

Rapport

de la Commission de gestion du Conseil national concernant la surveillance exercée par le Conseil fédéral, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie et l'administration fédérale en relation avec la réalisation du projet RAIL 2000

du 20 janvier 1995

Rapport

1 Genèse

Le projet RAIL 2000 constitue depuis 1990 l'un des objets de préoccupation de la Commission de gestion. A plusieurs reprises, et notamment lors de l'examen des rapports de gestion 1989, 1990 et 1991, la commission s'est penchée sur l'état de réalisation du projet. Elle l'a fait également en marge de ses investigations relatives à la ligne de la Vereina.

En date du 2 novembre 1994, la section verticale 3¹⁾ de la Commission de gestion a procédé, avec la sous-commission 9 de la Commission des finances, à l'examen du budget 1995 des Chemins de fer fédéraux (CFF). A cette occasion, elle s'est étonnée que les investissements liés à la mise en œuvre du projet RAIL 2000 faisaient partie intégrante du budget 1995 des CFF alors que le rapport du Conseil fédéral sur la première étape de RAIL 2000 n'avait pas encore été débattu au plénum du Conseil national. Plus généralement, et dans le prolongement des débats qui ont eu lieu au Conseil des Etats s'agissant de la première étape de RAIL 2000, la section s'est interrogée sur la manière avec laquelle le Conseil fédéral, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) et l'Office fédéral des transports (OFT) ont géré le projet RAIL 2000 depuis la votation du 6 décembre 1987 jusqu'à aujourd'hui.

Le 17 novembre 1994, la Commission de gestion a mandaté la section de procéder à une inspection sur le sujet et de faire rapport au conseil, lors de la session de printemps 1995, sur les résultats de ses investigations. Afin d'assurer la coordination avec la Commission de gestion du Conseil des Etats, la section a été élargie par un membre de cette commission²⁾.

¹⁾ La section est composée de Monsieur le conseiller national Tschopp (président), de Madame la conseillère nationale Danuser ainsi que de Messieurs les conseillers nationaux Bonny, Graber Rolf, Jenni Peter, Meier Hans et Schmidhalter.

²⁾ En l'occurrence, Monsieur le conseiller aux Etats Cavadini Jean (remplaçant: conseiller aux Etats Bloetzer).

2 Buts

L'inspection a pour buts:

- a. d'apprécier la manière avec laquelle le Conseil fédéral, le DFTCE et l'administration fédérale ont assuré le suivi et le contrôle du projet RAIL 2000 depuis la votation du 6 décembre 1987 jusqu'à nos jours;
- b. de clarifier les responsabilités politiques dans la gestion du projet RAIL 2000 ainsi que de dégager d'éventuelles insuffisances institutionnelles.

En l'occurrence, il s'agit d'apprécier le comportement des autorités et des personnes du point de vue politique et non du point de vue disciplinaire ou pénal. Les investigations de la commission, de nature exclusivement rétrospective, doivent permettre de tirer les enseignements de RAIL 2000 en prévision des prochains grands projets en matière ferroviaire (notamment la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes [NLFA]).

3 Démarche

La section verticale 3 a siégé le 28 novembre et le 20 décembre 1994 ainsi que le 13 janvier 1995. Ces séances lui ont permis de se familiariser avec la matière et de compiler une importante documentation. La section a également procédé à l'audition de Messieurs Max Friedli, directeur de l'OFT, Hans-Rudolf Isliker, directeur suppléant de l'OFT, et Philippe Gauderon, sous-directeur de l'OFT.

Dans le cadre de ses travaux, la section a abordé entre autres thèmes:

- les normes, statuts juridiques, compétences et responsabilités des organes qui président à la surveillance du projet RAIL 2000;
- l'opportunité, le fonctionnement et les structures de surveillance mises en place.

La Commission de gestion a adopté le présent rapport lors de sa séance du 20 janvier 1995.

4 Mise en œuvre du projet RAIL 2000

Adopté par le peuple le 6 décembre 1987, RAIL 2000 bute rapidement, dans sa concrétisation, sur un certain nombre d'obstacles. C'est ainsi que, dans son rapport de gestion 1988, le Conseil d'administration des CFF relève déjà que «les lignes nouvelles nécessaires – notamment dans le canton de Bâle-Campagne et en Haute-Argovie – suscitent des résistances croissantes.» (p. 4). Un premier rapport de situation établi en janvier 1989 par les CFF relève un certain nombre d'incertitudes quant aux délais de réalisation du projet et souligne que les estimations de coûts présentent une grande dispersion. Pour près de deux tiers des projets, elle atteint jusqu'à 30 pour cent; pour le tiers restant, elle dépasse les 30 pour cent.

En automne 1989, les CFF font état de surcoûts de l'ordre de 1,1 milliard (coûts globaux totaux à charge du crédit d'engagement y compris renchérissement: 7,6 mia. de fr.). Ils justifient ce dépassement de la manière suivante: exigences plus importantes quant à l'intégration de RAIL 2000 dans l'environnement (environ

0,4 mia. de fr.); coûts élevés d'acquisition du terrain (0,2 mia. de fr.); adaptations et optimisation de RAIL 2000 (0,1 mia. de fr.) et estimations erronées imputables à une planification insuffisante (0,4 mia. de fr.). Au printemps 1990, les surcoûts sont évalués à 1,6 milliard (coûts globaux totaux à charge du crédit d'engagement y compris renchérissement: 9,0 mia. de fr.). Le 31 août 1990, dans leur rapport sur l'état du projet, les CFF annoncent des surcoûts de l'ordre de 2,1 milliards (coûts globaux totaux à charge du crédit d'engagement y compris renchérissement: 9,7 mia. de fr.).

Face à cette explosion des coûts, le chef du DFTCE charge les CFF, pour la première fois le 8 novembre 1990, de procéder à une analyse globale des coûts et de la rentabilité de RAIL 2000 et d'indiquer des solutions de rechange.

Le 5 juin 1992, le chef du DFTCE donne l'ordre aux CFF de renforcer leur organisation de projet et à l'OFT de renforcer ses structures et ses instruments de contrôle.

En août 1992, les CFF remettent leur analyse au chef du département. Celle-ci propose des économies pour un montant de l'ordre de 1,5 à 2 milliards. Elle relève également que l'ensemble des améliorations prévues par le projet RAIL 2000 conduirait, si celles-ci venaient à être réalisées, à des coûts d'infrastructure de 10,7 milliards (valeur 1992). Cette valeur s'élève à 16,5 milliards si l'on prend en compte les investissements supplémentaires à charge du budget ordinaire des CFF.

Le 8 janvier 1993, le chef du DFTCE exige des CFF qu'ils revoient de fond en comble le projet RAIL 2000 afin qu'il soit réalisable dans les limites du crédit de 5,4 milliards auxquels s'ajoute le renchérissement (coûts globaux de l'ordre de 8 mia. de fr., valeur 1993). Le but de cette nouvelle orientation est de renoncer aux constructions seulement souhaitables pour ne s'en tenir qu'à celles qui sont indispensables à la réalisation du projet.

Le 22 juin 1993, les CFF communiquent leurs propositions de redimensionnement du projet dans le cadre fixé et qui passe par l'échelonnement des travaux. Ce sont ces propositions qui ont servi de base à l'élaboration du rapport du Conseil fédéral du 11 mai 1994 sur la première étape de RAIL 2000¹⁾.

5 Appréciation de la Commission de gestion

51 Appréciation quant au suivi et au contrôle du projet RAIL 2000, clarification des responsabilités politiques

Selon la loi fédérale du 24 juin 1944 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF), il appartient au Conseil fédéral d'exercer la surveillance sur la gestion et les finances des CFF (art. 8, 1^{er} al., LCFF). Selon l'article 37 de l'ordonnance d'application, c'est au DFTCE qu'il revient principalement de surveiller la gestion et les finances des CFF pour le compte du Conseil fédéral. Pour ce faire, le DFTCE dispose notamment de l'OFT.

¹⁾ Rapport du Conseil fédéral du 11 mai 1994 sur la première étape de RAIL 2000, FF 1994 III 680.

Sur la base de ses travaux, *la commission estime que le DFTCE n'a pas été en mesure, entre 1987 et 1990, d'assurer une surveillance efficace de RAIL 2000*. En effet, ce n'est qu'à l'automne 1990 que le DFTCE a pris pleinement conscience que la réalisation de RAIL 2000 laisserait entrevoir des problèmes d'ordre financier et qu'il s'en est suivi un mandat du chef de département à la direction générale des CFF (lettre du 8 nov. 1990). Ces problèmes étaient cependant connus des CFF depuis janvier 1989, puis ont été confirmés par les CFF en automne 1989 et dans leur rapport de gestion 1989. Ils n'ont, semble-t-il, été portés à la connaissance du chef du département par les CFF qu'à l'automne 1990, soit près d'une année et demie après leur identification. C'est ainsi que le Conseil fédéral pouvait encore dire, le 17 mai 1989, qu'«on ne peut... prétendre que les calculs de coûts effectués à l'époque sont erronés» (réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Büttiker du 28 novembre 1988 «RAIL 2000» – nouveaux tronçons. 88.806).

Selon la commission, la situation qui prévalait à l'époque est inacceptable et montre les lacunes de la surveillance du DFTCE sur le projet RAIL 2000: le DFTCE a en effet attendu que les CFF l'informent des problèmes financiers (surveillance passive) plutôt que de rechercher activement l'information nécessaire au contrôle du projet (surveillance active). Les représentants de l'OFT ont d'ailleurs abondé dans le sens de la commission en soulignant que le DFTCE ne disposait ni des moyens humains ni des instruments pour assurer le suivi et le contrôle du projet.

Si l'on exclut le groupe de coordination générale qui réunissait, à des fins de coordination uniquement, la direction de l'OFT ainsi que des représentants du secrétariat général du DFTCE, du service d'études des transports, de l'Union des transports publics (UTP), de la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CDCTP), des CFF et des PTT, *le DFTCE ne disposait pas, au moment de mettre en œuvre RAIL 2000, de structures spécifiques pour la surveillance du projet*. Quant au groupe de coordination générale, il était antérieur au projet RAIL 2000 puisqu'il avait déjà été impliqué dans le projet des nouvelles transversales ferroviaires (NTF).

Selon les représentants de l'OFT, on partait à l'époque du principe que la concrétisation de RAIL 2000 incomberait essentiellement aux CFF et que la surveillance du projet pouvait dès lors s'effectuer dans le cadre de la surveillance générale du département sur les CFF. Dans son message sur le projet RAIL 2000¹⁾, le Conseil fédéral a d'ailleurs expressément souligné que le projet pourrait être réalisé sans augmentation de l'effectif du personnel de l'administration fédérale. Cela étant, on était persuadé que les CFF, vu leur expérience dans la maîtrise des chantiers, seraient à même de gérer le dossier sans une forme trop étroite de surveillance de la part du département. Selon l'OFT, les CFF n'auraient d'ailleurs pas accepté une autre attitude de la part du DFTCE.

A l'absence de moyens s'ajoutait une répartition incertaine des responsabilités entre le groupe de coordination générale d'une part et les CFF d'autre part. Malgré un cahier des charges du groupe de coordination, les responsabilités des

¹⁾ Rapport du Conseil fédéral du 16 décembre 1986 sur le projet RAIL 2000 et message sur la construction des nouvelles lignes des Chemins de fer fédéraux, FF 1986 I 181.

deux organes n'ont jamais fait l'objet d'une réglementation claire. Pour le surplus, le groupe de coordination générale ne disposait d'aucune compétence à l'égard des CFF.

Pour justifier leur attitude de retenue dans la surveillance du projet, les représentants de l'OFT invoquent l'article 8, 2^e alinéa, de la LCFF qui reconnaît que les droits de surveillance à exercer par le DFTCE sur les CFF doivent s'effectuer «par une large délégation de pouvoirs à ces organes». Ils mentionnent également l'article premier, 1^{er} alinéa, de l'arrêté fédéral du 17 décembre 1986 relatif au crédit d'engagement pour la réalisation du projet RAIL 2000, partie CFF¹⁾ qui attribue explicitement aux CFF la compétence de prendre des engagements financiers pour l'infrastructure de RAIL 2000.

Etant donné l'ampleur du projet et sa complexité, la commission estime que la réserve du département à l'égard des CFF n'était pas justifiée. En effet, même si le législateur a voulu, tant dans la LCFF que dans l'arrêté fédéral, garantir une large autonomie décisionnelle aux CFF, cela ne dispense en aucune manière le DFTCE d'exercer une surveillance constante et régulière sur les CFF comme c'est le cas pour toute autre unité administrative de l'administration fédérale.

Il ressort de ce qui précède que jusqu'en 1990, le DFTCE a sous-estimé les problèmes engendrés par la réalisation de RAIL 2000 et qu'il a surestimé la capacité des CFF de pouvoir les maîtriser seuls. Pour la commission, cela s'explique en partie par le fait que les études de planification étaient encore peu détaillées et qu'il a fallu encore les adapter dans les trois années qui ont suivi la votation populaire. En raison du peu de temps à disposition, la commission n'a pas pu évaluer plus concrètement les causes de l'insuffisance des travaux préparatoires. Elle estime que des investigations à ce propos sont cependant nécessaires.

Dès fin 1990, la Commission de gestion estime en revanche que le DFTCE a repris l'initiative dans son rôle de surveillance. A partir de cette date, et plus spécifiquement dès juin 1992, il resserre son contrôle sur les CFF et assure par ce biais la nette détermination du chef de département d'assumer la responsabilité politique de RAIL 2000. Il faut relever à ce propos qu'en juin 1992, on se trouvait à la veille de la votation populaire du 27 septembre 1992 sur les NLFA.

Cela se traduit tout d'abord par la lettre du chef du DFTCE aux CFF du 8 novembre 1990, puis par le mandat du 5 juin 1992. Il y a ensuite, après la prise de connaissance de l'analyse d'août 1992, le mandat du 8 janvier 1993 qui ordonne aux CFF d'élaborer un programme susceptible d'être réalisé dans les limites de l'enveloppe financière prescrite par le mandat légal. Dès cette date, l'OFT met d'ailleurs sur pied une nouvelle structure ad hoc constituée de cinq à six personnes et chargée de surveiller le déroulement de RAIL 2000.

Le contrôle accru, dès 1990, du DFTCE sur le projet RAIL 2000 se double d'une surveillance redoublée des autres grands projets d'infrastructure. Ainsi c'est également de 1990 que date la directive du chef du DFTCE édictée après les dépassements du devis relatif à la construction de la ligne souterraine pour le chemin de fer des Centovalli dans la ville de Locarno. C'est également en 1990 que l'OFT fait l'objet d'adaptations structurelles permettant un traitement plus rapide des projets de construction.

¹⁾ RO 1988 364

Dès ce moment et jusqu'à la présentation du rapport sur la première étape de RAIL 2000, la commission estime que le DFTCE a exercé avec succès la contrôle et le suivi du projet. A noter à ce propos qu'en dépit des problèmes rencontrés, le département n'a jamais jugé opportun d'instituer une enquête administrative pour déterminer les responsabilités personnelles de fonctionnaires dans cette affaire.

Pour l'avenir, le DFTCE a tiré les enseignements de RAIL 2000. C'est ainsi que pour assurer le suivi du projet, l'OFT a mis en place une organisation spécifique («Vollzugsausschuss»). Cet organe est constitué, sous la présidence de l'OFT, de représentants des CFF, de l'Union des transports publics (UTP), des PTT et de la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CDCTP). Il est responsable de la coordination suprême du projet. Il adresse des recommandations à l'adresse du chef du DFTCE, respectivement du Conseil fédéral, en cas de modifications du concept ou d'écarts par rapport aux délais ou aux coûts. Son premier objectif est d'assurer le contrôle par les autorités politiques pendant la phase des travaux et de suivre les principales décisions. A noter que dans cette perspective, l'OFT a procédé également, au 1^{er} janvier 1995, à une redéfinition des structures de l'office.

La responsabilité de l'exécution du projet incombe aux CFF qui dispose à cet effet d'un organe directeur RAIL 2000 («Leitorgan BAHN 2000»). Cet organe coordonne la réalisation du projet au sein des CFF et avec les chemins de fer privés, les PTT et les cantons. Il assure en outre la liaison avec l'OFT dans le domaine opérationnel et surveille le travail du délégué de RAIL 2000.

La commission profitera des examens du rapport de gestion pour s'informer de l'efficacité de ces nouvelles structures.

52 Autres remarques

Outre son examen de la surveillance effectuée par le DFTCE sur les CFF, la Commission de gestion a également procédé à une appréciation de l'information que le Conseil fédéral a donné au Parlement en relation avec la réalisation du projet RAIL 2000. La commission estime que cette information a été tout à fait insuffisante.

En effet, selon l'article 3, 2^e alinéa, de l'arrêté fédéral du 19 décembre 1986 concernant le projet RAIL 2000¹⁾, le Conseil fédéral est chargé, dans son rapport de gestion, de renseigner le Parlement sur l'état de réalisation du projet. Les renseignements donnés par le Conseil fédéral à ce propos sont toujours très maigres: ils se concentrent la plupart du temps sur l'état d'avancement des travaux d'infrastructure et ne donnent que peu d'indications sur l'offre de prestations, la rentabilité, les coûts et les délais du projet. Ils ne donnent donc pas une idée précise du déroulement du projet. Ainsi, si les rapports de gestion 1989 et 1990 donnent des indications circonstanciées sur les coûts globaux, la commission a pu constater que ce n'était pas le cas pour les rapports de gestion 1991, 1992 et 1993.

La commission regrette ce manque d'informations. Elle estime qu'il a été préjudiciable à une bonne compréhension de la problématique de RAIL 2000

¹⁾ RS 742.100

comme en témoigne d'ailleurs, dès 1992, l'augmentation des interventions parlementaires à ce propos (cf. notamment question ordinaire Bühner Gerold du 14 décembre 1992 «RAIL 2000». Dépassement des coûts et lenteur des travaux en raison de considérations écologiques. 92.1136; interpellation urgente Wyss William du 1^{er} mars 1993 RAIL 2000. Dépassement des coûts. 93.3050; interpellation urgente du 2 mars 1993 du groupe écologiste. Crise et avenir des transports publics. 93.3104; question Steinemann du 8 mars 1993 «RAIL 2000». Nouvelles délibérations du Parlement. 93.5008; question Jäggi Paul du 8 mars 1993 Nouvelle conception du projet «RAIL 2000». 93.5015; question Scheidegger du 8 mars 1993. «RAIL 2000», quelles perspectives?. 93.5024).

6 Conclusions

Sur la base de ce qui précède, la commission arrive aux conclusions suivantes:

Les compétences du DFTCE en matière de contrôle des CFF ne sont pas suffisamment bien définies notamment par rapport

- a. aux organes chargés de la surveillance (DFTCE et OFT);
- b. aux destinataires de cette surveillance (Conseil d'administration des CFF et/ou direction générale);
- c. au but et à l'importance de la surveillance (surveillance ou haute surveillance, controlling stratégique ou opérationnel, etc.) ainsi
- d. qu'aux moyens d'information et d'action des organes de surveillance.

Pour la commission, la gestion de grands projets d'infrastructure nécessite des structures de contrôle disposant de moyens et de compétences rigoureusement définis.

L'information régulière du Parlement au sujet de la réalisation de RAIL 2000 a été insuffisante notamment en ce qui concerne l'offre de prestations, la rentabilité, les coûts et les délais du projet. Elle gagne à être améliorée à l'avenir, notamment sur le modèle de la ligne de la Vereina (information semestrielle de la Délégation des finances et des Commissions de gestion).

7 Recommandations au Conseil fédéral

Sur la base de ses observations et de ses appréciations, la Commission de gestion recommande ce qui suit:

71 Compétences du DFTCE en matière de contrôle des CFF

Le Conseil fédéral est invité à indiquer d'une façon détaillée comment il conçoit la surveillance que le DFTCE doit exercer sur les CFF notamment par rapport

- a. aux organes chargés de la surveillance (DFTCE et OFT);
- b. aux destinataires de cette surveillance (Conseil d'administration des CFF et/ou direction générale);
- c. au but et à l'importance de la surveillance (surveillance ou haute surveillance, controlling stratégique ou opérationnel, etc.) ainsi
- d. qu'aux moyens d'information et d'action des organes de surveillance.

**72 Information du Parlement au sujet de la réalisation de RAIL
2000**

Le Conseil fédéral est invité à indiquer d'une façon détaillée comment il se propose d'améliorer dans le rapport de gestion l'information du Parlement sur la réalisation du projet RAIL 2000, et ce plus particulièrement pour ce qui concerne l'offre de prestations, la rentabilité, les coûts et les délais du projet.

Dans ses considérations, le Conseil fédéral est prié de se prononcer sur l'opportunité d'une information régulière sur le modèle de la ligne de la Vereina (information concomitante de la Délégation des finances et des Commissions de gestion).

- 20 janvier 1995 Au nom de la section verticale 3:
Le président, Peter Tschopp, conseiller national
Le secrétaire suppléant des Commissions de gestion,
Philippe Schwab
- 20 janvier 1995 Au nom de la Commission de gestion du Conseil national:
Le président, Ueli Maurer, conseiller national

N38141

RAIL 2000: évolution des coûts d'infrastructure de 1989 à 1992 (en milliards de francs)

	Automne 1989	Printemps 1990	Automne 1990	Printemps 1991	Automne 1992
Message RAIL 2000 (base 1985)	5,4	5,4	5,4 *	5,4	5,4
Surcoûts dus à l'intégration dans l'environnement, à l'optimalisation de l'offre et aux erreurs de planification	1,1	1,6	2,1	2,0	5,3
Renchérissment	1,1	2,0	2,2	2,7	
Total des coûts à charge du crédit d'engagement RAIL 2000	7,6 (base 1989)	9,0 (base 1990)	9,7 (base 1990)	10,1 (base 1991)	10,7 (base 1992)

Sources:

Rapport des CFF sur l'état du projet RAIL 2000, août 1992.

Rapport de gestion 1992 des CFF, avril 1993.

N38141

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national concernant la surveillance exercée par le Conseil fédéral, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie et l'administration fédérale en relation avec la réalisation ...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	12
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.03.1996
Date	
Data	
Seite	1139-1147
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 544

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.