

## **CH\_VB 10108544 vom 20. Januar 1995**

Bundesverwaltung, 1995-01-20, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_\\_td\\_class\\_\\_metadataCell\\_\\_10108544\\_\\_td\\_](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb__td_class__metadataCell__10108544__td_)

FR: CH\_VB 10108544 du 20 janvier 1995

IT: CH\_VB 10108544 del 20 gennaio 1995

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

Genèse Le projet RAIL 2000 constitue depuis 1990 l'un des objets de préoccupation de la Commission de gestion. A plusieurs reprises, et notamment lors de l'examen des rapports de gestion -1989, 1990 et 1991, la commission s'est penchée sur l'état de réalisation du projet. Elle l'a fait également en marge de ses investigations relatives à la ligne de la Vereina. En date du 2 novembre 1994, la section verticale 3 1) de la Commission de gestion a procédé, avec la sous-commission 9 de la Commission des finances, à l'examen du budget 1995 des Chemins de fer fédéraux (CFF). A cette occasion, elle s'est étonnée que les investissements liés à la mise en oeuvre du projet RAIL 2000 faisaient partie intégrante du budget 1995 des CFF alors que le rapport du Conseil fédéral sur la première étape de RAIL 2000 n'avait pas encore été débattu au plénum du Conseil national. Plus généralement, et dans le prolongement des débats qui ont eu lieu au Conseil des Etats s'agissant de la première étape de RAIL 2000, la section s'est interrogée sur la manière avec laquelle le Conseil fédéral, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) et l'Office fédéral des transports (OFT) ont géré le projet RAIL 2000 depuis la votation du 6 décembre 1987 jusqu'à aujourd'hui. Le 17 novembre 1994, la Commission de gestion a mandaté la section de procéder à une inspection sur le sujet et de faire rapport au conseil, lors de la session de printemps 1995, sur les résultats de ses investigations. Afin d'assurer la coordination avec la Commission de gestion du Conseil des Etats, la section a été élargie par un membre de cette commission<sup>2)</sup>. ') La section est composée de Monsieur le conseiller national Tschopp (président), de Madame la conseillère nationale Danuser ainsi que de Messieurs les conseillers, nationaux Bonny, Graber Rolf, Jenni Peter, Meier Hans et Schmidhalter. 2> En l'occurrence, Monsieur le conseiller aux Etats Cavadini Jean (remplaçant: conseiller aux Etats Bloetzer). 1995-845 1139

#### **E. 2**

Buts L'inspection a pour buts: a. d'apprécier la -manière avec laquelle le Conseil fédéral, le DFTCE et l'administration fédérale ont assuré le suivi et le contrôle du projet RAIL 2000 depuis la votation du 6 décembre 1987 jusqu'à nos jours; b. de clarifier les responsabilités politiques dans la gestion du projet RAIL 2000 ainsi que de dégager d'éventuelles insuffisances institutionnelles. En l'occurrence, il s'agit d'apprécier le comportement des autorités et des personnes du point de vue politique et non du point de vue disciplinaire ou pénal. Les investigations de la commission, de nature exclusivement rétrospective, doivent permettre de tirer les enseignements de RAIL 2000 en prévision des prochains grands projets en matière ferroviaire (notamment la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes [NLFA]).

#### **E. 3**

Démarche La section verticale 3 a siégé le 28 novembre et le 20 décembre 1994 ainsi que le 13 janvier 1995. Ces séances lui ont permis de se familiariser avec la matière et de compiler une importante documentation. La section a également procédé à l'audition de Messieurs Max Friedli, directeur de l'OFT, Hans-Rudolf Isliker, directeur suppléant de l'OFT, et Philippe Gauderon, sous-directeur de l'OFT. Dans le cadre de ses travaux, la section a abordé entre autres thèmes: - les normes, statuts juridiques, compétences et responsabilités des organes qui président à la surveillance du projet RAIL 2000; - l'opportunité, le fonctionnement et les structures de surveillance mises en place. La Commission de gestion a adopté le présent rapport lors de sa séance du 20 janvier 1995.

#### **E. 4**

Mise en œuvre du projet RAIL 2000 Adopté par le peuple le 6 décembre 1987, RAIL 2000 bute rapidement, dans sa concrétisation, sur un certain nombre d'obstacles. C'est ainsi que, dans son rapport de gestion 1988, le Conseil d'administration des CFF relève déjà que «les lignes nouvelles nécessaires - notamment dans le canton de Baie-Campagne et en Haute-Argovie - suscitent des résistances croissantes.» (p. 4). Un premier rapport de situation établi en janvier 1989 par les CFF relève, un certain nombre d'incertitudes quant aux délais de réalisation du projet et souligne que les estimations de coûts présentent une grande dispersion. Pour près de deux tiers des projets, elle atteint jusqu'à 30 pour cent; pour le tiers restant, elle dépasse les 30 pour cent. En automne 1989, les CFF font état de surcoûts de l'ordre de 1,1 milliard (coûts globaux totaux à charge du crédit d'engagement y compris renchérissement: 7,6 mia. de fr.). Ils justifient ce dépassement de la manière suivante: exigences plus importantes quant à l'intégration de RAIL 2000 dans l'environnement (environ 1140

0,4 mia. de fr.); coûts élevés d'acquisition du terrain (0,2 mia. de fr.); adaptations et optimisation de RAIL 2000 (0,1 mia. de fr.) et estimations erronées imputables à une planification insuffisante (0,4 mia. de fr.). Au printemps 1990, les surcoûts sont évalués à 1,6 milliard (coûts globaux totaux à charge dû crédit d'engagement y compris renchérissement: 9,0 mia. de fr.). Le 31 août 1990, dans leur rapport sur l'état du projet, les CFF annoncent des surcoûts de l'ordre de 2,1 milliards (coûts globaux totaux à charge du crédit d'engagement y compris renchérissement: 9,7 mia. de fr.). Face à cette explosion des coûts, le chef du DFTCE charge les CFF, pour la première fois le 8 novembre 1990, de procéder à une analyse globale des coûts et de la rentabilité de RAIL 2000 et d'indiquer des solutions de rechange. Le 5 juin 1992, le chef du DFTCE donne l'ordre aux CFF de renforcer leur organisation de projet et à l'OFT de renforcer ses structures et ses instruments de contrôle. En août 1992, les CFF remettent leur analyse au chef du département. Celle-ci propose des économies pour un montant de l'ordre de 1,5 à 2 milliards. Elle relève également que l'ensemble des améliorations prévues par le projet RAIL 2000 conduirait, si celles-ci venaient à être réalisées, à des coûts d'infrastructure de 10,7 milliards (valeur 1992). Cette valeur s'élève à 16,5 milliards si l'on prend en compte les investissements supplémentaires à charge du budget ordinaire des CFF. Le 8 janvier 1993, le chef du DFTCE exige des CFF qu'ils revoient de fond en comble le projet RAIL 2000 afin qu'il soit réalisable dans les limites du crédit de 5,4 milliards auxquels s'ajoute le renchérissement (coûts globaux de l'ordre de

#### **E. 8**

novembre 1990, puis par le mandat du 5 juin 1992. Il y a ensuite, après la prise de connaissance de l'analyse d'août 1992, le mandat du 8 janvier 1993 qui ordonne aux CFF d'élaborer un programme susceptible d'être réalisé dans les limites de l'enveloppe financière prescrite par le mandat légal. Dès cette date, l'OFT met d'ailleurs sur pied une nouvelle structure ad hoc constituée de cinq à six personnes et chargée de surveiller le déroulement de RAIL 2000. Le contrôle accru, dès 1990, du DFTCE sur le projet RAIL 2000 se double d'une surveillance redoublée des autres grands projets d'infrastructure. Ainsi c'est également de 1990 que date la directive du chef du DFTCE édictée après les dépassements du devis relatif à la construction de la ligne souterraine pour le chemin de fer des Centovalli dans la ville de Locarno. C'est également en 1990 que l'OFT fait l'objet d'adaptations structurelles permettant un traitement plus rapide des projets de construction. ') RO 1988 364 1143

Dès ce moment et jusqu'à la présentation du rapport sur la première étape de RAIL 2000, la commission estime que le DFTCE a exercé avec succès la contrôle et le suivi du projet. A noter à ce propos qu'en dépit des problèmes rencontrés, le département n'a jamais jugé opportun d'instituer une enquête administrative pour déterminer les responsabilités personnelles de fonctionnaires dans cette affaire. Pour l'avenir, le DFTCE a tiré les enseignements de RAIL 2000. C'est ainsi que pour assurer le suivi du projet, l'OFT a mis en place une organisation spécifique («Vollzugsausschuss»). Cet organe est constitué, sous la présidence de l'OFT, de représentants des CFF, de l'Union des transports publics (UTP), des PTT et de la Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CDCTP). Il est responsable de la coordination suprême du projet. Il adresse des recommandations à l'adresse du chef du DFTCE, respectivement du Conseil fédéral, en cas de modifications du concept ou d'écarts par rapport aux délais ou aux coûts. Son premier objectif est d'assurer le contrôle par les autorités politiques pendant la phase des travaux et de suivre les principales décisions. A noter que dans cette perspective, l'OFT a procédé également, au 1er janvier 1995, à une redéfinition des structures de l'office. La responsabilité de l'exécution du projet incombe aux CFF qui dispose à cet effet d'un organe directeur RAIL 2000 («Leitorgan BAHN 2000»). Cet organe coordonne la réalisation du projet au sein des CFF et avec les chemins de fer privés, les PTT et les cantons. Il assure en outre la liaison avec l'OFT dans le domaine opérationnel et surveille le travail du délégué de RAIL 2000. La commission profitera des examens du rapport de gestion pour s'informer de l'efficacité de ces nouvelles structures.

52 Autres remarques Outre son examen de la surveillance effectuée par le DFTCE sur les CFF, la Commission de gestion a également procédé à une appréciation de l'information que le Conseil fédéral a donné au Parlement en relation avec la réalisation du projet RAIL 2000. La commission estime que cette information a été tout à fait insuffisante. En effet, selon l'article 3, 2e alinéa, de l'arrêté fédéral du 19 décembre 1986 concernant le projet RAIL 2000\ le Conseil fédéral est chargé, dans son rapport de gestion, de renseigner le Parlement sur l'état de réalisation du projet. Les renseignements donnés par le Conseil fédéral à ce propos sont toujours très maigres: ils se concentrent la plupart du temps sur l'état d'avancement des travaux d'infrastructure et ne donnent que peu d'indications sur l'offre de prestations, la rentabilité, les coûts et les délais du projet. Ils ne donnent donc pas une idée précise du déroulement du projet. Ainsi, si les rapports de gestion 1989 et 1990 donnent des indications circonstanciées sur les coûts globaux, la commission a pu constater que ce n'était pas le cas pour les rapports de gestion 1991, 1992 et 1993. La commission regrette ce manque d'informations. Elle estime qu'il a été préjudiciable à une bonne compréhension de la problématique de RAIL 2000 » RS 742.100 1144

comme en témoigne d'ailleurs, dès 1992, l'augmentation des interventions parlementaires à ce propos (cf. notamment question ordinaire Bühler Gerold du 14 décembre 1992 «RAIL 2000». Dépassement des coûts et lenteur des travaux en raison de considérations écologiques. 92.1136; interpellation urgente Wyss William du 1er mars 1993 RAIL 2000. Dépassement des coûts. 93.3050; interpellation urgente du 2 mars 1993 du groupe écologiste. Crise et avenir des transports publics. 93.3104; question Steinemann du 8 mars 1993 «RAIL 2000». Nouvelles délibérations du Parlement. 93.5008; question Jäggi Paul du 8 mars 1993 Nouvelle conception du projet «RAIL 2000». 93.5015; question Scheidegger du 8 mars 1993. «RAIL 2000», quelles perspectives?. 93.5024). 6 Conclusions Sur la base de ce qui précède, la commission arrive aux conclusions suivantes: Les compétences du DFTCE en matière de contrôle des CFF ne sont pas suffisamment bien définies notamment par rapport a. aux organes chargés de la surveillance (DFTCE et OFT); b. aux destinataires de cette surveillance (Conseil d'administration des CFF et/ou direction générale); c. au but et à l'importance de la surveillance (surveillance ou haute surveillance, controlling stratégique ou opérationnel, etc.) ainsi d. qu'aux moyens d'information et d'action des organes de surveillance. Pour la commission, la gestion de grands projets d'infrastructure nécessite des structures de contrôle disposant de moyens et de compétences rigoureusement définis. L'information régulière du Parlement au sujet de la réalisation de RAIL 2000 a été insuffisante notamment en ce qui concerne l'offre de prestations, la rentabilité, les coûts et les délais du projet. Elle gagne à être améliorée à l'avenir, notamment sur le modèle de la ligne de la Vereina (information semestrielle de la Délégation des finances et des Commissions de gestion). 7 Recommandations au Conseil fédéral Sur la base de ses observations et de ses appréciations, la Commission de gestion recommande ce qui suit: 71 Compétences du DFTCE en matière de contrôle des CFF Le Conseil fédéral est invité à indiquer d'une façon détaillée comment il conçoit la surveillance que le DFTCE doit exercer sur les CFF notamment par rapport a. aux organes chargés de la surveillance (DFTCE et OFT); b. aux destinataires de cette surveillance (Conseil d'administration des CFF et/ou direction générale); c. au but et à l'importance de la surveillance (surveillance ou haute surveillance, controlling stratégique ou opérationnel, etc.) ainsi d. qu'aux moyens d'information et d'action des organes de surveillance. 75 Feuille fédérale. 148= année. Vol. I 1145

72 Information du Parlement au sujet de la réalisation de RAIL 2000 Le Conseil fédéral est invité à indiquer d'une façon détaillée comment il se propose d'améliorer dans le rapport de gestion l'information du Parlement sur la réalisation du projet RAIL 2000, et ce plus particulièrement pour ce qui concerne l'offre de prestations, la rentabilité, les coûts et les délais du projet. Dans ses considérations, le Conseil fédéral est prié de se prononcer sur l'opportunité d'une information régulière sur le modèle de la ligne de la Vereina (information concomitante de la Délégation des finances et des Commissions de gestion). 20 janvier 1995 Au nom de la section verticale 3: Le président, Peter Tschopp, conseiller national Le secrétaire suppléant des Commissions de gestion, Philippe Schwab 20 janvier 1995 Au nom de la Commission de gestion du Conseil national: Le président, Ueli Maurer, conseiller national N38141 1146

Annexe RAIL 2000: évolution des coûts d'infrastructure de 1989 à 1992 (en milliards de francs) Automne 1989 Printemps 1990 Automne 1990 Printemps 1991 Automne 1992 Message RAIL 2000 5,4 5,4 5,4 ' 5,4 5,4 (base 1985) Surcoûts dus à 1,1 l'intégration dans l'environnement, à l'optimalisation de l'offre et aux erreurs de planification

Renchérissement 1,1 1,6 2,0 2,1 2,0 2,2 2,7 5,3 Total des coûts à 7,6 9,0 9,7 10,1 10,7  
charge du crédit (base 1989) (base 1990) (base 1990) (base 1991) (base 1992) d'engagement  
RAIL 2000 Sources: Rapport des CFF sur l'état du projet RAIL 2000, août 1992. Rapport  
de gestion 1992 des CFF, avril 1993. N38141 1147

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses,  
Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali  
digitali Rapport de la Commission de gestion du Conseil national concernant la surveillance  
exercée par le Conseil fédéral, le Département fédéral des transports, des communications  
et de l'énergie et l'administration fédérale en relation avec la réalisation ... In Bundesblatt  
Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1996 Année Anno Band 1 Volume Volume  
Heft

## **E. 12**

Cahier Numero Geschäftsnummer --- Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum  
26.03.1996 Date Data Seite 1139-1147 Page Pagina Ref. No 10 108 544 Das Dokument  
wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé  
par les. Archives Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale  
svizzero.

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