

# **CH\_VB 2001-0291 2045 vom 8. Februar 2001**

Bundesverwaltung, 2001-02-08, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_2001-0291\\_2045](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2001-0291_2045)

FR: CH\_VB 2001-0291 2045 du 8 février 2001

IT: CH\_VB 2001-0291 2045 del 8 febbraio 2001

## **Erwägungen**

### **E. 4**

octobre 1991 sur le transit alpin (RS 742.104), modification du 20 mars 1998.

#### **E. 4.1**

Compétences et responsabilités 2056

#### **E. 4.2**

Haute surveillance sur d'autres projets d'infrastructure des transports publics 2056

#### **E. 4.3**

Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC): création d'un groupe d'experts externes 2056

#### **E. 4.4**

Transformation de la commission spéciale Géologie Alptransit (FKGA) 2057 5 Coûts et délais 2059 5.1 Coûts liés au projet et au renchérissement 2059 5.2 Coûts finaux présumés 2060 5.3 Coûts supplémentaires liés au projet 2060 5.3.1 Coûts supplémentaires liés au projet sur l'axe du Gothard 2061 5.3.2 Coûts supplémentaires liés au projet sur l'axe du Lötschberg 2062 5.4 Possibilités de compensation 2063 5.4.1 Optimisation des coûts sur l'axe du Lötschberg 2063 5.4.2 Potentiel d'optimisation des coûts sur l'axe du Gothard 2063 5.5 Libération des réserves 2064 5.6 Retards dans les délais, conséquences pour les coûts 2065 5.7 Evaluation des coûts supplémentaires liés au projet 2066 6 Adjudications et indice de renchérissement 2067 6.1 Adjudications 2067 6.1.1 Requêtes 2067 6.1.2 Lignes directrices de la Délégation de surveillance de la NLFA en cas de dépassement des coûts lors des adjudications des lots de la NLFA 2068

2107 6.2 Calcul du renchérissement dans la construction de tunnels au moyen d'un nouvel indice 2070 7 Questions relatives à la législation sur le travail, les contrats, les étrangers et les assurances sociales en rapport avec les chantiers de la NLFA 2072 7.1 Droit du travail, droit contractuel 2073 7.1.1 Loi révisée sur le travail et nouvelle convention collective nationale dans le secteur de la construction 2073 7.1.2 Irrégularités sur le chantier de Sedrun 2074 7.1.3 Résultats des contrôles par les inspectorats du travail et la CPPTS 2074 7.2 Droit des étrangers 2075 7.3 Droit des assurances sociales 2075 7.3.1

Assurance-accidents 2075 7.3.2 Assurance-chômage 2077 7.3.3 Coopération et coordination 2077 8 Sécurité dans la construction et l'exploitation de la NLFA 2078

### **E. 8**

février 2001 Pour la Délégation de surveillance de la NLFA des Chambres fédérales: Le président, Rolf Büttiker, conseiller aux Etats Le vice-président, Max Binder, conseiller national

2046 Sommaire La Délégation de surveillance de la NLFA assure la haute surveillance parlementaire concomitante et a posteriori de la réalisation des nouvelles transversales ferroviaires à travers les Alpes. Elle examine en particulier le maintien des coûts et des délais, le respect des crédits et des prestations commandées par la Confédération ainsi que des conditions-cadre juridiques et organisationnelles des projets. A cet effet, elle dispose des mêmes droits très étendus que les Commissions de gestion et la Délégation des finances. La Délégation de surveillance de la NLFA informe de ses constatations les Commissions des finances, les Commissions de gestion et les Commissions des transports et des télécommunications par un rapport annuel d'activités qui est publié. La Délégation de surveillance de la NLFA constate que l'évolution financière de la construction des NLFA reste jusqu'à présent dans le cadre prévu. Des coûts supplémentaires liés au projet qui sont apparus déjà au stade primitif des préparatifs des travaux ne sont pas sans susciter certaines craintes. Simultanément, il y a lieu de relever les premiers signes d'augmentation des prix liée à la conjoncture dans les offres courantes pour les premiers grands lots du Gothard. La Délégation de surveillance de la NLFA a adopté et publié des directives de haute surveillance politique pour le cas où dans les adjudications des lots NLFA on devait assister à des dépassements de coûts massifs. Le délai pour la mise en exploitation de l'axe du Lötschberg devrait, d'un point de vue actuel, être tenu. En revanche, au Gothard, ne fût-ce qu'en raison de la procédure de choix du tronçon de la ligne dans le canton d'Uri, il y aura lieu de s'attendre à des retards de plus d'un an et il faudra compter avec des coûts supplémentaires correspondants. L'examen des mesures en vue d'accélérer les travaux sur cette ligne sont en cours. Pour le surplus, les activités de haute surveillance de la Délégation de surveillance de la NLFA se sont étendues principalement aux questions des raccordements NLFA, de la planification pour les projets de la 2e phase, des conditions de travail sur les chantiers NLFA, des aspects de la sécurité ainsi que du controlling au sein des sociétés maîtres d'œuvre. Coûts et délais Selon une appréciation actuelle, les coûts finaux présumés des deux plus importants ouvrages NLFA, renchérissement compris, devraient atteindre: Lötschberg Gothard Total Base des coûts selon le nouveau crédit global NLFA 2755 6610

#### **E. 8.1**

Mode de construction choisi: deux tunnels à une voie 2079

#### **E. 8.2**

Distance des galeries de recoupe et assèchement 2080

#### **E. 8.3**

Tunnels à voûte simple ou à double voûte 2080

#### **E. 8.4**

Puits de Sedrun 2081

#### **E. 8.5**

Coûts supplémentaires dus au respect des normes de sécurité sur l'axe du Gothard 2082 9  
Raccordements NLFA 2082

#### **E. 9**

365 Plus les coûts supplémentaires liés au projet 145 340 485 Plus les coûts supplémentaires liés au renchérissement 360 860 1 220 Coûts finaux estimés 3260 7810

#### **E. 9.1**

Raccordement au réseau européen des trains à grande vitesse 2083

## **E. 9.2**

Aménagements des lignes sur le reste du réseau 2084

## **E. 9.3**

Jonctions et raccordements aux lignes existantes 2086

### **E. 9.3.1**

Tracé de la NLFA dans le canton d'Uri: Résultat de la procédure de conciliation 2086

### **E. 9.3.2**

Raccordement à la ligne principale dans la région de Frutigen 2087

### **E. 9.3.3**

Tunnel de base du Ceneri 2088 10 Dossiers du Conseil fédéral 2090 10.1 Arrêtés du Conseil fédéral 2090 10.1.1 Pas de financement pour une réalisation avancée du tunnel de base du Zimmerberg 2090 10.1.2 Libération des crédits d'objet du crédit d'ensemble de la NLFA pour la première phase 2090 10.1.3 Conventions entre la Confédération et les maîtres d'œuvre ou leurs maisons-mères 2091 10.2 Dossiers fédéraux en préparation 2091 10.2.1 Nouvelle ordonnance sur le transit alpin 2092 10.2.2 Autres dossiers du Conseil fédéral en préparation 2092

2108 11 Révisions et contrôles spéciaux 2092

## **E. 11**

070 en millions de francs, arrondis, état au 30 juin 2000 (rapport No 9) Concernant le financement au titre du FPF, les recettes et les dépenses enregistrées à ce jour répondent aux conditions du règlement de ce fonds. La limite d'avance de 4,2 milliards de francs n'a pas été touchée. Les montants précis des dépôts et des prélèvements sur ce fonds ainsi que des avances cumulées pour l'an 2000 ne sont pas encore établis; ils seront publiés dans le compte d'Etat au printemps 2001. 5.3 Coûts supplémentaires liés au projet Comme mentionné dans le dernier rapport d'activités (voir rapport d'activités 1999, ch. B 4.3), la Délégation de surveillance de la NLFA prévoit à ce jour des coûts supplémentaires liés au projet d'un montant de juste 500 millions de francs, dont

2061 145 millions environ pour l'axe du Lötschberg et environ 340 millions de francs pour celui du Gothard. Les éventuels moindres coûts par rapport aux coûts devisés sont déjà inclus dans ce montant. Ces coûts supplémentaires présumés représentent un tiers environ des réserves du crédit d'ensemble de la NLFA. Les coûts supplémentaires dus au projet sont imputables surtout à la revue à la hausse des aménagements de sécurité dans les tunnels et à l'amélioration du système de sauvetage (voir ch. 8.1), à la résolution de questions hydrologiques (voir ch. 8.2) et à des retards dans la planification (voir ch. 5.6). De nouvelles conditions-cadre, notamment en rapport avec le raccordement de la NLFA à la ligne de base à Frutigen (voir ch. 9.3.2 ci-dessous), exercent une pression supplémentaire sur les coûts. 5.3.1 Coûts supplémentaires liés au projet sur l'axe du Gothard Sur l'axe du Gothard, des coûts supplémentaires sont prévus au niveau global de la planification et de la construction, y inclus les retards. S'y ajoutent les coûts supplémentaires dus à la réduction de l'espacement des galeries de recoupe entre les deux tubes du tunnel pour des raisons de sécurité. De plus, il n'était pas prévu au départ d'assurer l'étanchéité du tunnel sur toute sa

longueur. Les examens hydrologiques et géologiques achevés entre-temps en ont démontré la nécessité (voir ch. 8.3). D'un autre côté, plusieurs redimensionnements, notamment l'abandon d'un des postes multifonctionnels planifiés, ont permis de réaliser quelques économies. Cette estimation des coûts ne tient pas compte des coûts supplémentaires qui découleraient de la décision de construire un tunnel à deux tubes à une voie au Monte Ceneri (voir ch. 8.1), ni des moindres coûts pouvant résulter de la réalisation de l'objectif d'économie d'environ 200 millions de francs du Conseil d'administration de l'ATG (voir ch. 5.4.2).

Tableau 4 Justification Coûts en plus et en moins

Direction générale: réalisation par étape et retards	174
Étanchéité de la voûte du tunnel	136
Assèchement avec système séparé (initialement mixte)	36
Tracé indépendant des variantes dans le secteur du portail d'Erstfeld	27
Doublement du nombre de galeries de recoupe	27
Crédit additionnel pour le sondage de Piora	27
Correction décompte ICHA	3,5 %
Abandon du poste multifonctionnel à Amsteg et de la diagonale d'échange à Bodio	- 72
<b>Total des coûts supplémentaires liés au projet</b>	<b>338</b>

Etat au 30 juin 2000 (rapport No 9), en millions de francs, arrondis, prix de 1998, sans renchérissement, TVA et intérêts intercalaires.

2062 5.3.2 Coûts supplémentaires liés au projet sur l'axe du Lötschberg

Sur l'axe du Lötschberg, il faut s'attendre à des coûts supplémentaires en raison de prescriptions ajoutées par la Confédération dans la procédure d'approbation des plans, notamment en ce qui concerne la sécurité. La décision, prise au cours de la planification détaillée, d'adapter le profil pour les navettes (shuttle) au point de dérivation Steg/Rarogne en direction de Rarogne également a, elle aussi, entraîné des suppléments de coûts. De plus, concernant le raccordement de la NLFA à la ligne des CFF dans le canton du Valais, il est apparu qu'avec la densité de trafic attendue, un raccordement au niveau du sol restreindrait fortement les capacités. On a donc décidé d'assurer ce raccordement au moyen d'un saut-de-mouton, qui est une solution plus coûteuse. Enfin, des faits nouveaux survenus durant la planification la plus récente occasionnent à leur tour des coûts supplémentaires. Ainsi, des sondages géologiques ont démontré la nécessité de construire un radier dans certains tronçons du tunnel, et une analyse de la sécurité a révélé qu'il fallait revêtir la galerie de sondage de Frutigen, qui servira de galerie de sécurité dans sa partie nord. En revanche, des moindres coûts pourraient résulter de la réunion des deux grands lots de Steg et Rarogne – on estime l'économie à 10 millions de francs – et de l'acquisition de terrains. Cette estimation des coûts ne tient compte que partiellement des éventuels coûts supplémentaires en relation avec la décision imminente concernant le raccordement de la NLFA à la ligne de base à Frutigen (voir ch. 9.3.2).

Tableau 5 Justification Coûts en plus et en moins

État du projet 1998: Agrandissement du profil d'espace libre (shuttle) entre Lötschen et Rarogne, saut-de-mouton à Rarogne, réduction de l'espacement des galeries de recoupe de 500 à 333 mètres	70
Coûts supplémentaires au 30 juin 2000: Travaux de planification plus importants, construction d'un radier à Mitholz et Rarogne, transformation de la galerie de sondage de Frutigen en une galerie de service; moindres coûts en rapport avec l'acquisition de terrains et la fusion des lots de Steg et Rarogne	75
<b>Total des coûts supplémentaires liés au projet</b>	<b>145</b>

Etat au 30 juin 2000 (rapport No 9), en millions de francs, arrondis, prix de 1998, sans renchérissement, TVA et intérêts intercalaires

2063 5.4 Possibilités de compensation Selon l'art. 6, al. 1, de l'ordonnance du 1er septembre 1993 sur les comptes spéciaux de construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (RS 742.104.4), si le montant probable des coûts définitifs dépasse la

somme des crédits d'engagement augmentée du renchérissement, les chemins de fer doivent indiquer des possibilités de compensation au moment de la présentation du prochain rapport financier. Au cours de l'année du rapport, les maîtres d'œuvre ont terminé les planifications de compensation pour les deux ouvrages et cherché des possibilités d'optimiser leurs projets respectifs afin de diminuer les coûts. En outre, ils se sont penchés sur certains standards, spécifications et normes.

5.4.1 Optimisation des coûts sur l'axe du Lötschberg Sur l'axe du Lötschberg, les effets positifs de ces efforts se sont manifestés dans une adroite politique d'adjudication et d'acquisition de terrains. Des travaux ont pu être regroupés, ce qui a permis de faire des économies. Malgré ces diminutions de coûts, la Délégation de surveillance de la NLFA a dû se rendre à l'évidence que la marge de manœuvre pour des compensations était étroite et les potentiels d'économie limités.

5.4.2 Potentiel d'optimisation des coûts sur l'axe du Gothard Au début 2000, le Conseil d'administration de l'ATG a chargé la société Hayek Engineering SA de rechercher des possibilités de réduire les coûts. A côté de l'examen des structures internes, des instruments de conduite et de surveillance des coûts de l'ATG, le rapport s'est concentré sur la recherche de gisement d'économies sur l'axe du Gothard, surtout en ce qui concerne les standards techniques et les critères d'adjudication. Pendant quatre séances, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est occupée du mode d'attribution des marchés, des résultats de l'étude Hayek, de la prise de position du Conseil d'administration et de la faisabilité des mesures arrêtées. Elle s'est félicitée de la prise de toute mesure de précaution et de sécurité susceptible de réaliser l'objectif de la NLFA avec les moyens disponibles. Elle a noté des faiblesses surtout en ce qui concerne la politique d'adjudication et d'information de l'ATG. Le CDF avait constaté une erreur de procédure concernant les modalités d'adjudication. La Délégation de surveillance de la NLFA a saisi cette occasion pour réaffirmer avec force la nécessité du respect strict et sans exception de la loi fédérale sur les marchés publics, par tous les intéressés à tous les niveaux. Lors d'une première lecture des résultats du rapport Hayek, elle a pu constater que l'étude ne révélait pas d'irrégularités ni de manquements fondamentalement nouveaux. A l'occasion de sa séance d'inspection de mi-septembre, elle a examiné le rapport plus en détail, y inclus les conclusions du Conseil d'administration. Dans ses conclusions, le rapport Hayek arrive à un potentiel d'optimisation des coûts de 470 à 550 millions de francs. Il confirme la bonne qualité des documents

2064 du projet et le professionnalisme dans la gestion de projet. Il relève par contre diverses lacunes dans la gestion d'entreprise, plus spécialement dans le domaine du controlling. La Délégation de surveillance de la NLFA, qui avait déjà attiré l'attention sur ce point dans son dernier rapport (voir rapport d'activités 1999, ch. B 2.4), a suivi de près l'évolution de la situation cette année encore (voir ch. 12.3). La Délégation de surveillance de la NLFA a discuté des recommandations individuelles de l'expert externe avec le Conseil d'administration de l'ATG. Il a constaté que seule une partie des propositions était réalisable. Clarifications faites, la Délégation de surveillance de la NLFA a estimé que l'objectif du Conseil d'administration de réaliser des économies d'environ 200 millions de francs était approprié et réaliste; 100 millions de francs ont d'ailleurs déjà été économisés ou promettent de l'être. D'autres propositions de l'étude devront être analysées ultérieurement plus en détail et concrétisées si opportunes.

Tableau 6 Domaine Objectif d'économie du Conseil d'administration ATG assuré planifié Direction générale et honoraires 10 Secteur portail Uri 28 Crédit additionnel pour le sondage de Piora

### **E. 11.1**

Rapports de révision et de contrôle du Contrôle fédéral des finances 2093

### **E. 11.2**

Contrôles spéciaux et complémentaires de l'Office fédéral des transports 2094 12 Direction de projet NLFA 2095

### **E. 12**

Produit de la vente de terrains à l'issue des travaux 60 Installation et équipement des chantiers 50 Système d'assèchement 10 Prix unique pour certains matériaux 10 Total des économies potentielles 100 80 selon présentation du Conseil d'administration de AlpTransit Gotthard SA du 8 août 2000, en millions de francs, arrondis La Délégation de surveillance de la NLFA a constaté avec satisfaction que toutes les questions ouvertes au sujet de la faisabilité et de la réalisation des propositions individuelles ont pu être clarifiées. L'analyse détaillée a permis de confirmer ses constatations. En l'absence de dysfonctionnements, d'irrégularités et de points litigieux, elle n'a vu aucune raison d'intervenir auprès du Conseil fédéral en tant qu'organe de surveillance, ou d'exiger d'autres mesures. 5.5 Libération des réserves Dans l'optique de la libération de tranches de crédit du crédit d'ensemble de la NLFA, l'OFT prévoit de transmettre chaque année au Conseil fédéral un relevé des coûts supplémentaires liés au projet, accompagné d'une proposition d'arrêté. Le Conseil fédéral décidera de la libération des crédits sur la base d'une répartition des demandes au niveau des coûts des projets de construction.

2065 Aucune réserve n'a été libérée à ce jour. En raison notamment des efforts de compensation de l'ATG, les constructeurs ne sont pas confrontés à des difficultés de crédit, selon la Délégation de surveillance de la NLFA. Il n'y a dès lors pas de raison de libérer les réserves. A moins de cas extraordinaires, l'OFT prévoit une première libération des réserves dans le courant de 2002. La Délégation de surveillance de la NLFA soutient l'attitude de retenue de l'OFT en ce qui concerne la libération de réserves. 5.6 Retards dans les délais, conséquences pour les coûts Sur l'axe du Lötschberg, on n'a pas relevé de problème particulier de délai. L'ensemble du projet devrait être mis en service en 2006/7 comme prévu. L'élément le plus critique du calendrier est le raccordement du tunnel de base à la ligne principale à Frutigen (voir ch. 9.3.2), sans compter quelques petits retards dans la planification du secteur de Rarogne. Par ailleurs, le changement des conditions-cadre pour le raccordement du tunnel de base du Lötschberg à la ligne de la vallée du Rhône, suite à la modification du projet mis à l'enquête de l'autoroute A9, a entraîné un léger retard dans les procédures d'approbation des plans en Valais. En dépit de ces deux éléments critiques du calendrier, on peut estimer aujourd'hui que les délais seront tenus pour la mise en service du Lötschberg. Ceci est d'autant plus important pour la politique suisse des transports que, dès l'ouverture de cet axe, la pleine RPLP pourra être perçue et, par là, les accords bilatéraux avec l'UE déployer tous leurs effets dans le domaine des transports. Sur l'axe du Gotthard, la durée de la procédure de conciliation quant au tracé dans le canton d'Uri a entraîné un retard d'environ une année. Les travaux sur le tronçon nord – plus spécialement l'achèvement des projets mis à l'enquête, qui dépendent de la décision du tracé – posent un sérieux problème de calendrier pour la mise en service de l'ensemble du tunnel de base du Gotthard, ce d'autant plus que la planification prévoyait l'acheminement de l'équipement ferroviaire par le portail nord. L'ATG cherche actuellement de nouvelles possibilités d'optimisation afin de rattraper le retard. Deux

mesures sont à l'étude: 1. L'acheminement de l'équipement ferroviaire par Amsteg, ce qui nécessite l'agrandissement du diamètre actuel de la galerie. 2. L'augmentation de la capacité de l'attaque intermédiaire de Sedrun, ce qui exige des installations supplémentaires (voir ch. 8.4). Etant donné que l'accélération de la réalisation s'accompagne nécessairement de coûts supplémentaires, la Délégation de surveillance de la NLFA se demande dans quelle mesure un investissement pour gagner une année se justifie d'un point de vue politique. Elle préconise, le cas échéant, une analyse coûts-avantages en rapport avec le délai de mise en service du tunnel de base du Gothard. Pour elle, investir pour respecter le délai n'a de sens que si les coûts sont plus que compensés par une mise en service dans les délais. A noter encore que de nouveaux retards dus à des causes géologiques pourraient hypothéquer ces investissements supplémentaires. La situation des délais sur l'axe du Lötschberg est plus facile à maîtriser en raison d'une géologie moins problématique et des dimensions plus réduites de l'ouvrage. En conséquence, la marge de manœuvre en matière de délais oscille ici entre moins

2066 10 et plus 20 %, alors que pour l'axe du Gothard, elle se situe entre moins 10 et plus 30 %. Les procédures d'approbation des plans constituent un autre facteur d'incertitude pour le respect des délais. Jusqu'ici, on est parvenu à un accord dans pratiquement tous les cas et, même en cas de recours au Tribunal fédéral, aucun retard n'a été enregistré.

Contrairement à ce qui est le cas pour les tronçons en tunnel et les terrains relativement réduits à l'endroit des portails, les tractations sont nettement plus problématiques pour les lignes à ciel ouvert en raison du nombre plus élevé de propriétaires fonciers. De plus, les procédures difficiles dans les secteurs d'Uri et de Frutigen ne font encore que commencer. Dans le canton d'Uri surtout, la décision du Conseil fédéral en faveur de la variante «vallée» pourrait entraîner une procédure longue et donc coûteuse. Estimant que le tracé de la ligne dans le canton d'Uri et le projet de raccordement à Frutigen méritent d'être appréciés plus largement que du seul point de vue des coûts et des délais, la Délégation de surveillance de la NLFA leur consacre à chacun un chapitre séparé (voir ch. 9.3.1 et 9.3.2).

5.7 Evaluation des coûts supplémentaires liés au projet Vu les coûts supplémentaires liés au projet qui se profilent d'ores et déjà à l'horizon, la Délégation de surveillance de la NLFA s'inquiète face au développement actuel du projet à ce stade précoce des travaux. Il est entendu que pour une entreprise de cette taille, dont la réalisation s'étale sur une vingtaine d'années, les estimations ne peuvent être que grossières, de l'ordre de plus ou moins 15 %. Cependant, la tendance et la pression au renchérissement, dues à des modifications de projet, sont indéniables. Le fait que les coûts supplémentaires probables ne constituent qu'une faible proportion du crédit global de la NLFA, se limitant à environ un tiers des réserves du nouveau crédit d'ensemble de la NLFA, et qu'il ne soit pas nécessaire d'agir quant au financement par le FPF, ne donne qu'une sécurité temporaire. Des décisions aux conséquences financières importantes en ce qui concerne les raccordements aux lignes principales à Frutigen et le système de tunnel au Ceneri sont imminentes. En outre, il n'est pas encore possible de chiffrer les conséquences des retards pris dans le canton d'Uri. Enfin, on ne pourra se faire une idée précise sur un recours aux réserves que plus tard, lorsque l'on traversera le secteur géologiquement difficile. Pour les raisons mentionnées, la Délégation de surveillance de la NLFA recommande expressément de poursuivre intensivement la recherche de compensations possibles (voir ch. 5.4). Elle plaide en outre pour le strict respect de la procédure de modification. En principe, la Confédération doit approuver toute modification importante de projet, qui touche à ses commandes. Les conditions et les documents nécessaires pour la procédure de modification ont été

clairement réglés dans les conventions entre la Confédération et les maîtres d'œuvre (voir ch. 10.1.3), ainsi que dans la directive sur le controlling de la NLFA (voir ch. 12.2). Enfin, il sera indispensable de prendre en compte l'adaptation des niveaux d'aménagement fixés par la Confédération. Il faudra cependant veiller à ce que des

2067 réductions de coûts ne se fassent pas au détriment du respect des normes internationales de sécurité (voir ch. 8). 6 Adjudications et indice de renchérissement 6.1

Adjudications La Délégation de surveillance de la NLFA a suivi de très près l'évolution de la situation dans le domaine des contrats et des adjudications (voir rapport d'activités 1999, ch. B 4.1). Concernant la procédure d'adjudication, elle a été particulièrement attentive à l'application correcte et au respect strict des prescriptions de soumission. Les rapports de révision du CDF (voir ch. 11.1) ainsi que les rapports spéciaux et complémentaires de l'OFT (voir ch. 11.2) ont été ses principales sources d'information. Comme en 1999 déjà (voir rapport d'activités 1999, ch. B 4), le CDF et l'OFT ont pu constater que la procédure d'adjudication était généralement correcte et conforme aux principes de l'égalité de traitement et de la transparence. Le respect des exigences formelles laissent toutefois encore à désirer. Dans certains cas, des marchés ont été passés sans appel d'offres, notamment pour des contrats additionnels dans le domaine des marchés des services et des mandats. Les principales critiques de l'OFT concernent la rectification des offres ainsi que la longueur de certaines négociations, insuffisamment documentées au demeurant. De même, la ligne de démarcation entre la phase de soumission et la phase du contrat n'est pas assez respectée. Les critères de qualification et d'adjudication paraissent corrects. L'obligation d'exposer le barème d'évaluation, découlant de la jurisprudence la plus récente, a été appliquée dans les nouvelles demandes d'offres. Si les exigences contractuelles minimales selon la directive sur le controlling de la NLFA sont respectées dans les grands contrats, elles le sont moins dans les petits. Enfin, l'option de la procédure de gré à gré pour des mandats complémentaires (extension de lot) a parfois été choisie mal à propos ou sur la base de motivations incorrectes. Les entreprises de leur côté se sont insurgées contre le fait que des appels d'offres différents soient émis pour les mêmes travaux dans les divers lots, par exemple par l'application de standards différents. A leur avis, cette façon de faire entrave la comparaison des prix entre les lots et les axes. L'OFT a informé la Délégation de surveillance de la NLFA que les mêmes standards seraient désormais appliqués partout où cela s'avérerait possible. Cela dit, vu le nombre d'exigences très différentes, des conditions différentes peuvent tout à fait se justifier. Ainsi, une machine utilisée sur l'axe du Lötschberg n'est pas forcément adaptée pour le Gothard pour des questions géologiques et de profil. 6.1.1 Requêtes Dans un cas, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est occupée plus en détail du respect de la procédure d'adjudication, en l'occurrence suite à la demande de contrôle d'une entreprise qui a vu son offre rejetée par l'ATG. La Délégation de surveillance de la NLFA considère que de telles demandes écrites constituent une source d'information importante pour sa tâche de haute surveillance.

2068 Elle a profité de l'occasion pour déterminer les principes fondamentaux pour le traitement et l'évaluation des requêtes en rapport avec la NLFA. Elle a convenu avec les CdG que c'est elle-même qui recevrait, traiterait et répondrait à ces requêtes, contrairement aux autres demandes de contrôle, qui sont traitées par les CdG. Un examen approfondi de cas en question avec l'OFT et une discussion du président de la Délégation de surveillance de la NLFA avec la direction de l'entreprise concernée n'ont pas révélé de vice de forme

dans la procédure d'adjudication, ni d'autres raisons d'intervenir au niveau de la haute surveillance. La Délégation de surveillance de la NLFA déplore elle aussi le fait que les entreprises dont les offres ne sont pas retenues ne disposent d'aucun droit de recours jusqu'à l'entrée en vigueur des accords bilatéraux. Force est de constater que le problème n'est pas spécifique au cas d'espèce, mais valable pour tout le domaine<sup>1</sup>. Cependant, vu la prochaine entrée en vigueur des accords bilatéraux et la révision subséquente de la loi sur les marchés publics, la Délégation de surveillance de la NLFA a décidé de pas s'engager plus avant. L'OFT, qui reçoit régulièrement des demandes de contrôle, vérifie les irrégularités signalées dans le cadre du controlling des soumissions et s'emploie à les tirer au clair. Même en l'absence d'un droit de recours, il examine chaque demande et y répond.

6.1.2 Lignes directrices de la Délégation de surveillance de la NLFA en cas de dépassement des coûts lors des adjudications des lots de la NLFA Vers la fin de l'année du rapport, face à l'augmentation des prix se dessinant sur le marché de la construction de tunnels, la Délégation de surveillance de la NLFA a exprimé sa crainte de voir certains coûts additionnels pour les nouveaux grands lots de la NLFA, qui seront attribués prochainement, prendre l'ascenseur. C'est pourquoi elle a eu une discussion avec la direction du BLS AT sur l'ampleur et les raisons de la différence du prix d'adjudication du lot de Ferden par rapport au coût devisé (base octobre 1991). Le BLS AT a expliqué les différences de prix pour tous les lots du Lötschberg, en particulier pour celui de Ferden, ainsi que les principales raisons de ces adjudications plus élevées. Le prix d'adjudication pour Ferden

<sup>1</sup> Les marchés passés par des adjudicateurs au niveau fédéral, qui ne sont pas mentionnés dans la loi fédérale sur les marchés publics (LMP) ne sont pas soumis à cette loi. En font partie notamment tous les marchés passés par les CFF (et, au sens de l'art. 13 de l'arrêté sur le transit alpin, les marchés des autres maîtres d'œuvre de la NLFA), ce qui est particulièrement important pour les contrats de la NLFA. Le fait que les CFF ne soient pas soumis à cette loi signifie en premier lieu l'exclusion des contrats des CFF du système des voies de droit. Même si le Conseil fédéral étendait le domaine d'application de la loi aux contrats des CFF selon l'art. 2, al. 3, de la LMP, comme cela a été le cas avec l'ordonnance sur les marchés publics (OMP: SR 172.0565.11), la situation resterait la même. En effet, la dernière phrase de l'art. 2, al. 3, de la LMP prévoit que de tels marchés ne peuvent pas faire l'objet de recours. Ce n'est qu'avec l'entrée en vigueur des accords bilatéraux que l'accord pertinent permettra au Conseil fédéral de soumettre les CFF à la LMP selon l'art. 2, al. 3, de cette loi. Cela aura pour conséquence que les dispositions de cette loi s'appliqueront intégralement, y inclus les voies de droit (Balli, Lehmann, Rechsteiner: Das öffentliche Beschaffungswesen in der Schweiz, Zurich 1996, RZ 21 et 514 s.)

2069 est de 17 % supérieur au devis de 1991. Cette différence est due pour l'essentiel à des prévisions trop optimistes lors de l'établissement du budget. En effet, des coûts d'installation plus élevés que prévu (+ 16 millions de francs), des frais de transport (+ 6 millions) et des frais de régie plus importants (+ 12,5 millions) grèvent le budget. Ensemble, les prix d'adjudication des lots de Steg/Rarogne, Mitholz et Ferden sont de 10 % supérieurs au devis de 1991. Sur la base des explications du BLS AT, la Délégation de surveillance de la NLFA a décidé que l'adjudication du lot de Ferden ne nécessitait pas une intervention urgente. Elle a toutefois saisi l'occasion pour définir une fois pour toutes et de manière préventive, sous la forme d'une ligne directrice, des critères clairs pour le cas où des prix d'adjudication seraient nettement supérieurs aux coûts devisés. Cette ligne directrice, qui contiendrait également un catalogue de mesures idoines, lui servirait de base

pour évaluer le résultat des prochaines adjudications. La version définitive du rapport correspondant et sa consultation auprès de l'OFT et du DETEC devraient être achevées au printemps 2001. La Délégation de surveillance de la NLFA envisage de recommander des mesures particulières dans les cas où le maître d'œuvre responsable, après une première évaluation des soumissions qui lui sont remises pour un lot déterminé, constate une augmentation des coûts par rapport au devis dans des limites de tolérance fixées par la Délégation de surveillance de la NLFA (base de prix 1991). La définition précise des critères sera établie dans le cadre de l'élaboration des directives au début 2001. Si, sur la base des informations à disposition de la Délégation de surveillance de la NLFA, un besoin urgent d'agir devait se révéler, celle-ci pourrait suivre les trois voies suivantes, afin d'amener les responsables à prendre des mesures précises: – Intervention auprès de l'Office de surveillance et/ou du Conseil d'administration du maître d'œuvre dans le cadre d'un entretien avec la Délégation de surveillance de la NLFA ou sur la base d'une lettre – Recommandations ou suggestions au Conseil fédéral dans le cadre d'entretien avec le Chef du département ou au moyen d'une lettre adressée à ce même chef de département ou à l'ensemble du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral pourrait, par exemple, être invité à instruire les deux personnes de contact de la Confédération dans les conseils d'administration des sociétés maîtres d'œuvre au sujet des mesures à prendre, dans un premier temps, sans accorder d'élargissement du crédit pour des frais liés au renchérissement ou élaborer un message à l'attention du Parlement pour un crédit additionnel au crédit global NLFA – Faire des propositions aux commissions dont elle émane sur des affaires tombant dans leurs compétences et ceci à l'attention du Parlement Il y aura lieu d'élucider au début 2001 dans quelles mesures les maîtres d'œuvre pourront prendre des dispositions dans leurs domaines tout en respectant les prescriptions des marchés publics.

2070 6.2 Calcul du renchérissement dans la construction de tunnels au moyen d'un nouvel indice L'art. 6 de l'ordonnance sur les comptes spéciaux de construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes du 1er septembre 1993 retient ce qui suit pour le mode de calcul du renchérissement: 1 Si le montant probable des coûts définitifs dépasse la somme des crédits d'engagement augmentée du renchérissement, les chemins de fer doivent indiquer des possibilités de compensation au moment de la présentation du prochain rapport financier. 2 Quant aux projets pour lesquels il n'y a pas encore de contrat d'entreprise, il faut additionner le renchérissement survenu à partir de la base des prix du crédit d'engagement alloué. Après entente avec l'Administration fédérale des finances, l'Office fédéral des transports détermine la manière de calculer ce renchérissement. 3 Pour les projets en cours d'exécution, il faut additionner le renchérissement qui s'est produit effectivement à partir de la base des prix du contrat d'entreprise. Les adjudications actuelles des grands lots du Lötschberg montrent que l'indice de renchérissement, soit le renchérissement entre le devis (prix 1991) et la conclusion du contrat en 2000, est d'environ 9 %. Pour le crédit global de la NLFA, les budgets ont été adaptés en fonction de la NLFA redimensionnée, et convertis sur la base de l'indice zurichois du coût de la construction de logements (ZIW) au prix de l'automne 1998 (message sur le nouveau crédit d'ensemble pour la réalisation de la NLFA). Cette adaptation ne reflète toutefois insuffisamment l'évolution du renchérissement dans la construction de tunnels durant la seconde moitié des années 90 (voir rapport d'activités 1999, ch. 4.3). La Délégation de surveillance de la NLFA a suivi de près les travaux en vue d'évaluer et de fixer un indice de renchérissement adéquat pour la NLFA: les augmentations de crédits nécessaires dépendent en effet fortement de la méthode choisie pour déterminer le renchérissement en matière de

construction de tunnels. S'agissant d'un volume de construction de 12,6 milliards de francs, des variations de l'ordre du pour-mille ont des conséquences importantes sur le coût final. Selon la Délégation de surveillance de la NLFA, il existe un risque fondé que des modifications de projet ou de prestations soient en partie mises sur le compte du renchérissement afin d'obtenir une extension de crédit et éviter la tâche fastidieuse de chercher des possibilités de compensation. Des contrôles spéciaux de l'OFT ont révélé que, sur certains chantiers, une partie du renchérissement annoncé était en fait attribuable à des changements de quantités. D'où l'importance de mettre au point un indice apte à dissocier les changements dans les quantités commandées des coûts supplémentaires. Au début 2000, la Délégation de surveillance de la NLFA a reçu les explications du professeur Schips (EPF Zurich) et de Monsieur Röthlisberger (ingénieur ETS) d'une part, du professeur Schalcher (EPF Zurich) de l'autre, au sujet des modèles qu'ils avaient élaborés. Un groupe de travail ad hoc a été chargé d'examiner ces deux modèles ainsi que les variantes suivantes:

2071 – l'indice zurichois du coût de la construction de logements (ZIW), soit l'indice utilisé jusqu'ici; – l'indice RAIL 2000: indice mixte composé à 75 % du ZIW et à 25 % de l'indice des coûts salariaux ASM; – La proposition d'un indice mixte de l'AFF, qui base l'évolution des prix dans le domaine de la construction de tunnels sur l'évolution des prix des composantes de coûts (indice des salaires nominaux dans le secteur de la construction, ZIW, indice des prix à la production); – l'indice proposé par Monsieur Hayek, qui base l'évolution des prix dans le domaine de la construction de tunnels sur l'évolution des prix des composantes de coûts avec des facteurs de correction estimatifs pour l'augmentation de la productivité. Durant l'année du rapport, la Délégation de surveillance de la NLFA s'est régulièrement informée auprès de l'OFT sur les résultats intermédiaires du groupe de travail en question. Les variantes ont été évaluées sur la base de critères fixés par l'OFT, d'entente avec la Délégation de surveillance de la NLFA. Selon ces critères, pondérés de manière variable, l'indice doit: – refléter correctement le renchérissement (indice des prix et non des coûts) – être conforme à l'objet – être représentatif – être exact – pouvoir être établi de manière cohérente, transparente et vérifiable – présenter une structure neutre sur le plan des coûts – être calculable sans trop d'investissement – respecter le principe de la neutralité – pouvoir s'appliquer à d'autres projets d'infrastructure. Sur la base de ses analyses, le groupe de travail a proposé à l'OFT et à l'AFF, à fin 2000, de choisir l'approche de Messieurs Schips et Röthlisberger, dans une forme simplifiée. Il reste à tirer au clair la question de la faisabilité, qui se révélera lors de la préparation des données chez les constructeurs. La méthode propose de calculer le renchérissement en se basant sur la différence entre les devis et les offres respectivement les contrats dans les projets de la NLFA. Les calculs se baseront non pas sur les prix devisés mais sur les prix d'adjudication, influencés par le marché. Cette manière de faire permettra de faire la distinction claire, indispensable au travail politique des autorités de surveillance, entre les coûts supplémentaires résultant de modifications des projets (changement de quantités) d'une part, et les coûts supplémentaires réellement imputables à l'augmentation conjoncturelle des prix, d'autre part. Sur le plan méthodologique, le calcul du renchérissement se fait en deux étapes. D'abord, on établit la différence entre les prix d'adjudication effectifs et fictifs. Ces derniers prix s'obtiennent en multipliant les nouvelles quantités (après modification de projet) par les prix initialement devisés. Afin de vérifier la plausibilité et en tant qu'indice complémentaire, on utilisera également l'indice proposé par le Professeur Schalcher ainsi que divers autres indi-

2072 ces déjà en usage, comme l'indice des prix du secteur de la construction de l'Office fédéral de la statistique (OFS), des indices de salaires, etc. Selon le modèle du Professeur Schalcher, l'indice est établi à l'aide d'objets de comparaison dans la construction de tunnels. Un recensement récent de tels objets de comparaison a confirmé que le ZIW et d'autres indices utilisés dans le secteur de la construction ne correspondaient plus aux prix de la construction des tunnels depuis le milieu des années 90. Selon ce sondage, le renchérissement a atteint 8 % entre 1991 et 1999. Le Professeur Schalcher a conseillé de relever le renchérissement gris dans la construction de tunnels depuis 1995 sur la base des valeurs moyennes des soumissions effectuées annuellement et des prix des offres, et pour les autres groupes de coûts, selon des indices partiels et d'établir un indice annuel global pondéré selon les dépenses. En 2001 aura lieu la préparation des données auprès des maîtres d'œuvre afin d'établir les séries d'indices et leur évolution entre 1991 et 2000.

Simultanément, on évaluera la praticabilité de la nouvelle méthode de calcul. L'OFT et l'AFF fixeront le nouvel indice de renchérissement de la NLFA en fonction des résultats de la consultation. Le nouveau mode de calcul nécessitera des adaptations, notamment dans le crédit d'ensemble de la NLFA et dans la directive sur le controlling de la NLFA. La modification la plus significative pour le Parlement est celle du crédit d'ensemble de la NLFA (calculé sur la base du ZIW) aux nouvelles données. Selon l'art. 3 de l'arrêté fédéral sur le nouveau crédit d'ensemble pour la NLFA du 8 décembre 1999 (arrêté sur le financement du transit alpin: FF 2000 II 142), le Conseil fédéral gère le crédit d'ensemble. Conformément à la lettre d de l'article en question, il peut augmenter le crédit global à raison du renchérissement attesté, de la TVA et des intérêts intercalaires. Si le montant du renchérissement, déterminé sur la base du nouvel indice, devait être d'un montant plus élevé qu'attendu comparé au renchérissement général, la Délégation de surveillance de la NLFA est d'avis qu'il faudrait impliquer le Parlement dans la prise de décision. L'OFT s'attend à un renchérissement pour la construction de tunnels d'environ 13 % pour la période de 1991 à 2000, ce qui correspond à un renchérissement annuel d'environ 1,5 %, ce qui correspond à un montant total estimé de 1,22 milliard de franc (voir tableau 3). Ce montant est inférieur à l'hypothèse des 2 % de renchérissement annuel utilisée pour le PPF. Le renchérissement enregistré entre les devis et les adjudications effectuées à ce jour se situent donc dans les limites du renchérissement supposé. Cette situation pourrait toutefois se modifier avec l'adjudication des grands lots du Gothard. 7 Questions relatives à la législation sur le travail, les contrats, les étrangers et les assurances sociales en rapport avec les chantiers de la NLFA Pendant l'année sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a élargi et intensifié sa surveillance quant au respect des conditions-cadre juridiques en rapport avec les travailleurs suisses et étrangers engagés sur les chantiers de la NLFA. Elle s'est entretenue à plusieurs reprises à ce sujet avec des représentants du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), de l'Office fédéral des étrangers (OFE), de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), de la Caisse nationale suisse d'assurance (CNA), ainsi que de la Commission professionnelle paritaire pour les travaux sou-

2073 terrains (CPPTS), des syndicats concernés et de la Société Suisse des Entrepreneurs. Le but de ces contacts directs était de recueillir des informations de première main, actuelles, détaillées et fiables, d'attirer l'attention des responsables sur les faiblesses constatées et de contrôler la mise en application des recommandations de la Délégation de surveillance de la NLFA. Suite aux remarques faites dans le dernier rapport concernant les irrégularités constatées sur le chantier de Sedrun et les éventuelles lacunes en matière de sécurité sociale pour les travailleurs étrangers (voir rapport d'activités 1999, ch. B 3), diver-

ses commissions dont émane la Délégation avaient demandé des clarifications supplémentaires. Les discussions ont couvert une palette de sujets parfois antagonistes, allant des exigences d'un avancement rapide et avantageux de la construction de la NLFA aux effets de la nouvelle loi sur le travail et de la nouvelle convention collective nationale, en passant par l'égalité de traitement des entreprises suisses et étrangères et des travailleurs suisses et étrangers, et la mise en œuvre intégrale des dispositions de protection des travailleurs.

### 7.1 Droit du travail, droit contractuel

#### 7.1.1 Loi révisée sur le travail et nouvelle convention collective nationale dans le secteur de la construction

L'entrée en vigueur de la version révisée de la loi du 13 mars 1964, (état 2 août 2000) sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail; RS 822.11) a des répercussions pour les chantiers de la NLFA, en particulier en ce qui concerne le travail par équipes. Selon l'art. 37, al. 4, de l'ordonnance 1 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail (OLT 1; RS 822.111), le travailleur a droit à une période de repos de 24 heures au plus tard après sept jours de travail. Y est fixé en outre le nombre de dimanches et de jours fériés en cas d'exploitation continue. Conformément à l'art. 28 de la loi sur le travail, l'autorité compétente peut, exceptionnellement, prévoir des dérogations minimales aux dispositions légales dans ses permis concernant la durée du travail, dans la mesure où le respect de ces dispositions entraînerait des difficultés extraordinaires, et sous réserve de l'accord de la majorité des travailleurs concernés ou de leurs représentants dans l'entreprise. Dans le domaine des temps de travail et de repos, la révision de la loi sur le travail a simplifié l'exécution dans une mesure essentielle: ce ne sont plus les cantons, mais la Confédération qui est compétente pour l'octroi des permis de travail longue durée nécessaires au déroulement sans entrave des travaux de la NLFA. Désormais, une pratique uniforme est ainsi garantie. Suite à ce changement dans le règlement des compétences, des modèles de temps de travail conformes à la nouvelle loi ont été testés sur les grands chantiers de la NLFA avec la Vereinigung Schweizerischer Untertagbau-Unternehmer (VSU) et la CPPTS pour le travail par équipes. Ces modèles, qui seront appliqués dès le printemps 2001, garantissent les mêmes conditions en matière de temps de travail, des points de vue légal et contractuel, à toutes les entreprises engagées dans la construction de la NLFA. La Confédération est également compétente en ce qui concerne les procédures d'approbation des plans et d'autorisation d'exploiter sous l'angle de la législation sur le travail dans le cadre de

2074 la procédure fédérale coordonnée, ce qui a son importance dans la mesure où les projets ferroviaires se déroulent selon cette procédure. Dans d'autres domaines du droit du travail, où les cantons gardent leurs compétences, les tâches d'exécution supplémentaires requises par les chantiers de la NLFA, qui sont assez considérables, ont induit des problèmes de capacité. Les services compétents de l'Administration fédérale pressent les cantons de trouver des solutions à ces problèmes. La Délégation de surveillance de la NLFA accorde une importance primordiale au strict respect de toutes les dispositions légales et découlant des conventions collectives, qui donnent, à juste titre, une certaine flexibilité aux entreprises pour l'aménagement des temps de travail. Pour elle, les chantiers de la NLFA pourraient devenir un banc d'essai pour les accords bilatéraux et les mesures d'accompagnement. Elle soutient donc explicitement les efforts visant à renforcer la surveillance de l'application desdites dispositions à tous les niveaux afin de prévenir plus efficacement encore les infractions.

#### 7.1.2 Irrégularités sur le chantier de Sedrun

Concernant les irrégularités sur le chantier de Sedrun mentionnées dans son dernier rapport (voir rapport d'activités 1999, ch. B 3.1), la Délégation de surveillance de la NLFA a

constaté avec satisfaction que les litiges relatifs aux reliquats de salaire dus aux ouvriers sud-africains et au dépassement des temps de travail ont pu entre-temps trouver une issue. Le directeur de l'entreprise incriminée Shaft Sinkers a été condamné à une amende pour violation des dispositions légales sur le temps de repos. Aussi bien en Suisse qu'en Afrique du sud, on avait abusivement prélevé sur les salaires des travailleurs sud-africains des charges sociales ainsi que les coûts de logement, des repas et de voyage. Les 640 000 francs que représentait cette ponction injuste ont été restitués. Le virement du montant en question a été contrôlé par une société fiduciaire internationale en Afrique du sud et confirmé par une expertise digne de foi. Depuis, la Délégation de surveillance de la NLFA n'a pas eu vent d'autres irrégularités sur ce chantier.

### 7.1.3 Résultats des contrôles par les inspectorats du travail et la CPPTS

Dans le cadre de l'activité de rapport régulière sur les résultats des contrôles in situ, la Délégation de surveillance de la NLFA a constaté, dans d'autres chantiers également, des dépassements parfois massifs du temps de travail, du travail de nuit non autorisé et des dépassements de la durée de travail hebdomadaire maximale. Cette tendance ne peut pas être mise sur le compte uniquement d'un calendrier serré; elle s'explique aussi par la pression des coûts sur les entrepreneurs, induite par les bas prix d'adjudication du milieu des années quatre-vingt, ainsi que par l'engagement d'un effectif du personnel en partie insuffisant pendant la phase de lancement. Relevons également que de nombreux travailleurs étrangers font pression pour travailler plus longtemps afin de pouvoir ensuite séjourner plus longtemps chez eux. Compréhensible en soi, ce procédé n'est pas admissible pour des raisons de santé, sans

2075 compter que les travailleurs étrangers qui désirent rentrer régulièrement chez eux s'en trouvent pénalisés. La Délégation de surveillance de la NLFA estime que l'égalité de traitement ne peut être garantie que dans le cadre du droit du travail en vigueur. La possibilité donnée par l'art. 28 de la loi du travail d'obtenir des autorisations spéciales pour des modèles flexibles de temps de travail devrait suffire pour faire face à la pénurie de travailleurs qualifiés en construction souterraine.

### 7.2 Droit des étrangers

Selon l'art. 9, al. 1, de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE; RS 823.21), des permis ne peuvent être octroyés que si l'employeur offre au travailleur étranger les mêmes conditions de salaire et de travail d'usage dans la branche qu'il offre au travailleur suisse, et si le travailleur étranger est assuré de manière adéquate contre les conséquences économiques d'une maladie. En raison de violations répétées des dispositions relatives au droit des étrangers sur un chantier de la NLFA, l'OFE a prononcé une interdiction de délivrer des permis, valable pour toute la Suisse, à l'encontre de l'entreprise en faute. Il a menacé de retirer tous les permis délivrés jusqu'alors s'il s'avérait que l'entreprise avait sciemment trompé les autorités. Diverses voix s'étaient élevées pour reprocher à cette entreprise de violer la loi sur le travail et la convention collective. La CPPTS a prononcé une peine conventionnelle à son encontre à motif de violation de la convention collective nationale, et l'inspectorat cantonal du travail l'a dénoncée au juge d'instruction. Sur ce, l'ATG a chargé la CPPTS de clarifier la situation en matière de droit du travail sur tous les chantiers relevant de sa responsabilité. Selon ses dires, il n'y aurait pas d'autres incidents graves à signaler. La Délégation de surveillance de la NLFA se félicite de l'application systématique des dispositions légales dans l'optique des prochains grands mandats. Elle a invité les organes de surveillance et d'exécution à lui communiquer à l'avenir également et sans délai toute violation des dispositions légales et contractuelles.

### 7.3 Droit des assurances sociales

#### 7.3.1 Assurance-accidents

Dans son dernier rapport d'activités (voir ch. B 33), la Délégation de surveillance de la NLFA avait relevé que l'art. 6, al. 2, de l'ordonnance sur

l'assurance-accidents du 20 décembre 1982 (OLAA; RS 832.202) comportait une lacune à combler rapidement. L'art. en question fixe un délai de carence d'un an pour les travailleurs détachés en Suisse. Ce délai peut, sur demande, être porté à six ans au total par la CNA ou par la caisse de compensation, à condition que le travailleur bénéficie d'une assurance lui garantissant une protection équivalente. La Délégation de surveillance de la NLFA craignait que cette réglementation ne garantisse pas à tous les travailleurs employés sur les chantiers de la NLFA une protection sociale comparable, optimale et correspondant aux normes suisses. Elle s'inquiétait surtout de ce que les travailleurs détachés en Suisse par des entreprises de pays avec lesquels la Suisse n'a pas conclu d'accord sur la sécurité sociale ne

2076 soient pas correctement assurés. Elle avait donc recommandé aux autorités fédérales compétentes d'examiner les possibilités d'améliorer la situation, à court, à moyen et à long terme. A l'issue de clarifications approfondies, l'OFAS et la CNA sont arrivés à la conclusion qu'une révision de la LAA et de l'OLAA entraînerait trop de désavantages en termes de sécurité du droit, d'égalité de droit et de cohérence dans le système des assurances sociales. La Délégation de surveillance de la NLFA s'est rangée à l'avis que la solution la plus conforme au système serait une coordination par le biais d'accords bilatéraux. Elle a relevé la nécessité d'agir en particulier au niveau de l'application systématique des dispositions actuelles qui, ensemble, garantissent une sécurité sociale adéquate: – L'art. 13, al. 2, de l'arrêté sur le transit alpin stipule l'égalité des conditions de concurrence pour les candidats suisses et étrangers. – Selon l'art. 8, al. 1, let. a, de la loi sur les marchés publics, les constructeurs doivent garantir l'égalité de traitement des soumissionnaires suisses et étrangers dans toutes les phases de la procédure. En fait partie notamment le respect des dispositions relatives à la protection des travailleurs, à savoir la loi sur le travail et la loi sur l'assurance-accidents, sur le lieu de la prestation. Le droit relatif aux marchés publics donne ainsi aux constructeurs une base suffisante pour exiger de la part des entreprises la preuve d'une couverture suffisante, a fortiori pour les travailleurs détachés. – La Délégation de surveillance de la NLFA estime que les autorités compétentes pour octroyer un permis de travail ne devraient les délivrer que si elles ont pu établir l'existence d'une couverture d'assurance en cas d'accident et de maladie, suffisante et valable en Suisse. – La loi fédérale du 8 octobre 1999 sur les conditions minimales de travail et de salaire pour les travailleurs détachés en Suisse et ses mesures d'accompagnement (RS 823.20) ne deviendra exécutoire que deux ans après l'entrée en vigueur des accords bilatéraux. Selon l'art. 2, al. 5, de cette loi, le Conseil fédéral est compétent pour édicter des dispositions selon lesquelles l'employeur étranger doit prouver qu'il paie les charges sociales. – L'art. 9, al. 1 de l'OLE a déjà été mentionné au ch. 7.2. En tant que mesure immédiate, la CNA a convenu d'une solution transitoire pragmatique avec la VSU. Les communautés de travail (ARGE) à l'œuvre sur les chantiers de la NLFA, qui regroupent des entreprises suisses et étrangères, sont considérées comme une communauté de risque indépendante. Les primes sont imputées globalement à l'ARGE. Le taux de prime brut a été fixé à environ 10,6 % de la masse salariale. Au cas où ces contributions ne permettraient pas de préfinancer les éventuels accidents et les maladies professionnelles, il faudrait relever ce taux en 2002. Cette nouvelle réglementation est entrée en vigueur au début de l'an 2000; elle est valable pour tous les nouveaux chantiers avec délais de remise d'offres à partir de mars 2000. Cette réglementation contient également une convention relative aux devoirs spécifiques de l'entreprise de chantier, notamment pour ce qui concerne le respect de la sécurité, l'obligation de déclarer, le paiement des primes et l'indication du montant

2077 des salaires. En outre, un service d'arbitrage a été mis sur pied, qui peut être consulté en cas de problèmes. En matière de sécurité des travailleurs, les prescriptions relatives à la prévention des accidents et des maladies professionnelles sont valables pour toutes les entreprises employant des travailleurs en Suisse. Pour le financement des contrôles correspondants sur place, les entreprises étrangères détachant des travailleurs en Suisse paient un montant de 0,64 % du salaire, compris dans la prime brute. La Délégation de surveillance de la NLFA approuve cette solution qui augmente la transparence des coûts face aux bailleurs d'ouvrage, empêche de favoriser les entreprises étrangères et déjoue les tentatives, aujourd'hui possibles sur le plan légal, de contourner l'obligation de verser des primes couvrant les coûts par l'engagement de travailleurs auprès d'entreprises plus favorablement classées. Elle a informé le Conseil fédéral en conséquence et l'a instamment invité à veiller à ce que tous les travailleurs engagés sur les chantiers de la NLFA soient assurés de manière adéquate et comparable. Elle est convaincue que le problème peut être résolu par l'application systématique des normes juridiques existantes et un travail de sensibilisation accru auprès des services concernés. Tant l'OFT que les maîtres d'œuvre et la CNA ont affirmé qu'ils avaient intensifié leurs efforts et qu'ils entendaient poursuivre sur cette voie.

**7.3.2 Assurance-chômage** La Délégation de surveillance de la NLFA a profité de sa séance d'avril, en Valais, pour s'informer directement au sujet de la reconversion, du placement et de l'engagement de chômeurs sur les chantiers locaux de la NLFA. Comme elle l'a déjà constaté par le passé, il existe de grandes différences entre les cantons NLFA quant aux efforts consentis dans ce domaine. Le Tessin fait figure d'exemple à suivre: il a mis sur pied un vaste programme de formation avec une large palette de cours pour plus de 250 assurés. Avec son programme «Tunneljob Valais», le Valais a obtenu des succès notables et a pu placer plus de 100 chômeurs sur les chantiers de l'axe Lötschberg Sud. Le projet a été initié par l'Office valaisan de l'industrie, du commerce et du travail en collaboration avec la Direction du BLS AT et les consortiums chargés des travaux sur la ligne de base du Lötschberg. Il vise à obtenir un engagement fixe à l'année, pour une période de cinq ans au moins, pour les principaux intéressés, les chômeurs saisonniers. Alors que le Tessin et le Valais ont beaucoup investi et récoltent déjà les premiers fruits de leur engagement, les autres cantons NLFA ont fait de moindres efforts dans ce sens.

**7.3.3 Coopération et coordination** La coordination de la mise en œuvre de la loi sur le travail ainsi que des dispositions de la loi sur l'assurance-accidents concernant la sécurité des travailleurs occupés aux travaux souterrains a été fixée en 1998 dans une lettre circulaire de la Direction du travail du seco. Afin de mettre à disposition des entreprises un interlocuteur

clair-  
2078 ment désigné pour les travaux en surface et les travaux souterrains respectivement, il a été convenu que la CNA serait chargée des travaux souterrains et les inspectorats cantonaux des travaux en surface. Dans son rapport d'activités de 1999 (ch. B 3.4), la Délégation de surveillance de la NLFA avait fustigé la coordination globale à son avis insuffisante entre les services compétents dans les domaines susmentionnés aux niveaux fédéral et cantonal. Dans une première étape, des séances de coordination ont été convoquées à la place des entretiens bilatéraux initialement prévus. En réponse à un écrit de la Délégation de surveillance de la NLFA au Conseil fédéral, le département compétent a affirmé que le groupe de travail travaux souterrains, placé sous l'égide de la Direction du travail du seco, avait décidé d'intensifier son activité et d'élargir le cercle de ses membres. Hormis les autorités fédérales et les organes cantonaux chargés d'exécuter la législation sur le travail, le groupe compte désormais des représentants de l'OFT et de la CNA aux- quels se

joignent, en cas de besoin, des représentants de l'OFE et de la CPPTS. La Délégation de surveillance de la NLFA se félicite des efforts qui ont été faits jusqu'ici pour améliorer la situation. Elle escompte que le travail de coordination quant à l'application des dispositions légales sera désormais assumé avec plus de pragmatisme dans l'intérêt de toutes les personnes concernées, et que les transgressions des lois pertinentes et de la convention collective nationale seront encore mieux évitées ou, cas échéant, détectées et sanctionnées.

8 Sécurité dans la construction et l'exploitation de la NLFA L'an passé déjà, la Délégation de surveillance de la NLFA avait attiré l'attention sur l'importance des normes de sécurité pour les tunnels ferroviaires (voir rapport d'activités 1999, ch. B 4.3). Elle avait demandé, entre autres, pour le cas où l'on devrait faire face à des surcoûts, des clarifications quant à d'éventuelles adaptations des normes fixées par la Confédération, tout en insistant sur le fait que cela ne devrait en aucun cas porter atteinte aux impératifs de la sécurité. Pendant l'année sous revue, la Délégation de surveillance de la NLFA a étendu son activité de surveillance à tous les aspects de la sécurité dans la planification, la construction et l'exploitation des tunnels de la NLFA. Hormis la décision de principe concernant la construction de deux tubes à une voie avec galeries transversales et plusieurs postes multifonctionnels, il s'agit notamment aussi de questions relatives à l'aménagement des tunnels (à voûte simple ou à double voûte), à l'assèchement, à la ventilation et à la sécurité des travailleurs, ainsi qu'à la sécurité des trains et au plan de sauvetage en cas d'accident. Toujours en rapport avec une éventuelle augmentation des coûts due au projet (voir ch. 5.3), la Délégation de surveillance de la NLFA a voulu savoir quelle partie de ces surcoûts était à mettre sur le compte de l'adaptation aux normes internationales de sécurité, et donc incontournable. La Délégation de surveillance de la NLFA a pu constater au fil des discussions que le thème de la sécurité dans les tunnels ferroviaires n'a cessé de gagner en importance, également au niveau paneuropéen.

2079

### **E. 12.1**

En comparaison internationale 2095

### **E. 12.2**

La Directive sur le controlling de la NLFA (DCN) 2096

### **E. 12.3**

Système informatique des constructeurs 2096

### **E. 13**

Evaluation scientifique des données récoltées jusqu'ici à la faveur des travaux de la NLFA 2097 Annexe 1 Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA): les principales compétences en matière de surveillance, de contrôle et d'exécution 2097

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali 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 de transports et des télécommunications concernant la haute surveillance sur les trav... In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2001 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 22 Cahier Numero Geschäftsnummer --- Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 05.06.2001 Date Data Seite 2045-2108 Page Pagina Ref. No 10 125 419

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.