

95.074

**Rapport
de la Commission de gestion du Conseil des Etats
concernant la planification et l'élaboration
du projet RAIL 2000 (période de 1983 à 1987)**

du 25 septembre 1995

Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
BO CE	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil des Etats
BO CN	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national
CFF	Chemins de fer fédéraux
CGST	Conception globale suisse des transports
DFE	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFTCE	Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie
DMF	Département militaire fédéral
EIE	Etude de l'impact sur l'environnement
ETC	Entreprise de transport concessionnaire
FF	Feuille fédérale
LCFF	Loi fédérale du 23 juin 1944 sur les Chemins de fer fédéraux; RS 742.31
LOA	Loi fédérale du 19 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale; RS 172.010
LPE	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement; RS 814.01
Message RAIL 2000	Rapport du Conseil fédéral du 16 décembre 1985 sur le projet RAIL 2000 et message sur la construction de nouvelles lignes des Chemins de fer fédéraux, FF 1986 I 181
NTF	Nouvelles transversales ferroviaires
OCFF	Ordonnance du 29 juin 1988 sur les Chemins de fer fédéraux; RS 742.311
OEIE	Ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement; RS 814.011
OFT	Office fédéral des transports
OFPE	Office fédéral de la protection de l'environnement
OPB	Ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit; RS 814.41
RO	Recueil officiel des lois fédérales
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
UST	Union des entreprises suisses de transports publics

Rapport

1 Condensé

En conclusion des délibérations du Conseil des Etats sur la première étape de RAIL 2000, la Commission de gestion a décidé, le 17 novembre 1994, de procéder à une inspection sur la planification et l'élaboration du projet RAIL 2000. Cette inspection avait pour but d'analyser la manière avec laquelle le Conseil fédéral, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE), l'administration fédérale et les Chemins de fer fédéraux (CFF) ont dirigé la préparation du projet RAIL 2000 jusqu'à son adoption par le peuple, d'apprécier dans quelle mesure des erreurs ont été commises et de clarifier d'éventuelles responsabilités politiques.

Les résultats de l'inspection montrent que RAIL 2000 a souffert au début des travaux de l'inexistence d'un mandat politique formel ainsi que de l'absence d'une organisation de projet spécifique. A cela est venu s'ajouter une répartition imprécise des responsabilités et des compétences entre l'Office fédéral des transports (OFT) et la Direction générale des CFF. Aussi le projet a-t-il connu un développement inégal entre la partie consacrée aux CFF et celle qui concerne les entreprises de transport concessionnaires (ETC). Le calendrier très serré des travaux a également constitué un handicap puisque RAIL 2000 a été élaboré en moins de dix-huit mois. En l'absence de structures de contrôle efficaces (Conseil d'administration des CFF, OFT), le projet a passé la rampe du Conseil fédéral sans faire l'objet de remarques critiques ou d'amendements. Pourtant, lorsque RAIL 2000 a été présenté au Parlement, de nombreuses informations nécessaires à la prise de décision faisaient encore entièrement défaut (besoins du trafic régional, concept concernant le matériel roulant, financement, rentabilité de RAIL 2000 pour les ETC, etc.); d'autres données présentaient une précision approximative (aménagement de la capacité des gares de jonction, amélioration des lignes existantes, etc.). Ce caractère lacunaire des informations n'a pourtant pas été porté à la connaissance du Parlement qui est parti de l'idée que le projet RAIL 2000 était suffisamment étayé au moment où le Conseil fédéral le lui a présenté.

Sur le plan des investissements, l'inspection relève que les indications fournies à l'époque manquaient de transparence. Les informations données sur les investissements d'infrastructures des CFF (5,4 mia. de fr.) ne couvraient en réalité que 70 pour cent des besoins d'investissements des CFF pour RAIL 2000, le reste étant financé à raison d'environ 2 milliards par le budget ordinaire des investissements CFF. Au moment où il a adopté l'arrêté relatif au financement de RAIL 2000, le Parlement n'était pas entièrement informé qu'une partie des besoins d'investissements d'infrastructures des CFF émergeait au budget ordinaire. Faute d'indications précises de la part du DFTCE et des CFF, le Parlement a cru à tort que le crédit qu'il allouait couvrirait l'intégralité des besoins d'infrastructures des CFF pour RAIL 2000. Le Parlement n'a pas été suffisamment informé non plus des conséquences prévisibles du renchérissement sur RAIL 2000. De ce fait, les coûts finaux de RAIL 2000 n'ont pas été présentés au Parlement de manière

pleinement circonstanciée. S'agissant de l'influence de la législation environnementale sur les coûts et les délais de réalisation de RAIL 2000, force est de constater qu'elle a été sous-estimée.

De l'avis de la Commission de gestion, le projet RAIL 2000 n'était pas suffisamment étudié dans ses aspects techniques, financiers, économiques et environnementaux lorsque le Conseil fédéral en a présenté la conception aux Chambres fédérales. Quant au message, il est le reflet de ces insuffisances.

Pour la commission, les causes de ces carences sont à chercher essentiellement dans la rapidité avec laquelle le projet a été élaboré ainsi que dans l'absence d'une répartition précise des responsabilités et des compétences entre l'OFT et la Direction générale des CFF. Cela tient également à l'absence d'une procédure formelle de consultation des cantons, des partis et des organisations intéressées.

La commission estime que la responsabilité matérielle des insuffisances du projet RAIL 2000 incombe à l'ancien chef du DFTCE ainsi qu'à l'ancien directeur de l'OFT du moins pour ce qui concerne la rédaction du message. C'est le Conseil fédéral en tant qu'autorité qui porte la responsabilité formelle de l'ensemble du projet RAIL 2000.

S'agissant de la définition des besoins d'investissements et de leur répartition budgétaire, la Commission de gestion est d'avis que la Direction générale des CFF est responsable au premier chef de l'information insuffisante du Parlement.

Les insuffisances mentionnées plus haut ont également touché les électrices et les électeurs. En effet, dans ses explications au corps électoral, le Conseil fédéral a donné des informations lacunaires quant à la rentabilité et aux coûts de RAIL 2000. La responsabilité en incombe en premier lieu à la Chancellerie fédérale et au DFTCE, en second lieu au Conseil fédéral dans son ensemble.

Nonobstant les insuffisances de l'ensemble du projet, la commission estime que le Parlement a également manqué de vigilance et de curiosité à l'égard des informations qui lui ont été livrées, en particulier en reléguant au second plan les éléments financiers du projet.

En dépit des erreurs commises, la Commission de gestion n'a pas relevé un seul indice d'actes qui auraient eu pour mobile la recherche d'avantages personnels.

2 Mandat et buts de l'inspection

Lors de la session d'automne 1994, le Conseil des Etats a procédé à l'examen du rapport du Conseil fédéral du 11 mai 1994 sur la première étape de RAIL 2000¹⁾. A cette occasion, le conseil a longuement discuté des divergences entre ce rapport et le projet initial de RAIL 2000, tel qu'il est décrit dans le rapport du Conseil fédéral du 16 décembre 1985 sur le projet RAIL 2000 ainsi que dans le message y afférent sur la construction de nouvelles lignes des Chemins de fer fédéraux (ci-après, message RAIL 2000)²⁾. Le débat au sein du Conseil des Etats a porté essentiellement sur les conséquences financières probables du projet RAIL 2000 qui, s'il devait être réalisé entièrement dans sa conception initiale, nécessiterait

¹⁾ FF 1994 III.680

²⁾ FF 1986 I 181

pour les CFF des investissements d'infrastructures se montant à 16 milliards de francs (prix 1991). Rappelons pour mémoire que l'arrêté fédéral du 17 décembre 1986 relatif au crédit d'engagement pour la réalisation du projet RAIL 2000, partie CFF³⁾ prévoyait 5,4 milliards de francs au titre des investissements pour l'infrastructure des CFF (projets et coûts: état en 1985)⁴⁾.

Donnant suite à diverses interventions des conseillers aux Etats Ulrich Gadiant, Rolf Büttiker, Otto Piller (président de la Commission des transports au moment de l'examen du message RAIL 2000) et Robert Bühler⁵⁾, la Commission de gestion a décidé, le 17 novembre 1994, de procéder à une inspection destinée à éclaircir les événements qui se sont passés lors de la planification et de l'élaboration du projet RAIL 2000 jusqu'à son adoption par le peuple le 6 décembre 1987.

L'inspection de la Commission de gestion du Conseil des Etats a pour buts:

1. d'analyser la manière avec laquelle le Conseil fédéral, le DFTCE, l'administration fédérale et les CFF ont dirigé les travaux de planification et d'élaboration du projet RAIL 2000 jusqu'à son adoption par le peuple,
2. d'apprécier dans quelle mesure des erreurs ou des négligences ont été commises,
3. de clarifier les responsabilités politiques pour les erreurs ou les négligences constatées dans l'élaboration du projet RAIL 2000.

Pour la Commission de gestion, il s'agit d'apprécier le comportement des autorités et des personnes en fonction de critères d'ordre politique afin d'en tirer les enseignements nécessaires pour l'avenir. Lorsqu'elle déclare responsable une autorité, un de ses membres, un fonctionnaire, un agent ou un particulier, elle blâme par ce fait un comportement politique répréhensible. Il n'appartient par contre pas à la commission de procéder à une appréciation de la responsabilité du point de vue administratif, disciplinaire ou pénal. Ce dernier aspect est du ressort des autorités administratives et des organes judiciaires; c'est à eux qu'il revient, le cas échéant, de prendre les mesures nécessaires.

La commission ne se prononce pas davantage sur les aspects matériels de RAIL 2000, ni sur son opportunité.

3 Procédure

Pour mener à bien ses travaux, la Commission de gestion a constitué un groupe de travail composé de Messieurs les conseillers aux Etats Jean Cavadini (président), Hans Bisig, Peter Bloetzer, Hans Danioth et Kaspar Rhyner. Afin d'assurer la coordination avec la Commission de gestion du Conseil national, le groupe a été élargi par les conseillers nationaux Jean-Pierre Bonny et Paul Schmidhalter (ancien membre de la Commission des transports élargie du Conseil national au moment de l'examen du message RAIL 2000). Leur statut était identique à celui des députés au Conseil des Etats.

Le groupe de travail a tenu sa séance constitutive le 13 février 1995. A cette occasion, il a fixé son programme de travail, les thèmes à aborder ainsi que les

³⁾ RO 1988 364, cf. annexe 3.

⁴⁾ Pour l'évolution des coûts, cf. annexe 4.

⁵⁾ BO E 1994 1000, 1001, 1006, 1010 et 1012.

personnes qu'il désirait auditionner. Ce programme a été porté ensuite à la connaissance du conseiller fédéral Adolf Ogi, chef du DFTCE, qui a été invité à délier les agents concernés du secret de fonction.

Le groupe de travail a tenu en tout neuf séances de travail. Il a entendu et questionné dix-neuf personnes⁶⁾ dont la majeure partie a participé de près ou de loin à la préparation ou à la réalisation de RAIL 2000. Les personnes qui n'étaient plus au service de la Confédération au moment des auditions ainsi que les particuliers ont tous été entendus à titre volontaire. Les auditions se sont déroulées à l'aide d'une grille de questions qui était remise aux intéressés au moment de l'audition. Les personnes entendues ont reçu ensuite la possibilité de compléter leurs interventions par un rapport écrit. Elles ont eu également la possibilité de corriger les erreurs matérielles des minutes du procès-verbal d'audition.

Outre les auditions, le groupe de travail a également examiné un très grand nombre de documents, notamment les co-rapports des départements concernant le projet de message RAIL 2000, les procès-verbaux des séances des Commissions des transports des Chambres fédérales ainsi que ceux des séances du Conseil d'administration des CFF et de la Direction générale des CFF. Elle a également compulsé une importante correspondance. Comme le groupe de travail ne disposait pas de tous les documents nécessaires, certaines pièces n'existant plus, il a fallu parfois entendre les intéressés pour reconstituer les faits d'après le souvenir qu'ils en avaient.

Le groupe de travail a dû renoncer à contrôler les informations chiffrées qui lui ont été livrées par le DFTCE ou les CFF. En effet, il n'aurait été possible de procéder à ces contrôles qu'au prix de lourdes dépenses et d'une perte de temps sans commune mesure avec les résultats escomptés. Par économie de temps le groupe de travail a renoncé également à s'assurer le concours d'experts, et ce notamment parce que les questions essentielles avaient déjà été suffisamment élucidées.

Le groupe de travail a mis un terme à ses travaux le 7 septembre 1995 après en avoir discuté les résultats essentiels avec le conseiller fédéral Ogi. Le rapport final du groupe de travail a été présenté, le 25 septembre 1995, à la Commission de gestion réunie en séance plénière qu'il l'a adopté à l'unanimité et en a autorisé la publication.

4 Déroulement chronologique des événements

41 Genèse du projet RAIL 2000

Le projet RAIL 2000 trouve son origine dans les travaux de la commission pour une conception globale suisse des transports (CGST) présidée par le conseiller national Alois Hürlimann. Dans son rapport final, daté du *21 décembre 1977*, la commission CGST recommande entre autres que le réseau des chemins de fer soit développé et que de nouvelles transversales ferroviaires (NTF) soient construites entre le lac Léman et le lac de Constance ainsi qu'entre Bâle et le pied du Jura.

⁶⁾ Cf. liste des personnes entendues à l'annexe 1.

But de la démarche: offrir une solution de rechange concurrentielle au trafic individuel motorisé. «De l'avis de la commission, cette extension du réseau permettra d'éviter les phénomènes de surcharge et d'ouvrir le transport public de voyageurs à de nouveaux cercles d'usagers.»⁷⁾ Les investissements nets pour la construction des NTF sont alors devisés à 3,7 milliards de francs (1974)⁸⁾.

Fort de la recommandation de la commission CGST, le DFTCE mandate, en été 1981, un groupe d'experts étrangers à la Confédération pour examiner l'opportunité des NTF. Fournie en janvier 1983, l'expertise montre que l'extension du réseau des chemins de fer se justifie non seulement par rapport aux prévisions du trafic, mais également pour des motifs touchant à l'écologie et à la politique énergétique.

Le 4 mai 1983, le Conseil fédéral prend acte des conclusions des experts et autorise le DFTCE à ouvrir une procédure de consultation auprès des cantons, des partis politiques et des associations intéressées sur les résultats de l'examen d'opportunité des NTF. L'accueil est mitigé. Si tous les milieux interrogés se félicitent de l'objectif fixé, soit faire écouler par le rail une part sensiblement plus grande du trafic à venir, la majeure partie des prises de position relève que l'idée des NTF est trop restrictive, puisqu'elle est axée principalement sur la transversale ouest-est. De l'avis des milieux intéressés, il convient, dans une optique fédéraliste des transports, de revaloriser aussi le reste du réseau ferroviaire et d'améliorer les possibilités de raccordement sur l'ensemble du réseau.

Le 30 janvier 1984, alors que la procédure de consultation n'est pas encore achevée (les dernières prises de position datent de juin 1984) et que le Conseil fédéral n'a pas encore pris de décision, le président du Conseil d'administration des CFF suppose l'échec des NTF. Lors d'une allocution à l'adresse des cadres de la régie, il s'exprime en ces termes: «Les NTF doivent être repensées. Il faut largement déborder le cadre premier et concevoir un réseau CFF irriguant mieux les diverses parties de notre pays»⁹⁾. Quelque temps après, le président du conseil fait part de sa préoccupation au chef du DFTCE.

Le 5 juin 1984, la Direction générale des CFF décide de redimensionner l'idée des NTF en un concept d'offre plus vaste baptisé RAIL 2000¹⁰⁾.

Lors d'une séance du Conseil d'administration des CFF, le 21 juin 1984, le chef du DFTCE donne son accord de principe au projet proposé par les CFF. Il déclare à cette occasion qu'il est acquis à l'idée d'un redimensionnement des NTF, mais souligne que ses propos n'engagent que lui, et non le Conseil fédéral: «meine Äusserungen sind hiezü nicht bundesrätlich abgesegnet.»¹¹⁾

Fort de cette déclaration de principe, le président de la Direction générale des CFF donne pour mandat à ses services, le 29 juin 1984, de développer RAIL

⁷⁾ Message du Conseil fédéral du 20 décembre 1982 sur les bases d'une politique coordonnée des transports, FF 1983 I 925.

⁸⁾ Gesamtverkehrskonzeption Schweiz. Schlussbericht erstattet zuhanden des Schweizerischen Bundesrates, Berne, décembre 1977, p. 388.

⁹⁾ Résumé de l'exposé de Monsieur Carlos Grosjean devant les cadres des CFF, Berne, 30 janvier 1984, p. 4.

¹⁰⁾ Procès-verbal de la séance de la Direction générale des CFF du 5. 6. 1984, décision 231/12, p. 3.

¹¹⁾ Procès-verbal de la séance du Conseil d'administration des CFF du 21. 6. 1984, p. 86.

2000¹²⁾. La coordination des travaux au sein des CFF est confiée au département de la technique qui est par ailleurs l'auteur du projet de mandat. Le cadre financier est fixé à une valeur de 20 à 30 pour cent supérieure à celle nécessitée par la construction des NTF, soit 4,4 à 4,8 milliards de francs (prix 1984). Quant au calendrier, il prévoit que tous les travaux nécessaires à l'élaboration, par le DFTCE, d'un message à l'attention des Chambres fédérales doivent être terminés d'ici à septembre 1985.

Le 12 septembre 1984, le Conseil fédéral prend acte des résultats de la procédure de consultation sur l'examen d'opportunité des NTF et charge le DFTCE d'en assurer la publication. A cette occasion, le chef du DFTCE informe pour la première fois le Conseil fédéral de son projet de redimensionnement des NTF¹³⁾. Le Conseil fédéral prend acte de l'information, mais ne décide rien concernant les NTF.

Le 26 mars 1985, le concept d'offre RAIL 2000 est adressé par l'OFT en procédure de consultation des offices. Les offices ont jusqu'au 17 avril 1985 pour se prononcer. Le concept d'offre est présenté comme un plan directeur pour les chemins de fer en Suisse. Il dessine les axes de force d'une future politique des transports publics et propose un cadre d'investissements à long terme. Le projet prévoit, pour le réseau des CFF, un montant d'environ 5 milliards de francs répartis sur douze ans. A cela s'ajoute 1 milliard de francs de contributions fédérales pour les ETC.

42 Résultats des procédures de consultation des offices et de co-rapports sur le concept d'offre RAIL 2000

Le concept d'offre trouve un écho favorable parmi les offices concernés. Certains avis critiques sont néanmoins avancés. L'Office fédéral de la protection de l'environnement (OFPE) souligne que les nouveaux tronçons nécessiteront une étude de l'impact sur l'environnement (EIE) avant toute décision du Conseil fédéral. L'Administration fédérale des finances (AFF) relève que les besoins d'investissements esquissés dans le projet se verront doublés du seul fait du renchérissement. Elle ajoute encore: «Rechnet man die bei derartigen Grossvorhaben wohl unvermeidlichen Risiken und die in Ihrem Bericht bereits ange-tönten Ausweitungen ein, dürfte ein Gesamtbetrag von rund 15 bis 20 Milliarden nicht unrealistisch sein.»¹⁴⁾ L'AFF demande formellement à être associée le plus tôt possible aux questions financières liées à la réalisation de RAIL 2000. Elle renonce néanmoins à porter un amendement au projet.

Les co-rapports des départements n'apportent aucun élément supplémentaire. Le chef du Département fédéral des finances (DFF) souligne néanmoins que le financement de RAIL 2000 n'est pas assuré. Il insiste pour que cette question soit réglée dans le message.

¹²⁾ Planungsauftrag BAHN 2000, Generaldirektion SBB, 29. 6. 1984.

¹³⁾ Bericht des Chefs EVED zuhanden des Bundesrates über die Vernehmlassung zur Zweckmässigkeitsprüfung der Neuen Haupttransversalen (NHT), Berne, 30. 8. 1984.

¹⁴⁾ Lettre du directeur de l'Administration fédérale des finances à l'Office fédéral des transports du 17 avril 1985.

Le 22 mai 1985, le Conseil fédéral prend acte du concept d'offre RAIL 2000¹⁵⁾. Il charge le DFTCE, à sa demande, d'établir un projet de message à l'attention des Chambres fédérales ainsi que les arrêtés fédéraux correspondants. Le DFTCE est également chargé d'élaborer, avec le DFF, une stratégie de financement pour RAIL 2000. En revanche, le Conseil fédéral ne fixe aucun délai pour la remise du projet de message ni ne prend davantage de décision quant à l'avenir des NTF.

43 **Elaboration et adoption du message RAIL 2000**

L'OFT élabore, en collaboration étroite avec les CFF, un premier projet de message (Message concernant la réalisation du concept RAIL 2000). Daté du 1^{er} octobre 1985, il est envoyé en procédure de consultation des offices le 21 octobre 1985. Il est accompagné de deux projets d'arrêtés fédéraux, l'arrêté fédéral A sur la construction de nouvelles lignes des CFF et l'arrêté fédéral B sur la réalisation du concept RAIL 2000. Les offices reçoivent le délai du 8 novembre 1985 pour se déterminer.

Les offices sont généralement favorables au projet. L'Office fédéral des forêts souligne cependant que les délais impartis pour une prise de position sont insuffisants. L'OFPE exige l'établissement d'une étude d'impact avant toute décision concernant la ligne Mattstetten–Olten. L'AFF exige une appréciation dynamique du développement des dépenses, des coûts et des recettes. Elle renonce à se prononcer sur RAIL 2000 aussi longtemps que les chiffres fournis ne seront pas fiables. L'AFF propose également de fixer, dans l'arrêté fédéral B, le crédit d'engagement destiné aux investissements des infrastructures et du matériel roulant des CFF. L'Office fédéral de la justice propose de mieux séparer la partie qui concerne le concept RAIL 2000 de celle qui concerne les nouvelles lignes. Il propose de scinder le tout en faisant un rapport sur RAIL 2000 et un message sur la construction des nouvelles lignes des CFF. L'Office fédéral de l'agriculture relève que les délais impartis ne lui ont pas permis d'étudier le projet à fond et que son avis ne relève que d'une appréciation superficielle.

Le projet de message est ensuite remanié, puis adressé aux membres du Conseil fédéral le 26 novembre 1985 sans avoir subi auparavant une procédure de consultation des cantons, des partis et des milieux intéressés. Le chef du DFTCE informe toutefois oralement les directeurs cantonaux de la transformation du projet NTF en un projet RAIL 2000. Le projet de message est accompagné de trois projets d'arrêtés fédéraux: l'arrêté fédéral A concernant l'information relative au projet RAIL 2000, l'arrêté fédéral B sur la construction de nouvelles lignes des CFF et l'arrêté fédéral C relatif à un crédit d'engagement de 5,1 milliards pour la réalisation du projet RAIL 2000.

Les co-rapports sont positifs. Dans son avis, le chef du DFF relève que les coûts d'infrastructures pourraient ne pas être entièrement couverts durant la phase initiale. Il propose de modifier le message en conséquence. Dans son co-rapport daté du 9 décembre 1985, le chef du DFF souligne expressément qu'il approuve le projet RAIL 2000 bien que les coûts finaux (y compris le renchérissement)

¹⁵⁾ Angebotskonzept BAHN 2000, rapport du DFTCE à l'attention du Conseil fédéral, Berne, 30. 4. 1985.

s'élèveront à 9 milliards de francs. Il considère en effet que ce projet est porteur d'avenir et qu'il améliorera sensiblement l'attrait des transports publics. De son côté, le chef du Département militaire fédéral (DMF) approuve le concept RAIL 2000, mais émet des réserves quant aux coûts probables. Il propose au Conseil fédéral de ne soumettre aux Chambres, dans une première phase, que le concept RAIL 2000 sans aborder les questions de coûts et de financement qui sont encore, à son avis, insuffisamment étudiées. Le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI) est favorable au projet. Il estime en revanche que les travaux préparatoires ne correspondent pas aux exigences de la loi sur la protection de l'environnement. Il renonce cependant à proposer une modification.

Le 16 décembre 1985, le Conseil fédéral rejette la proposition du DMF et approuve, sous réserve de quelques modifications, le projet de message du DFTCE ainsi que les trois projets d'arrêtés fédéraux y afférents. Il les transmet ensuite à l'Assemblée fédérale.

RAIL 2000, tel que le prévoit le Conseil fédéral, propose pour un crédit d'engagement de 5,1 milliards (coûts: état en 1985) la construction de quatre nouvelles lignes (Vauderens-Villars-sur-Glâne [27 km], Mattstetten-Rothrist [43 km], Olten-Muttenz [28 km], Zurich Aéroport-Winterthour [10 km]) ainsi que l'aménagement du réseau existant. Par rapport aux NTF, le Conseil fédéral renonce aux lignes Lausanne-Vauderens (tunnel du Lavaux), Düringen-Niederrangen, Roggwil-secteur Lenzbourg et Bürglen (TG)-Saint-Gall.

44 Examen du message et des arrêtés fédéraux par les Chambres fédérales

C'est à la Commission des transports élargie du Conseil national qu'il revient de traiter le message RAIL 2000 en priorité. L'examen se déroule au cours de sept séances qui s'échelonnent du 17 février au 26 août 1986. La commission procède également à deux visites: la première fois sur les lignes Berne-Olten et Olten-Muttenz, la seconde fois sur les lignes Herzogenbuchsee-Soleure et Vauderens-Villars-sur-Glâne. Au cours de ses travaux, la commission mandate le DFTCE de procéder à une étude complémentaire afin de revaloriser la ligne du pied du Jura (Lausanne-Bienne-Zurich) et de la rendre aussi compétitive que la ligne du Plateau (Lausanne-Berne-Zurich). Les experts proposent à la commission une variante «sud plus» par Herzogenbuchsee-Soleure, qui est acceptée pour un montant supplémentaire de 300 millions de francs (dont 50 mio. pour les mesures de protection de l'environnement sur cette ligne). A l'unanimité, la commission propose de recommander à son conseil d'élever le crédit d'engagement à 5,4 milliards (prix 1985) et de préciser que cette somme correspond à l'état des projets en 1985. La commission modifie aussi les trois projets d'arrêtés fédéraux pour en faire deux: l'arrêté fédéral concernant le projet RAIL 2000 qui contient également les nouvelles lignes des CFF (arrêté fédéral B) et l'arrêté fédéral relatif au crédit d'engagement pour la réalisation du projet RAIL 2000, partie CFF (arrêté fédéral C).

Le plénum du Conseil national examine le projet lors de ses séances des 7 et 8 octobre 1986¹⁶⁾. Les propositions de la commission sont adoptées.

La Commission des transports du Conseil des Etats se saisit de l'objet lors de ses séances des 11 et 13 novembre 1986. Le 12 novembre, elle effectue une visite des tronçons concernés. Dans son ensemble, la commission se rallie aux propositions du Conseil national. Au Conseil des Etats, RAIL 2000 est examiné, puis adopté le 17 décembre 1986¹⁷⁾.

Les 17 et 19 décembre 1986, les arrêtés fédéraux sont adoptés par le Conseil national et le Conseil des Etats en votations finales:

Arrêté fédéral B Conseil national: 105 voix pour (91%), 10 voix contre (9%),
 Conseil des Etats: 38 voix pour (unanimité),

Arrêté fédéral C Conseil national: 107 voix pour (99%), 1 voix contre (1%),
 Conseil des Etats: 33 voix pour (unanimité).

45 Référendum et votation populaire du 6 décembre 1987

Une demande de référendum ayant abouti le 8 mai 1987¹⁸⁾, le corps électoral est appelé à se prononcer sur l'arrêté fédéral du 19 décembre 1986 concernant le projet RAIL 2000 (l'arrêté fédéral relatif au crédit d'engagement n'étant pas de portée générale, il n'est pas soumis à référendum). Le peuple suisse adopte l'arrêté fédéral concernant le projet RAIL 2000 le 6 décembre 1987 par 1 140 857 oui [57%] contre 860 893 non [43%]¹⁹⁾.

5 Constatations et appréciations de la Commission de gestion

51 Délimitation entre concept d'offre et projet d'infrastructures

RAIL 2000 est un concept d'offre qui est fondé sur un horaire cadencé des trains intercités et des trains directs. Contrairement à l'idée des NTF, RAIL 2000 n'accorde pas la première priorité à l'augmentation de la vitesse maximale des trains, mais vise à ce que les convois puissent circuler entre deux nœuds ferroviaires dans un espace de temps inférieur à une heure. Cela a pour effet que les convois de toutes les directions arrivent en même temps dans les gares de jonction pour en repartir en même temps un peu plus tard. Cet accroissement des groupes de correspondance profite également au trafic régional des chemins de fer et des autres ETC.

RAIL 2000 est donc un concept qui embrasse tous les secteurs des transports publics.

Pour réaliser l'horaire qui sous-tend le concept RAIL 2000, il est indispensable de prendre des mesures dans les trois domaines suivants (schéma 1):

¹⁶⁾ BO N 1986 1384

¹⁷⁾ BO E 1986 810

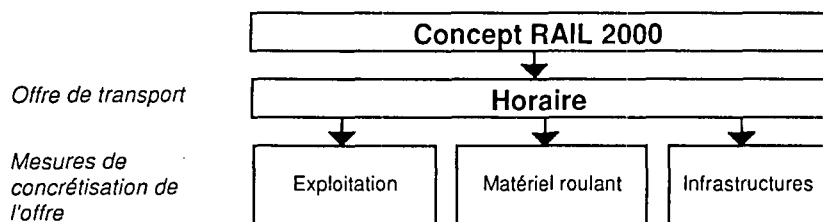
¹⁸⁾ FF 1987 II 491

¹⁹⁾ Arrêté du Conseil fédéral du 28 janvier 1988 constatant le résultat de la votation populaire du 6 décembre 1987, FF 1988 I 541.

- l'exploitation (diminution de l'espacement des trains, signalisation, dispositif de sécurité, etc.),
- le matériel roulant (nouvelles locomotives, etc.),
- les infrastructures (aménagement du tracé des lignes, doublement des voies, pose de voies supplémentaires, redressement des courbes, etc.).

Relations entre le concept RAIL 2000, l'horaire et les mesures de concrétisation de l'offre

Schéma 1



RAIL 2000 n'est donc pas à proprement parler un projet d'infrastructures: les infrastructures ne constituent pas un but en soi, mais sont des mesures parmi d'autres (exploitation, matériel roulant) permettant de concrétiser l'offre proposée par l'horaire.

Dans son message à l'attention des Chambres, le Conseil fédéral présente à la fois le concept RAIL 2000 (le texte français parle à tort de «projet») ainsi que les mesures d'infrastructures des CFF. Cette dualité ressort d'ailleurs du titre même: Rapport sur le projet RAIL 2000 et Message sur la construction de nouvelles lignes des Chemins de fer fédéraux.

Pour la Commission de gestion, le Conseil fédéral a commis une maladresse en présentant simultanément le concept RAIL 2000 ainsi que les mesures d'infrastructures propres à le réaliser. Ce mode de procéder a eu pour effet de focaliser les débats sur la partie la plus visible du concept, soit les infrastructures, davantage que sur le concept lui-même.

La commission a pu se rendre compte par ailleurs qu'au moment d'être présenté au Parlement, le concept RAIL 2000 était inégalement développé. A l'exception du domaine des infrastructures des CFF, il n'existait à l'époque aucune donnée précise concernant les besoins du trafic régional des CFF et des ETC. Il n'existait pas davantage de concept concernant le matériel roulant, ni d'étude détaillée de la structure de l'horaire. Quant au financement et aux besoins d'investissements des ETC, les informations existantes étaient encore très vagues. S'agissant de la rentabilité du concept RAIL 2000, seule la partie des CFF avait fait l'objet d'analyses. Ces lacunes se reflètent d'ailleurs partiellement dans le message: sur les 53 pages que compte la partie spéciale du message RAIL 2000, 16 pages sont consacrées aux infrastructures des CFF (p. 25 à 40) alors que seulement 13 pages sont consacrées au concept (p. 12 à 25). Quant au matériel roulant, aux mesures d'exploitation et aux ETC, le message ne leur consacre que quelques lignes. Les responsables font valoir à ce propos que l'élaboration d'un horaire commun aux

CFF et aux ETC aurait entraîné des frais et des retards disproportionnés en regard des incertitudes qui planaient sur le concept lui-même. Ces arguments sont peut-être pertinents. Toutefois, la commission est résolument d'avis que les différents degrés de maturité du projet et leurs conséquences, notamment pour les ETC, auraient dû ressortir plus clairement du message.

Pour la commission, la structure déséquilibrée du message, orientée essentiellement sur les infrastructures des CFF, a occulté l'objectif premier de RAIL 2000, soit l'amélioration de l'offre nationale des chemins de fer suisses (liaisons plus fréquentes, moins de changements de trains, meilleures correspondances, réduction de la durée globale des voyages, etc.). La Commission de gestion estime que, dans un esprit de transparence, le Conseil fédéral aurait dû clairement dissocier, dans le temps et dans les textes, la présentation du concept RAIL 2000 de celle des mesures d'infrastructures. Une solution aurait été notamment d'exposer aux Chambres, dans une première phase, le concept RAIL 2000, puis de proposer, dans une seconde phase, les différentes mesures de réalisation (infrastructures, matériel roulant, etc.) avec leurs implications financières.

La responsabilité des insuffisances que comporte le message incombe à l'ancien chef du DFTCE et à l'ancien directeur de l'OFT sur le plan matériel, au Conseil fédéral sur le plan formel.

52 Précision des travaux de planification

Parmi les causes généralement invoquées pour expliquer l'évolution des coûts de RAIL 2000, on mentionne souvent l'imprécision des travaux de planification qui ont servi à l'élaboration du message. Partant de cette hypothèse, la Commission de gestion a cherché à déterminer le degré de précision et la maturité des travaux de planification au moment de la présentation du projet aux Chambres fédérales. Elle a également cherché à savoir si le Parlement était conscient, au moment d'adopter RAIL 2000, de la précision des travaux qu'on lui soumettait.

Les travaux effectués par la commission montrent que les objets d'infrastructures évoqués dans le message présentaient des degrés d'avancement très divers suivant qu'il s'agissait de la construction des nouvelles lignes, de l'amélioration des lignes existantes ou de l'augmentation de la capacité des gares de jonction. Par exemple, pour les lignes Kloten–Winterthur et MuttENZ–Olten, les CFF disposaient d'avant-projets qui présentaient une marge d'approximation de ± 20 pour cent. Pour les lignes Vauderens–Villars-sur-Glâne et pour la ligne du pied du Jura (variante «sud plus»), il n'existait que des études de planification générale d'une précision de ± 30 pour cent. S'agissant des améliorations aux lignes existantes et aux gares de jonction, les CFF ne disposaient que d'approximations sommaires comportant des marges d'incertitude encore plus élevées.

Rapportées à l'ensemble du projet, les prévisions de coûts présentaient une marge d'approximation considérable: deux tiers des projets se situaient dans une marge de ± 30 pour cent, le tiers restant présentant une marge d'approximation supérieure à 30 pour cent. Si l'on compare ces chiffres à ceux admis par les

professionnels de la branche²⁰⁾, le projet RAIL 2000 présentait, au moment où il a été transmis au Parlement, la précision d'une étude de planification et non d'un projet détaillé. Cela signifie également que le devis de 5,4 milliards formulé à l'époque pour les infrastructures des CFF se situait dans le meilleur des cas dans une fourchette de plus ou moins 2 milliards de francs.

La Commission de gestion a constaté qu'au cours des débats des Commissions des transports et des Conseils législatifs, il n'a été fait que peu mention des incertitudes concernant la précision des coûts, des risques et des coûts du renchérissement. Quant au message RAIL 2000, il est peu explicite sur ces points.

Au Parlement, le conseiller national Leo Weber fut toutefois l'un des seuls à émettre des doutes quant aux calculs du DFTCE: «Die 5,4 Milliarden haben einen symbolischen Stellenwert. Das Schweizervolk und wir müssen wissen, dass es bei dem, was wir bewilligen, um Milliardenbeträge geht. Aber im übrigen sagen diese 5,4 Milliarden nicht allzu viel aus. Ich sage etwas überspitzt: Diese Zahl ist nur so viel wert, als sie sicher am Schluss nicht stimmen wird. Was hier vorgenommen worden ist, sind Schätzungen. Die Annahmen, die gemacht wurden, sind heute zum schönen Teil bereits überholt. Diese Bahn wird teurer zu stehen kommen (...). Was das Ganze am Schluss genau kostet, weiss heute noch niemand.»²¹⁾

Or il ne fait aucun doute qu'un concept qui s'étend sur plusieurs dizaines d'années présente un facteur risque incontournable. De l'avis de la commission, l'absence d'indications détaillées relatives à la précision des coûts a donné une apparence d'exactitude aux besoins d'investissements prévus par le Conseil fédéral. Cette impression a été renforcée encore par le fait qu'à l'annexe 12 du message, les montants exprimés sont indiqués au million près.

Lors des auditions, l'ancien chef du DFTCE et les anciens membres de la Direction générale des CFF ont fait valoir que la marge d'approximation était connue du Parlement. Ils invoquent de surcroît le fait que RAIL 2000 a toujours été présenté comme un concept et non comme un projet d'infrastructures détaillé. Pour l'ancienne Direction générale des CFF, cela ressort clairement du chiffre 224 du message qui dit: «Les investissements dans les lignes existantes (...) ne sont pas fixés définitivement. Avec l'avancement des projets et les progrès de la technique ferroviaire, des suppressions, des compléments ou des transferts peuvent se produire pour les constructions.»

La commission ne peut néanmoins souscrire sans restriction à cette opinion. Elle en veut pour preuve que le chiffre 224 ne se rapporte qu'à une partie des investissements d'infrastructures et qu'il ne recouvre pas les nouvelles lignes. De plus, le passage mentionné ne donne aucune indication claire quant aux marges d'approximation des prévisions de coûts (avec leurs limites inférieures et supérieures) comme le demandait, dans ce cas, la loi fédérale sur les finances de la Confédération en vigueur à l'époque («Lorsque la dépense ne peut être calculée avec exactitude, la demande de crédit doit le mentionner et indiquer les bases de calcul et les causes d'incertitude; en cas de nécessité, des réserves appropriées seront prévues et indiquées expressément.» [art. 25, 2^e al.²²⁾]).

²⁰⁾ Règlement de la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) concernant les prestations et honoraires des ingénieurs civils (règlement numéro 103).

²¹⁾ BO N 1986 1415

²²⁾ Loi fédérale du 18 décembre 1968 sur les finances de la Confédération, RO 1969 299.

Pour la commission, il ne pouvait apparaître clairement au Parlement que RAIL 2000 ne présentait qu'une précision approximative ce d'autant plus que le message indique au chiffre 234.3 que «les travaux de planification de RAIL 2000 sont arrivés à un tel stade qu'il est possible de prendre une décision de principe et de se prononcer sur les premières réalisations concrètes». Cela étant, le Parlement n'avait aucune raison de douter de la valeur et de la plausibilité des informations données.

D'autres déclarations faites au sein des commissions ou des conseils confirment cette impression. Le 25 août 1986, le chef du DFTCE s'exprime en ces termes à la Commission des transports élargie du Conseil national: «(Der) Bundesrat und (die) SBB (können) Änderungen bei den baulichen Massnahmen vornehmen, die sich bei der Weiterbearbeitung der Projekte ergeben. Der Katalog hat jedoch einen verhältnismässig hohen Genauigkeitsgrad.»²³⁾ Au sein du Conseil national, il ajoute, le 8 octobre 1986: «BAHN 2000 ist keine Frühgeburt. Das ist ein ausgereifter, ein strammer Sprössling, der eine gute Zukunft verdient und gewährleistet.»²⁴⁾ De l'avis de la commission, le message RAIL 2000 ainsi que l'assurance affichée à l'époque par le chef du DFTCE et par la Direction générale des CFF donnait l'impression que toutes les questions importantes avaient été éclaircies. Aussi le Parlement était-il enclin à penser que les travaux qu'on lui soumettait étaient solidement étayés. La commission reconnaît cependant que le Parlement n'a pas non plus cherché activement à savoir si tel était réellement le cas. Sur ce point, la commission estime que le Parlement a manqué quelque peu de vigilance et de curiosité à l'égard des informations que lui a livrées le Conseil fédéral.

Le degré élevé d'approximation des travaux préparatoires tient, de l'avis de la commission, au rythme avec lequel RAIL 2000 a été élaboré. En effet, entre le moment où les CFF ont lancé RAIL 2000 le 29 juin 1984 et l'approbation du message par le Conseil fédéral le 16 décembre 1985, il ne s'est écoulé que dix-huit mois. En ce qui concerne la variante «sud plus», ajoutée à RAIL 2000 à la demande de la Commission des transports du Conseil national, elle a été élaborée entre le 15 avril et le 7 mai 1986²⁵⁾, soit en moins d'un mois. Dans ce dernier cas, le document complémentaire remis aux parlementaires ne mentionne aucune marge d'incertitude sur les 250 millions de francs supplémentaires proposés.

Toutes les personnes entendues ont souligné qu'il importait, pour le chef du DFTCE, de travailler vite afin de tirer partie au maximum de l'attitude positive du Parlement à l'égard des transports publics. A maintes reprises, il a été souligné que le temps pressait. Il est utile de reproduire certaines des déclarations faites lors des auditions:

«Die SBB wollten den Bedürfnissen des Parlaments und des Volkes möglichst rasch eine Antwort entgegensetzen. Wir wussten schon damals, dass die Volksgunst für den öffentlichen Verkehr einer Wellenbewegung unterliegt und wollten deshalb die Stunde nutzen.» (ancien directeur général des CFF, chef du département de la technique)²⁶⁾

²³⁾ Procès-verbal de la séance de la Commission des transports élargie du Conseil national des 25 et 26 août 1986, pp. 26 ss.

²⁴⁾ BO N 1986 1431

²⁵⁾ La ligne du pied du Jura dans le système RAIL 2000, Berne, 7 mai 1986.

²⁶⁾ Procès-verbal d'audition du 3 mai 1995, p. 27.

«Das Projekt startete mit dem damaligen politischen Rückenwind. In der Absicht, die günstige politische Lage auszunützen, mussten viele Arbeiten sehr rasch, fast überstürzt erledigt werden. Das führte dazu, dass gewisse Elemente nicht mit der erforderlichen Gründlichkeit organisiert und bearbeitet werden konnten. (...) Die politische Beurteilung bestand darin, die Unterstützung für dieses Projekt auszunützen und deshalb so rasch wie möglich eine Volksabstimmung herbeizuführen.» (ancien sous-directeur de l'OFT)²⁷⁾

La commission veut pour preuve supplémentaire du calendrier serré des travaux le fait que les offices fédéraux ont disposé de moins de trois semaines pour se déterminer sur le projet de message. Quant au Conseil d'administration des CFF, il a procédé à l'examen des investissements de RAIL 2000 quinze jours après que le projet de message ait été envoyé aux membres du Conseil fédéral par le DFTCE.

Cette description chronologique tranche singulièrement avec les propos tenus à l'époque par le directeur général des CFF, chef du département de la technique: «(es kann) dem Konzept BAHN 2000 nicht vorgeworfen werden, es sei in Eile erstellt worden. Die SBB haben sich in den letzten zehn Jahren intensiv mit der Planung neuer Haupttransversalen beschäftigt. Zahlreiche Pläne konnten übernommen werden. Verschiedene Arbeitsgruppen haben Vorhandenes ergänzt und zusammen mit Neuem zu einem Konzept verarbeitet.»²⁸⁾

Même si l'on replace RAIL 2000 dans le contexte et les contraintes politiques de l'époque (débat de 1984 sur le dépérissement des forêts), il ne se justifiait guère, pour la commission, que RAIL 2000 soit élaboré aussi vite. Cette hâte est d'autant plus surprenante que le Conseil fédéral plaçait lui-même la construction de nouveaux tronçons au rang des objets de seconde priorité dans son programme gouvernemental 1983–1987²⁹⁾.

De l'avis de la commission, le projet et le message RAIL 2000 ont été élaborés sous pression et donc pas aussi soigneusement que l'on en a donné à croire à l'époque. Quant au devis du crédit d'engagement, il ne correspondait pas aux dispositions pertinentes de la loi sur les finances de la Confédération.

Pour la commission, il s'agit là d'un comportement lourd de conséquences. La responsabilité en incombe à l'ancien chef du DFTCE sur le plan matériel, au Conseil fédéral sur le plan formel.

53 Investissements

531 Définition et présentation des besoins d'investissements

En adoptant l'arrêté fédéral relatif au crédit d'engagement pour la réalisation du projet RAIL 2000, partie CFF, les Chambres fédérales ont autorisé les CFF à prendre des engagements financiers s'élevant à 5,4 milliards de francs au titre des investissements d'infrastructures nécessaires à la réalisation de RAIL 2000. Ces

²⁷⁾ Procès-verbal d'audition du 3 juillet 1995, pp. 12 et 14.

²⁸⁾ Procès-verbal de la séance de la Commission des transports élargie du Conseil national du 17 février 1986, p. 44.

²⁹⁾ Rapport du Conseil fédéral du 29 août 1984 sur les priorités de la législature 1983–1987, FF 1984 II 1348.

5,4 milliards étaient destinés à couvrir l'amélioration des lignes existantes ainsi que la construction des quatre nouvelles lignes prévues. Le tableau 1 donne une vue d'ensemble des besoins d'investissements des CFF pour les infrastructures nécessaires à RAIL 2000 tels qu'ils ressortent du message RAIL 2000 et des débats aux Chambres fédérales.

Total des besoins d'investissements des CFF pour les infrastructures nécessaires à RAIL 2000 (projets et coûts en 1985, sans renchérissement)

Tableau 1

- Amélioration des installations existantes	2,7 milliards
- Construction des nouvelles lignes	2,4 milliards
- Réalisation de la variante «sud plus»	0,3 milliard
Besoins d'investissements des CFF pour les infrastructures	5,4 milliards

Outre les 5,4 milliards destinés aux infrastructures des CFF, le message RAIL 2000 prévoit également, au chiffre 311, 2,3 milliards d'investissements supplémentaires pour l'acquisition du matériel roulant des CFF ainsi que des contributions fédérales pour les ETC (tableau 2).

Autres besoins d'investissements nécessaires à RAIL 2000 (projets et coûts en 1985, sans renchérissement)

Tableau 2

- Matériel roulant des CFF	1,3 milliard
- Contributions pour les ETC (dont 457 millions pour le tunnel de la Vereina ³⁰⁾)	1,0 milliard
Autres besoins d'investissements	2,3 milliards

Additionnés, les besoins d'investissements nécessaires à la réalisation de RAIL 2000 s'élèvent donc en 1986 – compte tenu du message RAIL 2000 et des amendements approuvés par les Chambres fédérales – à une somme de 7,7 milliards³¹⁾ (prix 1985).

Les investissements des CFF (infrastructures et matériel roulant) sont placés à la charge du compte capital de la Confédération. La Confédération assume les intérêts et les amortissements de l'infrastructure par le biais du compte financier. En ce qui concerne les ETC, le message RAIL 2000 prévoit que les investissements des ETC nécessaires à la réalisation de RAIL 2000 seront financés par deux

³⁰⁾ FF 1987 I 62

³¹⁾ Rapport du Conseil fédéral de septembre 1987 sur le financement de RAIL 2000 (en réponse au postulat 86.925 du 8 octobre 1986 du Groupe radical-démocratique).

crédits-cadres (7^e et 8^e crédits-cadre) à la charge du compte financier de la Confédération. Ces crédits font l'objet de messages séparés³²⁾.

Lors de ses investigations, la commission a constaté que la présentation des besoins d'investissements des CFF, telle qu'elle est faite dans le message RAIL 2000 ainsi que dans l'arrêté fédéral, était incomplète. En effet, dans l'esprit des CFF, les besoins d'investissements de 5,4 milliards ne représentaient, selon le chiffre 221 du message, que «les mesures supplémentaires qui (vont) au-delà de l'extension de l'infrastructure destinée de toute manière à l'offre prévue jusqu'à l'an 2000»³³⁾. La régie fédérale partait alors du principe qu'en sus des 5,4 milliards prévus par le crédit d'engagement RAIL 2000, elle procéderait durant les douze ans de réalisation de RAIL 2000, par le biais du budget ordinaire, à des investissements annuels d'infrastructures de l'ordre de près de 800 millions, dont 150 à 200 millions profiteraient en tout ou partie à RAIL 2000 (par exemple, l'aménagement du nœud ferroviaire de Zurich ou celui de la ligne Lausanne-Genève). Cela signifie, pour les CFF, que les 5,4 milliards du crédit d'engagement venaient s'ajouter à un investissement de base compris entre 1,8 (12 × 150 mio.) et 2,4 milliards (12 × 200 mio.). Pour les CFF, le crédit d'engagement ne constituait donc que le différentiel de coûts entre l'extension des infrastructures sans RAIL 2000 et celle avec RAIL 2000.

Si l'on prend en considération les investissements du budget ordinaire, les besoins d'investissements totaux pour la réalisation de RAIL 2000 s'élevait déjà, en 1986 et hors renchérissement, à près de 10 milliards de francs, soit le double en valeur du crédit d'engagement octroyé aux CFF (tableau 3).

De l'avis de la commission, le Parlement n'était pas informé des besoins d'investissements totaux nécessaires à la réalisation de RAIL 2000, et ce pour le motif que les besoins d'investissements des CFF émergeant au budget ordinaire ne lui ont pas été communiqués. Si l'on exclut la remarque lapidaire du chiffre 221, le message RAIL 2000 ne donne aucune mention explicite et chiffrée des investissements d'infrastructures à charge du budget ordinaire. Cette lacune est d'autant plus surprenante que le message, a contrario, indique expressément que le budget ordinaire servira à l'acquisition du matériel roulant supplémentaire.

³²⁾ Message du Conseil fédéral du 19 novembre 1986 relatif à un crédit de programme visant à assurer le développement des entreprises de transport concessionnaires (FF 1987 III 273); message du Conseil fédéral du 1^{er} avril 1992 sur le crédit de programme destiné à assurer le développement des entreprises de transport concessionnaires (FF 1992 III 434).

³³⁾ Le texte allemand diverge sur ce point: «Investitionen zur Realisierung des Konzeptes BAHN 2000 sind Massnahmen, welche über den ohnehin geplanten Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zur Aufrechterhaltung des heutigen Angebotes bis zum Jahr 2000 hinausgehen.»

Besoins d'investissements totaux de la Confédération pour la réalisation de RAIL 2000 (projets et coûts en 1985, sans renchérissement)

Tableau 3

Besoins d'investissements des CFF			Besoins d'investissements des ETC
Infrastructures		Matériel roulant	1,0 milliard
5,4 milliards	1,8 à 2,4 milliards	1,3 milliard	
<i>crédit d'engagement</i>	<i>budget ordinaire</i>	<i>budget ordinaire</i>	<i>crédits-cadre</i>
Besoins d'investissements totaux pour la réalisation de RAIL 2000:			
9,5 - 10,1 milliards			

Le message donne de nombreux exemples qui laissent à penser que le crédit d'engagement était destiné à couvrir l'intégralité de besoins d'infrastructures des CFF pour RAIL 2000. C'est ainsi qu'on peut lire, au chiffre 311, que «Les Chemins de fer fédéraux dépenseront environ 5,1 milliards de francs³⁴⁾ pour leurs investissements dans l'infrastructure prévue par RAIL 2000.» Ici, nulle mention n'est faite du budget ordinaire des infrastructures. On peut lire plus loin, au chiffre 251, que «les Chambres fixeront le montant maximal des investissements à opérer par les CFF pour RAIL 2000. Elles édicteront un arrêté de financement spécial (...) ouvrant un crédit de 5,1 milliards de francs (prix de 1985)». En parlant de montant maximal, le message donnait à accroire que le crédit d'engagement était destiné à financer l'intégralité des investissements d'infrastructures des CFF, ceci d'autant plus qu'il est souligné plus loin, dans un souci d'exhaustivité, que «ce montant ne comprend pas le coût du matériel roulant que les CFF devront acquérir (...)».

Quant au chiffre 221, la commission estime qu'il n'est pas pertinent pour déduire une acceptation tacite du Parlement à financer une partie RAIL 2000 par le biais du budget ordinaire des CFF. En effet, en adoptant le mandat de prestations des CFF 1987 en octobre 1986, le Parlement a exprimé son intention d'exercer une surveillance étroite sur les investissements d'infrastructures des CFF pour le motif que la Confédération en assume la responsabilité financière. Il est donc difficile d'admettre qu'au moment de voter RAIL 2000 en décembre 1986, le Parlement eût été acquis à l'idée d'accorder, sans aucune autre discussion³⁵⁾, près de 2 milliards de francs pour réaliser RAIL 2000. La commission veut pour preuve supplémentaire de l'ignorance du Parlement que les opposants à RAIL 2000 n'ont eux aussi jamais évoqué cette somme lors de la campagne référendaire³⁶⁾.

³⁴⁾ Ndlr: ce chiffre a été relevé ensuite à 5,4 milliards par le Parlement.

³⁵⁾ A l'heure actuelle, le Parlement ne fait que prendre acte du plan à moyen terme des investissements des CFF sans pouvoir les modifier.

³⁶⁾ Aktionskomitee gegen die NHT. Ansichten und Argumente gegen Neubaustrecken im Konzept BAHN 2000, Kirchberg, 1985, p. 15.

La commission a constaté que le message n'était pas seul à être en cause. En effet, lors des séances de commissions et des débats aux conseils, ni les représentants de la Direction générale des CFF, ni l'OFT, ni le chef du DFTCE de l'époque n'ont mentionné à une seule reprise que le budget ordinaire des CFF servirait à financer certaines infrastructures propres à RAIL 2000. C'est ainsi qu'à une proposition demandant de transformer les trois projets d'arrêtés fédéraux en un seul arrêté fédéral sans mention du crédit d'engagement, le chef du DFTCE a répondu: «Wenn Art. 3 des Antrags Weber durch Art. 1 des Bundesbeschlusses C gemäss der Anregung von Herrn Bircher ersetzt wird, hat dies zur Folge, dass der Beschluss dem Finanzreferendum untersteht. Dies sollte vermieden werden. Die Bezifferung der *Gesamtkosten* des Projekts gehört jedoch dazu.»³⁷⁾

Pour la commission, le Parlement a été tenu dans l'ignorance jusqu'en 1989 du financement partiel de RAIL 2000 par le budget ordinaire des CFF. C'est à cette date que le Conseil fédéral mentionne pour la première fois que RAIL 2000 entraînera des investissements en dehors du crédit d'engagement. Dans son message sur le budget 1990 des CFF, le Conseil fédéral souligne que «divers projets de construction des CFF relèvent non seulement de RAIL 2000, mais aussi d'un autre objectif. (...) Dans ce contexte, les éléments qui ne sont pas attribués clairement à RAIL 2000 ne sont pas englobés dans le crédit d'engagement; ils font l'objet du budget des investissements ordinaires des CFF.»³⁸⁾ Le message ajoute que «le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie a enjoint aux CFF de gérer de manière ordonnée les fonds de RAIL 2000. Cette gestion doit pouvoir dissocier clairement le budget ordinaire, d'une part, RAIL 2000 (...), d'autre part.»³⁹⁾

Deux ans plus tard (1991), le Conseil fédéral fait preuve du même désarroi lorsqu'il reconnaît que la notion de «réalisations RAIL 2000 en dehors du crédit d'engagement ... est ambiguë.»⁴⁰⁾

En 1994, dans son message sur la première étape de RAIL 2000 le Conseil fédéral néglige à nouveau de parler des investissements ordinaires pour RAIL 2000 lorsqu'il compare les chiffres actualisés des besoins totaux d'investissements d'infrastructures des CFF (16 mia. de fr.) avec la somme renchérie du crédit d'engagement alloué par les Chambres (7,4 mia. de fr.). Devant le Conseil des Etats, l'actuel chef du DFTCE procède à la même erreur lorsqu'il dit: «Als ich sah, dass die Realisierung des Konzeptes BAHN 2000, wofür das Schweizervolk 5,4 Milliarden Franken beschlossen hat, nun 16 Milliarden Franken kostet, (...) habe (ich) gesagt: So nicht!»⁴¹⁾

Or la somme de 16 milliards qu'évoque le Conseil fédéral, puis le chef actuel du DFTCE, se rapporte à l'ensemble des besoins d'investissements d'infrastructures

³⁷⁾ Procès-verbal de la séance de la Commission des transports élargie du Conseil national du 13 mai 1986, p. 18.

³⁸⁾ Message du Conseil fédéral du 24 octobre 1989 concernant le budget des Chemins de fer fédéraux pour 1990, FF 1989 III 1280.

³⁹⁾ Op. cit., p. 1281.

⁴⁰⁾ Message du Conseil fédéral du 23 octobre 1991 concernant le budget des Chemins de fer fédéraux pour 1992, FF 1991 IV 643.

⁴¹⁾ BO E 1994 1013

des CFF y compris ceux à charge du budget ordinaire. Il était donc faux de comparer cette somme avec celle des 5,4 milliards du crédit d'engagement (tableau 4).

Besoins d'investissements d'infrastructures des CFF pour la réalisation de RAIL 2000 1985/1992 (en milliards de francs, avec renchérissement)

Tableau 4

	Printemps 1985	Automne 1992
Besoins d'investissements d'infrastructures des CFF à charge du crédit d'engagement RAIL 2000	5,4	10,7 (+ 98%)
Besoins d'investissements d'infrastructures à charge du budget ordinaire	2,4	5,8 (+ 142%)
Total des besoins d'investissements d'infrastructures des CFF pour la réalisation de RAIL 2000	7,8	16,5 (+ 112%)

Il ressort des développements précédents que la définition des besoins d'investissements des CFF pour la réalisation de RAIL 2000 manquait de précision.

La commission tient à critiquer l'information partielle donnée au Parlement sur les investissements des CFF dans le cadre de RAIL 2000, sans pouvoir néanmoins se prononcer sur son origine. Il est vraisemblable que l'on se soit laissé guider par le souci de demeurer au-dessous du plafond des 5 à 6 milliards de francs afin de ne pas compromettre les chances de RAIL 2000 devant le Parlement. La commission n'a relevé néanmoins aucun élément indiquant qu'un ordre avait été donné dans ce sens.

S'agissant des responsabilités particulières, la commission n'est pas en mesure de déterminer, sur la base des documents et des procès-verbaux en sa possession, si en 1985 le Conseil fédéral, le chef du DFTCE et le Conseil d'administration des CFF étaient au courant de la double base de financement des investissements des CFF pour RAIL 2000. Lors de leur audition, l'ancien chef du DFTCE et l'ancien président du Conseil d'administration des CFF ont affirmé que c'était le cas sans néanmoins pouvoir le démontrer. L'analyse des documents des CFF⁴²⁾ prouve en tous les cas que la Direction générale des CFF était, elle, parfaitement informée des différentes bases de financement de RAIL 2000.

C'est pourquoi la responsabilité de l'information insuffisante du Parlement incombe en premier lieu à la Direction générale des CFF.

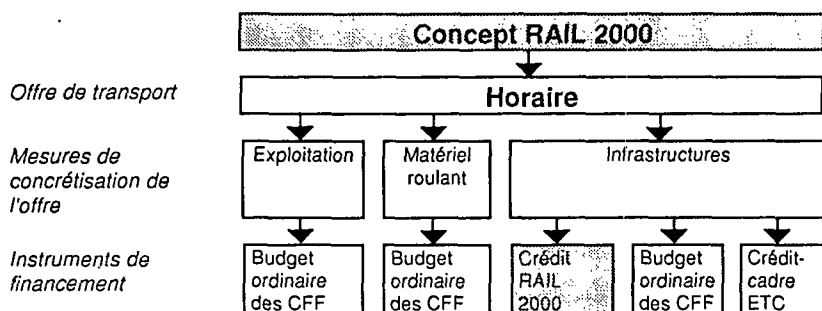
Pour la commission, il n'y a pas que les investissements des CFF à être en cause. Outre les lacunes d'information relevées plus haut, la commission critique le fait que l'ancien chef du DFTCE et le Conseil fédéral ont présenté de manière disparate les besoins d'investissements nécessaires à RAIL 2000. Le message

⁴²⁾ BAHN 2000, Investitionsplan Bau, Brief des Direktors der Bauabteilung zuhanden des 3. Departementes vom 19. 6. 1985; BAHN 2000, Schwellenwertanalyse, Generaldirektion SBB, Bern, Oktober 1995, Kapitel 5.4 Investitionen.

RAIL 2000 ne comporte en effet aucun tableau d'ensemble des investissements nécessaires à la réalisation de RAIL 2000. Quant aux instruments de financement, ils sont multiples (crédit d'engagement, budget ordinaire, crédits-cadre) et sont précisés dans plusieurs messages (message RAIL 2000, message sur les 7^e et 8^e crédits-cadre, message sur le tunnel de la Vereina, messages concernant le budget des CFF). De l'avis de la commission, l'éparpillement des informations a donné une vue incomplète de la situation et a entretenu la confusion s'agissant des coûts réels de RAIL 2000. En présentant simultanément et dans le même document le concept RAIL 2000 et le crédit d'engagement pour les CFF, le Conseil fédéral a donné à croire que les deux choses se recouvraient, ce qui n'est pas le cas comme l'indique le schéma 2.

Relations existant entre le concept RAIL 2000 et le crédit d'engagement

Schéma 2



532 Partage des investissements d'infrastructures des CFF

Outre le fait que le Parlement ignorait partiellement que les infrastructures des CFF connaissent une double base de financement, la commission a constaté que la répartition des objets à financer entre le crédit d'engagement et le budget ordinaire était plutôt aléatoire. Cela tient tout d'abord au fait que ces instruments ont des logiques différentes: le budget ordinaire a essentiellement une optique à court terme, puisqu'il est annuel, le crédit d'engagement a une logique à moyen et long termes. La tendance a donc été de reporter sur le crédit d'engagement tous les coûts qui ne pouvaient pas être financés par le budget ordinaire. Lorsque le Conseil fédéral a décidé, dans son message relatif au budget 1989, de plafonner les investissements ordinaires des CFF, le mouvement s'est renforcé, entraînant un gonflement des coûts à charge du crédit d'engagement.

D'autre part, la commission a constaté qu'il n'existait pas jusqu'en 1991 de directives claires selon lesquelles ce partage devait s'opérer⁴³⁾. La répartition des investissements s'est donc faite jusqu'à ce moment au gré des situations.

La responsabilité en incombe à la Direction générale des CFF sur le plan matériel et formel.

⁴³⁾ BAHN 2000 Objekte, Anwendung Kostenteilergrundsätze/Regeln, Generaldirektion SBB, FC 221, Bern, 5. April 1991.

Les problèmes qu'ont connus les CFF au niveau du partage des investissements trouvent une origine supplémentaire dans le choix même du crédit d'engagement comme instrument de financement. En effet, un crédit d'engagement présuppose généralement que les besoins financiers sont connus et que les objets à financer sont clairement identifiés au moment où le crédit est sollicité. Lorsque le DMF demande, par exemple, un crédit d'engagement pour de l'armement ou une construction, il le fait pour acquérir ou construire un objet dont la configuration et la structure des coûts sont clairement déterminées. Il n'en allait pas de même au moment où RAIL 2000 a été présenté au Parlement puisque l'on se trouvait encore au niveau d'un concept.

Vu l'état des travaux en 1985, la Commission de gestion estime que le choix effectué par le Conseil fédéral de recourir à un crédit d'engagement pour couvrir les investissements d'infrastructures des CFF nécessaires à RAIL 2000 n'était pas judicieux. De l'avis de la commission, il aurait été préférable de proposer tout d'abord aux Chambres un crédit d'étude destiné à concrétiser le projet RAIL 2000 dans ces trois composantes, soit l'exploitation, le matériel roulant et les infrastructures. Par la suite le Conseil fédéral aurait pu solliciter divers crédits d'ouvrages destinés à financer la réalisation des mesures nécessaires. Cette solution aurait permis un meilleur suivi du projet par les Chambres et aurait eu un effet de frein sur les coûts. Elle aurait également assuré une meilleure transparence de tous les investissements nécessaires.

534 Calcul du renchérissement

Lors de son examen du message, la commission a constaté que toutes les données relatives à RAIL 2000 ne comportaient presque aucune indication concernant le renchérissement sur les investissements.

Sur la base des pronostiques de renchérissement effectués par l'AFF en 1985 (1987-1991: 3,5%; 1992-2000: 4%), la commission a procédé à un calcul du volume des investissements de RAIL 2000 tels qu'on pouvait déjà les estimer à l'époque. Si l'on tient compte du renchérissement, on pouvait déjà deviser, en 1985, le coût de RAIL 2000 à 10,6 milliards (sans les investissements à charge du budget ordinaire) (tableau 5).

**Besoins d'investissements totaux pour la réalisation de RAIL 2000
avec renchérissement (coûts et projets: état en 1985)**

Tableau 5

	Taux de renchérissement (1985 = 0%)	Infrastructures (en millions de frs)		Matériel roulant (en millions de frs)		ETC (en millions de frs)	
		sans renché.	avec renché.	sans renché.	avec renché.	sans renché.	avec renché.
1985	0.0	0	0	0	0	0	0
1986	3.5	0	0	0	0	0	0
1987	7.0	0	0	0	0	26	28
1988	10.5	50	55	0	0	57	63
1989	14.0	120	137	0	0	86	98
1990	17.5	120	141	0	0	60	71
1991	21.0	220	266	0	0	62	75
1992	24.5	250	311	0	0	65	81
1993	28.5	390	501	0	0	79	102
1994	32.5	410	543	0	0	93	123
1995	36.5	630	860	211	288	102	139
1996	40.5	660	927	211	296	99	139
1997	44.5	660	954	211	305	66	95
1998	48.5	660	980	211	313	57	85
1999	52.5	630	961	211	322	54	82
2000	56.5	600	939	211	330	51	80
1985-2000	--	5'400	7'576	1'266	1'855	957	1'261

10'692

Le Parlement était certes conscient que les chiffres qu'on lui présentait dans le message ne comportaient pas le calcul du renchérissement⁴⁴). La commission est cependant d'avis que la présentation de chiffres adaptés au renchérissement eût conduit le Parlement à s'intéresser davantage aux coûts totaux de RAIL 2000.

Les travaux menés par la commission montrent d'ailleurs que le chiffre de 10 milliards était connu du chef du DFTCE et du chef du DFF. En effet, un document établi en commun, en 1986, par l'AFF et l'OFT montre que l'on évaluait déjà le projet RAIL 2000 (CFF et ETC, sans budget ordinaire des CFF pour les infrastructures) à un montant de 10,5 milliards. Personne n'a cependant fait état de ce montant lors des discussions sur RAIL 2000 dans les Commissions des transports ou aux conseils. Le chef du DFTCE craignait en effet que cela ne crée un trouble dans les esprits. Il s'exprimait en ces termes le 14 novembre 1986 devant la Commission des finances du Conseil national: «In der Botschaft zu dieser Vorlage (BAHN 2000) wurde von Investitionen von 5,1 Milliarden Franken gesprochen; mit der sog. Variante «Süd plus» ergeben sich 5,4 Milliarden Franken. Die Verwirrung ist direkt vorprogrammiert, wenn nun plötzlich von 10,5 Milliar-

⁴⁴) Cf. notamment l'intervention du Conseiller national Kühne, rapporteur de langue allemande: «Die Kosten für BAHN 2000 werden gemäss den Beschlüssen Ihrer Kommission mit 5,4 Milliarden Franken veranschlagt. Dabei handelt es sich um den Kosten- und Planungsstand 1985. Dazu wird noch die Teuerung bis zum Zeitpunkt der Realisierung kommen (...).», in: BO N 1986 1387.

den die Rede ist, umsomehr in diesem Betrag nebst der Teuerung auch noch die 2 Milliarden für das Rollmaterial miteinbezogen wurden. (...) Wenn wir mit so unterschiedlichen Zahlen an die Öffentlichkeit gelangen, müssen wir uns nicht wundern, wenn am Schluss keine der publizierten Zahlen mehr geglaubt wird. (Ich bitte) deshalb darum, solche Berechnungen sehr zurückhaltend und mit Bedacht zu verwenden und auf die heutigen Zahlen abzustellen.»⁴⁵⁾

De manière générale, la Commission de gestion déplore que le message RAIL 2000 n'ait pas contenu d'informations relatives au renchérissement. En disant cela, la commission ne demande pas que les crédits à solliciter soient d'emblée majorés du montant correspondant au renchérissement probable, solution à laquelle le Parlement a par ailleurs expressément renoncé dans l'arrêté fédéral relatif au crédit d'engagement. La commission pense cependant qu'il est important, dans un esprit de transparence, que le Conseil fédéral rende attentif le Parlement aux charges futures des projets d'investissements, surtout lorsque ceux-ci s'étalent sur plus de dix ans.

A titre complémentaire, la commission tient à ajouter qu'il n'existait pas aux CFF, pendant la période 1984–1987 – mais plus tard encore –, de doctrine uniforme sur le calcul du renchérissement dans la construction des infrastructures de RAIL 2000, et ce faute de prescriptions ou de directives sur ce mode de calcul. Jusqu'en 1990, les CFF ont calculé le renchérissement des projets RAIL 2000 sur la base de l'indice des frais de construction de la ville de Zurich, qui s'applique, notons-le, à la construction d'immeubles d'appartements. Dès 1990, les CFF ont développé un indice mixte qui pondère l'indice zurichois par une composante salariale, et ce afin de mieux tenir compte de la très large part de frais de main d'œuvre occasionnés par RAIL 2000⁴⁶⁾. Cette modification a eu pour effet de faire bondir le renchérissement de RAIL 2000 de plus de 10 pour cent entre l'automne 1989 et le printemps 1990.

Cet bref aperçu chronologique montre que les spécialistes des CFF ont été longtemps dans le flou et l'incertitude quant au montant du renchérissement et à son mode de calcul pour RAIL 2000. Cela a eu pour effet concret que les coûts de RAIL 2000 sont demeurés incertains jusqu'à fin octobre 1990.

La commission déplore l'absence de dispositions indiquant la manière de pronostiquer le renchérissement de RAIL 2000 pour la période s'écoulant entre 1985 et 1990. Elle tient à critiquer l'inaction des CFF dans ce domaine. La responsabilité en incombe à la Direction générale des CFF.

54 Implications de la législation sur l'environnement

Parmi les raisons qui ont été invoquées pour justifier les retards et les surcoûts de RAIL 2000 figurent les mesures de protection de l'environnement. Partant de cette thèse, la commission a cherché à savoir si, à l'époque de la conceptualisation de RAIL 2000, le Conseil fédéral, le DFTCE et les CFF étaient conscients, d'une

⁴⁵⁾ Procès-verbal de la séance de la Commission des finances du Conseil national des 13 et 14 novembre 1986, p. 54.

⁴⁶⁾ Erläuterungen über das von den SBB angewandte Modell zur Teuerungsberechnung, Generaldirektion SBB, FC 22, Bern, 24. Oktober 1990.

part, des problèmes que la législation sur la protection de l'environnement allait engendrer pour RAIL 2000 et si, d'autre part, il était possible d'en estimer la portée sur le plan financier et des délais de réalisation.

A titre liminaire, il convient tout d'abord de rappeler qu'au moment où RAIL 2000 a été présenté aux Chambres fédérales, les ordonnances d'application de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)⁴⁷⁾ n'existaient pas encore ou qu'elles n'existaient que sous forme de projets. C'est ainsi que l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB)⁴⁸⁾ date du 15 décembre 1986 (entrée en vigueur: 1^{er} avril 1987) et que l'ordonnance relative à l'étude d'impact sur l'environnement (OEIE)⁴⁹⁾ a été adoptée le 19 octobre 1988 (entrée en vigueur: 1^{er} janv. 1989).

Il ressort unanimement des auditions qu'au moment de l'élaboration de RAIL 2000, ni le Conseil fédéral, ni le DFTCE ou l'administration fédérale n'étaient conscients des coûts et des retards qu'entraînerait, pour RAIL 2000, la législation d'application sur la protection de l'environnement. Cette appréciation est par ailleurs confirmée par l'analyse des prises de position des offices et des rapports relatifs au projet de message RAIL 2000. A aucun moment cette question n'a été mentionnée par les offices ou les départements. S'agissant plus spécifiquement du bruit, rien ne semblait à l'époque faire obstacle à la réalisation de RAIL 2000. L'analyse de la procédure de consultation des offices relative au projet d'OPB a permis à la commission de constater que ni les CFF, ni l'OFT ne percevaient – ni ne pouvaient d'ailleurs percevoir – les implications financières qu'aurait sur la réalisation de RAIL 2000 la législation sur le bruit.

Lors des débats sur RAIL 2000 au sein des commissions et des conseils, le problème du bruit a été mentionné à plusieurs reprises⁵⁰⁾. Les informations données par la Direction générale des CFF furent rassurantes. C'est ainsi que le directeur général des CFF, responsable du département de la technique, affirma à la Commission des transports du Conseil des Etats: «Bei den Neubaustrecken haben die SBB keine Bedenken wegen des Lärms.»⁵¹⁾ La confiance affichée alors par la Direction générale des CFF était d'ailleurs légitime dans la mesure où l'on estimait à l'époque que l'assainissement des chemins de fer reviendrait à 200 ou 300 millions de francs (1986)⁵²⁾. A titre de comparaison, on évalue aujourd'hui l'assainissement contre le bruit du réseau des CFF entre 3 et 7 milliards de francs⁵³⁾.

⁴⁷⁾ Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement [LPE], RS 814.01).

⁴⁸⁾ Ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB), RS 814.41.

⁴⁹⁾ Ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE), RS 814.011.

⁵⁰⁾ Procès-verbal de la séance de la Commission des transports élargie du Conseil national des 25 et 26 août 1986, p. 20 (intervention Eggi-Winterthur); procès-verbal de la séance Commission des transports du Conseil des Etats des 11 et 13 novembre 1986, p. 32 (intervention Knüsel), p. 42 (intervention Lauber).

⁵¹⁾ Procès-verbal de la séance de la commission des transports du Conseil des Etats des 11 et 13 novembre 1986, p. 56.

⁵²⁾ Réponse du Conseil fédéral du 12 septembre 1990 à la question ordinaire Nebiker du 21 juin 1990 sur le coût de la sauvegarde de l'environnement, BO N 1991 1986.

⁵³⁾ Réponse du Conseil fédéral du 15 février 1995 à la question ordinaire Spoerry du 15 décembre 1994 sur les mesures antibruit de la ligne Opfikon-Glattbrugg, BO N 1995 1022.

Au terme de ses investigations, la Commission de gestion est arrivée à la conclusion que, au moment de la présentation de RAIL 2000 au Parlement, le Conseil fédéral et le DFTCE ne disposaient d'aucune donnée fiable ni d'aucune prévision concernant les répercussions financières sur le projet des mesures de protection de l'environnement.

La commission peut admettre à la rigueur que ces répercussions ne pouvaient être chiffrées avec précision, faute d'une pratique assurée. Elle estime en revanche qu'à défaut de posséder des informations détaillées, le Conseil fédéral aurait dû informer le Parlement des incertitudes qui existaient pour RAIL 2000 en relation avec la mise en œuvre de la législation sur l'environnement. Pour parer à toute éventualité, le Conseil fédéral aurait dû également prévoir un certain nombre de mesures d'appoint (étalement des délais de réalisation, réserve de financement, modifications législatives des procédures d'oppositions, etc.). Sur ce point, la commission est d'avis que le Conseil fédéral a manqué de circonspection et qu'il a sous-estimé, sur le plan financier et sur le plan des délais de réalisation, les risques inhérents à l'application de la législation environnementale. La mise en vigueur d'urgence de l'arrêté fédéral du 21 juin 1991 sur la procédure d'approbation des plans pour les grands projets de chemins de fer⁵⁴⁾ est d'ailleurs l'un des résultats concrets de cette mauvaise appréciation. Faute d'une appréciation exacte des risques, il n'y a aujourd'hui, sept ans après la votation, que 3% de RAIL 2000 qui est terminé, voire en exploitation (état fin 1994)⁵⁵⁾.

La commission estime aussi que le Conseil fédéral aurait dû exposer plus clairement dans son message les effets négatifs de RAIL 2000 sur le bilan écologique du projet. Le message ne donne en effet aucune indication sur les nuisances attendues de RAIL 2000 (pollution par le bruit et par les vibrations, effets sur les nappes phréatiques). Seuls sont portés au crédit de RAIL 2000 ses effets positifs sur la consommation d'énergie et la pureté de l'air (ch. 233.2). Il est vrai que dans le contexte de l'époque il devait être malaisé pour le Conseil fédéral d'admettre que RAIL 2000 – projet favorable à l'environnement – puisse également engendrer des nuisances pour l'environnement. De l'avis de la commission, le Conseil fédéral a minimisé l'impact négatif de RAIL 2000 sur l'environnement.

Pour la commission, l'exemple qui précède montre à quel point il est important, avant l'adoption d'un acte législatif, de disposer d'informations aussi précises que possibles sur les effets potentiels ou prévisibles des mesures envisagées. S'agissant plus particulièrement de la LPE, force est de constater que les informations dont disposait le Conseil fédéral étaient partielles. C'est ainsi que dans le message du Conseil fédéral du 31 octobre 1979 relatif à une loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE)⁵⁶⁾, le Conseil fédéral affirmait au chapitre consacré aux conséquences financières de la loi pour la Confédération: «il incombera à la Confédération d'assumer les frais supplémentaires causés par les mesures qu'elle devra prendre en vertu de la loi pour assainir ou remplacer des installations, véhicules ou machines polluants qu'elle exploite. (. . .) Pour l'instant, on ne saurait

⁵⁴⁾ RS 742.100.1

⁵⁵⁾ Rapport de gestion et comptes des Chemins de fer fédéraux (CFF) pour l'exercice 1994, p. 42.

⁵⁶⁾ FF 1979 III 741

présumer de l'importance de ces frais; nous estimons cependant que les charges financières qui découleront à ce titre de la loi seront supportables pour la Confédération.»⁵⁷⁾ Il faut admettre aujourd'hui que cette appréciation était bien optimiste.

Pour la Commission de gestion, il est absolument indispensable que les effets des mesures étatiques soient évaluées de façon détaillée préalablement à l'adoption de tout acte législatif. Ces effets doivent ensuite faire l'objet d'un suivi permanent. La commission rejoint sur ce point les considérations qu'elle avait déjà élaborées dans sa motion – restée sans suite – sur l'efficacité des mesures étatiques⁵⁸⁾. Pour la Commission de gestion, il en va de la prévisibilité et de la crédibilité de l'action étatique.

55 Organisation et gestion du projet

Plusieurs organes ont participé, à des stades et des titres divers, à l'élaboration de RAIL 2000.

A l'origine, les travaux de planification ont été essentiellement confiés à un petit état-major de projet, au sein des CFF, composé de 4 à 5 collaborateurs permanents. Cet état-major était rattaché formellement à la Direction générale des CFF, fonctionnellement au département de la technique. Cet état-major s'appuyait, pour ses travaux, sur quatre groupes de projet composés de représentants des trois départements de la Direction générale des CFF (département présidentiel, département de la technique, département du marketing et de la production). Il s'agissait pour l'état-major et les groupes de projet de développer, sur la base des NTF, un concept national d'offre comprenant les trains intercités, les trains directs et le trafic régional et de préparer les bases de décision nécessaires à l'élaboration d'un message aux Chambres fédérales.

Outre l'état-major de projet, il existait également, à l'échelon du DFTCE, un groupe général de coordination NTF (dénommé «Olympe») qui réunissait des représentants de l'OFT, de l'état-major pour les questions de transport, du secrétariat général du DFTCE, de la Direction générale des CFF, puis, dès mars 1985, un représentant de l'Union des entreprises suisses de transports publics (UST) et, dès août 1987, le directeur du service des automobiles des PTT. Ce groupe avait pour mission principale d'accompagner et de coordonner les activités de l'administration et des CFF en relation avec les NTF. A la suite de l'abandon des NTF, il prit le nom de «Groupe général de coordination RAIL 2000». Son mandat resta néanmoins le même.

En sus de ces deux organes, il convient encore de mentionner le Conseil d'administration des CFF auquel incombait la surveillance générale de l'administration des CFF ainsi que la commission de la planification et des investissements du Conseil d'administration qui était chargée d'examiner toutes les questions relatives à la planification et aux investissements des CFF. Du côté du DFTCE, il faut également citer l'OFT comme office spécialisé de la Confédéra-

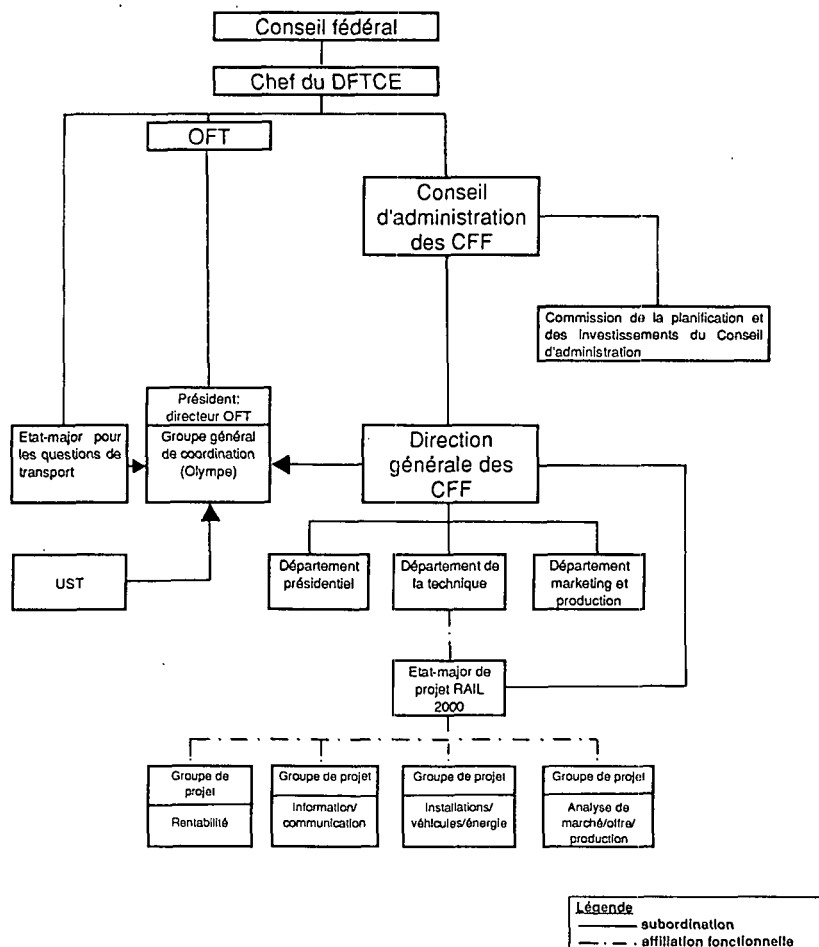
⁵⁷⁾ FF 1979 III 828

⁵⁸⁾ Motion de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 26 mai 1992. Efficacité des mesures prises par l'Etat, BO E 1992 358.

tion pour les questions liées aux transports publics. Au sommet de la hiérarchie, on trouvait le chef du DFTCE, puis le Conseil fédéral (schéma 3).

Pour la Commission de gestion, l'organisation qui a prévalu pour l'élaboration de RAIL 2000 présentait certains déficits structurels et fonctionnels. Il convient tout d'abord de relever que, pour la préparation de RAIL 2000, il n'existait, à l'échelon du DFTCE, aucune organisation de projet spécifique, ni de chef de projet. Aussi les structures et les compétences en relation avec le projet se sont-elles articulées entre les différents organes concernés (DFTCE, OFT, Conseil d'administration des CFF, Direction générale des CFF, etc.) au gré des circonstances ainsi que du poids et de l'influence joués par certaines personnalités.

De fait, RAIL 2000 a été marqué dès le début par une organisation floue entre les CFF et le DFTCE. C'est ainsi que l'état-major de projet et le groupe général de coordination ne disposaient d'aucun cahier des charges définissant les responsabilités et les compétences de chacun. Le circuit de décision et d'information entre ces deux organes était peu clair: le groupe général de coordination ne disposait d'aucune compétence vis-à-vis de l'état-major de projet RAIL 2000, ce dernier n'étant responsable que devant la Direction générale des CFF qui décidait ensuite de l'information à donner. La plupart du temps, la Direction générale des CFF informait directement le chef du DFTCE sans passer par le groupe général de coordination.



Dans les faits le groupe général de coordination n'a joué qu'une influence mineure au niveau opérationnel. Les travaux RAIL 2000 se sont déroulés pour l'essentiel sous l'égide de la Direction générale des CFF qui disposait, outre des moyens humains et techniques, de tout le savoir nécessaire. Toutes les personnes interrogées ont confirmé que le chef du département de la technique a été, au sein de la direction générale, la cheville ouvrière du projet. De l'avis de la commission, cette prééminence de la Direction générale des CFF et de son département technique a eu pour conséquence directe un développement inégal du projet axé en priorité sur les infrastructures des CFF, et accessoirement sur le matériel roulant et sur les besoins du trafic régional des CFF et des ETC.

La prééminence de la Direction générale des CFF sur le projet RAIL 2000 s'est d'ailleurs vue renforcée par des éléments d'ordre personnel: alors que l'ancien chef du DFTCE entretenait d'excellentes relations avec le président du Conseil d'administration des CFF ainsi qu'avec la Direction générale des CFF, il n'en allait pas de même entre l'ancien chef du DFTCE et le directeur de l'OFT; ce dernier ayant été souvent, de son propre aveu, mis à l'écart. Cela correspondait d'ailleurs à l'esprit de l'ordonnance de l'époque qui reconnaissait à la Direction générale des CFF la possibilité d'entretenir des relations directes avec le chef du DFTCE: «le Président et les membres de la Direction générale renseignent verbalement le chef du Département des transports et communications et de l'énergie sur la marche de l'entreprise, ainsi que sur les faits importants qui la concernent et sur les innovations projetées.»⁵⁹⁾ La commission voit dans cette relation privilégiée entre l'ancien chef du DFTCE et la Direction générale des CFF l'une des sources des difficultés d'élaboration de RAIL 2000.

Lors de ses travaux, la Commission de gestion a également relevé que les travaux de RAIL 2000 ne reposaient initialement pas sur un mandat politique formel. En effet la commission n'a pas trouvé une seule trace écrite d'un mandat politique du chef du DFTCE relatif à RAIL 2000. Quant au cadre financier et au calendrier des travaux, personne n'a pu indiquer à la commission qui les avait décidés et sur la base de quelles considérations. Il est inadmissible pour la commission qu'un projet qui engage la Confédération pour plusieurs milliards n'ait pas fait l'objet d'un mandat écrit réglant tous ces aspects. Cette manière peu conventionnelle de procéder est aussi liée à l'esprit de pionner et au dynamisme qui ont animé le Président du Conseil d'administration des CFF et la Direction générale des CFF suite au rejet de l'idée des NTF.

Faute d'information plus précise, la commission suppose que c'est l'ordre de planification de la Direction générale des CFF du 29 juin 1984 qui a défini, pour l'essentiel, la marche des travaux ainsi que leur cadre financier. Il est vrai que ce mandat disposait de l'appui tacite du chef de DFTCE (cf. point 41). Ce *modus administrandi* était pourtant contraire aux directives pertinentes du Conseil fédéral qui précisent que c'est au «département compétent (de donner) mandat d'élaborer un avant-projet» et que «l'étendue du mandat doit être précisée et un délai doit être fixé pour son exécution.»⁶⁰⁾

Lorsque les premières esquisses du concept d'offre RAIL 2000 ont été présentées au Conseil fédéral le 22 mai 1985, le mandat initial de la Direction générale des CFF n'a pas été remis en question ni n'a fait l'objet d'une appréciation critique de la part du Conseil fédéral. Il n'est donc pas excessif de dire que, sur le plan politique, RAIL 2000 a d'abord été l'idée des CFF avant d'être celle du chef du DFTCE et du Conseil fédéral. Cela ressort d'ailleurs de la chronologie des événements: en janvier 1984, le président du Conseil d'administration des CFF condamnait déjà les NTF alors que leur abandon n'a été décidé formellement par le Conseil fédéral que le 16 décembre 1985. Pour la Commission de gestion, ce mode de procéder est contraire au principe de la primauté du pouvoir politique

⁵⁹⁾ Article 5, 3^e alinéa, de l'ordonnance du 20 décembre 1971 relative à la loi sur les Chemins de fer fédéraux, RO 1972 39 608.

⁶⁰⁾ Directives du Conseil fédéral du 6 mai 1970 concernant la procédure préliminaire en matière de législation, FF 1970 I 1002, 1976 II 925.

sur l'administration. En disant cela, la commission ne critique pas l'initiative prise par les CFF de développer RAIL 2000, mais souligne les lacunes de l'organisation et de la gestion politiques du projet.

De l'avis de la commission, l'élaboration de RAIL 2000 eût nécessité la définition, par l'ancien chef du DFTCE ou par le Conseil fédéral, d'un mandat politique formel fixant les objectifs du projet, son cadre financier, son calendrier ainsi que les grandes lignes de son organisation. Il aurait fallu également nommer, à l'échelon du DFTCE, un chef de projet à plein-temps disposant de compétences clairement définies et ayant la responsabilité de coordonner les différents aspects du projet entre les CFF, l'administration fédérale, les cantons et les associations intéressées. L'absence de structures claires a conduit à une dilution des responsabilités qui a d'ailleurs compliqué les investigations de la Commission de gestion.

La responsabilité de ces lacunes incombe en premier lieu à l'ancien chef du DFTCE.

56 Surveillance du projet

561 Conseil d'administration des CFF

Conformément à l'article 10 de la loi fédérale du 24 juin 1944 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF), il appartient au Conseil d'administration des CFF «a. De surveiller l'administration; (...) c. De donner son avis sur toutes les affaires importantes qui concernent les Chemins de fer fédéraux et doivent être traités par l'Assemblée fédérale, par le Conseil fédéral ou qui lui sont soumises par celui-ci.». Cette compétence est précisée à l'article 6 de l'ordonnance du 20 décembre 1971 relative à la loi sur les Chemins de fer fédéraux⁶¹⁾ qui stipule que le Conseil d'administration «surveille l'administration des Chemins de fer fédéraux et arrête les principes généraux que doit observer la Direction (...). Il donne son avis sur toutes les affaires importantes qui concernent les Chemins de fer fédéraux et doivent être traités par l'Assemblée fédérale (...).» S'agissant de la direction générale, elle «exerce la haute direction et la gestion de l'entreprise sous réserves des attributions du Conseil d'administration.» (art. 10 de l'ordonnance).

Au terme de ses investigations, la Commission de gestion arrive à la conclusion que le Conseil d'administration des CFF n'a pas exercé, à l'égard de RAIL 2000, son mandat de surveillance d'une manière suffisante et qu'il a accepté, sans analyse critique, toutes les informations que lui a données la direction générale sur RAIL 2000. La commission en veut pour preuve que le Conseil d'administration n'a procédé à aucun amendement du projet de message. Il n'a pas non plus mandaté des experts externes pour solliciter leurs avis, ni demandé des rapports ou des renseignements complémentaires à la direction générale. Quant à la commission de la planification et des investissements, elle a procédé à l'analyse des données pertinentes quinze jours après que le projet de message ait été transmis au Conseil fédéral par le chef du DFTCE.

⁶¹⁾ RO 1972 39 608. Cette ordonnance a été abrogée entre-temps par l'ordonnance du 29 juin 1988 sur les Chemins de fer fédéraux (OCFF), RS 742.311.

De l'avis de son ancien président, le Conseil d'administration n'avait pas les moyens humains et techniques de contrôler le travail de la Direction générale des CFF. La Commission de gestion ne convenait certes pas que face à la Direction générale des CFF qui dispose de l'ensemble de l'administration des CFF et en raison de la complexité du projet, le Conseil d'administration se trouvait en position de faiblesse. Ce qu'elle critique cependant c'est que, confronté à cette situation, le Conseil d'administration des CFF n'a aucun moment cru utile de prendre les mesures propres à un exercice efficace de son mandat légal de surveillance sur le projet. La commission est de l'avis que plus un projet est difficile, important ou périlleux, plus grande doit être la surveillance et plus stricts doivent être les critères d'appréciation. En assistant, impuissant, à l'élaboration de RAIL 2000, le Conseil d'administration a manqué à son mandat légal de surveillance. La responsabilité en incombe à l'ensemble du Conseil d'administration.

562 Office fédéral des transports

Aux termes de l'article premier de l'ordonnance du 20 décembre 1971 relative à la loi sur les Chemins de fer fédéraux, le DFTCE «est chargé d'exercer la haute surveillance sur la gestion et les finances des Chemins de fer fédéraux...». Pour ce faire, le chef du DFTCE dispose de l'OFT qui est appelé à «traiter les affaires touchant les Chemins de fer fédéraux (...) sur lesquelles le Conseil fédéral ou le département statuent»⁶².

De jure, l'OFT ne disposait pas, au moment de l'élaboration de RAIL 2000, de compétences propres en matière de surveillance des CFF et, partant, n'avait pas le pouvoir de donner des instructions aux CFF⁶³. Le rôle de l'OFT consistait davantage à appuyer le chef du DFTCE dans l'exercice de sa haute surveillance sur les CFF. De facto, il revenait à l'OFT de surveiller les CFF pour le compte du chef du DFTCE.

Comme pour le Conseil d'administration des CFF, l'OFT n'a procédé à aucune analyse critique des données que lui ont fourni les CFF pour l'élaboration du message. Il ne disposait d'ailleurs ni des connaissances ni des moyens humains pour effectuer un tel travail. Si l'on exclut sa participation au sein du groupe général de coordination, l'OFT ne comptait qu'une personne chargée de s'occuper de RAIL 2000. C'est dire s'il était impossible, dans ces conditions, d'effectuer une surveillance sur les travaux des CFF. Les CFF ne l'auraient d'ailleurs pas accepté. Il peut être utile de reproduire ici l'opinion de l'ancien directeur de l'OFT: «die SBB (sind) ein selbständiger Betrieb, der sich nicht hineinreden lässt»⁶⁴. Cette impression a été confirmée par l'ancien président du

⁶² Article 15, 2^e alinéa, lettre c, de l'ordonnance du 9 mai 1979 réglant les tâches des départements, des groupements et des offices, RS 172.010.15.

⁶³ L'entrée en vigueur de l'ordonnance du 29 juin 1988 sur les Chemins de fer fédéraux (OCFF), de l'arrêté fédéral du 21 juin 1991 sur la procédure d'approbation des plans pour les grands projets de chemins de fer et de l'ordonnance du 30 novembre 1992 sur les compétences des organes fédéraux et des chemins de fer chargés d'appliquer les arrêtés sur le transit alpin (ordonnance sur les compétences) a modifié quelque peu cette situation. Ces trois textes confèrent expressément à l'OFT des compétences à l'égard des CFF (par exemple art. 10, art. 12, 2^e et 3^e al., art. 38 OCFF).

⁶⁴ Procès-verbal d'audition du 3 juillet 1995, p. 24.

Conseil d'administration des CFF qui a affirmé: «Ce que j'ai peine à imaginer avec mon expérience de seize ans de fonction, c'est en définitive le mandat de l'Office fédéral des transports. (...) J'ai toujours dit que j'avais beaucoup de patrons (Conseil d'administration, chef du département, Conseil fédéral, Chambres fédérales et éventuellement encore le peuple). Si à côté de cela entrent encore en jeu des offices et autres, je me pose des questions, ou alors, il faut définir un mandat suffisamment précis pour ces offices (...)»⁶⁵). Il reste que l'OFT n'a jamais tenté de s'opposer à cette situation peu satisfaisante, ni n'a d'ailleurs demandé un renforcement de ses effectifs.

La commission tient à critiquer le fait que l'OFT n'ait pas joué le rôle qui était le sien s'agissant de la surveillance du projet. Elle estime que l'OFT, surtout en tant que rédacteur du message, avait l'obligation d'examiner soigneusement et avec un regard critique les informations que lui livraient les CFF. En omettant de le faire, il a commis une négligence lourde de conséquences. La responsabilité en incombe à l'ancien directeur de l'OFT.

57 Procédure de consultation

Le projet RAIL 2000 ainsi que les projets d'arrêtés fédéraux y afférents n'ont pas été soumis à une procédure formelle de consultation des cantons, des partis et des organisations intéressées. Les gouvernements cantonaux ont été informés oralement du contenu du message RAIL 2000 avant son adoption par le Conseil fédéral, sans toutefois avoir reçu la possibilité de prendre position. Ce fait était connu du Parlement en 1986 et il n'y a rien trouvé de contestable. A l'époque, le Conseil fédéral partait de l'idée que RAIL 2000 étant le résultat de la consultation sur l'examen d'opportunité des NTF, il était superflu de procéder à une nouvelle consultation «qui mettrait en évidence les souhaits et les idées déjà formulées dans les avis relatifs aux NTF.» (chiffre 24 du message RAIL 2000). La décision de renoncer à une consultation sur RAIL 2000 a été prise par l'ancien chef du DFTCE, et ce essentiellement pour des motifs de gain de temps. Il reste que, au regard de la complexité du projet, l'information donnée aux cantons n'était pas suffisante.

Rétrospectivement, il appert que cette décision était problématique d'un point de vue conceptuel. RAIL 2000 est un concept d'offre alors que les NTF étaient un projet de constructions: il était donc délicat de tirer, à partir de la consultation des NTF, des conclusions qui soient directement applicables à un concept d'offre qui se voulait justement autre chose d'un projet de constructions.

La décision de renoncer à une procédure de consultation était malencontreuse aussi s'agissant de l'acceptation politique de RAIL 2000. De l'avis de la commission, l'organisation d'une procédure de consultation aurait permis aux cantons ainsi qu'aux milieux intéressés de faire part de leurs revendications dans la phase préliminaire de RAIL 2000 et non, comme ce fut le cas plus tard, dans la phase de réalisation. Une consultation aurait également conduit le Conseil fédéral à se pencher plus attentivement sur le projet et à envisager des alternatives ce qu'il n'a

⁶⁵) Procès-verbal d'audition du 3 mai 1995, p. 9 ss.

pas pu faire. Le projet aurait certes souffert d'un retard de six à douze mois, mais ce retard aurait été compensé par la suite. Une fois encore, RAIL 2000 a souffert du calendrier serré des travaux de préparation. De l'avis de la Commission de gestion, l'absence de procédure de consultation a compliqué la réalisation ultérieure de RAIL 2000.

Il convient de noter que, sous l'angle de la légalité, le Conseil fédéral n'était pas entièrement libre de décider s'il voulait ou non soumettre RAIL 2000 et ses projets d'arrêtés fédéraux à une procédure de consultation. En effet, aux termes de l'article 7, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 19 septembre 1978 sur l'organisation de l'administration (LOA)⁶⁶⁾, il appartient au Conseil fédéral de diriger la phase préliminaire de la procédure législative. Les directives du Conseil du 6 mai 1970 concernant la procédure préliminaire en matière de législation⁶⁷⁾, en vigueur au moment de l'élaboration de RAIL 2000, prévoient en leur article 12, 2^e alinéa, que «les cantons seront entendus (...) sur les projets de dispositions législatives (lois, arrêtés fédéraux de portée générale, traités internationaux) qui affectent leurs droits et leurs obligations ou qui, pour une autre raison, sont pour eux d'une importance considérable sur le plan politique, culturel, économique ou financier.» L'article 13 ajoute que les partis politiques seront entendus sur les projets d'une importance politique particulière.

Ces dispositions laissent au Conseil fédéral une marge d'appréciation relativement large s'agissant de l'ouverture ou non d'une procédure de consultation. Mais une large marge d'appréciation ne confère pas à celui qui en dispose la liberté de déroger sans motif aux principes constitutionnels, et notamment à celui de l'égalité de traitement. Du moment que le Conseil fédéral avait autorisé la consultation des cantons et des partis pour l'analyse d'opportunité des NTF, la commission estime qu'il aurait dû en faire de même pour le projet RAIL 2000. La commission critique également le fait que la décision ait été prise par l'ancien chef du DFTCE lui-même, puis seulement confirmée par le collègue gouvernemental.

Pour la commission, la responsabilité de renoncer à une procédure de consultation appartient au chef du DFTCE de l'époque sur le plan matériel, au Conseil fédéral sur le plan formel.

Depuis lors, le Conseil fédéral a précisé sa pratique en adoptant l'ordonnance du 17 juin 1991 sur la procédure de consultation.⁶⁸⁾

58 Explications du Conseil fédéral au corps électoral

Conformément à la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques⁶⁹⁾, le Conseil fédéral doit élaborer, préalablement à chaque consultation populaire, des explications relatives aux textes soumis à votation. Ces explications sont destinées aux électeurs et constituent le pendant, à l'échelon du peuple, des messages du Conseil fédéral aux Chambres fédérales. La loi précise en outre que ces explications doivent rester objectives (art. 11, 2^e al.). Les explications sont élaborées par

⁶⁶⁾ Loi fédérale du 19 septembre 1978 sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, RS 172.010.

⁶⁷⁾ FF 1970 I 1002, 1976 II 925

⁶⁸⁾ RS 172.062

⁶⁹⁾ RS 161.1

la Chancellerie fédérale de concert avec le département en charge du dossier, puis sont soumises pour décision au Conseil fédéral⁷⁰⁾.

En étudiant les explications du Conseil fédéral pour la votation fédérale sur RAIL 2000, la Commission de gestion a constaté que l'information gouvernementale donnée au corps électoral présentait un certain nombre d'omissions graves.

Il faut tout d'abord rappeler que contrairement aux Chambres fédérales, le peuple suisse ne fut appelé à se prononcer, le 7 décembre 1986, que sur l'arrêté fédéral concernant le projet RAIL 2000; faute de référendum financier, il n'était pas consulté sur l'arrêté fédéral relatif au crédit d'engagement. De ce fait, les impératifs financiers de RAIL 2000 ne constituaient pas l'objet de la votation populaire qui portait en premier lieu sur le projet RAIL 2000 et sur les quatre nouvelles lignes ferroviaires. En dépit de cela, le Conseil fédéral consacre à la question du coût de RAIL 2000 deux passages de son exposé explicatif. Dans le premier passage, le Conseil fédéral relève que «les projets de construction des CFF destinés à la réalisation de RAIL 2000 coûteront 5,4 milliards de francs. (...) Pour la réalisation de RAIL 2000, les chemins de fer privés peuvent, quant à eux, compter sur une aide fédérale d'un milliard de francs environ. ...»⁷¹⁾. Le Conseil fédéral passe sous silence les 3,7 milliards de francs supplémentaires émergeant au budget ordinaire des CFF (1,3 mi. de fr. pour le matériel roulant, 2,4 mi. de fr. pour les infrastructures). Dans un second passage, le Conseil fédéral oublie de mentionner les ETC, et affirme, en contradiction avec ce qu'il dit plus haut, que les «5,4 milliards (représentent) l'investissement nécessaire à la réalisation du projet RAIL 2000»⁷²⁾. Le Conseil fédéral néglige également d'indiquer que le chiffre de 5,4 milliards se rapporte à 1985. Pourtant entre 1985 et 1987, du seul fait de la dépréciation de la monnaie, ce montant atteignait déjà près de 6 milliards de francs.

En ce qui concerne la rentabilité du projet, le Conseil fédéral affirme que «l'investissement sera récupéré par le biais de l'augmentation de trafic escomptée.»⁷³⁾ Ce que le Conseil fédéral oublie de dire, c'est que la rentabilité RAIL 2000 n'était démontrée que pour le cas où le peuple accepterait la «Politique coordonnée des transports»⁷⁴⁾ (suppression des distorsions de concurrence, principe de la couverture intégrale des coûts par les usagers, etc.). Cela apparaît d'ailleurs clairement dans le message RAIL 2000: «la rentabilité de RAIL 2000 doit être jugée positivement, à condition que les bases d'une politique coordonnée des transports soient créées.»⁷⁵⁾

Or au moment où RAIL 2000 fut soumis à votation, ce résultat n'était pas acquis. Le Conseil fédéral en était d'ailleurs conscient puisqu'il écrivait plus loin dans son message aux Chambres fédérales qu'à «l'heure actuelle, il n'est pas possible de savoir définitivement dans quelle mesure les intérêts, les amortissements et les

⁷⁰⁾ Article 3, 2^e alinéa, de l'ordonnance du 24 mai 1978 sur les droits politiques, RS 161.11.

⁷¹⁾ Votation populaire du 6 décembre 1987. Explications du Conseil fédéral, Chancellerie fédérale, Berne, p. 5.

⁷²⁾ Op. cit., p. 7.

⁷³⁾ Op. cit., p. 7.

⁷⁴⁾ Message du Conseil fédéral du 20 décembre 1982 sur les bases d'une politique coordonnée des transports, FF 1983 I 909.

⁷⁵⁾ Message RAIL 2000, p. 3.

✚ autres frais d'exploitation pourront être couverts par les produits supplémentaires durant la phase de réalisation. Suivant la variante de la politique des transports, les produits devraient dépasser les coûts supplémentaires de RAIL 2000 après la concrétisation du projet.»⁷⁶⁾ Ce qui apparaît comme une hypothèse dans le message est transformé en affirmation dans les explications destinées aux électeurs. Les faits allaient d'ailleurs donner tort au Conseil fédéral puisque, le 12 juin 1988⁷⁷⁾, le peuple et les cantons suisses ont refusé d'inscrire dans la constitution les bases d'une politique coordonnée des transports. La rentabilité du projet RAIL 2000 ne pouvait dès lors plus être assurée.

La Commission de gestion juge insuffisantes les explications données par le Conseil fédéral au corps électoral. Celles-ci ne donnaient de RAIL 2000 qu'une image partielle de la réalité. En indiquant des informations lacunaires quant au coût total et à la rentabilité de RAIL 2000, les explications du Conseil fédéral ne permettaient pas aux citoyens de saisir toute la portée économique et financière du projet. De l'avis de la commission les commentaires du Conseil fédéral ont induit les électeurs en erreur. La responsabilité en incombe au premier chef aux rédacteurs du projet de commentaire, la Chancellerie fédérale et le DFTCE, en second lieu au Conseil fédéral dans son ensemble.

6 Appréciation générale

Parvenue au terme de ses investigations, la Commission de gestion est arrivée à la conclusion que le projet RAIL 2000 n'était pas suffisamment étudié dans ses aspects techniques, financiers, économiques et environnementaux lorsque le Conseil fédéral en présenta la conception aux Chambres fédérales. Pour la commission, cela tient à la rapidité avec laquelle le projet a été élaboré ainsi qu'à l'absence d'une répartition précise des responsabilités et des compétences entre l'OFT et la Direction générale des CFF. Cela tient également à l'absence d'une procédure formelle de consultation des cantons, des partis et des organisations intéressées. Au-delà de ces constatations, la commission estime que le message RAIL 2000 était partial et en partie rédigé de façon peu consciencieuse. Il ne comprenait pas d'informations fiables et complètes concernant des éléments essentiels du projet (financement, coûts totaux, effets sur l'environnement, etc.). De l'avis de la commission, le projet RAIL 2000 n'aurait pas dû être soumis en l'état à l'Assemblée fédérale ni a fortiori au corps électoral.

En disant cela, la commission ne critique pas le projet RAIL 2000 qui conserve aujourd'hui toute sa valeur et son actualité; elle estime seulement que le projet eût mérité une approche plus précise sur le plan politique et financier.

L'exemple de RAIL 2000 pose plus généralement le problème de la crédibilité des projets qui sont soumis aux Chambres. Le Parlement est en effet en droit d'attendre que les messages qui lui sont présentés soient préparés avec tout le soin voulu. S'agissant de RAIL 2000, force est de constater que ce n'était pas le cas.

La commission estime que la responsabilité matérielle des insuffisances du projet RAIL 2000 incombe à l'ancien chef du DFTCE ainsi qu'à l'ancien directeur de

⁷⁶⁾ Message RAIL 2000, p. 66 ss.

⁷⁷⁾ FF 1988 III 446

l'OFT du moins pour ce qui concerne la rédaction du message. C'est le Conseil fédéral en tant qu'autorité qui porte la responsabilité formelle de l'ensemble du projet RAIL 2000.

S'agissant de la définition des besoins d'investissements et de leur répartition budgétaire, la Commission de gestion est d'avis que la Direction générale des CFF est responsable au premier chef de l'information insuffisante du Parlement.

Sur le plan de la surveillance du projet, la Commission de gestion estime que le Conseil d'administration des CFF ainsi que l'ancien directeur de l'OFT ont manqué à leurs obligations.

Quant aux explications données par le Conseil fédéral au corps électoral, la commission estime qu'elles étaient lacunaires et qu'elles ont induit les électeurs en erreur. La responsabilité en incombe en premier lieu à la Chancellerie fédérale et au DFTCE, en second lieu au Conseil fédéral dans son ensemble.

Nonobstant les insuffisances de l'ensemble du projet, la commission estime que le Parlement a également manqué de vigilance et de curiosité à l'égard des informations qui lui ont été livrées, en particulier en reléguant au second plan les éléments financiers du projet.

De l'avis de la commission, il n'est pas possible de dire avec certitude qu'elle aurait été la décision du Parlement, puis du peuple, si le projet RAIL 2000 avait été présenté de manière plus circonstanciée. Il reste que le vote du Parlement, puis le scrutin populaire ont exprimé une nette majorité en faveur du rail et une volonté sans équivoque d'octroyer aux chemins de fer un rôle plus important dans le transport des voyageurs sur le plan national. Au Parlement, peu nombreux ont été les opposants qui ont avancé les coûts de RAIL 2000 pour justifier son rejet. Il en va de même du comité référendaire. Il faut dire qu'à l'époque la situation financière de la Confédération ainsi que son évolution étaient beaucoup plus favorables qu'à l'heure actuelle.

En dépit de toutes les erreurs et de toutes les négligences commises, la Commission de gestion tient à souligner qu'elle n'a pas relevé, au cours de son inspection, un seul indice d'actes qui auraient eu pour mobile la recherche d'avantages personnels. La commission est en effet persuadée de la parfaite intégrité personnelle de l'ancien chef du DFTCE auquel elle doit cependant imputer la responsabilité première de nombreuses décisions et mesures.

Nonobstant cela, la commission doit reconnaître que certains des membres de l'administration et des CFF n'ont pas fait preuve, à l'époque, de toute la loyauté voulue à l'égard du Parlement. Les non-dits du message ainsi que certaines lacunes d'information permettent de conclure que quelques-unes des personnes concernées ont fait preuve de peu de compétence et de discernement. Le message étant une œuvre collective, il est difficile d'identifier les auteurs des informations données dans le message. De l'avis de la commission, il est cependant important que dans l'exercice de leurs tâches, les agents publiques respectent naturellement la primauté du pouvoir politique sur l'administration et donnent au Parlement, puis au corps électoral, toutes les informations leur permettant de prendre des décisions en pleine connaissance de cause. Dans le cas de RAIL 2000, cela n'a pas été entièrement le cas.

Enfin, la commission a eu l'impression que toutes les personnes concernées désiraient que le projet RAIL 2000 passe la rampe au plus vite, la conjoncture politique étant alors favorable.

7 Propositions et recommandations de la Commission de gestion

71 Proposition à l'attention du Conseil des Etats

La Commission de gestion propose au Conseil des Etats de transmettre la motion 95.3201 de la Commission de gestion du Conseil national du 23 mai 1995 relative à la surveillance des Chemins de fer fédéraux par le Conseil fédéral et son administration.

72 Recommandations à l'attention du Conseil fédéral

721 Calcul du renchérissement des grands projets d'infrastructures

1. Le Conseil fédéral est invité à établir un mode de calcul permettant de déterminer d'une manière uniforme le renchérissement intervenant pour les grands projets d'infrastructures.
2. Le Conseil fédéral est invité à indiquer systématiquement dans ses messages relatifs à des grands projets d'infrastructures les effets probables du renchérissement sur les coûts finaux des projets.

722 Relevé des investissements opérés dans le cadre du projet RAIL 2000

Le Conseil fédéral est invité à établir un relevé qui permette de suivre, jusqu'à l'achèvement du projet, l'évolution des différents investissements effectués par la Confédération dans le cadre de RAIL 2000. Ce relevé doit inclure à la fois les investissements (infrastructures, matériel roulant, exploitation) des CFF ainsi que ceux des ETC et faire mention des différentes sources de financement (crédit d'engagement RAIL 2000, budget ordinaire des CFF, crédits-cadre pour les ETC).

723 Présentation des marges d'approximation des coûts dans les messages du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est invité à indiquer systématiquement dans ses messages relatifs à des grands projets d'infrastructures les marges d'approximation des coûts qui sont présentés.

**724 Le Conseil d'administration des CFF comme interlocuteur
du Parlement dans les affaires touchant aux CFF**

Le Conseil fédéral est invité à préciser la fonction du Conseil d'administration des CFF comme interlocuteur du Parlement dans les affaires touchant aux CFF et de définir plus particulièrement le rôle que le Conseil d'administration des CFF doit exercer à l'égard des commissions parlementaires.

**725 Compétences du Parlement en matière d'investissements
des CFF**

Le Conseil fédéral est invité à préciser les compétences du Parlement en matière d'investissements qui sont financés par le biais du budget ordinaire des CFF, et ce plus particulièrement pour les projets d'investissements qui ont des répercussions importantes sur les finances de la Confédération.

25 septembre 1995

Pour le groupe de travail:

Le président, Jean Cavadini, député au Conseil des Etats
Le secrétaire, Philippe Schwab

Pour la Commission de gestion:

Le président, Robert Bühler, député au Conseil des Etats

N38137

Liste des personnes entendues

Membres de l'Assemblée fédérale

- Josef Kühne, conseiller national, membre du conseil d'administration des CFF, président de la Commission des transports élargie du Conseil national au moment des faits
- Otto Piller, député au Conseil des Etats, président de la Commission des transports du Conseil des Etats au moment des faits

Représentants des Chemins de fer fédéraux

- Carlos Grosjean, président du conseil d'administration des CFF au moment des faits
- Pierre Arnold, vice-président du conseil d'administration des CFF et président de la commission de la planification et des investissements au moment des faits
- Werner Latscha, président de la Direction générale des CFF et chef du département présidentiel au moment des faits
- Hans Eisenring, directeur général des CFF et chef du département de la technique au moment des faits
- Michel Crippa, directeur général des CFF et chef du département marketing et production au moment des faits
- Pierre Alain Urech, directeur du 1^{er} arrondissement des CFF, délégué RAIL 2000 de 1991 à 1994
- Peter Winter, directeur de la division des travaux à la Direction générale des CFF et ancien directeur général de projet RAIL 2000
- Oskar Stalder, chef de la division planification et coordination à la direction des travaux de la Direction générale des CFF, ancien chef de l'état-major RAIL 2000
- Wolfram Jerra, chef de la section planification à la direction des travaux de la Direction générale des CFF
- Markus Muheim, adjoint à la division planification et coordination, direction des travaux de la Direction générale des CFF

Office fédéral des transports

- Fritz Bürki, directeur de l'Office fédéral des transports au moment des faits
- Hans Rudolf Isliker, directeur suppléant de l'OFT, sous-directeur de l'OFT au moment des faits
- Peter Joss, directeur du Mittelthurgaubahn, sous-directeur de l'OFT au moment des faits
- Hans Niederberger, chef de la section planification de l'OFT au moment des faits

Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie

- Leon Schlumpf, ancien conseiller fédéral, chef du DFTCE au moment des faits
- Silvio Fasciati, directeur du Chemin de fer rhétique, collaborateur personnel de Monsieur Schlumpf au moment des faits
- Karl Hausmann, chef du secrétariat de l'état-major de contrôle et de coordination transit alpin (EMCC), secrétaire des Commissions des transports des Chambres fédérales au moment des faits

N38137

Arrêté fédéral concernant le projet RAIL 2000

du 19 décembre 1986¹⁾

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 23, 26 et 36 de la constitution;

vu le rapport sur le projet RAIL 2000;

vu le message du Conseil fédéral du 16 décembre 1985²⁾,

arrête:

Article premier

La Confédération réalise le projet RAIL 2000 dans le but de développer les transports publics en Suisse.

Art. 2

Dans ce but, le réseau des Chemins de fer fédéraux est complété par les nouvelles lignes suivantes:

- a. Vauderens-Villars-sur-Glâne;
- b. Mattstetten-Rothrist;
- c. Olten-Muttenz;
- d. Zurich Aéroport-Winterthour.

Art. 3

¹ Le Conseil fédéral approuve les étapes des travaux et détermine leur calendrier.

² Dans son rapport de gestion, il renseigne le Parlement sur l'état de réalisation du projet.

Art. 4

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

² Il entre en vigueur à l'expiration du délai référendaire si aucun référendum n'aboutit, ou lors de son acceptation en votation populaire.

³ Il a effet jusqu'à la réalisation du projet RAIL 2000.

RS 742.100

¹⁾ FF 1987 I 46

²⁾ FF 1986 I 181

Conseil national, 19 décembre 1986

Le président: Cevey

Le secrétaire: Koehler

Conseil des Etats, 19 décembre 1986

Le président: Dobler

La secrétaire: Huber

Résultat de la votation populaire et entrée en vigueur

¹ Le présent arrêté a été accepté par le peuple le 6 décembre 1987.¹⁾

² Conformément à son article 4, 2^e alinéa, il est entré en vigueur le 6 décembre 1987.

28 janvier 1988

Chancellerie fédérale

31965

¹⁾ FF 1988 I 541

Arrêté fédéral relatif au crédit d'engagement pour la réalisation du projet RAIL 2000, partie CFF

du 17 décembre 1986

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 7, lettre c, de la loi fédérale du 23 juin 1944¹⁾ sur les Chemins de fer fédéraux;

vu le rapport sur le projet RAIL 2000;

vu le message du Conseil fédéral du 16 décembre 1985²⁾,

arrête:

Article premier

¹ Pour réaliser le projet RAIL 2000, les Chemins de fer fédéraux sont autorisés à prendre des engagements financiers s'élevant à 5,4 milliards de francs au titre des investissements pour l'infrastructure (projets et coûts: état en 1985).

² Le Conseil fédéral est autorisé à adapter ce montant au renchérissement.

Art. 2

Dès 1987, le Conseil fédéral soumet annuellement à l'attention des Chambres fédérales, en même temps que le budget des CFF, une planification pluriannuelle des investissements et du financement relative à la réalisation progressive du projet.

Art. 3

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

Art. 4

Cet arrêté entre en vigueur en même temps que l'arrêté concernant RAIL 2000³⁾.

¹⁾ RS 742.31

²⁾ FF 1986 I 181

³⁾ RO 1988 364 (entrée en vigueur: 6 déc. 1987)

Conseil national, 8 octobre 1986

Le président: Bundi

Le secrétaire: Anliker

Conseil des Etats, 17 décembre 1986

Le président: Dobler

La secrétaire: Huber

30441

Evolution des coûts d'infrastructures des CFF pour RAIL 2000, 1985-1992

	Printemps 1985	Hiver 1988	Automne 1989	Printemps 1990	Automne 1990	Printemps 1991	Automne 1992
Message RAIL 2000 (base mai 1985)	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4
Besoins d'investissements supplémentaires dus à l'intégration dans l'environnement, à l'optimisation de l'offre et aux erreurs de planification	0.0	2.8	1.1	1.6	2.1	2.0	5.3
Renchérissment	0.0	0.4	1.1	2.0	2.2	2.7	
Total des investissements d'infrastructures à charge du crédit d'engagement RAIL 2000	5.4 (base 1985)	8.6 (base 1988)	7.6 (base 1989)	9.0 (base 1990)	9.7 (base 1990)	10.1 (base 1991)	10.7 (base 1992)
Besoins d'investissements supplémentaires à charge du budget ordinaire des CFF	2.4 (base 1985)	0.8 (base 1988)	3.2 (base 1989)	3.3 (base 1990)	3.0 (base 1990)	4.0 (base 1991)	5.8 (base 1992)
Total des besoins d'investissements d'infrastructures des CFF pour la réalisation de RAIL 2000	7.8 (base 1985)	9.4 (base 1988)	10.8 (base 1989)	12.3 (base 1990)	12.7 (base 1990)	14.1 (base 1991)	16.5 (base 1992)

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats concernant la planification et l'élaboration du projet RAIL 2000 (période de 1983 à 1987) du 25 septembre 1995

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	12
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.074
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.03.1996
Date	
Data	
Seite	1153-1199
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 546

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.