



Planification des projets d'infrastructure ferroviaire

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 18 mai 2026

L'essentiel en bref

Ces dernières années, les étapes d'aménagement ferroviaire adoptées par le Parlement ont régulièrement fait l'objet de surcoûts et de retards importants, qui mènent au report d'autres projets déjà planifiés et peuvent mettre en péril l'offre ferroviaire à moyen et long terme. C'est à l'Office fédéral des transports (OFT) que revient l'exercice de la surveillance et du pilotage de ces projets tandis que les entreprises ferroviaires responsables de l'infrastructure concernée, aussi appelées gestionnaires d'infrastructure (GI), sont responsables de leur planification, étude et réalisation.

Dans ce contexte, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont, en janvier 2024, chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de la planification des projets d'infrastructure ferroviaire. Sur la base de cette analyse et de ses propres travaux, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) fait part, dans le présent rapport, de son appréciation du point de vue de la haute surveillance parlementaire et formule 7 recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Elle a également décidé de déposer un postulat.

La CdG-E estime globalement que la pratique de l'OFT en matière de pilotage et de surveillance des projets d'infrastructure ferroviaire est efficiente. Elle relève aussi que l'office est conscient des problématiques de surcoûts et de retards qui se présentent régulièrement et qu'il a lancé plusieurs travaux afin d'améliorer le suivi et le pilotage des projets. De plus, la collaboration de l'OFT avec les GI à travers les différents organes bilatéraux est globalement bonne et constructive, et les compétences clairement définies.

L'évaluation du CPA révèle néanmoins que la différence entre les rôles de surveillance et de pilotage n'est pas toujours clairement établie au sein de l'OFT et qu'une grande proximité organisationnelle entre les sections existe, pouvant nuire à l'indépendance des décisions prises. La CdG-E juge dès lors nécessaire qu'une distinction plus claire entre les rôles de pilotage et de surveillance au sein de la section Grands projets soit assurée (recommandation n°1) et que des règles générales concernant l'indépendance des sections Autorisations soient établies (recommandation n°2).

La commission relève aussi que les délais et coûts figurant dans les messages à l'attention des Chambres sont systématiquement sous-estimés. Pour la CdG-E, il est essentiel que les estimations réalisées en vue de l'élaboration du message soient améliorées. En ce sens, elle salue les propositions du Conseil fédéral formulées en janvier 2026 visant à adapter le processus de planification. En revanche, la commission juge qu'il est nécessaire d'optimiser dès maintenant le suivi des coûts des projets par l'OFT en s'assurant que l'office puisse disposer rapidement et de manière transparente, de la part des GI, des informations requises (recommandation n°3). Elle juge également que le pilotage de l'office en cas de surcoûts n'est pas suffisant et qu'il doit être renforcé (recommandation n°4).

Les travaux du CPA révèlent aussi que les différences de conduite et de financement entre, d'une part, les mesures d'aménagement et, d'autre part, les mesures de maintenance entraînent des difficultés de coordination susceptibles d'avoir des répercussions sur la réalisation du projet d'offre. La CdG-E estime que des améliorations

doivent être apportées, dans le cadre légal actuel, concernant la distinction entre les mesures d'aménagement et de maintenance par l'OFT ainsi que leur coordination (recommandation n°5).

Par ailleurs, sur le plan général, la CdG-E constate qu'un certain nombre de problèmes de fond identifiés par le CPA dans le pilotage et la surveillance des projets d'infrastructure ferroviaire sont liés à la distinction fondamentale prévue dans la législation entre l'aménagement et la maintenance. Elle juge nécessaire que le Conseil fédéral profite des réflexions générales actuelles concernant le développement de l'infrastructure ferroviaire pour examiner s'il est approprié que les mesures d'aménagement et de maintenance continuent à faire l'objet de procédures de financement, d'approbation et de conduite séparées. Elle estime qu'il serait opportun d'examiner si d'autres solutions pourraient être envisagées, afin de garantir une conduite plus cohérente.

Dans la perspective du développement futur de l'infrastructure ferroviaire, la CdG-E salue également les différentes propositions formulées par le Conseil fédéral relatives au financement futur de l'infrastructure et au pilotage des projets ainsi que les premiers jalons d'un développement ferroviaire à l'horizon 2045. Ces propositions balisent l'orientation que le Conseil fédéral souhaite donner au développement ferroviaire à moyen et long terme. La commission estime cependant nécessaire que les futures offres et étapes d'aménagement puissent se fonder sur une vision claire et concrète du développement de l'infrastructure, garantissant que les besoins des aménagements futurs aient été anticipés (recommandation n°6).

Enfin, il ressort de l'évaluation du CPA que l'implication des cantons et des communes dans les projets d'infrastructures ferroviaires n'est pas toujours garantie et homogène. Dans le contexte du système fédéraliste suisse, la CdG-E juge essentiel que l'expertise des cantons et des communes et leurs demandes soient prises en compte. Pour la commission, il est nécessaire de clarifier les responsabilités respectives de l'OFT et des GI dans ce cadre et d'améliorer le processus de traitement des demandes, en veillant en particulier aux aspects de compréhension et de transparence (recommandation n°7).

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| L'essentiel en bref | 2 |
| 1 Introduction | 5 |
| 1.1 Contexte initial | 5 |
| 1.2 Objet de l'évaluation | 6 |
| 1.3 Contexte actuel et liens avec l'inspection | 9 |
| 1.4 Démarches de la CdG-E | 11 |
| 2 Analyse et recommandations | 11 |
| 2.1 Constats transversaux | 11 |
| 2.2 Pilotage et surveillance par l'OFT | 12 |
| 2.2.1 Pratique du pilotage et de la surveillance au sein de l'OFT | 12 |
| 2.2.1.1 Constatations du CPA | 12 |
| 2.2.1.2 Appréciation de la CdG-E | 14 |
| 2.2.2 Suivi et pilotage des coûts par l'OFT | 15 |
| 2.2.2.1 Constatations du CPA | 15 |
| 2.2.2.2 Appréciation de la CdG-E | 18 |
| 2.3 Coordination entre aménagement, maintenance et développement de l'infrastructure au sein de l'OFT | 21 |
| 2.3.1 Aménagement et maintenance | 21 |
| 2.3.1.1 Constatations du CPA | 22 |
| 2.3.1.2 Appréciation de la CdG-E | 25 |
| 2.3.2 Développement de l'infrastructure | 27 |
| 2.3.2.1 Constatations du CPA | 27 |
| 2.3.2.2 Appréciation de la CdG-E | 28 |
| 2.4 Coordination entre l'OFT et les autres acteurs | 29 |
| 2.4.1 Coordination avec les gestionnaires d'infrastructure | 29 |
| 2.4.1.1 Constatations du CPA | 29 |
| 2.4.1.2 Appréciation de la CdG-E | 30 |
| 2.4.2 Implication des cantons et des communes | 30 |
| 2.4.2.1 Constatations du CPA | 30 |
| 2.4.2.2 Appréciation de la CdG-E | 33 |
| 3 Conclusions et prochaines étapes | 35 |
| Abréviations | |

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte initial

Pour garantir le développement de l'infrastructure ferroviaire, le Parlement adopte régulièrement des étapes d'aménagement ferroviaire. Dernière en date, l'étape d'aménagement 2035 portait sur des investissements d'environ 13 milliards de francs pour financer plus de 200 projets¹.

L'Office fédéral des transports (OFT) est chargé de la mise en œuvre des étapes d'aménagement. Il travaille en collaboration avec les entreprises ferroviaires responsables de l'infrastructure concernée, aussi appelées gestionnaires d'infrastructure (GI). Tandis que l'OFT exerce le pilotage et la surveillance sur les projets d'aménagement, les GI sont responsables de leur planification, étude et réalisation.

En tant que mandataire des projets d'aménagement, l'OFT doit veiller au respect des normes techniques et de sécurité tout en s'assurant que les coûts et les délais restent dans les limites fixées par le Parlement et que les fonctionnalités² prévues dans l'offre soient respectées.

Ces dernières années, les étapes d'aménagement ferroviaire ont régulièrement fait l'objet de surcoûts et de retards importants³, qui mènent au report d'autres projets déjà planifiés et peuvent mettre en péril l'offre ferroviaire à moyen et long terme. Cela soulève des questions concernant le pilotage et la surveillance exercée par l'OFT sur les projets d'infrastructure ferroviaire, après que ceux-ci ont été adoptés par le Parlement. Celles-ci portent aussi sur la collaboration entre l'OFT et les autres acteurs impliqués dans ces projets, en particulier les GI, les cantons et les communes.

Compte tenu de ces éléments, les Commissions de gestion de l'Assemblée fédérale (CdG) ont chargé, lors de leur séance du 26 janvier 2024, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'évaluer la planification des projets d'infrastructure ferroviaire. L'objet a été confié à la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E).

¹ Arrêté fédéral du 11.6.2019 allouant un crédit d'engagement pour l'étape d'aménagement 2035 de l'infrastructure ferroviaire (FF 2019 7507) et Arrêté fédéral du 21.6.2019 sur l'étape d'aménagement 2035 de l'infrastructure ferroviaire (FF 2019 4379)

² Les fonctionnalités sont des caractéristiques que les projets d'une étape d'aménagement doivent présenter afin que l'offre visée puisse effectivement être mise en œuvre (par exemple cadence de train au quart d'heure).

³ Fin 2024, l'OFT a informé que près de 14 milliards de francs supplémentaires étaient nécessaires afin de réaliser l'offre ferroviaire décidée, dont 3,5 milliards de francs en raison de surcoûts. L'échéance des travaux a par ailleurs été repoussée à 2040 (à ce sujet : [Projet d'offre 2035 : aménagements et moyens financiers supplémentaires nécessaires](#) [consulté le 2.2.2026])

1.2 Objet de l'évaluation

Objet de l'évaluation

Sur la base d'une esquisse de projet du CPA, la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E⁴, compétente en la matière, a décidé le 5 juillet 2024 que l'évaluation devait répondre aux questions suivantes :

1. L'OFT assume-t-il ses tâches de pilotage et de surveillance de manière adéquate lors de la planification et de l'étude des projets d'infrastructure ferroviaire ?
2. La coordination au sein de l'OFT est-elle opportune pour atteindre au mieux les différents objectifs de l'office (aménagement, maintenance et développement de l'infrastructure) ?
3. La collaboration entre l'OFT et les GI est-elle opportune ?
4. L'implication des cantons et des communes concernés par les projets d'infrastructure ferroviaire est-elle adéquate ?

Afin de répondre à ces questions, le CPA⁵ a focalisé son évaluation sur les phases de concrétisation des projets d'infrastructure qui interviennent *après* la décision du Parlement sur les étapes d'aménagement, c'est-à-dire de la phase de planification du projet concret (étude préliminaire) à la phase d'étude et d'élaboration du projet (avant-projet, projet de mise à l'enquête et projet de mise à l'ouvrage) (cf. fig. 1)⁶. C'est durant ces phases que l'influence de l'OFT est la plus importante. La procédure d'approbation des plans (PAP), qui constitue la phase finale de l'étude de projet, n'a pas fait l'objet d'une évaluation détaillée par le CPA, d'autres analyses étant en cours à ce sujet⁷.

⁴ La sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E est composée des conseillères et conseillers aux États Heidi Z'graggen (présidente), Fabien Fivaz (à partir du 2.6.2025), Petra Gössi, Marianne Maret, Franziska Roth (à partir du 10.10.2025), Simon Stocker (jusqu'au 24.3.2025), Céline Vara (jusqu'au 1.6.2025).

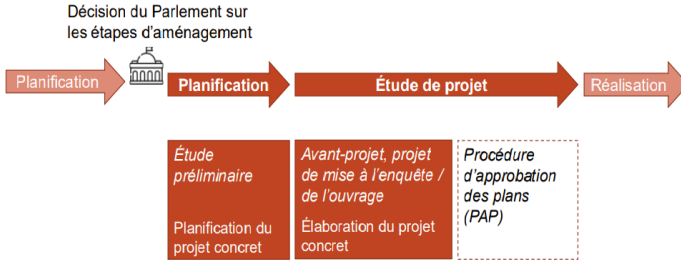
⁵ Planification des projets d'infrastructure ferroviaire, évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des États, rapport du CPA du 23.10.2025 (ci-après : évaluation du CPA du 23.10.2025)

⁶ De façon identique à ce qui avait été fait dans le rapport d'évaluation du CPA, le terme « planification » renvoie, dans l'ensemble du rapport de la CdG-E, non seulement à la phase de planification mais également à la phase d'étude de projet.

⁷ Le Conseil fédéral doit notamment adopter prochainement un rapport en réponse au Po. Français 22.3231 « Procédures ferroviaires. État des lieux des procédures et améliorations des processus » du 17.3.2022. Par ailleurs, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a lancé en 2025 un audit visant à analyser l'efficacité des procédures d'approbation des plans dans le cadre de la transformation numérique (audit n° 25725). Enfin, certains aspects sont également abordés par la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) dans le cadre de ses travaux relatifs à l'agrandissement de la gare de Lausanne.

Figure 1

Phases de concrétisation des projets d'infrastructure ferroviaire



Les cases colorées en rouge foncé représentent les phases évaluées par le CPA. Source : évaluation du CPA du 23.10.2025

L'évaluation du CPA s'est donc concentrée sur le rôle de l'OFT et ses interfaces avec les autres groupes d'acteurs⁸. En plus de l'OFT, on peut distinguer deux principaux groupes d'acteurs : les GI et les autorités locales (cantons et communes). Conformément aux bases légales, la haute surveillance exercée par les CdG porte sur l'activité des autorités fédérales.

| Acteurs impliqués dans l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire | |
|--|---|
| OFT | <p>La loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF⁹) prévoit que la construction et l'exploitation des chemins de fer sont soumises à la surveillance de l'OFT. Au sein de l'office, c'est la section <i>Grands projets</i> qui assure le pilotage et la surveillance du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire par les GI.</p> <p>L'OFT doit également garantir que les GI coordonnent de façon suffisante les mesures d'aménagement (construction de nouvelles infrastructures) et de maintenance (entretien et réparation des infrastructures existantes) lorsque cela est nécessaire. Pour assurer cette tâche, la section <i>Grands projets</i> travaille en coordination avec la section <i>Réseau ferré</i>, en charge de la maintenance de l'infrastructure.</p> <p>L'OFT est en outre responsable de la surveillance technique et juridique et, pour chacun des projets, rend une décision d'approba-</p> |

⁸ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 2.2

⁹ Loi fédérale du 20.12.1957 sur les chemins de fer (LCdF ; RS **742.101**)

| | |
|-------------------------------------|--|
| | <p>tion des plans, qui équivaut à une autorisation de construire. La procédure d’approbation des plans (PAP) est placée sous l’égide des deux sections <i>Autorisations (I et II)</i>.</p> <p>Enfin, la planification stratégique des étapes d’aménagement à l’intention du Parlement est de la responsabilité de la section <i>Planification</i>, parfois en coordination avec la section Grands projets lors des phases ultérieures¹⁰.</p> |
| Gestionnaires d’infrastructure (GI) | <p>Lorsque le Parlement décide d’une étape d’aménagement, sa réalisation revient aux GI. Le DETEC détermine les prestations, les coûts et les délais des différents projets dans des <i>conventions de mise en œuvre</i> passées avec le GI concerné¹¹.</p> <p>Les GI doivent veiller à coordonner l’aménagement avec les mesures de maintenance nécessaires et assurent leur planification. Ces dernières sont réglées par une <i>convention sur les prestations</i> passée entre l’OFT et le GI responsable¹².</p> |
| Cantons et communes | <p>Les cantons et les communes, en tant que responsables de l’aménagement du territoire, sont associés lors des phases d’aménagement intervenant après la décision du Parlement (p. ex. obligation de consultation, droit d’opposition).</p> <p>De plus, les cantons sont chargés de la planification de l’offre régionale (avant la décision du Parlement) et sont aussi consultés lors de la PAP. Ces phases ne font pas directement l’objet de l’évaluation du CPA¹³.</p> |

Dès lors qu’une étape d’aménagement est approuvée par le Parlement, l’OFT et les GI mettent en place des organes de pilotage afin de mettre en œuvre l’offre décidée. Ceux-ci sont définis dans la directive « mise en œuvre des aménagements de l’infrastructure ferroviaire » (en allemand *Richtlinie Umsetzung Bahninfrastruktur-Ausbauten* ; ci-après RUBA)¹⁴. Selon les cas, ils sont uniquement bilatéraux (OFT/GI) ou impliquent les cantons et les communes¹⁵. Dans le cadre de son évaluation, le CPA s’est penché sur l’opportunité et l’efficacité de ces organes.

¹⁰ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 2.2

¹¹ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 2.3

¹² Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 2.2

¹³ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 2.2

¹⁴ DETEC (2025) : Directive Mise en œuvre des aménagements de l’infrastructure ferroviaire. Version 5.0, bav.admin.ch > Droit > Autres bases légales et prescriptions > Directives > Rail > Directive Mise en œuvre des aménagements de l’infrastructure ferroviaire. Version 5.0. Dans son rapport, le CPA s’est basé sur la version 4.0 de la RUBA, publiée en décembre 2022. La version 5.0 a été publiée en décembre 2025.

¹⁵ Pour une vue d’ensemble des organes de pilotage et de coordination, cf. évaluation du CPA du 23.10.2025, fig. 4, ch. 2.4

Méthodologie de l'évaluation

Pour répondre aux questions de l'évaluation, le CPA a eu recours à diverses méthodes de collecte et d'analyse de données¹⁶. Il a notamment analysé un grand nombre de documents et réalisé des études de cas concernant six projets d'aménagement en cours. Il s'est également fondé sur les récents travaux de la CdG du Conseil national (CdG-N) relatifs à l'agrandissement de la gare de Lausanne¹⁷. Enfin, un mandat externe a été confié par le CPA à la société « Interface Politikstudien Forschung Beratung AG » pour réaliser une enquête en ligne auprès de l'OFT, des GI, des cantons et des communes¹⁸.

1.3 Contexte actuel et liens avec l'inspection

Suite notamment aux surcoûts et retards de l'étape d'aménagement 2035, le Conseil fédéral a mandaté au début de l'année 2025¹⁹ une expertise auprès de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ), afin d'établir une priorisation des projets d'aménagement des infrastructures ferroviaires et des routes nationales pour les prochaines décennies²⁰. Le Conseil fédéral en a pris connaissance en octobre 2025 et a chargé le DETEC de présenter les projets qui devraient figurer dans les futures étapes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire²¹. Sur cette base, fin janvier 2026, le Conseil a fixé les principaux jalons du projet « Transports '45 » et chargé le DETEC de présenter d'ici fin juin 2026 un projet global pour les prochaines étapes d'aménagement, qui sera ensuite soumis à consultation²².

Par ailleurs, le Conseil fédéral a également formulé en janvier 2026 diverses propositions d'ordre générale relatives à la conduite et au financement des projets d'infrastructure ferroviaire, qui présentent des interfaces avec l'objet du présent rapport. Elles doivent être concrétisées au cours des prochains mois²³.

- Sur le plan financier, le Conseil fédéral souhaite prévoir davantage de suppléments pour risques dans l'enveloppe consacrée aux projets. À cet effet, le guide sur la détermination des coûts des projets d'aménagement a été révisé en 2024 (cf. à ce sujet chap. 2.2.2). Il compte également prévoir à l'avenir, dans la planification financière, des réserves pour compléter les infrastructures techniquement

¹⁶ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 1.2

¹⁷ Agrandissement de la gare de Lausanne : enseignements tirés du point de vue de la haute surveillance parlementaire, rapport de la CdG-N du 23.1.2025 (FF **2025** 411)

¹⁸ Arnold, Tobias / Stephan, Jake / Haefeli, Ueli (2025): Evaluation Planung von Bahninfrastrukturvorhaben – Ergebnisse der Online-Befragung. Bericht zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK). Interface Politikstudien Forschung Beratung. Luzern.

¹⁹ Transports '45 : le DETEC priorise les projets d'aménagement routiers et ferroviaires, communiqué de presse du DETEC du 28.1.2025,

²⁰ Weidmann, Ulrich A., Nold, Michael (2025) : DETEC : Transports 2045, rapport d'expertise, ETH Zürich

²¹ Transports '45 : le Conseil fédéral définit les prochaines étapes d'aménagement des infrastructures, communiqué de presse du Conseil fédéral du 9.10.2025

²² Transports '45 : la réponse aux besoins en mobilité de demain, communiqué de presse du Conseil fédéral du 28.1.2026

²³ Le DETEC a communiqué ces informations fin janvier 2026 à la CdG-N, dans le cadre d'un dossier connexe. Cette dernière les a transmises à la CdG-E en vue de la rédaction du présent rapport.

nécessaires à une étape d'offre mais qui n'étaient jusqu'alors pas prévues dans la planification (p. ex. installations de garage). Une prolongation indéfinie du pour mille de la TVA alloué au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) est aussi prévue²⁴.

- Le Conseil fédéral prévoit par ailleurs d'adapter le processus de planification des projets d'infrastructure. Il souhaite que les projets stratégiques ne puissent à l'avenir être intégrés à une étape d'aménagement que s'ils disposent d'un avant-projet concrétisé. Cette adaptation constituerait un changement fondamental dans le processus d'adoption des projets par le Parlement (cf. figure 1). Il est également prévu que le principe « design to cost²⁵ », visant à intégrer l'optimisation des coûts d'un projet dès les premières étapes de sa conception, soit davantage appliqué par les GI et l'OFT²⁶. Ces propositions devront encore être concrétisées par le DETEC et soumises par le Conseil fédéral au Parlement durant les prochains mois et années. Leur appréciation politique est du ressort des Commissions des transports et télécommunications (CTT) et des Commissions des finances (CdF). La CdG-E en tient néanmoins compte, lorsque cela est opportun, dans le présent rapport.

La période examinée par le CPA dans son rapport s'achevait au printemps 2025. Depuis, le dossier a donc connu de nouvelles évolutions, présentées ci-dessus. L'évaluation du CPA offre néanmoins une vision globale des étapes précédant la réalisation des projets d'infrastructure ferroviaire. Elle complète ainsi plusieurs travaux et études réalisés et en cours²⁷. Elle met également en lumière les différents niveaux de collaboration entre l'OFT, les GI, les cantons et les communes. Par ailleurs, les travaux du CPA présentent un lien avec les réflexions actuelles du Conseil fédéral et du Parlement au sujet des prochaines étapes d'aménagement ferroviaires et permettent d'apporter un éclairage important en vue de leur élaboration future.

²⁴ Lettre du DETEC à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N du 29.1.2026 (*non publiée*)

²⁵ Le principe « design to cost » désigne une méthode de contrôle des coûts visant à établir des objectifs de coûts dès l'initiation d'un projet, permettant ainsi d'adapter les besoins en continu.

²⁶ Lettre du DETEC à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N du 29.1.2026 (*non publiée*)

²⁷ Voir notamment : CDF (2017) : Planification et pilotage des étapes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, efk.admin.ch > Publications > Rapports > Thème > Transports et environnement > CDF-16188 > [Planification et pilotage des étapes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire](#) (rapport en allemand, résumé en français) ; Interface (2021) : Évaluation du processus de planification de l'étape d'aménagement 2035 PRODES. Rapport rédigé sur mandat de l'OFT, interface-pol.ch, Projekte > Verkehr und Mobilität > [Évaluation du processus de planification de l'étape d'aménagement 2035 PRODES](#) (rapport en allemand, résumé en français) ; CDF (2023) : Audit de l'efficacité de la surveillance financière des gestionnaires d'infrastructure ferroviaire, efk.admin.ch > Publications > Rapports > Thème > Transports et environnement > CDF-23761 > [Audit de l'efficacité de la surveillance financière des gestionnaires d'infrastructure ferroviaire](#) (rapport en allemand, résumé en français).

1.4 Démarches de la CdG-E

La CdG-E a analysé les résultats de l'évaluation du CPA. Elle s'appuie également sur les travaux menés par la CdG-N sur le thème de la gare de Lausanne, de l'aménagement ferroviaire et de la consolidation de l'étape d'aménagement 2035. La Commission tient également compte des développements ultérieurs annoncés par le Conseil fédéral à ce sujet (voir ch. 1.3). Dans le présent rapport, elle procède à une évaluation de ces résultats et formule des recommandations à l'intention du Conseil fédéral, dans la mesure où elle estime qu'il y a lieu d'agir.

La CdG-E a consulté le DETEC avant l'adoption du rapport. Dans la mesure où elle les jugeait judicieuses, la commission a tenu compte des réponses du département dans la version finale du rapport. La CdG-E a adopté son rapport le 18 mai 2026 et l'a transmis au Conseil fédéral pour qu'il prenne position. Elle a par ailleurs décidé de publier le présent rapport conjointement avec celui du CPA.

2 Analyse et recommandations

2.1 Constats transversaux

Sur la base de l'évaluation du CPA, la CdG-E relève un certain nombre de constats transversaux concernant la planification des projets d'infrastructure ferroviaire dont il faut tenir compte pour l'analyse qui suit.

- *Grande complexité des projets d'infrastructure* : La complexité des projets d'infrastructure ferroviaire est indéniable, en raison non seulement de leur haut degré de technicité, mais aussi du nombre important d'acteurs impliqués, représentant des intérêts parfois divergents. Cette complexité se reflète également dans les structures et processus de pilotage et de surveillance qui leur sont associés. La CdG-E relève ainsi que les nombreux retards et surcoûts des étapes d'aménagement ferroviaires sont aussi dû à la complexité et à la longue durée des projets.
- *Rôle central des GI* : Les GI jouent un rôle central dans la mise en œuvre des projets d'infrastructure. Disposant de ressources et de connaissances spécialisées très étendues, les GI jouissent d'un avantage d'information par rapport à l'OFT²⁸. Cela peut représenter un défi pour l'OFT dans l'exercice de sa surveillance, du pilotage et de la prise de décision.
- *Approbation des crédits supplémentaires par le Parlement – changement d'approche au cours de l'année dernière* : Ces dernières années, le Parlement a accordé tous les crédits supplémentaires demandés suite aux surcoûts liés aux projets de développement de l'infrastructure ferroviaire. Les Chambres ont également à plusieurs reprises ajouté des projets supplémentaires aux étapes d'aménagement. Toutefois, les surcoûts de l'étape d'aménagement 2035 et la situation tendue des finances fédérales, notamment, ont mené le Conseil fédéral à procéder au cours de l'année dernière à une priorisation des projets (cf. chap. 1.2), ce qui constitue un changement d'approche.

²⁸ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.4

2.2 Pilotage et surveillance par l'OFT

2.2.1 Pratique du pilotage et de la surveillance au sein de l'OFT

2.2.1.1 Constatations du CPA

Dans son évaluation, le CPA arrive à la conclusion que l'OFT assume ses tâches de *pilotage* de manière globalement efficiente²⁹. La section Grands projets de l'OFT, responsable des projets d'aménagement, associe suffisamment tôt les autres sections de l'OFT impliquées dans le processus de planification et d'étude de ces projets. Ces conclusions sont similaires à celles formulées par le CDF dans un audit de 2023³⁰.

Pour le CPA, les données mises à disposition de la section Grands projets par les GI afin d'assurer le pilotage des différents projets sont suffisantes³¹. L'OFT travaille par ailleurs à la modernisation de la banque de données correspondante. Dans ce cadre, l'opportunité pour les GI d'y inscrire eux-mêmes les données est examinée. Par ailleurs, afin d'obtenir une vue d'ensemble des projets à risques, l'OFT a lancé la création d'une banque de données centrale à destination de ses cheffes et chefs de divisions. Toutefois, selon le CPA, certains cantons et GI estiment que l'OFT ne joue pas un rôle suffisamment proactif dans le domaine de la numérisation³². Cet aspect est traité par la CdG-N en lien avec le dossier de l'agrandissement de la gare de Lausanne³³ et n'est ainsi pas approfondi dans le présent rapport.

Outre le pilotage, le CPA estime que la *surveillance* exercée par l'OFT sur les projets d'aménagement, axée principalement sur les risques, est globalement efficiente³⁴. Le niveau des contrôles appliqués par l'OFT lors du passage d'une phase de projet à l'autre est jugé adéquat. Toutefois, les GI reprochent parfois un certain manque de confiance à l'OFT. Pour le CPA toutefois, le rôle de surveillance de l'office implique qu'il examine de manière critique les résultats des contrôles réalisés par les GI.

L'évaluation du CPA met en évidence un point faible en lien avec les ressources limitées de la division Sécurité de l'OFT. À la fin de la phase d'avant-projet, les GI ont la possibilité de demander à l'OFT de procéder à un examen technique préliminaire. Toutefois, par manque de ressources, il est déjà arrivé que la division Sécurité doive renoncer à cet examen et que l'OFT renvoie les GI à la procédure ordinaire de la PAP, qui a lieu ultérieurement. Pour le CPA, la renonciation à un examen préalable en rai-

²⁹ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.5

³⁰ CDF (2023) : Audit de l'efficacité de la surveillance financière des gestionnaires d'infrastructure ferroviaire, efk.admin.ch > Publications > Rapports > Thème > Transports et environnement > CDF-23761 > Audit de l'efficacité de la surveillance financière des gestionnaires d'infrastructure ferroviaire (rapport en allemand, résumé en français), ch. 2.2

³¹ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.5

³² Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.5

³³ Agrandissement de la gare de Lausanne : enseignements tirés du point de vue de la haute surveillance parlementaire, rapport de la CdG-N du 23.1.2025 (FF 2025 411). La CdG-N était également arrivée à la conclusion que des défis liés à la numérisation de la procédure d'approbation des plans existaient.

³⁴ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.5

son d'un manque de ressources au sein des sections impliquées nuit à l'efficience du processus et mène à une accumulation des retards³⁵.

Dans son rapport, le CPA estime également que la surveillance de l'OFT sur les projets d'infrastructure n'est pas assez indépendante du pilotage³⁶. Même si les bases légales et réglementaires³⁷, distinguant clairement les compétences en matière de surveillance et de pilotage au sein de la section Grands projets, sont jugées adéquates, le CPA estime que la section Grands projets n'accorde pas un regard assez critique sur la séparation de ces deux tâches dans la pratique. Plus précisément, pour le CPA, cette indépendance est limitée sur deux aspects :

- Premièrement, au sein de la section Grands projets, *la différence entre les rôles de surveillance et de pilotage n'est pas toujours claire*. Le CPA constate notamment qu'une même personne peut assumer ces deux rôles dans la même région ou le même programme. Même si les personnes interrogées par le CPA assurent qu'une distinction claire des tâches est faite au sein de la section, aucune séparation sur les plans organisationnel et personnel n'est visible.

Par ailleurs, les collaboratrices et collaborateurs de l'OFT sont toujours assignés aux mêmes GI. La stratégie de surveillance et de pilotage de l'OFT prévoit pourtant un réexamen régulier de l'attribution du personnel de la section. Toutefois, dans la pratique, l'OFT privilégie le maintien des connaissances spécialisées et ne procède à de tels changements que lors de fluctuations naturelles. Dans un audit de 2023, le CDF avait déjà émis une recommandation visant à améliorer l'indépendance des collaboratrices et collaborateurs de la section Grands projets³⁸. Celle-ci n'a toutefois pas été mise en œuvre pour le moment. Le CPA arrive à la conclusion que la section Grands projets n'accorde ainsi pas assez d'attention à la séparation entre les fonctions de surveillance et de pilotage et que l'indépendance des collaboratrices et collaborateurs de la section Grands projets pourrait être renforcée³⁹.

- Deuxièmement, le CPA fait le constat d'une *proximité entre la section Grands projets et les deux sections Autorisations*, chargées de la PAP. Ces sections entretiennent des contacts fréquents déjà au moment de l'étude de projet. Les personnes interrogées au sein de l'OFT estiment que ces contacts sont bénéfiques et que les rôles y sont clairs et respectés par tous. Néanmoins, pour le CPA, cette grande proximité pourrait potentiellement nuire à l'indépendance des sections Autorisations lors de la PAP⁴⁰. Il n'a pas connaissance de dispositions garantissant leur indépendance.

Le CPA juge donc que l'indépendance de la surveillance exercée par l'OFT n'est pas suffisante. Il n'a toutefois pas identifié, lors de son examen, de cas concrets où le cumul des rôles au sein de la section Grands projets, respectivement la proximité entre la

³⁵ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.5

³⁶ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.1

³⁷ Les principes de la surveillance et du pilotage sont fixés dans la Stratégie de l'OFT en matière de surveillance et de pilotage ainsi que dans la RUBA (cf. ch. 2.4).

³⁸ CDF (2023) : p.17

³⁹ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.1

⁴⁰ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.1

section Grands projets et les sections Autorisations, auraient mené à des décisions problématiques dans la conduite d'un projet.

2.2.1.2 Appréciation de la CdG-E

De manière générale, la CdG-E constate positivement que les tâches de pilotage et de surveillance des projets d'infrastructure ferroviaire sont assurées de manière efficiente par l'OFT. Elle salue les travaux lancés par l'office afin d'optimiser la collecte et la mise à disposition de données utiles à sa surveillance. Comme déjà formulé plus haut, l'avancée de la numérisation au sein de l'office continuera d'être suivie par la CdG-N dans le cadre de ses travaux en lien avec le dossier de l'agrandissement de la gare de Lausanne⁴¹ et n'est ainsi pas approfondi dans le présent rapport.

En revanche, la CdG-E estime que l'OFT doit accorder une plus grande attention, dans la pratique, à l'indépendance du pilotage et de la surveillance. Elle juge essentiel que les règles correspondantes soient mises en œuvre de manière plus systématique au sein des sections concernées de l'OFT, et si nécessaire renforcées, afin de garantir que les décisions de l'office soient prises en totale indépendance. Une pratique conséquente en la matière se justifie, notamment, par la portée financière considérable des projets d'aménagement ferroviaires concernés. La commission est consciente qu'il s'agit pour l'office de trouver un équilibre entre le maintien des connaissances spécialisées auprès des collaborateurs et la garantie de l'indépendance de la surveillance. Elle relève néanmoins que des critiques à ce sujet avaient déjà été formulées par le CDF auparavant et que l'OFT n'a pas mis en œuvre la recommandation correspondante.

Au sein de la section Grands projets, la CdG-E juge ainsi nécessaire d'aborder de façon plus systématique la question de l'indépendance des collaboratrices et des collaborateurs, et ce même si le CPA n'a, dans son rapport, pas constaté de cas problématique et que la pratique actuelle de l'OFT comporte un certain nombre d'avantages. Sur le principe, elle confirme les constats du CDF formulés dans son audit en 2023 et prie l'OFT de conduire des entretiens réguliers avec les collaboratrices et collaborateurs de la section, procéder à des contrôles en cours d'année et établir des déclarations d'indépendance. Elle est par ailleurs d'avis qu'il serait opportun d'appliquer un véritable roulement du personnel afin d'éviter que les collaboratrices et collaborateurs soient chargés des mêmes GI durant plusieurs années. La commission invite aussi le Conseil fédéral à vérifier si des mesures organisationnelles supplémentaires sont nécessaires au sein de la section. Elle se demande par exemple si une interdiction du cumul de certaines fonctions ou la réalisation de contrôles ponctuels par le service de révision interne de l'OFT seraient opportuns.

| | |
|---------------------------|--|
| <i>Recommandation n°1</i> | Assurer une distinction plus claire entre les rôles de pilotage et de surveillance des projets d'infrastructure ferroviaire au sein de la section Grands Projets |
|---------------------------|--|

⁴¹ Agrandissement de la gare de Lausanne : enseignements tirés du point de vue de la haute surveillance parlementaire, rapport de la CdG-N du 23.1.2025 (FF 2025 411)

La CdG-E invite le Conseil fédéral à s'assurer que l'OFT mette en œuvre de manière conséquente les principes en matière d'indépendance du pilotage et de la surveillance des projets d'infrastructure ferroviaire au sein de la section Grands Projets. Elle le prie en particulier de s'assurer que la question de l'indépendance des collaboratrices et collaborateurs de la section soit régulièrement abordée avec eux et l'invite à s'assurer qu'un roulement régulier des fonctions de surveillance soit mis en place, qui ne dépende pas que des fluctuations naturelles. La commission invite également le Conseil fédéral à examiner si des mesures organisationnelles au sein de la section sont nécessaires, en assurant par exemple une séparation plus stricte des rôles.

La CdG-E constate que les échanges entre la section Grands projets et les sections Autorisations sont globalement bons et constructifs. Bien qu'elle relève l'importance de ces échanges pour garantir l'efficacité et la cohérence de la procédure, la commission note qu'une grande proximité existe et qu'une certaine influence de la section Grands projets sur les sections Autorisations, qui pourrait mettre en doute l'indépendance de la prise de décision de ces dernières, n'est pas à exclure. Or, il n'y a au sein de l'office aucune disposition fixant de façon suffisamment claire l'indépendance des sections Autorisations dans le cadre de leur prise de décision. Pour la commission, l'établissement de principes généraux par l'OFT à ce sujet serait souhaitable. Elle se demande par ailleurs si la présence de la section Grands Projets et des deux sections Autorisations au sein de la même unité opérationnelle est opportune pour assurer l'indépendance de leurs décisions. La CdG-E invite le Conseil fédéral à examiner cette question.

Recommandation n°2 Garantir l'indépendance des sections Autorisations lors de leur prise de décision sur les projets d'infrastructure ferroviaire

La CdG-E invite le Conseil fédéral à s'assurer que l'OFT établisse des règles générales concernant l'indépendance des sections Autorisations, notamment vis-à-vis de la section Grands Projets. Dans ce cadre, elle prie également le Conseil fédéral d'examiner si la présence des trois sections au sein de la même unité organisationnelle est opportune.

2.2.2 Suivi et pilotage des coûts par l'OFT

2.2.2.1 Constatations du CPA

Délais et coûts figurant dans les messages

Les études de cas du CPA montrent, premièrement, que les *délais* fixés par l'OFT sont trop ambitieux. Les retards qui en découlent concernent en premier lieu la phase de PAP mais sont également fréquents dans les autres phases de la procédure (cf. plus

bas)⁴². Deuxièmement, les objectifs de *coûts* convenus par l'OFT avec les GI sont également souvent irréalistes. Les estimations réalisées en vue du message soumis au Parlement se font sur la base de données fournies par les GI.

L'OFT se voit dès lors limité dans sa mission de surveillance et de pilotage des projets d'aménagement, l'infrastructure convenue avec les GI ne pouvant être réalisée dans le respect des coûts et délais validés par le Parlement. Une estimation plus détaillée n'est alors réalisée qu'au moment de l'étude préliminaire. Les études de cas du CPA montrent que les coûts sont alors souvent fortement revus à la hausse à cette étape par les GI⁴³.

Selon le rapport d'évaluation du CPA, l'OFT est conscient du manque de précision des estimations. L'office a ainsi procédé en 2024 à la révision du guide de calcul des coûts des projets d'aménagement, sur lequel se fondent les estimations lors de l'élaboration des messages⁴⁴. Cette adaptation est jugée positivement par le CPA, qui relève cependant que cette révision vise à prévoir des réserves plus importantes et non à estimer plus précisément les coûts⁴⁵. Le CPA n'est pas en mesure d'évaluer si ces adaptations suffiront à ce que l'estimation des coûts soit plus réaliste à l'avenir. Dans le cadre des travaux liés au projet « Transports '45 », le Conseil fédéral a également indiqué qu'il souhaitait appliquer davantage le principe « design to cost » aux projets d'infrastructure (cf. chap. 1.2)⁴⁶.

Suivi et identification des écarts de coûts

La surveillance de l'OFT sur les différents projets est axée sur les risques. En fonction de critères tels que les coûts et la complexité des projets, l'office définit des mesures préventives ou de détection⁴⁷. L'évaluation du CPA montre cependant que, malgré ces mesures, l'OFT ne détecte pas les évolutions critiques suffisamment tôt dans près de la moitié des cas analysés, ce qui empêche l'office de prendre des mesures à temps⁴⁸.

L'évaluation montre que ces retards pourraient être dus à l'asymétrie d'information entre les GI et l'OFT. En effet, l'office dépend des informations transmises par les GI

⁴² Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.2

⁴³ L'OFT considère que deux tiers des surcoûts concernant l'étape d'aménagement 2035 sont dus aux différences entre l'estimation des coûts faite dans le message et celle faite lors de l'étude préliminaire (cf. évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.2).

⁴⁴ OFT (2024) : Coûts de l'infrastructure ferroviaire. Guide de calcul des coûts des projets d'aménagement, [bav.admin.ch > Thèmes généraux > Auxiliaires de travail > Guide > Offres de transport à la demande > Guide calcul des coûts d'infrastructure ferroviaire > Coûts de l'infrastructure ferroviaire. Guide de calcul des coûts des projets d'aménagement](https://www.bav.admin.ch/Themen/generaux/Auxiliaires-de-travail/Guide-Offres-de-transport-a-la-demande/Guide-calcul-des-coûts-d'infrastructure-ferroviaire-Coûts-de-l'infrastructure-ferroviaire-Guide-de-calcul-des-coûts-des-projets-d'aménagement).

⁴⁵ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.2

⁴⁶ Lettre du DETEC à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N du 29.1.2026 (*non publiée*)

⁴⁷ Les *mesures préventives* consistent à vérifier le respect des exigences (dispositions légales, directives, instructions) afin de réduire le risque d'une utilisation injustifiée des subventions. Les *mesures de détection* sont des contrôles supplémentaires visant à réduire le risque dans certains projets, par exemple en vérifiant certains indicateurs. Si nécessaire, des vérifications spéciales sont ensuite menées, au cours desquelles des sujets relevant de la surveillance sont abordés de manière spécifique.

⁴⁸ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.4

sur l'avancée des travaux à intervalles réguliers⁴⁹. Bien que des mandats de contrôle puissent être attribués aux GI par l'OFT en cas de doute, ceux-ci ne sont généralement effectués qu'à la fin des phases d'étude de projet, c'est-à-dire souvent trop tard. À cette étape, il est en effet difficile de réduire les coûts sans renoncer à certaines fonctionnalités ou recommencer la planification du projet (cf. plus bas). Selon le CPA, il se peut également que les GI informent parfois l'OFT de manière tardive au sujet de certains écarts⁵⁰.

Le CPA s'est en outre posé la question de savoir si un manque de ressources au sein de l'OFT pouvait contribuer aux surcoûts. Les résultats de l'évaluation montrent que les ressources dédiées à la surveillance au sein de l'office sont globalement appropriées et que l'identification tardive des coûts n'y est pas liée. Il souligne toutefois que la surveillance axée sur les risques mène l'office à concentrer ses ressources sur les projets les plus importants et négliger les plus petits⁵¹. Le CPA n'a cependant pas identifié de cas ayant posé problème.

Pilotage et maîtrise des coûts

Comme indiqué plus haut, les principaux surcoûts des projets apparaissent au moment de l'étude préliminaire⁵². L'évaluation du CPA montre que l'OFT ne dispose toutefois pas des outils adéquats pour imposer des mesures de discipline budgétaire lorsque de tels surcoûts sont identifiés et ne peut ainsi assurer une maîtrise efficace des coûts⁵³.

Dans le cadre de sa fonction de pilotage, l'OFT examine les fonctionnalités des projets et leurs coûts lors de la validation des différentes phases. Selon le CPA, les règles et instructions de travail sont clairement définies et garantissent un traitement uniforme. L'office peut prendre des mesures en cas d'écarts : il peut par exemple formuler des prescriptions, octroyer des mandats d'examen et fixer des objectifs aux GI. L'évaluation montre que ces mesures sont appliquées par l'OFT, qui demande des clarifications et des mesures de réduction aux GI⁵⁴. Toutefois, elles ne sont généralement pas mises en œuvre ensuite.

Ainsi, dès 2020, l'OFT a procédé à des mesures générales de réduction des coûts⁵⁵. Il ressort de l'évaluation du CPA que ces mesures ont cependant été peu efficaces et que l'office les a suspendues. Depuis 2023, une nouvelle stratégie est appliquée. Elle vise à confier des mandats de contrôle aux GI en cas d'écarts de coûts ou de délais, pouvant inclure des clarifications sur des économies potentielles. Cette pratique est jugée positivement par l'ensemble des acteurs. Néanmoins, selon le rapport du CPA, la plupart du temps, l'OFT renonce finalement à appliquer les mesures de réduction des coûts

⁴⁹ Les GI informent l'OFT de l'état des projets tous les six mois et présentent un rapport sur l'avancement des travaux lors de séances qui ont lieu environ tous les deux mois.

⁵⁰ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.4

⁵¹ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.4

⁵² Selon le CPA, différentes raisons peuvent expliquer ces surcoûts (aspects techniques et géologiques, sous-estimation de la complexité de la planification, adaptation des prescriptions techniques, augmentation des prix des matériaux, etc.).

⁵³ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.3

⁵⁴ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.3

⁵⁵ Economie d'un pourcentage fixe pour tous les projets présentant des écarts de budget

car cela impliquerait d'abandonner certaines fonctionnalités⁵⁶. L'offre visée n'est dès lors pas réduite et les coûts globaux augmentent. Jusqu'à présent, les crédits pour couvrir ces surcoûts ont toujours été adoptés par le Parlement⁵⁷.

Dans la mesure où l'abandon de certaines fonctionnalités est plus facile lors des premières phases du projet, le CPA juge qu'il serait opportun que l'OFT ne libère la phase d'étude préliminaire uniquement lorsque celle-ci est suffisamment élaborée⁵⁸. Cela permettrait de limiter les dépassements de coûts lors des phases ultérieures du projet.

Dans le cadre de ses travaux sur le projet « Transports '45 », le Conseil fédéral a formulé fin janvier 2026 une proposition visant à adapter le processus de planification des projets d'infrastructure ferroviaire qui va dans le sens des constats du CPA. Il souhaite à l'avenir intégrer les projets stratégiques dans une étape d'aménagement seulement lorsqu'ils sont au stade d'avant-projet (cf. chap. 2.1)⁵⁹.

2.2.2.2 Appréciation de la CdG-E

Délais et coûts figurant dans les messages

L'estimation des coûts et des délais figurant dans les messages intervient avant son traitement par les Chambres. Dans son rapport, le CPA constate cependant que les chiffres transmis sont systématiquement sous-estimés. Étant donné que l'adoption d'une étape d'aménagement par le parlement est contraignante pour la suite du projet, la CdG-E relève que cette décision repose donc sur des données qui ne sont pas adéquates, faussant ainsi la formation de l'opinion. Cet aspect sort cependant du cadre de l'évaluation du CPA, qui se focalise sur les étapes suivant la décision du Parlement. La commission constate néanmoins que l'OFT est conscient de la problématique relative au manque de précision de cette estimation. Elle salue les travaux lancés par l'office pour réviser le guide de calcul des coûts même si, comme le CPA, elle relève que cela permettra surtout de prévoir davantage de réserves, mais pas d'estimer plus précisément les coûts des projets.

La commission relève cependant une problématique de fond qui a tendance à peser sur l'ensemble du processus d'estimation des coûts, à savoir que les GI ont intérêt à minimiser les coûts avant la transmission du message car cela garantit qu'un maximum de projets soient validés par le Parlement selon l'enveloppe financière prévue. L'OFT, chargé de l'établissement du message et par la suite de la mise en œuvre de l'étape d'aménagement décidée, dépend largement des estimations réalisées en début de processus par les GI. Pour la CdG-E, il est essentiel que les estimations réalisées en vue de l'élaboration du message soient le plus réalistes et précises possibles.

En lien avec le projet « Transports '45 », la CdG-E salue la volonté du Conseil fédéral de faire appliquer davantage le principe de « design to cost » aux projets d'infrastructure.

⁵⁶ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.3

⁵⁷ Débat sur l'objet du Conseil fédéral « État d'avancement et modification des programmes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire et nouvelle stratégie à long terme (Perspective Rail 2050) » (23.055)

⁵⁸ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.3

⁵⁹ Transports'45 : la réponse aux besoins en mobilité de demain, communiqué de presse du Conseil fédéral du 28.1.2026

ture, c'est-à-dire que l'optimisation des coûts d'un projet soit encore davantage prise en compte dès les premières étapes de sa conception. Par ailleurs, la commission prend note que le Conseil fédéral envisage d'adapter le processus de planification en n'intégrant aux étapes d'aménagement que les projets disposant d'un avant-projet concret⁶⁰. Ainsi, le parlement devrait pouvoir disposer à l'avenir d'une base de décision plus précise et adéquate, notamment au niveau de l'estimation coûts. La CdG-E salue l'orientation générale donnée mais relève cependant que ce changement pourrait entraîner des conséquences importantes sur l'organisation et les processus internes de l'OFT ainsi que sur la coordination avec les GI. Par ailleurs, des questions se posent sur le calcul et le pilotage des coûts et des délais nécessaires à la réalisation de l'avant-projet.

La commission part du principe que ces aspects seront abordés par les commissions législatives concernées dans le cadre de leur traitement du projet « Transports '45 ». Elle renonce donc à formuler une recommandation sur ce point.

Suivi et identification des écarts de coûts

En revanche, la commission juge qu'il est nécessaire d'optimiser dès maintenant le suivi des coûts des projets par l'OFT. Afin d'éviter que l'office identifie trop tardivement les écarts de coûts dans les projets d'aménagement, il est déterminant qu'il puisse disposer rapidement et de manière transparente, de la part des GI, des informations nécessaires au suivi des coûts. Pour la CdG-E, il est du ressort de l'OFT d'insister pour obtenir ces informations, si nécessaire en augmentant la fréquence des comptes-rendus pour les projets les plus importants en termes de risques ou de coûts.

Par ailleurs, la commission estime que l'office doit être en mesure d'analyser les informations fournies par les GI rapidement et de manière critique. De son point de vue, attendre la fin de la phase d'étude de projet pour attribuer d'éventuels mandats de contrôle est souvent trop tard et n'est donc pas optimal. La CdG-E invite le Conseil fédéral à examiner si de telles études pourraient être réalisées plus tôt dans le processus de planification.

La CdG-E juge également important que le Conseil fédéral examine l'adéquation de l'approche de surveillance des projets axée sur les risques. Pour la commission, il est important de garantir que l'ensemble des projets bénéficie d'un suivi approprié par l'OFT, non seulement en fonction de leur importance, mais aussi proportionnellement aux risques associés, certains plus petits projets pouvant être négligés alors qu'ils peuvent être liés à des risques importants (cf. à ce sujet également chap. 2.3.1).

Recommandation n°3 Optimiser le suivi des coûts des projets d'infrastructure ferroviaire par l'OFT

La CdG-E invite le Conseil fédéral à s'assurer que l'OFT veille à toujours être informée des coûts des projets. La commission lui recommande également d'envisager d'attribuer des mandats de contrôle avant la fin de la phase d'étude de projet.

⁶⁰ Transports'45 : la réponse aux besoins en mobilité de demain, communiqué de presse du Conseil fédéral du 28.1.2026

Enfin, le Conseil fédéral est invité à s'assurer que la surveillance de l'OFT basée sur les risques tiennent également compte des risques de surcoûts de projets plus petits.

Pilotage et maîtrise des coûts

Enfin, la CdG-E constate que l'OFT dispose actuellement d'une marge de manœuvre limitée pour piloter et maîtriser les coûts lors de la réalisation de projets. L'évaluation du CPA montre que l'office examine autant que possible les causes des surcoûts et étudie les possibles mesures de réduction si elles existent⁶¹. Il n'est cependant pas en mesure de les imposer. La commission salue les efforts entrepris par l'OFT en 2020 et 2023 pour tenter de réduire les coûts mais regrette qu'ils n'aient eu que peu d'effet jusqu'à présent.

La CdG-E constate que, lors de surcoûts, l'OFT doit arbitrer entre une augmentation des dépenses, une prolongation des délais et le renoncement à certaines fonctionnalités du projet. En effet, les GI ont intérêt à réaliser les projets avec le cahier des charges souhaité et les délais prévus, plutôt que de respecter le cadre budgétaire. Par le passé le Parlement a par ailleurs approuvé les demandes d'augmentation de crédits en cas de surcoûts (voir ch. 2.1).

La commission est toutefois d'avis qu'une augmentation des coûts ne devrait en aucun cas être considérée comme la solution par défaut. Ainsi, la renonciation à certaines fonctionnalités devrait plus régulièrement être proposée au Parlement si cette option est jugée plus opportune. Dans les cas où une prolongation des délais peut permettre de réduire les coûts sans pour autant mettre en péril l'offre, cette option devrait aussi être examinée.

Dans ce contexte, la CdG-E estime également que le pilotage des projets par l'OFT en cas de surcoûts doit être renforcé. Elle se demande notamment s'il ne serait pas souhaitable, dans le cas où des surcoûts sont prévisibles, d'élaborer une base décisionnelle incluant une réduction d'offre avec ses conséquences pour la planification des infrastructures auprès des instances décisionnelles (DETEC, voire Conseil fédéral). Elle invite le Conseil fédéral à examiner cette option.

La commission part du principe que les mesures contribuant à améliorer l'estimation des coûts des projets dans les phases préalables de la planification (cf. plus haut) devraient également contribuer à réduire le nombre de cas de surcoûts ultérieurs importants et donc simplifier le pilotage des projets par l'OFT.

Recommandation n°4 Renforcer le pilotage de l'OFT en cas de surcoûts durant la planification des projets d'infrastructure ferroviaire.

⁶¹ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 3.3

La CdG-E invite le Conseil fédéral à renforcer le pilotage de l'OFT en cas de surcoûts durant la planification des projets. Une pesée d'intérêts équilibrée doit être réalisée entre l'augmentation des coûts, la renonciation à certaines fonctionnalités et, dans certains cas, la prolongation des délais ; sur cette base, l'option la plus opportune doit être proposée au Parlement. La commission invite par ailleurs le Conseil fédéral à examiner l'option que la pesée d'intérêts soit confiée au DETEC, voire au Conseil fédéral lui-même, dans les cas les plus importants.

2.3 Coordination entre aménagement, maintenance et développement de l'infrastructure au sein de l'OFT

2.3.1 Aménagement et maintenance

Dans le domaine de l'infrastructure ferroviaire, une différence est faite entre les mesures d'aménagement et de maintenance. Les mesures d'aménagement doivent servir à l'augmentation de la capacité et à la réduction du temps de parcours (art. 5 OCPF⁶²), tandis que les mesures de maintenance visent à maintenir l'infrastructure en bon état et l'adapter aux besoins du trafic ainsi qu'à l'état de la technique (art. 51, al. 3, LCdF). L'étape d'aménagement 2035 compte environ 200 projets d'aménagement et près de 6500 projets de maintenance sont en cours.

Les deux types de mesures sont souvent liés : ainsi, beaucoup de projets d'aménagement intègrent des travaux de maintenance, afin d'exploiter les synergies lors de la construction. Dans ce type de cas, la loi prévoit que les travaux de maintenance sont « subordonnés » à l'aménagement et sont dès lors financés par le budget d'aménagement⁶³. Par exemple, dans le cadre de l'aménagement d'une gare, le remplacement du toit de cette gare constitue une mesure de maintenance, inscrite dans la convention de mise en œuvre du projet⁶⁴. L'attribution d'un projet à l'une ou à l'autre catégorie a toutefois des conséquences non négligeables sur le mode de financement et le pilotage exercé par l'OFT. Une coordination importante est dès lors nécessaire.

Sur le plan du *financement*, le FIF permet de financer aussi bien l'aménagement que la maintenance de l'infrastructure ferroviaire. Cependant, les procédures diffèrent entre les deux domaines. D'un côté, le financement des mesures pour la maintenance est assuré par un plafond de dépenses adopté tous les quatre ans par le Parlement. Ces mesures sont ensuite fixées dans des conventions quadriennales (globales) sur les prestations entre l'OFT et les GI. De l'autre côté, les mesures d'aménagement sont financées par les décisions du Parlement concernant les différentes étapes d'aménagement présentées dans le message du Conseil fédéral. Les projets sélectionnés font ensuite l'objet de conventions de mise en œuvre conclues par l'OFT avec les GI concernés⁶⁵.

⁶² Ordonnance du 14.10.2015 sur les concessions, la planification et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCPF ; RS 742.120)

⁶³ Art. 48f, al. 2, LCdF

⁶⁴ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 4.1

⁶⁵ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 4.1

Entre la maintenance et l'aménagement, *la responsabilité du pilotage* au sein de l'OFT est également différente. Ainsi, comme prescrit par la RUBA, la section Grands projets assure un pilotage étroit des projets d'aménagement. En ce qui concerne les mesures de maintenance, l'office exerce une conduite plus globale : la section Réseau ferré, responsable pour ce domaine, ne pilote en effet ces mesures qu'au niveau de la convention quadriennale sur les prestations, non soumise aux directives de la RUBA⁶⁶.

2.3.1.1 Constatations du CPA

Le CPA arrive à la conclusion que les différences de conduite et de financement entre les mesures d'aménagement et de maintenance entraînent des difficultés de coordination, en particulier pour les projets d'aménagement qui comportent une part importante de maintenance⁶⁷. Cela peut avoir des conséquences sur la réalisation des objectifs du projet d'offre.

Mesures de maintenance non liées à l'aménagement

L'évaluation du CPA met ainsi en évidence que, pour certains projets d'aménagement comme l'agrandissement d'une gare, des travaux de maintenance (p. ex. le remplacement d'un poste d'aiguillage) peuvent représenter une part non-négligeable du projet au niveau financier mais ne sont pas directement liés à l'aménagement en tant que tel et ne peuvent donc pas être considérés comme lui étant subordonnés⁶⁸. Or, ces travaux de maintenance, parfois très coûteux, n'ont pas toujours été priorisés par le GI dans la convention quadriennale sur les prestations, qui fixe un plafond de dépenses. Dans ce type de cas, l'OFT n'exerce qu'une influence limitée sur la fixation des priorités en la matière car le pilotage de l'office est moins étroit pour les projets de maintenance. Le manque de financement pour la maintenance risque alors d'entraîner des retards dans l'aménagement. Tant les GI que l'OFT ont tout intérêt à éviter de telles situations, raison pour laquelle ils peuvent, dans certaines circonstances, se mettre d'accord pour qu'une partie de la maintenance soit financée dans le cadre du projet d'aménagement. Cela implique des surcoûts dans l'aménagement qui sont néanmoins régulièrement acceptés par le parlement lors de demandes de crédits supplémentaires. Selon le CPA, cela inciterait les GI à ne pas tenir suffisamment compte des coûts consécutifs à l'aménagement dans la planification des mesures de maintenance⁶⁹.

Mesures de maintenance liées à l'aménagement

Le CPA souligne par ailleurs que les coûts des travaux de maintenance directement liés à des projets d'aménagement sont eux aussi souvent sous-estimés. Ces coûts sont alors subordonnés aux coûts d'aménagement. La responsabilité de l'estimation revient aux GI, qui doivent indiquer les travaux de maintenance liés à l'aménagement dès l'étape de *planification* faisant suite à la décision du Parlement. Les sections Planifi-

⁶⁶ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 4.1

⁶⁷ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 4.1

⁶⁸ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 4.1

⁶⁹ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 4.1

cation et Grands projets de l'OFT consultent la section Réseau ferré mais celle-ci ne dispose pas de vue d'ensemble de la maintenance nécessaire à long terme⁷⁰ et n'est pas en mesure d'évaluer les indications fournies par les GI. La section Réseau ferré n'est pas davantage impliquée dans le processus.

Le CPA arrive à la conclusion qu'il n'y a actuellement aucun examen approfondi des estimations de coûts pour la maintenance lors de la planification des étapes d'aménagement. Un tel examen n'a lieu qu'ultérieurement, dans le cadre de l'*étude de projet* (cf. plus bas). Aux yeux du CPA, le risque est alors très élevé que des surcoûts apparaissent⁷¹.

Manque de clarté dans l'affectation des coûts

Le CPA estime aussi que, pour les projets dont une part est subordonnée à l'aménagement ou à la maintenance, l'affectation de leurs coûts à l'un ou l'autre n'est pas définie assez clairement⁷². La loi règle le financement des projets et prévoit que l'aménagement et la maintenance sont « subordonnés » l'un à l'autre en fonction des cas⁷³. Or, ni la loi ni l'ordonnance ne définit ce qui doit être entendu par « subordonné ». Seuls une notice interne de l'OFT et le standard de la branche en matière de direction financière et de contrôle de gestion de la convention de prestations fixent la limite maximale à un tiers des coûts du projet⁷⁴. Pour le CPA, l'absence de définition juridique de ce qui est considéré comme « subordonné » est problématique. Le CPA s'interroge également sur la pertinence de fixer cette limite à un tiers, qu'il juge élevée. Il estime que cela incite les GI à alléger leurs conventions quadriennales sur les prestations en subordonnant le plus possible la maintenance à l'aménagement, ce qui explique une partie des surcoûts dans les projets d'aménagement.

En lien avec ce point, le CPA constate en outre que l'examen approfondi par l'OFT des mesures de maintenance proposées par les GI (réalisés durant la phrase d'*étude de projet*) intervient trop tard. Selon la notice de l'OFT, les projets devraient être attribués définitivement à l'aménagement ou à la maintenance « aussitôt que possible mais au plus tard au stade de l'avant-projet ». L'évaluation du CPA montre toutefois que

⁷⁰ CDF (2023) : Audit de la planification et de la gestion des investissements sous l'angle de la priorité à accorder au maintien de la qualité de l'infrastructure, efk.admin.ch > Publications > Rapports > Thème > Transports et environnement > CDF-22273 > Audit de la planification et de la gestion des investissements sous l'angle de la priorité à accorder au maintien de la qualité de l'infrastructure

⁷¹ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 4.1

⁷² Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 4.1

⁷³ Selon la loi, « les travaux de maintenance subordonnés à l'aménagement » sont financés dans le cadre des conventions de mise en œuvre, c'est-à-dire par le budget d'aménagement (art. 48f, al. 2, LCdF). À l'inverse, « les travaux d'aménagement subordonnés à la maintenance » sont financés dans le cadre des conventions sur les prestations, c'est-à-dire par le budget de maintenance (art. 51, al. 2, LCdF).

⁷⁴ Les projets d'aménagement pour lesquels la part de maintenance est inférieure à un tiers des coûts attendus sont entièrement attribués à l'aménagement. À l'inverse, les projets dont la part d'aménagement est inférieure à un tiers sont entièrement attribués à la maintenance. OFT (2014) : Notice explicative Tri CP/CMGE, www.bav.admin.ch > Thèmes généraux > Auxiliaires de travail > Notices explicatives > Notices explicatives supplémentaires > Notice explicative Tri CP/CMGE ; voir également Standard de la branche du 31 mai 2024. Direction financière et contrôle de gestion de la convention de prestations de l'Union des transports publics suisses (2^{ème} édition)

les projets ne sont définitivement attribués qu’au stade de l’avant-projet, voire plus tard.⁷⁵ Les surcoûts liés à la maintenance apparaissent dès lors souvent à un moment où il n’est plus possible d’intervenir.

Actuellement, les projets d’aménagement pour lesquels la part de maintenance est inférieure à un tiers des coûts attendus sont entièrement attribués à l’aménagement. À l’inverse, les projets dont la part d’aménagement est inférieure à un tiers sont entièrement attribués à la maintenance. Cependant, le CPA estime que, dans les cas où le niveau de répartition des coûts de maintenance et d’aménagement se situe entre un tiers et deux tiers (p. ex. 40% et 60%), les critères de décision de l’OFT ne sont pas transparents. Dans son rapport, le CPA montre que, selon les GI, l’attribution des projets dans un tel cas n’est ni uniforme, ni compréhensible. À l’interne de l’office, cette marge de manœuvre est en revanche jugée positivement, car elle permet d’attribuer certains projets nécessitant un pilotage étroit à la catégorie des projets d’aménagement. Au vu de la portée financière de cette décision pour les GI, le CPA estime cependant que les bases existantes sont insuffisantes et peu compréhensibles⁷⁶.

La surveillance distincte ne tient pas compte des risques

Pour terminer, le CPA constate que la surveillance distincte entre les projets d’aménagement et de maintenance ne tient pas compte des risques⁷⁷. Ainsi, les projets d’aménagement sont étroitement pilotés par la section Grands projets, indifféremment de leur taille, et l’OFT fait rarement usage de la possibilité d’alléger le pilotage des projets présentant de faibles risques, alors même que la RUBA le permettrait. À l’inverse, la section Réseau ferré n’exerce qu’un pilotage global et une influence limitée sur les projets de maintenance ; l’OFT suit certes de plus près les projets de maintenance présentant des risques élevés, mais le pilotage reste moins étroit que pour les projets d’aménagement. Pour compenser ce déséquilibre, l’OFT a tendance à affecter certains projets mixtes à la catégorie des projets d’aménagement, précisément pour garantir un suivi plus étroit. La nécessité de pilotage est donc un critère important pour décider de l’attribution des projets. Cela ne correspond cependant pas aux bases légales, qui prévoient que seule la part respective des coûts de l’aménagement et de la maintenance doit déterminer l’attribution et non les risques⁷⁸.

Le CPA arrive à la conclusion que les critères pour déterminer le degré de surveillance des projets devraient être plus clairement définis. Il souligne que les bases légales permettraient à l’OFT d’adapter le suivi de certains projets en fonction des risques, indépendamment de l’affectation à l’aménagement ou à la maintenance. L’office n’en fait toutefois pas suffisamment usage. Du point de vue du CPA, privilégier une approche davantage axée sur les risques permettrait non seulement de surveiller plus étroitement certains projets de maintenance, mais aussi d’alléger la surveillance sur les projets d’aménagement à risque faible⁷⁹.

⁷⁵ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 4.1

⁷⁶ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 4.1

⁷⁷ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 4.2

⁷⁸ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 4.2

⁷⁹ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 4.2

2.3.1.2 Appréciation de la CdG-E

À court terme, la CdG-E estime que des améliorations doivent être apportées, dans le cadre légal actuel, concernant la distinction entre les mesures d'aménagement et de maintenance par l'OFT ainsi que leur coordination.

Premièrement, la coordination interne à l'OFT entre les sections chargées de l'aménagement (Grands projets) et celle chargées de la maintenance (Réseau ferré) doit être renforcée, pour évaluer le plus tôt et aussi précisément possible la répartition des coûts des projets entre maintenance et aménagement. La CdG-E juge important qu'une telle évaluation ait lieu plus tôt dans le processus de planification, et non pas seulement au stade de l'avant-projet.

Deuxièmement, la commission juge que les critères d'attribution des coûts d'un projet à l'aménagement ou à la maintenance doivent être plus clairement définis. La définition juridique de la subordination entre aménagement et maintenance (seuil déterminant) devrait être fixée au niveau de la loi ou de l'ordonnance. Par ailleurs, l'OFT devrait préciser dans une directive comment l'attribution des projets est réglée lorsque la part respective de maintenance et d'aménagement se situe entre un tiers et deux tiers (p. ex. 40% et 60%). La CdG-E comprend certes la nécessité que l'office dispose d'une certaine marge de manœuvre dans le suivi qu'il accorde à ce type de projets. Toutefois, elle estime que ce point ne devrait pas être réglé par l'attribution (parfois peu compréhensible) de certains projets aux catégories « aménagement » ou « maintenance », mais davantage par une gestion globale des projets plus orientée sur les risques.

Troisièmement, dans ce contexte, la CdG-E invite l'OFT à utiliser les possibilités légales existantes pour privilégier un suivi des projets davantage orienté sur les risques. De son point de vue, les projets d'aménagement présentant de faibles risques devraient faire l'objet d'un suivi allégé, tandis que les projets de maintenance avec de grands risques devraient bénéficier d'une surveillance renforcée. Pour cela, une coordination étroite entre les sections concernées de l'OFT est nécessaire tout au long de la planification et de la réalisation des projets.

Recommandation n°5 Améliorer la coordination entre les mesures d'aménagement et de maintenance par l'OFT

La CdG-E invite le Conseil fédéral à apporter des améliorations à la coordination entre les mesures d'aménagement et de maintenance par l'OFT. Elle le prie en particulier d'examiner les mesures suivantes :

- Renforcer la coordination interne entre les sections chargées de l'aménagement et celle chargées de la maintenance afin de garantir que la répartition des coûts des projets entre maintenance et aménagement soit effectuée aussi tôt et précisément que possible.
- Définir plus clairement les critères d'attribution des coûts d'un projet à l'aménagement ou à la maintenance, notamment en fixant une définition juridique de la subordination entre aménagement et maintenance au niveau de la loi ou de l'ordonnance. Par ailleurs, l'attribution de projets

lorsque la part respective de maintenance et d'aménagement se situe entre un tiers et deux tiers devrait également être précisé dans une directive de l'OFT.

- Appliquer un suivi des projets davantage axé sur les risques, garanti par une coordination étroite entre les sections concernées de l'OFT.

Sur le plan général, la CdG-E constate qu'un certain nombre de problèmes de fond identifiés par le CPA dans le pilotage et la surveillance des projets d'infrastructure ferroviaire sont liés à la distinction fondamentale prévue dans la législation entre l'aménagement et la maintenance. Il ressort de l'évaluation que cette distinction fait l'objet de critiques tant de la part des GI que de l'OFT. En effet, elle implique une différenciation dans le financement, le suivi et le pilotage des projets. Cela complexifie passablement les processus et nécessite une grande coordination. Par ailleurs, cela mène à un manque de cohérence dans la surveillance de l'OFT et, dans certains cas, à des surcoûts.

Pour la commission, ces constatations interrogent sur la nécessité d'un tel système distinct. Elle juge nécessaire que le Conseil fédéral profite des réflexions globales actuelles concernant le développement de l'infrastructure ferroviaire pour examiner sur le fond s'il est approprié que les mesures d'aménagement et de maintenance continuent à faire l'objet de procédures de financement, d'approbation et de conduite séparées. Elle estime qu'il serait opportun d'examiner si d'autres solutions pourraient être envisagées, afin de garantir une conduite plus cohérente (p. ex. un système global de financement et de pilotage regroupant l'ensemble des projets de maintenance et d'infrastructure). Cette réflexion se justifie d'autant plus que le financement de l'ensemble des mesures est assuré par le FIF. Dans ce contexte, la commission a décidé de déposer le postulat ci-après.

Postulat n°1

Evaluation du système dual pour le financement, le pilotage et la surveillance des projets d'infrastructure ferroviaire

Le Conseil fédéral est chargé d'évaluer si le système dual actuellement en vigueur pour le financement, le pilotage et la surveillance des projets d'infrastructure ferroviaire (projets d'aménagement d'un côté et projets de maintenance de l'infrastructure de l'autre) est toujours approprié.

Dans ce cadre, le Conseil fédéral est chargé :

1. de présenter les forces et les faiblesses du système dual actuel, au regard des expériences pratiques de ces dernières années ;
2. d'examiner si des optimisations doivent être apportées aux bases légales actuelles (précisions concernant la distinction entre mesures d'aménagement et mesures de maintenance) ;

3. d'examiner si des solutions alternatives sont envisageables pour garantir une conduite globale plus cohérente des projets d'aménagement et de maintenance de l'infrastructure (p. ex. en regroupant les deux types de projets).

2.3.2 Développement de l'infrastructure

2.3.2.1 Constatations du CPA

Les étapes d'aménagement se fondent sur un *projet d'offre*, qui détermine le développement de l'infrastructure visé une fois les projets terminés. Les projets prévus dans l'étape d'aménagement doivent contenir des *fonctionnalités*, afin que l'offre visée puisse effectivement être mise en œuvre (p. ex. cadence des trains au quart d'heure)⁸⁰.

Le CPA arrive à la conclusion que, globalement, les projets d'aménagement sont bien axés sur le développement de l'offre ferroviaire décidé par le Parlement. La coordination entre les sections Planification et Grands projets de l'OFT est bonne et des échanges réguliers ont lieu⁸¹. Étant donné que près de dix ans s'écoulent entre l'élaboration du message et la réalisation des projets, les fonctionnalités des différents projets sont régulièrement réexaminées par la section Planification.⁸²

Suite à l'analyse du CPA, les surcoûts annoncés en 2024 par l'OFT pour la réalisation du projet d'offre 2035 ne sont pas liés à une coordination insuffisante au sein de l'office⁸³. Ils s'expliquent avant tout par le fait que les GI sous-estiment les coûts et que l'OFT ne dispose pas de mesures efficaces pour piloter les projets sur le plan financier (cf. ch. 2.2.2).

En revanche, le CPA estime que les bases ne sont pas assez concrètes pour axer l'aménagement actuel vers un développement à plus long terme. Bien que le Conseil fédéral ait défini la « Perspective Rail 2050 »⁸⁴ en 2023, assortie d'une concrétisation territoriale, ces documents ne sont pas jugés assez concrets par les collaboratrices et collaborateurs de l'OFT ainsi que par les cantons. Ils jugent que cela ne permet pas de garantir que les projets actuels répondront aux exigences futures. Le CPA constate malgré tout que les acteurs s'efforcent, dans le cadre des différents projets, de concevoir l'infrastructure de manière à pouvoir y intégrer d'éventuels développements⁸⁵.

⁸⁰ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 4.3

⁸¹ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 4.3. Selon le CPA, il arrive parfois que certaines adaptations discutées avec les GI par la section Planification lors de la consolidation du projet d'offre ne soient pas communiquées à la section Grands projets. La coordination est toutefois jugée globalement positivement.

⁸² Par exemple, à la suite de l'abandon du système de compensation du roulis pour les trains à deux étages des CFF en 2022, le projet d'offre 2035 a été adapté en conséquence.

⁸³ Quelques personnes interrogées par le CPA ont toutefois estimé que la section Planification n'aurait pas tiré les leçons des surcoûts lors des études de projets antérieurs. Le CPA n'a pas pu confirmer ces affirmations. Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 4.3

⁸⁴ Perspective RAIL 2050, www.bav.admin.ch > Moyens de transport > Chemin de fer > Programmes d'aménagement > Perspective RAIL 2050 (consulté le 4.2.2026)

⁸⁵ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 4.3

Le rapport du CPA met aussi en évidence une grande incertitude des différents acteurs concernant le développement futur de l'aménagement ferroviaire et son financement. Pour le moment, aucun projet d'offre ne fait suite à l'étape d'aménagement 2035 et le financement de cette dernière n'est pas assuré en l'état. Le CPA estime que ce cadre financier doit être clarifié avant que l'OFT élabore un nouveau projet d'offre⁸⁶. Il constate à ce propos que le DETEC et l'OFT mènent différentes clarifications, notamment dans le cadre du projet « Transports '45 » (cf. ch. 1.2). Le CPA ne peut toutefois pas évaluer dans quelle mesure ces travaux pourront encore garantir que l'étape d'aménagement 2035, en cours, sera axée sur le développement à plus long terme.

Depuis la conclusion de l'étude du CPA au printemps 2025, de nouveaux développements sont intervenus : ainsi, fin janvier 2026, le Conseil fédéral a fixé, sur la base d'une expertise

La période examinée par le CPA dans son rapport s'achevait au printemps 2025. Depuis, le dossier a connu de nouvelles évolutions. Fin janvier 2026, le Conseil fédéral a ainsi fixé les grandes lignes de l'aménagement des infrastructures de transport jusqu'en 2045 en se basant sur une expertise de l'EPFZ (cf. chap. 1.2). Il y formule notamment des propositions concernant le financement futur de l'aménagement ferroviaire et prévoit une priorisation des projets dans la perspective du futur projet d'offre à l'horizon 2045.

Par la suite, le DETEC a indiqué à la CdG-N qu'il souhaitait privilégier davantage une « approche envisageant un aménagement progressif du réseau ferroviaire, fondé sur des horizons d'offre et de réalisation »⁸⁷. Le département a par ailleurs précisé qu'il avait tenu compte, dans sa priorisation, du fait que les projets d'infrastructure doivent être alignés sur un projet d'offre viable, ce qui l'a mené à retenir malgré tout, pour 2035, certains projets que l'étude de l'EPFZ ne considérait pas comme prioritaires.

2.3.2.2 Appréciation de la CdG-E

Aux yeux de la CdG-E, il est important que les autorités fédérales ainsi que tous les acteurs concernés puissent disposer d'une perspective concrète et à long terme du développement de l'infrastructure ferroviaire, afin d'orienter les travaux d'aménagement de manière cohérente. Les enseignements des retards et des surcoûts doivent également être pris en compte. La commission juge prioritaire que le Conseil fédéral clarifie les incertitudes concernant les perspectives de développement de l'infrastructure ferroviaire ainsi que son financement.

Dans ce contexte, la CdG-E salue le fait que le Conseil fédéral ait formulé, en janvier 2026, des propositions relatives au financement futur de l'infrastructure et les premiers jalons d'un développement ferroviaire à l'horizon 2045. Elle juge positivement la volonté du Conseil fédéral de privilégier une approche d'aménagement progressive alignée sur un horizon d'offre concret. Elle salue également la volonté du Conseil fédéral de veiller à ce que les projets d'infrastructure prioritaires s'inscrivent dans la

⁸⁶ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 4.4

⁸⁷ Lettre du DETEC à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N du 29.1.2026 (*non publiée*)

mise en place d'une offre ferroviaire fonctionnelle, permettant ainsi d'anticiper, dans une certaine mesure, les besoins et aménagements futurs⁸⁸. Même s'il n'appartient pas à la commission d'émettre une appréciation politique sur ces propositions, elle note que le Conseil fédéral est conscient de cette problématique et qu'il a lancé différents travaux visant à une amélioration de la situation.

Dans leur état actuel, ces propositions balisent l'orientation que le Conseil fédéral souhaite donner au développement ferroviaire à moyen et long terme. La CdG-E estime cependant nécessaire que les futures offres et étapes d'aménagement puissent se fonder sur une vision claire et concrète du développement de l'infrastructure, garantissant que les besoins des aménagements futurs aient été anticipés. Elle invite le Conseil fédéral à s'en assurer dans le cadre de ses travaux et à poursuivre les efforts déjà entrepris en fixant des objectifs concrets aux futurs projets d'aménagement. Pour la commission, le but est que les projets d'aménagement actuels soient le mieux possible articulés avec les besoins futurs. Dans ce cadre, elle relève également que les Chambres ont adopté, à l'été 2025 et au printemps 2026, deux motions demandant au Conseil fédéral de concrétiser une vision à long terme au plus tard dans son message 2030⁸⁹.

Recommandation n°6 Mieux axer le développement de l'aménagement sur les objectifs à long terme

La CdG-E invite le Conseil fédéral à s'assurer que le développement de l'aménagement ferroviaire soit davantage orienté sur le long terme. Il s'agit notamment de fixer des objectifs concrets en veillant à articuler du mieux possible les projets d'aménagement actuels et les besoins et aménagements futurs.

2.4 Coordination entre l'OFT et les autres acteurs

2.4.1 Coordination avec les gestionnaires d'infrastructure

2.4.1.1 Constatations du CPA

Pour le CPA, les tâches et compétences de l'OFT et des GI pour la gestion des projets d'infrastructure ferroviaire sont clairement définies et la collaboration aux interfaces est claire. De plus, les organes de pilotage bilatéraux entre l'OFT et les GI jouent leur rôle lorsque des questions sont en suspens, permettant de trouver rapidement une solution⁹⁰.

Les résultats du CPA montrent que la collaboration entre l'OFT et les GI est généralement bonne et constructive⁹¹. Les acteurs la jugent bien organisée et efficiente.

⁸⁸ Lettre du DETEC à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-N du 29.1.2026 (*non publiée*)

⁸⁹ Mo. Broulis 24.4037 « Développer un concept d'offre 2050 à l'échelle nationale et internationale » du 26.9.2024 et Mo. Tuosto « Développer un concept d'offre 2050 à l'échelle nationale et internationale » du 26.9.2024

⁹⁰ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 5.1

⁹¹ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 5.2

Néanmoins, dans le cadre de certains projets qui connaissent des problèmes (p. ex. gare de Lausanne), le CPA note que cette collaboration peut être mise à mal⁹². Les GI ont parfois également manqué de transparence au sujet de l'évolution des coûts dans certains projets (cf. chap. 2.2.2). Globalement toutefois, les études de cas et l'enquête en ligne réalisées par le CPA montrent que la collaboration fonctionne bien. Par ailleurs, l'OFT et les GI jugent les dispositions de la RUBA utiles pour la collaboration ; celles-ci sont respectées par toutes les parties prenantes. De la même manière, la collaboration au sein des organes de pilotage est jugée globalement adéquate⁹³.

Le CPA relève néanmoins un potentiel d'amélioration sur certains points. Il ressort notamment du rapport que les GI estiment que l'OFT demande parfois des clarifications inutiles et remet en question certains résultats des contrôles qu'ils ont effectués, ce qui retarde les projets selon eux. Ils souhaiteraient que l'OFT leur fasse davantage confiance sur ces aspects. L'enquête du CPA montre toutefois que l'OFT fait beaucoup d'efforts pour apporter des optimisations⁹⁴. Le CPA estime globalement que l'office, en réexaminant certains documents des GI, assume pleinement sa fonction de surveillance, même si ces contrôles peuvent impliquer certains retards. Il n'a par ailleurs pas identifié de révisions menées par l'OFT se révélant manifestement inutiles⁹⁵.

2.4.1.2 Appréciation de la CdG-E

Sur la base du rapport du CPA, la CdG-E tire un bilan positif et salue la bonne collaboration entre l'OFT et les GI. Les différents organes bilatéraux et les directives telles que la RUBA garantissent ce bon fonctionnement. Pour la commission, il est essentiel que l'OFT assume son rôle de conduite et de surveillance de manière critique et assidue, même si cela peut mener à certains délais. L'évaluation du CPA ne livre par ailleurs aucun indice laissant penser que la surveillance de l'OFT soit exercée de façon disproportionnée.

La CdG-E invite l'OFT et les GI à continuer à entretenir une collaboration positive et constructive, orientée sur la recherche de solutions et la transparence mutuelle.

2.4.2 Implication des cantons et des communes

2.4.2.1 Constatations du CPA

Compétences concernant l'implication des cantons et des communes

Tandis que les bases légales prévoient que l'OFT est responsable de *l'information des cantons* sur l'état de l'aménagement (art. 32, al. 3, OCPF), les tâches des GI à ce sujet ne sont cependant pas décrites de manière suffisamment explicite dans les bases légales et dans la RUBA⁹⁶. Il paraît pourtant clair pour les collaboratrices et collabora-

⁹² Agrandissement de la gare de Lausanne : enseignements tirés du point de vue de la haute surveillance parlementaire, rapport de la CdG-N du 23.1.2025 (FF 2025 411)

⁹³ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 5.2

⁹⁴ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 5.2

⁹⁵ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 5.2

⁹⁶ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 6.1

teurs de l'OFT et des GI interrogés par le CPA que les GI portent la responsabilité de se concerter avec les cantons et les communes, en particulier concernant les répercussions des projets d'aménagement. Cela n'est toutefois pas mentionné de façon suffisamment explicite dans la RUBA.

Par ailleurs, les responsabilités sont moins claires en ce qui concerne les *demandes des cantons et des communes pour l'adaptation des projets* (p. ex. lorsque ceux-ci demandent des mesures d'aménagement supplémentaire ou de substitution). Tant la Confédération que les GI jouent un rôle dans le traitement de telles demandes. Cependant, la procédure applicable n'est pas clairement réglée. Il n'y a pas de compréhension commune tant à l'OFT qu'au sein des GI quant à savoir qui est compétent pour traiter ces demandes, et les cantons et communes ne savent pas à qui les adresser. La vérification par les GI de la faisabilité des mesures demandées n'est pas non plus réglée de manière explicite. L'évaluation du CPA montre qu'une seule étape semble claire pour toutes les parties prenantes, à savoir l'attribution à l'OFT de l'étape d'examen des demandes⁹⁷. Ce manque de clarté a une influence fortement négative sur la satisfaction des cantons et des communes.

Au sein de l'OFT même, des différences de point de vue existent concernant l'étendue de la compétence de l'office au sujet des demandes des cantons et des communes. Certains collaborateurs estiment qu'elle se limite à la mise en œuvre de mesures ayant un impact financier, tandis que d'autres considèrent que la responsabilité de l'OFT est plus large, l'office devant également s'assurer que la coordination entre les GI et les cantons et communes fonctionne. Le CPA constate que cette différence d'appréciation du rôle de l'OFT par ses collaborateurs a un impact sur la pratique en matière d'implication des cantons et des communes. Certains collaborateurs jugent préférable de les informer et les impliquer le moins possible, les redirigeant systématiquement vers les GI. D'autres considèrent qu'intégrer les cantons et les communes le plus tôt possible est opportun afin de réduire les désaccords ultérieurs⁹⁸.

Information des cantons et des communes sur l'état des projets

La RUBA prévoit différents organes servant à impliquer les cantons concernés par les projets (Comité de pilotage et Comité de coordination) ainsi que les communes disposant de gares de jonction (organisations de nœuds)⁹⁹. Ils sont dès lors informés régulièrement sur l'état des projets. Les autres communes concernées par des projets d'aménagement sont censées être informées par leur canton et les GI¹⁰⁰.

Les études de cas menées par le CPA montrent que les informations nécessaires sont transmises aux cantons ; ces derniers en sont majoritairement satisfaits. L'OFT et les GI portent également un jugement globalement positif sur les organes correspondants. Certains GI estiment toutefois que la taille du Comité de pilotage est trop grande, la

⁹⁷ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 6.1

⁹⁸ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 6.1

⁹⁹ Le *Comité de coordination* et le *Comité de pilotage* sont deux organes de pilotage créés pour chacune des six régions de planification, afin de permettre aux cantons de s'impliquer dans les projets d'infrastructure ferroviaire. Les *organisations de nœud* permettent l'implication et l'information des communes disposant d'une grande gare et des cantons. Pour une présentation détaillée des différents organes, voir Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 2.4

¹⁰⁰ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 6.2

même remarque est faite par certains cantons concernant le Comité de coordination. Dans son rapport, le CPA juge que ces deux organes de pilotage sont opportuns pour permettre à l'OFT d'informer les cantons de l'avancement de l'aménagement. La même appréciation est portée au sujet des organisations de nœuds : l'analyse du CPA montre qu'elles permettent une information adéquate des cantons et communes et que leur structure est appropriée¹⁰¹.

En revanche, le CPA relève que les communes qui ne sont pas représentées dans une organisation de nœuds ne sont pas toujours informées de manière opportune. Alors que cette tâche devrait être effectuée par les GI et les cantons, il s'avère que la pratique d'information des cantons vis-à-vis des communes est très variable et que celle des GI n'est pas toujours jugée adéquate par les communes¹⁰².

Organes pour le traitement des demandes des cantons et des communes

Dans son rapport, le CPA arrive à la conclusion que le Comité de pilotage et le Comité de coordination ne sont pas vraiment adaptés pour le traitement des demandes des cantons et des communes concernant les projets d'aménagement¹⁰³. L'OFT et les GI considèrent en effet que le but de ces organes se limite à l'information ; peu de temps est dégagé lors des réunions pour discuter des différents projets. Les études de cas du CPA montrent que, dans la pratique, les cantons ont tendance à ne pas présenter leurs demandes dans le cadre de ces comités, car ils considèrent que ces canaux ne sont pas appropriés. Dès lors, les cantons privilégient plutôt des contacts directs et bilatéraux avec l'OFT. Ces contacts ne sont cependant pas prévus dans les prescriptions de l'OFT.

En ce qui concerne les communes, une différence existe dans le traitement des demandes entre les communes qui participent aux organisations de nœuds et celles qui n'y sont pas représentées. Les premières ont la possibilité d'y faire part directement de leurs demandes à l'OFT, pratique jugée opportune par l'ensemble des parties prenantes. En revanche, pour les secondes, la RUBA ne prévoit aucun contact direct avec l'OFT. L'enquête du CPA montre que ces communes souhaiteraient disposer de possibilités de faire part de leurs demandes. Certaines prennent parfois contact de manière bilatérale avec l'office et les GI, bien que cela ne soit pas prévu. Pour l'OFT et les GI, le traitement des demandes des communes se fait de façon appropriée. Le CPA constate toutefois que l'approche consistant à ce que les cantons défendent les demandes des communes auprès de l'OFT et des GI ne fonctionne pas. Selon le CPA, le Comité de pilotage prévu à cet effet n'est en effet pas opportun pour faire valoir de telles demandes¹⁰⁴.

Processus pour le traitement des demandes des cantons et des communes

Il ressort de l'évaluation du CPA que les pratiques en matière de traitement des demandes des cantons et communes ne sont pas uniformes. Certaines communes sont en contact exclusivement avec les GI, d'autres avec l'OFT, d'autres encore n'ont aucun contact avec l'un ou l'autre¹⁰⁵. Pour le CPA, cette situation s'explique par la ré-

¹⁰¹ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 6.2

¹⁰² Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 6.2

¹⁰³ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 6.3

¹⁰⁴ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 6.3

¹⁰⁵ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 6.3

partition peu claire des compétences et les visions différentes au sein de l'OFT concernant le traitement à accorder à ces demandes (cf. plus haut). Les cantons et les communes indiquent notamment que le traitement de leurs demandes dépend beaucoup des personnes compétentes au sein de l'OFT et des GI.

Par ailleurs, le CPA constate que les cantons et les communes ne comprennent pas toujours les justifications des décisions prises par l'OFT et les GI concernant leurs demandes¹⁰⁶. Une partie d'entre eux déplore un manque de transparence et des explications peu claires. De plus, ils estiment que leurs demandes ne sont pas prises en compte de manière adéquate dans les décisions. Globalement, les cantons et communes sont convaincus que leur implication permettrait d'apporter une plus-value dans la conduite des projets.

À l'inverse, les GI et l'OFT jugent la communication de l'OFT globalement adéquate. Il ne semble toutefois pas clairement défini à qui, de l'OFT ou des GI, revient la responsabilité principale de communiquer les décisions. L'OFT estime par ailleurs qu'il se penche de manière adéquate sur les demandes des cantons et des communes et s'efforce de trouver des solutions acceptables. Les GI sont aussi globalement positifs sur ce point même s'ils identifient un potentiel d'amélioration¹⁰⁷.

Ces constatations reflètent la différence de perspective sur l'implication des cantons et des communes. La moitié des personnes interrogées des GI et de l'OFT estiment que les demandes des cantons et des communes est la cause principale des coûts et des retards dans les différents projets d'aménagement. Les résultats du CPA montrent toutefois aussi qu'une moitié des personnes estime que ces demandes apportent une expertise supplémentaire et contribuent à améliorer la qualité des projets. Les cantons et communes sont, quant à eux, globalement convaincus qu'ils apportent un savoir-faire important et pertinent. De l'avis du CPA, l'implication des cantons et des communes peut certes mener à des retards, mais elle peut aussi avoir des avantages. Il n'est en revanche pas en mesure d'évaluer de manière définitive si cette implication permet d'aboutir à de meilleures solutions pour l'aménagement ferroviaire¹⁰⁸.

2.4.2.2 **Appréciation de la CdG-E**

La CdG-E considère qu'il est important que l'*implication des cantons et des communes* dans les projets d'infrastructure ferroviaire soit garantie conformément au cadre légal. Même si cela peut mener à des retards, elle estime que cette implication permet de résoudre certains blocages potentiels de manière précoce dans les projets. De l'avis de la commission, dans le contexte du système fédéraliste suisse, la prise en compte de l'expertise des cantons et des communes est essentielle, en particulier dans des projets de grande envergure et réunissant un nombre d'acteurs important.

Dans ce cadre, la commission juge premièrement qu'il est nécessaire de clarifier les *responsabilités respectives de l'OFT et des GI* concernant les demandes des cantons et des communes. Il s'agit en particulier de définir qui, de l'OFT ou des GI, assume la responsabilité de la réception des demandes, leur traitement et leur examen, ainsi

¹⁰⁶ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 6.3

¹⁰⁷ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 6.3

¹⁰⁸ Évaluation du CPA du 23.10.2025, ch. 6.3

qu'à qui revient la décision et sa communication au canton concerné, resp. à la commune concernée. La commission invite le Conseil fédéral à fixer ces éléments plus clairement au niveau de la législation et/ou des directives pertinentes et de les communiquer aux cantons et communes.

La CdG-E note avec satisfaction que les organes de coordination existants pour informer les cantons et les communes disposant de gares de liaison semblent globalement efficaces et sont jugés positivement par les acteurs. Elle est toutefois d'avis que *l'information des communes qui ne sont pas représentées dans les organisations de næuds* doit être améliorée. Elle prie le Conseil fédéral de s'assurer que la pratique des cantons et des GI soit plus homogène à leur égard ou d'établir une structure d'information directe à l'OFT qui leur est destinée.

Enfin, la commission estime que des améliorations doivent être apportées au *processus pour le traitement des demandes des cantons et des communes*. En particulier, il s'agit de clarifier à qui et selon quelle procédure les cantons et communes doivent adresser leurs demandes ; en l'état actuel, les organes de coordination ne semblent pas constituer une plateforme adéquate à cet effet. A cet égard, la CdG-E invite le Conseil fédéral à examiner notamment la mise en place d'un système de guichet unique auprès de l'OFT, aux compétences réglées et communiquées activement auprès des acteurs. La commission juge aussi globalement nécessaire que l'OFT établisse, en collaboration avec les GI, des lignes directrices concernant le traitement des demandes des cantons et des communes, et la manière dont les décisions leur sont communiquées et justifiées, en veillant en particulier aux aspects de compréhension et de transparence.

Recommandation n°7 Améliorer l'implication des cantons et des communes dans les projets d'aménagement ferroviaires

La CdG-E invite le Conseil fédéral à améliorer l'implication des cantons et les communes, afin que celle-ci soit conforme au cadre légal et aux principes du fédéralisme.

Premièrement, elle l'invite à clarifier les compétences et responsabilités respectives de l'OFT et des GI en matière d'information des cantons et des communes et de traitement des demandes, et à fixer les règles correspondantes au niveau de la législation et/ou des directives pertinentes.

Deuxièmement, elle l'invite à garantir que l'information des communes qui ne disposent pas de gare de liaison soit assurée.

Troisièmement, elle l'invite à examiner comment le processus de traitement des demandes des cantons et des communes (dépôt des demandes, traitement, prise de décision, communication) peut être amélioré, par exemple en instaurant un système de guichet unique auprès de l'OFT.

3 Conclusions et prochaines étapes

La CdG-E, sur la base de l'évaluation du CPA et de ses propres travaux, arrive à la conclusion que la pratique de l'OFT en matière de pilotage et de surveillance des projets d'infrastructure ferroviaire est globalement efficiente. Elle relève par ailleurs que l'office est conscient des problématiques de surcoûts et de retards qui se présentent régulièrement et qu'il a lancé plusieurs travaux afin d'améliorer le suivi et le pilotage des projets. De plus, la collaboration de l'office avec les GI à travers les différents organes bilatéraux est globalement bonne et constructive, et les compétences clairement définies. Dans la perspective du développement futur de l'infrastructure ferroviaire, la commission a également pris connaissance avec satisfaction que le Conseil fédéral formule différentes propositions relatives au financement futur de l'infrastructure et au pilotage des projets ainsi que des premiers jalons d'un développement ferroviaire à l'horizon 2045.

La CdG-E juge que des améliorations sont néanmoins nécessaires à différents niveaux afin d'optimiser la planification de l'infrastructure ferroviaire dans le cadre légal existant. Au moyen de sept recommandations, la commission invite le Conseil fédéral à prendre des mesures sur les aspects suivants :

- *Distinction des rôles de pilotage et de surveillance* au sein de la section Grands Projets (recommandation n°1) et *indépendance des sections Autorisations* (recommandation n°2)
- *Optimisation du suivi des coûts* par l'OFT (recommandation n°3) et *renforcement du pilotage* en cas de surcoûts (recommandation n°4)
- *Coordination plus efficace entre les mesures de maintenance et d'aménagement* au sein de l'OFT (recommandation n°5)
- *Orientation renforcée de l'aménagement* sur les développements à long terme (recommandation n°6)
- *Prise en compte adéquate des cantons et des communes* dans les projets d'aménagement ferroviaire (recommandation n°7)

Enfin, la CdG-E constate que certaines faiblesses dans le pilotage et la surveillance de l'OFT sont liées à des problèmes structurels. L'évaluation met notamment en évidence les biais impliqués par le système dual pour le financement, le pilotage et la surveillance des projets d'infrastructure ferroviaire (aménagement d'un côté, maintenance de l'autre). La CdG-E juge nécessaire que l'adéquation de ce système soit analysée. Pour la commission, les réflexions actuelles menées par le Conseil fédéral au sujet du développement futur de l'infrastructure ferroviaire représentent justement une opportunité d'examiner si des optimisations ou des solutions alternatives sont possibles à ce sujet, ceci afin de garantir une conduite plus cohérente des projets d'infrastructure. Elle a décidé de déposer un postulat dans ce sens.

La CdG-E prie le Conseil fédéral de prendre position sur les constatations et les recommandations du présent rapport ainsi que sur le rapport d'évaluation du CPA d'ici au 26 août 2026. Elle le prie également de lui communiquer par quelles mesures et dans quel délai il entend mettre en œuvre ses recommandations.

Le 18 mai 2026

Pour la Commission de gestion
du Conseil des États :

La présidente :
Maya Graf, conseillère aux États

La secrétaire :
Ursina Jud Huwiler

La présidente de la sous-commission
DFI/DETEC :
Heidi Z'graggen, conseillère aux États

Le secrétaire de la sous-commission
DFI/DETEC :
Baptiste Ruedin

Liste des abréviations

| | |
|-------|---|
| CdF | Commissions des finances des Chambres fédérales |
| CdG | Commissions de gestion des Chambres fédérales |
| CdG-E | Commission de gestion du Conseil des Etats |
| CdG-N | Commission de gestion du Conseil national |
| CFF | Chemins de fer fédéraux suisses |
| CPA | Contrôle parlementaire de l'administration |
| CTT | Commissions des transports et télécommunications des Chambres fédérales |
| DETEC | Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication |
| DFI | Département fédéral de l'intérieur |
| GI | Gestionnaire d'infrastructure |
| OCPF | Ordonnance du 14.10.2015 sur les concessions, la planification et le financement de l'infrastructure ferroviaire |
| OFT | Office fédéral des transports |
| PAP | Procédure d'approbation des plans |
| RUBA | Directive « mise en œuvre des aménagements de l'infrastructure ferroviaire » (en allemand « Richtlinie Umsetzung Bahninfrastruktur-Ausbauten ») |

