

Rapport

de la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales à l'attention des Commissions des finances, des Commissions de gestion et des Commissions des transports et des télécommunications concernant la haute surveillance sur les travaux de construction de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) en 1999

du 22 novembre 1999

Messieurs les Présidents,
Mesdames et messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre le premier rapport de la Délégation de surveillance de la NLFA sur ses activités en 1999 (état au 22 novembre 1999), conformément à l'art. 20, al. 5, de l'arrêté du 4 octobre 1991 sur le transit alpin (RS 742.104), modification du 20 mars 1998.

22 novembre 1999

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

Le président, Hans Danioth, conseiller aux Etats
Le vice-président, Ernst Leuenberger, conseiller national

Rapport

A. Aspects formels

1 Mandat et organisation

1.1 Mandat

En vertu de l'art. 20, al. 3, de l'arrêté sur le transit alpin (RS 742.104), la haute surveillance parlementaire sur la construction de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes est exercée par la Délégation de surveillance de la NLFA. Cette dernière examine en particulier la conformité des prestations, le respect des délais, des coûts et des crédits, ainsi que des conditions-cadre juridiques et organisationnelles.

1.2 Droits et devoirs

Pour accomplir son mandat, la Délégation de surveillance de la NLFA jouit des mêmes droits et observe les mêmes devoirs que les Commissions de gestion et que la Délégation des finances, tels qu'ils sont inscrits dans les art. 47^{quater} et 50 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11).

Tableau 1

Renseignement	Elle a le droit de requérir les renseignements appropriés auprès des autorités et des offices de la Confédération, des cantons ainsi que des personnes privées.
Droit de regard	Elle a le droit de prendre connaissance en tout temps des pièces en rapport avec la construction des NLFA auprès des autorités et des offices de la Confédération, des cantons et des personnes privées.
Remise de pièces	Elle a le droit de requérir des services intéressés la remise des pièces. Doivent en particulier être régulièrement mis à sa disposition les rapports de situation semestrielle de l'office fédéral des transports (OFT), toutes les décisions du Conseil fédéral ayant un rapport avec les NLFA et tous les rapports de révision et d'inspection du Contrôle fédéral des finances ayant trait aux NLFA.
Questionnement	Elle peut demander des renseignements à tout fonctionnaire et personnes privées en tant que ceux-ci peuvent les lui fournir.
Inspection des lieux	Elle peut procéder à des inspections et des visites des lieux.
Experts	Elle peut requérir des avis et des expertises pour élucider des faits qui exigent d'être élucidés.
Personnel	Le personnel nécessaire est mis à sa disposition pour des examens et des enquêtes particuliers.

1.3

Constitution

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 pour 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 (art. 20, art. 4, arrêté sur le transit alpin).

La délégation de surveillance de la NLFA s'est constituée lors de sa première séance, le 18 décembre 1998. Durant l'année 1999, elle était composée comme suit:

Tableau 2

	Commission de gestion	Commission des finances	Commission des transports et des télécommunications
Conseil des Etats	Hans Danioth (président)	Kurt Schüle*	Hans Bisig
	Pierre Aeby	Edouard Delalay	This Jenny
Conseil national	Max Binder	Ernst Leuenberger (vice-président)	Andrea Hämmerle
	Hubert Lauper	Rudolf Steiner	Ruth Genner

* Membre de la Délégation des finances

1.4

Secrétariat

La Délégation de surveillance de la NLFA dispose de son propre secrétariat, intégré au secrétariat des Commissions des finances et de la Délégation des finances des Chambres fédérales. Cette solution s'inscrit dans la continuité et permet d'utiliser les synergies qui découlent de l'examen par les Commissions des finances des retraits annuels du Fonds pour les grands projets ferroviaires. Elle reflète aussi le fait que jusqu'à la fin de 1998, la haute surveillance sur la NLFA était du ressort de la Délégation des finances.

2

Activités de contrôle

La Délégation de surveillance de la NLFA s'est réunie trois fois en séance ordinaire de deux jours et trois fois en séance extraordinaire, pendant les sessions parlementaires, à Berne. Elle s'est par ailleurs réunie deux jours en septembre pour visiter les principaux chantiers de la NLFA, dans les régions de Mitholz, Ferden, Sedrun et Disentis.

Dans la période sous revue, la Délégation s'est principalement penchée sur trois rapports de l'OFT relatifs à l'état d'avancement de la NLFA, sur douze arrêtés du Conseil fédéral et sur six rapports du CDF. Elle a par ailleurs demandé de nombreux

rapports complémentaires à divers services de l'administration fédérale (notamment à l'OFT, au CDF, à l'Office fédéral de l'économie et de l'emploi, à l'Office fédéral des étrangers), ainsi qu'aux maîtres d'oeuvre chargés de la réalisation des axes du Gothard et du Lötschberg, les sociétés AlpTransit Gothard SA (ATG) et BLS Alp-Transit SA (BLS AT). Enfin, la Délégation a mené plusieurs entretiens avec les responsables à tous les niveaux pour éclaircir et approfondir certains points spécifiques.

3 Lignes directrices

3.1 But

Pendant l'année sous revue, la création de la Délégation de surveillance de la NLFA a nécessité une redéfinition des attributions respectives de cette dernière et des commissions dont émanent ses membres (Commissions des finances, Commissions de gestion et Commissions des transports et des télécommunications), ainsi que de la Délégation des finances des Chambres fédérales. Pour éviter les procédures doubles et les lacunes dans l'exercice de la haute surveillance parlementaire sur les grands projets de transports publics, les Bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats ont donné mandat à la Délégation de surveillance de la NLFA d'examiner en détail la question de la délimitation des compétences, de proposer une réglementation précise et d'en discuter tant avec les commissions concernées qu'avec la Délégation des finances, et d'informer ensuite les Bureaux des résultats. Tirant à la même corde, le Conseil fédéral et l'administration ont exprimé le désir d'avoir un interlocuteur clairement défini du côté du Parlement, afin d'éviter de devoir multiplier les rapports tous azimuts.

La Délégation de surveillance de la NLFA a élaboré des lignes directrices qui posent les principes de son fonctionnement et règlent les questions laissées ouvertes. Rédigé en accord avec les commissions dont émane la Délégation de surveillance et avec la Délégation des finances, ce document doit servir de base à une collaboration conçue comme un partenariat entre les différents acteurs concernés. Ces lignes directrices détaillent le mandat de la Délégation de surveillance, ses méthodes de travail, les outils et les critères de surveillance qu'elle utilise, ainsi que ses relations avec le Parlement, avec les commissions dont elle émane, avec le Conseil fédéral et avec le grand public.

Il convient ici de souligner les attributions spécifiques suivantes: La Délégation de surveillance de la NLFA exerce la haute surveillance. Elle peut ainsi faire des constatations et émettre des recommandations – mais pas des directives – à l'attention des autorités responsables de la mise en oeuvre. Il n'en découle donc aucune limitation des compétences décisionnelles des instances responsables.

3.2 Coordination avec les commissions dont le Délégation de la haute surveillance de la NLFA émane et avec la Délégation des finances des Chambres fédérales

D'un point de vue juridique, certains points sont peu clairs, notamment le rapport entre l'art. 20 de l'arrêté sur le transit alpin, qui charge la Délégation de surveillance de la NLFA d'exercer la haute surveillance parlementaire sur la construction de la

NLFA, et les art. 47^{quater} et 50 de la LREC, qui confient respectivement aux Commissions de gestion la haute surveillance sur l'ensemble de la gestion du Conseil fédéral et à la Délégation des finances la haute surveillance sur l'ensemble de la gestion financière. Il en résulte un certain chevauchement des domaines de compétences, que l'interprétation des textes ne suffit pas à délimiter avec précision.

La Délégation de surveillance de la NLFA est clairement d'avis qu'une compétence de contrôle exclusive et globale se justifie pour la NLFA, voire pour les autres grands projets d'infrastructure des transports publics, car c'est la seule façon de garantir que cette mission complexe puisse être menée à bien de manière optimale. La révision totale de la LREC au cours de la prochaine législature devrait permettre de trouver une solution juridique claire et satisfaisante aux problèmes de chevauchements des compétences.

3.3 Disposition transitoire

La Délégation de surveillance de la NLFA et les commissions de contrôle se sont mises d'accord pour que la Délégation des finances et les commissions dont émane la Délégation de surveillance conservent leurs droits et leurs devoirs, mais confient à la Délégation de surveillance l'examen des questions relevant de la haute surveillance sur la NLFA. Les Commissions des transports et des télécommunications et les Commissions des finances ne sont pas directement concernées: elles continueront de ne s'occuper que des arrêtés fédéraux, ainsi que des crédits d'engagement et de paiement concernant les projets d'infrastructure des transports publics. La Délégation de surveillance de la NLFA présente un rapport annuel aux commissions dont elle émane. En cas d'événements extraordinaires, elle leur soumet un rapport aussi rapidement que possible.

Présenter un rapport annuel au Parlement et informer directement le public sont aussi deux attributions qui reviennent en principe aux commissions de contrôle, mais qui peuvent être déléguées par ces dernières à la Délégation de surveillance de la NLFA. La publication du rapport d'activités de la Délégation de surveillance de la NLFA sera coordonnée avec celle du rapport d'activités de la Délégation des finances (traité par les Commissions des finances), et celle du rapport de gestion du Conseil fédéral (traité par les Commissions de gestion). Par souci de continuité, le présent rapport a toutefois déjà été adopté lors de la dernière séance de la Délégation de surveillance dans son ancienne composition. Il sera présenté aux Chambres en même temps que le rapport de gestion du Conseil fédéral et que le compte d'Etat de la Confédération. Les députés siégeant à la fois dans les commissions de contrôle et dans la Délégation de surveillance de la NLFA seront choisis comme orateurs, ce qui permettra indirectement à la Délégation de surveillance de défendre elle-même son rapport devant les Chambres.

Concernant les relations avec le grand public, la Délégation de surveillance de la NLFA s'en tient aux règles en matière de confidentialité qui valent pour les commissions de contrôle. En cas d'événements extraordinaires, elle propose une information directe au public dans le cadre de ces règles.

3.4

Haute surveillance sur d'autres projets d'infrastructure des transports publics

Pour tirer un meilleur parti des synergies existantes, et avec l'autorisation expresse des commissions de contrôle, le mandat de la Délégation de surveillance de la NLFA peut être étendu aux nouveaux projets ferroviaires (RAIL 2000, deuxième étape, raccordement au réseau européen des trains à grande vitesse, protection contre le bruit). Pour la première étape de RAIL 2000, la haute surveillance continue d'être exercée, d'une part, par la Délégation des finances pour les délais ainsi que pour les aspects financiers et économiques, et d'autre part, par les Commissions de gestion pour les aspects juridiques et organisationnels. Ces organes ont en effet suivi ce projet de près dès le départ, dans leurs domaines respectifs de compétence.

Les Bureaux des Conseils ont approuvé les Lignes directrices de la Délégation de surveillance et chargé la Commission des institutions politiques, dans le cadre de la prochaine révision totale de la LREC, de se pencher sur l'adaptation des bases légales sur les plans de la délimitation des compétences et de l'extension des attributions de la Délégation de surveillance.

4

Propositions pour l'institution de sous-commissions et l'appel à des experts extérieurs

Dans sa première année d'activités, la Délégation de surveillance de la NLFA a renoncé à instituer des sous-commissions sous forme de sections permanentes ou de groupes de travail. Elle s'est attachée, dans le cadre de séances plénières, à prendre contact avec tous les services impliqués dans la réalisation de la NLFA, afin de permettre à ses membres de s'informer et d'approfondir leurs connaissances.

Compte tenu de la complexité des questions liées à la réalisation de la NLFA sur les plans juridique, technique, organisationnel et financier, la Délégation de surveillance a évalué différents modèles pour mettre en place une structure interne adéquate. Des sections permanentes pourraient notamment être formées pour différents domaines tels que les prestations, les coûts, le financement et les délais. On peut également envisager d'instituer des groupes de travail pour des points spécifiques et pour des questions relevant de plusieurs domaines, ou encore d'opérer une répartition en fonction des différents ouvrages de la NLFA.

La Délégation de surveillance de la NLFA reprendra la question de sa structure interne au cours de la nouvelle législation.

Dans ses activités, la Délégation de surveillance utilise principalement les rapports semestriels de l'OFT concernant l'état des travaux, les rapports des constructeurs portant sur des points précis importants ou des événements imprévus, ainsi que les rapports de révision du CDF. En sa qualité d'organe chargé d'exercer la haute surveillance parlementaire, la Délégation est en outre habilitée à faire appel à des experts extérieurs pour éclaircir des points particuliers dont l'évaluation requiert des connaissances techniques spécifiques.

La Délégation de surveillance de la NLFA considérera dorénavant cette possibilité, notamment par souci de respecter la séparation des pouvoirs entre le Parlement et l'administration et aussi l'indépendance du CDF dans ses comptes rendus.

B. Aspects matériels

1 Echelonnement de la NLFA

1.1 Nécessité d'agir

Le 14 juin 1999, suite à des demandes en ce sens, le Conseil fédéral a examiné la possibilité de réaliser plus tôt que prévu des projets faisant partie de la deuxième phase de la NLFA. Il a constaté qu'une réalisation anticipée de projets d'une certaine envergure ne pouvait être financée par le Fonds pour les grands projets ferroviaires, car la limite supérieure des avances, fixée à 4,2 milliards de francs par l'arrêté fédéral pertinent, est déjà atteinte avec la première étape de RAIL 2000, les tunnels de base du Lötschberg et du Gothard, et la protection contre le bruit. Le Conseil fédéral a parallèlement fait usage de ses compétences en matière de mise en oeuvre et décidé d'anticiper le début des travaux pour certains ouvrages de moindre ampleur nécessaires à l'exploitation sur le tronçon Saint-Gall–Arth–Goldau, pour un montant de 40 millions de francs. Il a cependant reporté sa décision sur une réalisation anticipée du tronçon NLFA du tunnel du Zimmerberg et du tunnel du Monte Ceneri en attendant que la question d'un éventuel financement privé par des tiers soit réglée. Il a pris acte de la réalisation du raccordement de Nidelbad (jonction des deux parties du tunnel du Zimmerberg), qui correspond à un investissement préalable de 89 millions de francs.

A la session d'automne, lors de l'examen du Message sur le nouveau crédit d'ensemble pour la réalisation de la NLFA (99.054), le Conseil national a suivi le Conseil fédéral et confirmé, avec une confortable majorité, la répartition des crédits entre première et deuxième phase. Il a dans le même temps refusé, par 75 voix contre 56, de donner suite à l'initiative parlementaire Hegetschweiler (99.410) (voir BO 1999 N, p. 2108). Cette initiative prévoyait que le percement du tronçon du tunnel du Zimmerberg faisant partie de la NLFA commencerait dès l'achèvement de la deuxième ligne à double voie entre Zurich et Thalwil (tunnel du Zimmerberg, tronçon RAIL 2000), afin d'optimiser la gestion des chantiers de construction. Le financement devait se faire dans le cadre du Fonds pour les grands projets ferroviaires.

Lors des travaux préparatoires pour le nouveau message, l'OFT avait déjà fourni à la Délégation de surveillance de la NLFA des informations détaillées sur la possibilité d'anticiper la réalisation de certains projets prévus dans la deuxième phase et sur les conditions pour le recours à un financement privé (voir chap. B, ch. 5). Dans le cadre de son mandat, qui est de surveiller la réalisation de la NLFA sur les plans juridique, financier et organisationnel, la Délégation s'est demandé dans quelle mesure l'échelonnement décidé par le Parlement était impératif.

Sur la base des informations obtenues par la Délégation jusqu'au 22 novembre 1999, la réalisation du tunnel du Zimmerberg – tronçon NLFA – apporterait, au cours de la première phase, des avantages à la fois d'ordre financier (présence des installations du chantier), technique et écologique.

1.2

Conditions préalables à un report

Tout en comprenant les préoccupations des milieux intéressés dans une optique de politique régionale et en admettant les avantages mentionnés, l'on doit, aujourd'hui, se fonder uniquement sur les conditions cadre actuels. C'est pourquoi la Délégation de surveillance de la NLFA est arrivée à la conclusion qu'une réalisation anticipée de projets importants de la deuxième étape ne saurait se justifier sur la base d'une libre interprétation de l'arrêté sur le transit alpin. La lettre de l'art. 10^{bis} de l'arrêté sur le transit alpin est claire: La NLFA sera réalisée en deux phases explicitement définies. S'il est vrai que l'al. 2 donne au Conseil fédéral la compétence de fixer le début des travaux de la deuxième phase, il n'en reste pas moins que l'échelonnement proposé avait été un des arguments décisifs ayant contribué à l'acceptation du projet de financement de l'infrastructure des transports publics lors de la votation du 29 novembre 1998. La Délégation estime donc qu'il est impossible, à peine une année après la votation, de remettre en question l'équilibre délicat que le Parlement avait trouvé, après d'âpres négociations, pour faire passer ce projet. A ce sujet la volonté du législateur est exprimée clairement dans les délibérations matérielles des Commissions et du Parlement.

Le point de vue de la Délégation de surveillance de la NLFA a été indiqué dans une lettre au Conseil fédéral: la Délégation estime qu'anticiper la réalisation de certains projets de la deuxième phase exigerait une modification de l'échelonnement prévu à l'art. 10^{bis} de l'arrêté sur le transit alpin et, éventuellement, une modification de l'art. 6, al. 2, de l'arrêté fédéral portant règlement du Fonds pour les grands projets ferroviaires du 9 octobre 1998 (RS 742.140), qui fixe la limite supérieure des avances à 4,2 milliards de francs. Le Parlement reste libre de procéder à ces modifications.

2

Controlling et contrôle

2.1

En général

La Délégation de surveillance de la NLFA exerce au niveau du Parlement la haute surveillance concomitante sur le projet de la NLFA, afin d'assurer que sa réalisation est correcte sur les plans juridique, financier, technique, organisationnel, et que les délais soient respectés. En cette qualité, elle est à la tête d'une structure de surveillance et de contrôle à niveaux multiples, qui reflète la complexité de cet immense projet. Pour exercer le mandat que la loi lui donne, il faut non seulement que les compétences et les responsabilités de tous les acteurs impliqués soient clairement définies, mais aussi que la Délégation de surveillance puisse s'appuyer, à tous les niveaux de compétences, sur des systèmes de direction de projets (controlling), de rapport (reporting) et de contrôle (surveillance et révision) fiables. La Délégation de surveillance de la NLFA tient particulièrement à ce que la haute surveillance n'interfère pas avec les compétences de surveillance, de contrôle et de controlling des services responsables.

2.2 Offices fédéraux

Au niveau des autorités, c'est avant tout l'OFT qui à la compétence d'assurer la direction des projets, d'exercer la surveillance directe sur les projets et de coordonner les rapports. Le CDF s'occupe, lui, de la haute surveillance financière et de la coordination des différents services de révision et d'inspection financière. Quant aux constructeurs, ils sont responsables de leurs propres systèmes internes de controlling, de reporting et de contrôle.

2.3 Controlling

Au niveau des autorités, la Directive sur le controlling de la NLFA (DCN) est le principal outil de gestion du programme de la NLFA. Fonctionnant comme un système d'alerte précoce, elle doit permettre de prendre les mesures nécessaires à temps. Ces dernières années, sur mandat de la Délégation des finances des Chambres fédérales, le CDF a accompagné le développement et la mise en place de la DCN. Le principal objectif des travaux sur la version 3.00 du 30 novembre 1998 était sa mise au point définitive.

L'OFT a présenté en détail la version 3.00 de la DCN à la Délégation de surveillance de la NLFA. Ce document s'articule autour de cinq thèmes principaux (prestations, coûts, délais et aspects financiers ainsi que le domaine des contrats et des adjudications) et de domaines spéciaux couvrant plusieurs thèmes. Certains chapitres ont été actualisés, d'autres, nouveaux, sont venus s'y ajouter: ils concernent le controlling des prestations, les procédures de modification, la gestion des réserves, des risques et de la qualité, l'informatique et la gestion intégrée globale. Les chapitres sur la gestion financière et sur le renchérissement sont en cours de révision, les chapitres sur l'organisation et sur la gestion intégrée globale, en préparation.

La mise en oeuvre de la DCN 3.00 pose des exigences élevées quant au savoir-faire et au traitement électronique. Elle durera jusqu'au milieu de 2000.

L'adaptation de la DCN au nouveau concept de la NLFA est en cours actuellement. La prochaine version entrera certainement en vigueur au début de 2000.

2.4 Reporting

Le ch. 6 de la DCN règle la question des rapports. Il en définit quatre types. Ceux qui sont les plus importants pour la Délégation de surveillance de la NLFA, dans l'optique de sa mission, sont les rapports semestriels de l'OFT sur l'état d'avancement des travaux, ainsi que les rapports que produisent les constructeurs sur des événements extraordinaires d'intérêts publics, lorsque les circonstances l'exigent. Les indications contenues dans les rapports de l'OFT relatives aux prestations, aux délais, aux coûts, aux aspects financiers et à l'organisation se basent sur les données que les constructeurs lui fournissent.

Lors de l'examen des rapports sur l'état d'avancement des travaux, la Délégation de surveillance de la NLFA a constaté que pour les données traitées par l'ATG, des erreurs s'étaient glissées dans les valeurs d'adjudication, en raison de problèmes

d'informatique et de manque de personnel. Elle a alors saisi l'occasion d'examiner de plus près l'application de la DCN à l'ATG.

Cette dernière étant devenue une entité juridique autonome le 1^{er} janvier 1999, elle a dû se doter de ses propres structures de comptabilité et de calculs des coûts. Par ailleurs, la décision de transférer son siège à Lucerne a entraîné d'importants départs dans les rangs des employés des services des finances et du controlling. Des problèmes similaires dans les valeurs d'adjudication et dans les calculs des indexations se sont produits chez BLS AT.

L'ATG a indiqué que les employés qui étaient partis avaient maintenant tous été remplacés et qu'une extension des capacités en matière de personnel est prévue. De plus, une «Task force» s'occupe de la mise en oeuvre de la DCN 3.00, qui ne sera cependant effective qu'au quatrième trimestre de l'an 2000, en raison du retard accumulé et de problèmes de logiciels. Il s'agit dans un premier temps d'éliminer les défauts au niveau du calcul, et d'adapter les coûts aux données actuelles d'une NLFA redimensionnée selon le projet de réalisation et de financement de l'infrastructure des transports publics. L'adaptation et, le cas échéant, le remplacement des logiciels prendront plus de temps, ce qui signifie que les données fournies par l'ATG pour les rapports sur l'état d'avancement des travaux ne seront fiables qu'à partir du premier trimestre 2001.

L'OFT a effectué des contrôles complémentaires auprès d'ATG et du BLS AT visant à évaluer la qualité des données. Ainsi des informations ont pu être recueillies sur la fiabilité des données dans la gestion des coûts et des finances, des fautes systématiques ont été décelées dans le flux des données entre la saisie et la publication dans les rapports de situation et la clarté a pu être obtenue sur la situation concrète concernant les outils de gestion de projets tels qu'ils ont été utilisés.

2.5 Contrôles

Au niveau de l'administration, la surveillance opérative est du ressort de l'OFT. La section AlpTransit de la division Construction vérifie au moyen de contrôles spéciaux et complémentaires le respect des principes de la DCN, la fiabilité et l'actualité des informations à tous les niveaux de l'organisation du projet, et le respect des accords passés avec les constructeurs. Des vérifications matérielles sont effectuées pour le contrôle des crédits, les adjudications faisant l'objet de contrôles ponctuels. L'inspectorat des finances de l'OFT s'occupe des interfaces entre les différentes comptabilités et les divers systèmes de contrôles internes des constructeurs. Il procède à des vérifications spéciales ciblées. Si la section AlpTransit a connu certains problèmes de manque de personnel suite à l'acceptation en votation populaire du projet de financement de l'infrastructure de transports publics, une solution interne à l'administration a pu être trouvée à ces problèmes, par l'attribution de trois postes (état novembre 1999: 14,5 postes, y compris 4 postes pour les procédures).

La structure du contrôle financier concomitant et a posteriori (révision) se révèle d'une grande complexité. Au niveau des autorités, le CDF exerce la haute surveillance financière sur le projet de la NLFA. Il veille à ce que le concept de contrôle fonctionne, à ce que l'OFT s'acquitte correctement des tâches qui sont les siennes et à ce qu'aucun espace n'échappe au contrôle. Outre ce rôle de coordinateur, le CDF, dans le cadre de son mandat d'organe de contrôle, vérifie la comptabi-

lité du Fonds pour les grands projets ferroviaires et effectue des contrôles directs de forme et de fonds auprès des constructeurs, portant sur les soumissions et les adjudications, ainsi que sur le déroulement des relations contractuelles. Les rapports de révision du CDF sont ainsi des documents importants pour les activités de la Délégation de surveillance de la NLFA (voir chap. B, ch. 4).

Au niveau des maîtres d'œuvre, la mission principale du service de révision externe tel que l'institue le Code des obligations est de vérifier que la comptabilité financière est conforme à la loi et aux statuts. Le rôle dévolu au service de révision interne en tant qu'élément du système de contrôle interne n'en est que plus important. Or, la Délégation de surveillance de la NLFA a constaté que l'ATG ne possédait pas de véritable service de révision interne. Le service de révision interne des CFF SA, qui assumait ce rôle auparavant, n'est plus compétent depuis que l'ATG n'est plus une filiale à 100 % des CFF SA et qu'au regard du droit régissant les actions, elle est devenue indépendante. La Délégation de surveillance de la NLFA a donc recommandé aux constructeurs de veiller à instituer un service de révision interne aussi rapidement que possible. Depuis le milieu de 1999, la révision interne des CFF SA assume, avec effet rétroactif à l'année 1998, cette fonction auprès de l'ATG.

Pour la période sous revue, le CDF et l'inspectorat des finances du CDF ont par ailleurs constaté que le flux d'informations et de documents émanant du service de révision externe de l'ATG et destiné aux organes de contrôle était insuffisant. Suite à l'intervention de la Délégation de surveillance de la NLFA, l'ATG a délivré le service de révision externe de l'obligation de respecter le secret commercial envers l'OFT et le CDF, ceci conformément à l'art. 730 du code des obligations. Elle a en outre déclaré qu'elle s'engagerait à promouvoir la plus grande transparence possible et à permettre l'accès direct à ses chiffres et à ses documents au CDF et à l'OFT.

3 Travailleurs étrangers. Respect des lois et des conventions collectives. Délimitation, coopération et synergies

3.1 Accès intermédiaire à Sedrun

Au cours de la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a été amenée à se pencher sur des questions de respect du droit du travail et des conventions collectives concernant des travailleurs étrangers. En effet, les médias s'étaient fait l'écho de certaines irrégularités constatées lors de la construction du puits d'accès intermédiaire à Sedrun. Des déductions inadmissibles étaient prélevées sur les salaires des travailleurs employés par l'entreprise sud-africaine Shaft Sinkers Ltd pour réaliser les pénibles travaux de percement de ce puits. En outre, durant la phase d'installation de l'ascenseur, au début de 1999, des périodes de travail de 12 heures sans pause ont été ordonnées, avec l'accord des travailleurs, mais en violation des dispositions sur le temps de travail et de repos. En dépit de toute la compréhension qu'on peut avoir pour cette mesure dictée par la pression de délais très serrés, sur un chantier qui était en passe d'accumuler du retard, il était nécessaire de réaffirmer avec force l'importance du respect des dispositions de la loi et des conventions collectives. L'inspection du travail du canton des Grisons a ainsi porté plainte notamment pour violation de la législation sur le travail.

La Délégation de surveillance de la NLFA a demandé aux services fédéraux chargés de la surveillance et à la Commission professionnelle paritaire pour les travaux souterrains (CPPTS) de lui fournir des renseignements précis sur la situation et sur les responsabilités engagées ainsi que sur les mesures arrêtées pour éviter qu'un tel cas ne se reproduise sur les chantiers de la NLFA. La Délégation s'est entretenue avec des fonctionnaires de l'Office fédéral du développement économique et de l'emploi (chargé de la surveillance pour le droit du travail) et de l'Office fédéral des étrangers (surveillance pour le droit des étrangers), ainsi qu'avec des représentants d'AlpTransit Gotthard SA (maître d'œuvre) et de la communauté de travail du puits de Sedrun (entreprise).

Lors de sa visite d'inspection à Sedrun en septembre 1999, la Délégation de surveillance de la NLFA a pu constater une amélioration de la situation concernant le respect du droit du travail. Les sommes abusivement prélevées sur les salaires des employés sud-africains leur ont été restituées. De plus, des contrats de travail ont été établis sur la base du droit suisse. Lors des contrôles qu'il a effectués, l'Office de l'industrie, des arts et métiers et du travail des Grisons n'a plus constaté de violation des dispositions concernant le temps de travail et de repos. La communauté de travail du puits de Sedrun a assuré qu'elle s'efforçait de respecter la loi. Le chef du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a intimé aux deux entreprises de construction d'accorder à l'avenir la plus haute attention au respect des conditions de travail.

3.2 Application du droit étranger

Par ailleurs, la Délégation de surveillance a pris acte du fait que pour le percement de tunnels de cette dimension, les dispositions de la CNA ne suffisent pas. Les constructeurs s'appuient donc également sur les dispositions d'un texte allemand, la «deutsche Bergbauverordnung».

3.3 Lacunes dans l'assurance-accidents

En revanche, certaines questions concernant l'assurance-accidents restent ouvertes. L'art. 6, al. 2, de l'ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (OLAA; RS 832.202) prévoit un délai de carence d'un an pour les travailleurs étrangers détachés en Suisse. La règle vaut aussi pour ceux qui viennent d'un pays avec lequel la Suisse n'a pas conclu d'accord sur la sécurité sociale, comme c'est le cas pour l'Afrique du Sud. Or, compte tenu des risques élevés encourus lors de travaux souterrains d'être victime d'un accident ou de contracter une maladie professionnelle, et compte tenu aussi de la brève durée d'une assurance-accidents pour des spécialistes étrangers, les primes que demanderait un assureur privé seraient beaucoup trop élevées.

La Délégation de surveillance de la NLFA estime donc que l'art. 6 de l'OLAA comporte une lacune qu'il convient de combler rapidement, pour faire face à un éventuel accident grave sur un chantier de la NLFA. Un groupe de travail de la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), de l'Office fédéral des assurances sociales, de la CNA et de l'Association Suisse d'Assurances se sont mis d'accord sur une démarche en trois étapes pour résoudre le problème des ouvriers sud-africains: A court terme, la subordination du consortium «Schacht Sedrun», y

compris de l'entreprise Shaft Sinkers, à la CNA, à moyen terme la modification de l'art. 6 OLAA et, à plus long terme, la modification de l'art. 2 de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20); ces trois mesures sont à l'étude. Ces mesures garantiront l'application du principe selon lequel toutes les entreprises participant à la construction des tunnels seront logées à la même enseigne.

3.4 Coordination entre les autorités

Les événements de Sedrun ont poussé la Délégation de surveillance de la NLFA à étudier plus en détail les questions des compétences, de la surveillance et de la coordination dans le domaine du droit du travail et du droit des étrangers. La Délégation de surveillance a constaté que la surveillance et la mise en oeuvre sont organisées de manière très complexe. C'est avant tout les chemins de fer, et donc les filiales ATG et BLS AT, qui sont compétents pour les projets et la construction de la NLFA, et donc également pour le respect des lois et des conventions collectives nationales. Les conditions minimales auxquelles doivent satisfaire les contrats des constructeurs avec les entreprises ou les communautés de travail sont fixées explicitement dans le ch. 13 de la DCN 3.00. Conformément à la let. g, les entreprises sont tenues, au sens de l'art. 8 de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1) et de l'art. 6 de l'ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (OMP; RS 172.056.11), de respecter les dispositions en vigueur figurant dans la loi ou dans d'éventuelles conventions collectives et concernant la sécurité des travailleurs, les conditions de travail et l'égalité de traitement entre hommes et femmes. Les entreprises qui ne peuvent garantir le respect de ces dispositions sont écartées des adjudications. Celles qui sont retenues doivent confirmer le respect de ces conditions dans un addenda au contrat. Une peine conventionnelle est prévue en cas de violation.

Au niveau des autorités, c'est l'OFDE qui établit les règles en matière de droit du travail et qui exerce la haute surveillance. La mise en oeuvre est confiée aux services cantonaux d'inspection du travail. Pour la sécurité des travailleurs, la réglementation et la mise en oeuvre sont du ressort de la CNA. Pour les questions relevant du droit des étrangers, c'est l'Office fédéral des étrangers et les offices cantonaux de l'industrie, des arts et métiers et du travail qui sont compétents. Les commissions paritaires sont chargées de faire appliquer les conventions collectives. Enfin, un groupe de travail formé par les cantons directement concernés par la NLFA, par la CNA et par l'OFDE s'occupe de coordonner l'application des dispositions relatives à la sécurité des travailleurs, à la protection de la santé et au temps de travail.

Concernant la construction de la NLFA, la Délégation de surveillance regrette l'absence d'une coordination globale plus intense, c'est-à-dire établie de manière formelle et institutionnelle, entre tous les organes concernés au niveau de la Confédération et des cantons.

Sur recommandation de la Délégation de surveillance de la NLFA, l'Office fédéral des étrangers a examiné les possibilités d'une meilleure information et d'une coordination plus poussée entre les autorités et les organisations concernées. A l'avenir, à la place des entretiens bilatéraux, l'on instituera des séances de coordination entre l'Office fédéral des étrangers, la CNA, les services cantonaux concernés, les entreprises, la CPPTS et les consortiums ou communautés de travail. Ces séances doivent

servir de modèle pour d'autres grands projets de la Confédération (RAIL 2000 et la construction de routes nationales).

4 Adjudications: respect des conditions de soumissions (OMC, loi et ordonnance sur les marchés publics) et renchérissement

4.1 Bases légales

Pour la NLFA, les constructeurs sont en principe les seuls responsables des contrats et de l'adjudication (DCN 3.00, ch. 13), la surveillance de la Confédération demeurant réservée. Avec ce modèle de maîtres d'œuvre, qui confie cette tâche aux deux filiales de droit privé (ATG pour les CFF, et BLS AT), le Conseil fédéral a opté au début de 1998 pour une solution qui délimite clairement les compétences respectives des constructeurs et de la Confédération. L'OFT ne s'immisce dans les dossiers des constructeurs relatifs aux contrats et aux adjudications que dans des cas exceptionnels et dûment justifiés.

Pour la passation des marchés publics, l'OFT vérifie les documents dans le cadre de sa surveillance permanente. Pour les contrats, la Confédération se borne à fixer des conditions minimales que les constructeurs doivent intégrer aux dispositions courantes de ces documents. Il s'agit en particulier de questions concernant les prestations en matière de sécurité, la couverture d'assurance, la responsabilité solidaire, les systèmes de garantie de la qualité, le respect de la législation fédérale sur les marchés publics et des conventions collectives nationales, relatives à la sécurité des travailleurs, aux conditions de travail et à l'égalité de traitement entre hommes et femmes; les conditions imposées par la Confédération visent également à empêcher les entreprises de réclamer des dommages et intérêts lorsqu'un contrat est reporté ou annulé suite à des décisions émanant du peuple, du Parlement ou des autorités fédérales.

En plus, l'OFT fait des contrôles ponctuels sur la base d'un calendrier des adjudications qui doit être soumis par les maîtres d'œuvre chaque trimestre. Ces examens approfondis sont faits sur la base d'un examen des risques pour les prestations, les coûts et les délais, à différents stades de la procédure d'adjudication.

4.2 Problèmes dans la pratique d'adjudications

Au cours de la période sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a examiné différents rapports de révision du CDF, d'une part sur la pratique en matière d'adjudication de mandats de construction et de prestations par les constructeurs, et d'autre part sur des adjudications de mandats de prestations réalisées par l'OFT. Ces rapports concernaient principalement des vérifications d'adjudications réalisées avant l'acceptation en votation populaire de l'article constitutionnel sur le financement de l'infrastructure des transports publics, en novembre 1998. Procédant à des contrôles ponctuels, le CDF a constaté des manquements et des faiblesses dans le respect des dispositions légales de la LMP, ou à tout le moins, une mise en oeuvre peu rigoureuse de ces dispositions. Ainsi un mandat de soutien à la direction de projet de l'ATG a été modifié et complété à plus de 40 reprises sans qu'il y ait de nouvel appel d'offres, le champ couvert par le contrat étant cependant bien plus

vaste que ce qui avait été prévu à l'origine. Suite aux remarques contenues dans le rapport de révision, les constructeurs ont arrêté des mesures qui devraient permettre de remédier aux faiblesses mises en évidence. Sur la base de ces constatations, l'OFT procède à des examens plus approfondis auprès des maîtres d'oeuvre. Avec les nouvelles ressources en personnel il entend s'intéresser davantage à titre préventif aux soumissions réalisées pour le projet de la NLFA.

L'année prochaine, l'évolution dans le domaine des contrats et des adjudications sera aussi une priorité pour la Délégation de surveillance de la NLFA, qui attache la plus grande importance au strict respect et à l'application correcte des dispositions relatives à la passation des marchés publics.

4.3 Dépassement des coûts aux projets récents

A l'occasion d'une inspection sur le terrain, la Délégation de surveillance de la NLFA a été informée par BLS AlpTransit que les meilleures offres pour les grands tronçons de tunnel de BLS AT étaient jusqu'à 8 % plus élevées que ce que le maître d'oeuvre avait prévu dans son budget (prix de 1991). Il s'ensuit que le crédit voté par le Conseil national à la session d'automne 1999 (prix de 1998, sans réserves) est trop bas d'au moins 500 millions de francs pour le tunnel de base du Lötschberg.

La Délégation de surveillance de la NLFA a demandé aux responsables des informations détaillées sur la situation actuelle en matière d'adjudications et sur les causes du renchérissement des offres. Il s'est avéré que les positions différentes de l'administration et des entreprises dans la question du besoin de fonds et du renchérissement tient en grande partie à des conceptions différentes. En plus, les raisons pour lesquelles les soumissions sont élevées par rapport au budget de 1991 ne résident pas seulement dans le «renchérissement gris» (entre le budget et la conclusion de l'accord), mais ont pour origine des offres plus anciennes au cours desquelles toutes les données n'ont pas été prises en considération.

La Délégation a ainsi appris que les coûts plus élevés qui se profilent tiennent pour une faible part à des modifications et des adaptations du projet, comme l'accélération de la cadence décidée par le Parlement, et pour une grande part à une situation nouvelle du marché, à la défiance des entrepreneurs par rapport aux risques financiers liés aux grands projets de construction, ainsi qu'au fait que les crédits sont désormais couplés à l'indice zurichois du coût de la construction de logements (Zürcher Index für Wohnbauten; ZIW).

Le changement de situation sur le marché est dû principalement à l'importante augmentation du volume de ce marché causée par la construction simultanée des deux tunnels de base du Gothard et du Lötschberg. Il est pour l'instant difficile d'évaluer l'ordre de grandeur de l'augmentation conjoncturelle des prix qui en résulte. Une bonne partie des précédents contrats pour des travaux préparatoires comme les sondages réalisés dans la faille de la Piora et dans le Kandertal, le puits d'accès intermédiaire de Sedrun ou la galerie de sondage de Sigirino, ont été adjudgés à des coûts inférieurs aux prévisions du budget, parfois même en dessous des frais engagés par les entreprises, qui ont encouru des risques financiers important.

Cette évolution ne se reflète qu'en partie dans l'indice zurichois du coût de la construction de logements. Dans le projet AlpTransit, et faute d'alternative, cet indice sert à mesurer la fluctuation des prix entre le moment où les crédits sont consentis et

celui où les contrats sont signés. Si jusqu'en 1995 environ, il a évolué de manière parallèle au prix de la construction des tunnels routiers et ferroviaires, il a depuis lors montré des tendances divergentes. L'étude commandée par l'OFT sur la pertinence de cet indice et sur l'opportunité de développer un modèle de renchérissement adapté à la construction de tunnels est pour l'instant arrivée à la conclusion qu'un indice composite rendant véritablement compte du renchérissement des prix dans ce domaine devrait nécessairement intégrer l'évaluation de projets actuels représentatifs, donc aussi des lots attribués pour les tunnels de la NLFA. Un remplacement rapide et fiable de l'indice zurichois (ZIW) est indispensable pour assurer la transparence. Mais la mise au point d'un indice fiable prendra encore quelque temps.

Lors de l'examen du nouveau crédit d'ensemble pour la réalisation de la NLFA, le Conseil national, qui était le conseil prioritaire, a étudié plus en détail la question du rattachement du crédit pour la NLFA à l'indice zurichois du coût de la construction de logements (cf. Bulletin officiel du Conseil national, p. 1865). Après des débats nourris, il s'est rallié à la position du Conseil fédéral, qui propose d'accorder les crédits sur la base des prix de 1998, réserves comprises, mais en excluant les paramètres dont l'évolution est difficilement prévisible et qui ne peuvent être directement influencés par la direction du projet: le renchérissement, les intérêts intercalaires et la TVA.

La Délégation de surveillance de la NLFA tient ici à souligner que les réserves de 1,669 milliard de francs ne servent qu'à couvrir les incertitudes liées aux coûts probables du projet (en raison p. ex. de complications géologiques ou de modifications de projets de la Confédération) et à assurer la stabilité du paquet financier; ces réserves ne peuvent par contre pas couvrir le renchérissement du prix de la construction et la fluctuation conjoncturelle des prix du marché (indice de renchérissement), qui sont exclus du crédit d'ensemble pour la réalisation de la NLFA. L'art. 3 du projet d'arrêté sur le financement des transversales alpines prévoit que le renchérissement et l'augmentation conjoncturelle des prix peuvent être couverts par le Conseil fédéral au moyen d'une extension rétroactive des crédits dans le volume nécessaire.

La Délégation de surveillance de la NLFA suivra régulièrement les différentes causes de la fluctuation des coûts. Elle vérifiera à l'aune des critères indiqués ci-dessus s'il est possible de couvrir les augmentations avec les réserves contenues dans le crédit d'ensemble de la NLFA. Une libération des réserves fédérales gérées de manière centralisée par le Conseil fédéral ne doit cependant être considérée qu'en dernier recours. Les constructeurs doivent d'abord s'efforcer de respecter les crédits en choisissant les offres les plus avantageuses. Lorsque cela est impossible, il faut étudier la possibilité d'adapter les normes et les mesures prescrites par la Confédération et envisager d'ajourner les travaux, ou prévoir une planification des tâches telle que le niveau des normes soit baissé voire abandonné, sans pour autant porter atteinte aux impératifs de sécurité. Cela a été fait avec succès pour la ligne de la Vereina des Chemins de fer rhétiques.

5 Possibilités de financement privé

5.1 Possibilités légales

En vertu de l'art. 23, al. 2, let. f, des dispositions transitoires de la constitution fédérale, (art. 196, ch. 3, al. 2, let. f, nouvelle Cst.; RS 101) le Conseil fédéral peut, pour financer les grands projets ferroviaires, faire appel aux possibilités d'un financement complémentaire privé ou réalisé grâce à des organisations internationales. La solution retenue ne doit cependant pas conduire à un dépassement de la limite d'endettement de la Confédération ni à un accroissement des risques financiers (art. 5 de l'Arrêté fédéral portant règlement du Fonds pour les grands projets ferroviaires).

Le groupe de travail chargé dès le début de 1998 par le Conseil fédéral d'étudier les possibilités de faire appel à des capitaux privés a présenté son rapport final au chef du DETEC en mars 1999. Il indique dans ses conclusions que la construction des deux tunnels de base de la NLFA ne se prête guère à un financement par des capitaux privés. Dans une phase ultérieure, si les risques sont réduits et mieux délimités, et que les conditions-cadre sont propices, un financement privé partiel pourrait cependant avoir des avantages pour la Confédération (partage des risques, augmentation de l'efficacité au niveau de la construction et de l'exploitation, optimisation du calendrier financier et des investissements). Pour attirer des capitaux privés, il faudra adapter le cadre institutionnel et délimiter clairement des objets financièrement cohérents.

5.2 Exemple: tunnel du Zimmerberg

La question d'une réalisation anticipée du tunnel du Zimmerberg – tronçon NLFA – au moyen de capitaux privés a aussi incité la Délégation de surveillance de la NLFA à s'entretenir des différentes solutions envisageables avec des fonctionnaires de l'administration fédérale des finances et de l'OFT, ainsi qu'avec des membres du Conseil d'administration d'ATG.

La Délégation de surveillance arrive à la conclusion qu'une réalisation anticipée du tronçon NLFA du tunnel du Zimmerberg ne devrait pas dépasser la limite des avances fixée à 4,2 milliards de francs. Elle ne devrait pas non plus mettre en danger la réalisation dans les délais prévus des projets financés par le Fonds pour les grands projets ferroviaires, en particulier ceux de la première étape de la NLFA. En effet, si des fonds destinés notamment au tunnel de base du Lötschberg devaient faire défaut et retarder l'achèvement de cet ouvrage, des coûts supplémentaires important en résulteraient rapidement pour la Confédération, qui serait dans l'impossibilité de prélever dans les délais prévus l'entier de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP).

Dans la question du financement anticipé du tunnel de Zimmerberg – tronçon NLFA – par des privés, aucun plan définitif n'avait encore été présenté au 22 novembre 1999 prévoyant une participation financière des milieux intéressés (cantons, économie, CFF SA). Etant donné que l'option permettant aux entreprises de réaliser le tunnel dans les termes de la première soumission est limitée à la fin de novembre 1999, la marge de manoeuvre est mince y compris sur le plan des dates, pour que cette solution de rechange puisse se réaliser.

En ce sens, il est possible d'étudier des possibilités de financement privé, mais il faut se garder d'engendrer des coûts et des risques supplémentaires pour la Confédération et veiller à respecter le plafond d'endettement et la limite fixée pour les avances.

C. Remarque finale

Au cours de sa première année d'activités, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est efforcée de créer à tous les niveaux un climat propice lui permettant d'accomplir sa mission dans la transparence. Pour ce faire, dans l'esprit du principe de «compétence contre transparence», une confiance réciproque entre tous les services et organes impliqués est nécessaire. Ce n'est qu'ainsi qu'un projet aussi ambitieux que la construction de la NLFA pourra être réalisé dans le strict respect des coûts et des délais fixés par le législateur.