enregistrement des prestations effectives	Confirmation des prestations et des coûts effectifs annoncées par BLS AT dans le rapport d'étape
BLS AT	OFTAT-03_003	Controlling des coûts plausibilité des stades des coûts	Bonne qualité de la prévision des coûts finals et de la saisie des comptes créditeurs, organisation?
BLS AT	OFTAT-03_005	Risque du sous-sol, logistique des chantiers, qualité	Il y a des risques concernant les délais du percement à Ferden Nord et les irrutions d'eau à Ferden.
BLS AT	OFTAT-03_006	Document de gestion OHB, QHB de BLS AT	Documents de gestion conformes à la DCN, ciblés et conviviaux
ATG	OFTAT-03_009	Risques concernant la géologie de Faïdo/Bodio	Nécessité d'adapter les projets de la station multifonctionnelle de Faïdo, conséquences au niveau des coûts et des délais
ATG	OFTAT-03_012	Adjudication du mandat concernant le controlling des charges	Correspond aux objectifs légaux
ATG	OFTAT-03_014	Concept du statut PMS Grand	Utiliser systématiquement les stades (étapes) des coûts ayant un caractère prévisionnel

Mandant	Nummer	Durchgeführte Prüfungen	Fazit
BLS AT	OFTAT-03_015	Projet raccordement à la ligne de la vallée du Rhône	Fournir la documentation finale pour établir définitivement l'évolution des coûts
BLS AT	OFTAT-03_016	Raccordement de Frutigen: proposition de modification conditions géologiques	Répartir la cubature de la roche en catégorie A ou B
BLS AT	OFTAT-03_017	Renchérissement de l'indice pour les lots principaux du raccordement de Frutigen	La solution simplifiée Schips/Rötlisberger ne peut pas être utilisée
BLS AT	OFTAT-03_018	Projet de construction TA Loetschberg Nord	Projet optimal, délimiter les interfaces avec les prestations pour le reste du réseau
ATG	OFTAT-03_019	Renchérissement contrats lots Sedrun et Faido/Bodio	Le calcul se fait conformément aux bases légales pertinentes.
ATG	OFTAT-03_020	Risque géologie, technique de construction pour mesures Faido	Les événements imprévisibles de Bodio et de Faido sont traités de manière professionnelle.
BLS AT	OFTAT-03_021	Séance d'introduction technique ferroviaire, Loetschberg	Le délai a été utilisé pour mettre au courant l'équipe de contrôle.

