



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

# **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**

du 23 octobre 2025

---

---

## Mots clés

---



### Étapes d'aménagement

Depuis plusieurs années, le transport ferroviaire de personnes et de marchandises connaît une forte croissance en Suisse. C'est pourquoi l'infrastructure ferroviaire est progressivement aménagée. Chaque étape d'aménagement comprend de nombreux projets d'aménagement et est soumise à l'approbation du Parlement.

### Gestionnaire d'infrastructure (GI)

Les entreprises ferroviaires (par ex. CFF, BLS, RhB) qui construisent et exploitent l'infrastructure ferroviaire sont appelées gestionnaires d'infrastructure (GI). Les GI sont responsables de la planification, de l'étude et de la réalisation des projets d'aménagement.



### Office fédéral des transports (OFT)

L'OFT confie les projets d'aménagement aux GI. Il doit veiller à ce que l'infrastructure soit construite en temps utile et en conformité avec les prescriptions.

### Planification et étude de projet

Après leur approbation par le Parlement, les projets d'aménagement sont concrétisés par étapes : dans un premier temps, les GI planifient les projets concrets dans le cadre d'études préliminaires. Ils procèdent ensuite à l'étude de projet avec l'avant-projet, le projet de mise à l'enquête et le projet de l'ouvrage. Enfin, l'OFT rend une décision d'approbation des plans, qui équivaut à une autorisation de construire.



---

## **L'essentiel en bref**

***L'Office fédéral des transports pilote et surveille la planification et l'étude des projets d'infrastructure ferroviaire de manière efficiente, mais seulement partiellement adéquate. En particulier, l'office ne garantit pas le respect des coûts. La collaboration entre l'office et les entreprises ferroviaires responsables de l'aménagement est globalement opportune. L'implication des cantons et des communes n'est que partiellement adéquate.***

*En janvier 2024, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de la planification des projets d'infrastructure ferroviaire. En raison de surcoûts et de retards dans les projets d'aménagement, la question s'est posée de savoir si l'Office fédéral des transports (OFT) accomplit ses tâches de manière opportune.*

*En juillet 2024, la sous-commission DFI/DETEC de la Commission de gestion du Conseil des États, compétente en la matière, a décidé que le CPA devrait examiner non seulement le rôle de l'OFT, mais aussi l'implication des cantons et des communes lors de la planification et de l'étude des projets d'infrastructure ferroviaire.*

*Le CPA a réalisé des études de cas sur six projets ferroviaires qui présentaient des surcoûts. Il a analysé des documents et interviewé une cinquantaine de personnes. En outre, il a chargé une entreprise externe de mener une enquête en ligne auprès des collaboratrices et des collaborateurs de l'OFT, des gestionnaires d'infrastructure (GI), des cantons et des communes concernés par cette thématique. Sur la base de ces analyses, il parvient aux conclusions ci-après.*

### ***L'OFT assume ses tâches de manière efficiente, mais la surveillance n'est pas assez indépendante***

*De manière générale, le pilotage et la surveillance de l'OFT sont efficaces. L'OFT procède aux vérifications nécessaires (ch. 3.5). L'indépendance de la surveillance sur la planification et l'étude de projet est toutefois limitée, car elle est exercée par la section qui procède aussi au pilotage. Le fait que cette section soit également en contact étroit avec les sections responsables des autorisations contribue certes clairement à l'efficacité des processus, mais peut limiter l'indépendance des décisions (ch. 3.1).*

### ***L'OFT ne garantit pas le respect des coûts dans les projets d'aménagement***

*Les délais et les indications de coûts sur lesquels l'OFT se fonde pour élaborer le message relatif aux étapes d'aménagement à l'intention du Parlement sont souvent irréalistes (ch. 3.2). En conséquence, l'OFT peut difficilement piloter et surveiller les différents projets d'aménagement dans les phases ultérieures afin qu'ils soient effectivement réalisés dans le respect des coûts et des délais. En cas de surcoûts, l'OFT est réticent à imposer des mesures visant à les endiguer, car il ne veut pas compromettre l'amélioration de l'offre ferroviaire approuvée par le Parlement (par exemple la cadence au quart d'heure sur certaines lignes, ch. 3.3). De plus, les GI n'informent l'OFT parfois que tardivement des surcoûts (ch. 3.4).*

---

### ***La coordination des mesures d'aménagement et de maintenance de l'infrastructure ferroviaire est insuffisante***

*L'aménagement et la maintenance de l'infrastructure ferroviaire sont étroitement liés, car il est habituel que des parties de l'infrastructure soient remplacées ou adaptées dans le cadre de l'aménagement. En interne, l'OFT ne coordonne toutefois pas suffisamment l'aménagement et la maintenance. Le fait que les mesures concernées soient financées et pilotées différemment entraîne des difficultés de coordination qui ne sont pas suffisamment résolues (ch. 4.1).*

### ***Le pilotage ne correspond pas toujours aux risques du projet***

*Les projets d'aménagement sont pilotés plus étroitement que les projets de maintenance de l'infrastructure, ce qui ne correspond pas toujours aux risques des projets concernés. Certains petits projets d'aménagement présentent des risques modestes et, au contraire, certaines mesures de maintenance de l'infrastructure sont très risquées ; or, cet aspect n'est pas suffisamment pris en considération dans le pilotage des projets (ch. 4.2).*

### ***Les bases ne sont pas suffisamment concrètes pour axer les projets sur l'avenir***

*Les projets d'aménagement en cours sont adaptés aux évolutions actuelles de manière à pouvoir réaliser au mieux l'amélioration de l'offre ferroviaire décidée par le Parlement (ch. 4.3). Cependant, le développement à plus long terme de l'offre ferroviaire n'est pas encore défini de manière assez concrète. En conséquence, les projets d'aménagement en cours ne peuvent pas être suffisamment axés sur l'avenir (ch. 4.4).*

### ***La collaboration entre l'OFT et les GI est globalement opportune***

*La collaboration entre l'OFT et les GI, qui sont chargés de procéder à la planification et à l'étude des projets, s'est améliorée. Les deux parties ont désormais généralement une compréhension commune de leurs tâches et responsabilités respectives (ch. 5.1). La collaboration est réglée de manière adéquate et les questions en suspens sont discutées. De plus, la collaboration est organisée de manière globalement efficiente (ch. 5.2).*

### ***L'implication des cantons et des communes n'est que partiellement adéquate***

*Les cantons et les grandes villes sont représentés au sein d'organes dans lesquels l'OFT les informe de manière opportune de l'état des projets d'aménagement. Par contre, il est prévu que les autres communes soient informées par les cantons et les GI, ce qui ne fonctionne que partiellement (ch. 6.2). En outre, les organes existants ne sont pas adaptés pour que les cantons puissent faire part de leurs demandes à l'OFT (ch. 6.3). Dans la pratique, il n'est non plus clair si les cantons et les communes doivent adresser leurs demandes concernant des projets d'aménagement à l'OFT ou aux GI (ch. 6.1).*

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>7</b>
1.1	Contexte et questions de l'évaluation	7
1.2	Procédure	8
1.3	Plus-value et limites de l'évaluation	10
1.4	Structure du rapport	12
<b>2</b>	<b>Bases applicables à la planification et à l'étude de projets d'infrastructure ferroviaire</b>	<b>12</b>
2.1	Pilotage politique et financement de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire	13
2.2	Acteurs impliqués	13
2.3	Phases de planification et d'étude de projet	16
2.4	Organes de pilotage	18
<b>3</b>	<b>Pilotage et surveillance par l'OFT</b>	<b>20</b>
3.1	La surveillance n'est pas assez indépendante du pilotage	20
3.2	Les délais et les coûts sur lesquels se fondent les messages relatifs aux étapes d'aménagement ne sont souvent pas réalistes	22
3.3	L'OFT ne peut imposer que de manière limitée des mesures de pilotage des coûts	25
3.4	L'OFT ne détecte parfois que tardivement les évolutions critiques des projets	27
3.5	Le pilotage et la surveillance sont efficaces	29
<b>4</b>	<b>Coordination au sein de l'OFT</b>	<b>31</b>
4.1	L'aménagement n'est pas suffisamment coordonné avec les mesures de maintenance de l'infrastructure	31
4.2	Le pilotage plus ou moins étroit des projets d'aménagement et de l'infrastructure et de maintenance ne correspond pas toujours aux risques qui leur sont inhérents	35
4.3	L'aménagement est bien axé sur le développement de l'infrastructure décidé par le Parlement	36
4.4	Les bases ne sont pas suffisamment concrètes pour axer l'aménagement vers un développement à plus long terme	39
<b>5</b>	<b>Collaboration entre l'OFT et les GI</b>	<b>40</b>
5.1	Les tâches et les compétences sont clairement définies	40
5.2	La collaboration entre l'OFT et les GI est généralement constructive et efficace	41

---

<b>6</b>	<b>Implication des cantons et des communes</b>	<b>43</b>
6.1	Les compétences pour l'implication des cantons et des communes ne sont pas entièrement clarifiées	43
6.2	Les cantons sont informés de manière opportune de l'état des projets, les communes ne le sont qu'en partie	45
6.3	Des organes et des processus adéquats pour traiter les demandes des cantons et des communes font défaut	47
<b>7</b>	<b>Conclusions</b>	<b>51</b>
7.1	L'OFT assume ses tâches de manière efficiente, mais la surveillance n'est pas assez indépendante	52
7.2	L'OFT ne garantit pas le respect des coûts dans les projets d'aménagement	52
7.3	La coordination des mesures d'aménagement et de maintenance de l'infrastructure ferroviaire est insuffisante	53
7.4	Le pilotage ne correspond pas toujours aux risques du projet	54
7.5	Les bases ne sont pas suffisamment concrètes pour axer les projets d'aménagement sur l'avenir	55
7.6	La collaboration entre l'OFT et les GI est globalement opportune	55
7.7	L'implication des cantons et des communes n'est que partiellement adéquate	56
	<b>Liste des abréviations</b>	<b>57</b>
	<b>Bibliographie</b>	<b>58</b>
	<b>Liste des personnes interrogées</b>	<b>61</b>
	<b>Annexes</b>	
1	<b>Approche de l'évaluation</b>	<b>64</b>
2	<b>Critères d'évaluation</b>	<b>65</b>
3	<b>Études de cas : critères de sélection et classement des cas</b>	<b>69</b>
4	<b>Synthèse des études de cas</b>	<b>70</b>
	<b>Impressum</b>	<b>75</b>

---

# Rapport

## 1 Introduction

### 1.1 Contexte et questions de l'évaluation

Le trafic ferroviaire a fortement augmenté<sup>1</sup> et continuera de croître jusqu'en 2050<sup>2</sup>, selon les prévisions de la Confédération. Dans ce contexte, le Parlement a alloué, depuis 2009, plus de 24 milliards de francs à l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. En 2019, pour l'étape d'aménagement 2035 – la dernière en date –, le Parlement a débloqué quelque 13 milliards de francs, qui doivent permettre de financer plus de 200 projets d'infrastructure. Les étapes d'aménagement sont mises en œuvre par l'Office fédéral des transports (OFT) en collaboration avec les entreprises ferroviaires responsables de l'infrastructure concernée, qui sont aussi appelées « gestionnaires d'infrastructure » (GI). L'OFT commande l'infrastructure aux GI concernés, qui sont responsables de la planification, de l'étude et de la réalisation des projets d'aménagement. L'OFT pilote et surveille les projets d'aménagement. Il collabore à cet effet avec les GI ainsi qu'avec les cantons et les communes concernés par les projets.

De nombreux projets de l'étape d'aménagement 2035 subissent des retards et des coûts additionnels pour lesquels le Conseil fédéral a demandé 2,6 milliards de francs supplémentaires en 2023<sup>3</sup>. Fin 2024, l'OFT a annoncé qu'environ 14 milliards de francs supplémentaires seraient nécessaires, notamment pour réaliser l'offre ferroviaire visée dans l'étape d'aménagement 2035, qui prévoit de nouvelles cadences au quart d'heure ou à la demi-heure sur certaines lignes ainsi qu'une augmentation des places assises ; il a précisé que l'échéance était repoussée à 2040<sup>4</sup>.

1 Entre 1990 et 2023, le transport de personnes a augmenté de plus de 80 % et le transport de marchandises de près de 25 %. Cf. Office fédéral de la statistique (Site internet) : Statistique des transports publics (Trafic marchandises rail inclus) (TP), [bfs.admin.ch](https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/statistiques/1211111) > Statistiques > Mobilité et transports > Enquêtes > Statistique des transports publics (TP) > [Statistique des transports publics \(Trafic marchandises rail inclus\) \(TP\) \(état : 22.10.2205\)](https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/statistiques/1211111).

2 Les prévisions font état d'une augmentation de 11 % pour le transport de personnes et de 31 % environ pour le transport de marchandises. Cf. Office fédéral du développement territorial (2022) : Perspectives d'évolution du transport 2050, [are.admin.ch](https://www.are.admin.ch/are/fr/donnees-et-analyses/analyses/analyses-de-prospectives/analyses-de-prospectives-d-evolution-du-transport-2050) > Données et analyses > Perspectives d'évolution du transport 2050 > Aperçu > Documents > [Perspectives d'évolution du transport 2050 \(rapport en allemand, résumé en français\)](https://www.are.admin.ch/are/fr/donnees-et-analyses/analyses/analyses-de-prospectives/analyses-de-prospectives-d-evolution-du-transport-2050).

3 Message du 16.8.2023 concernant l'état d'avancement et la modification des programmes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire ainsi que la Perspective Rail 2050 (FF 2023 2061).

4 OFT (2024e) : [Projet d'offre 2035 : aménagements et moyens financiers supplémentaires nécessaires](https://www.oft.admin.ch/oft/fr/actualites/blog-oft-actualites/bav-news-blog-2025-projet-d-offre-2035-aménagements-et-moyens-financiers-supplémentaires-nécessaires), [bav.admin.ch](https://www.oft.admin.ch/oft/fr/actualites/blog-oft-actualites/bav-news-blog-2025-projet-d-offre-2035-aménagements-et-moyens-financiers-supplémentaires-nécessaires) > Actualités > Blog OFT Actualités > BAV-News-Blog 2025 > [Projet d'offre 2035 : aménagements et moyens financiers supplémentaires nécessaires](https://www.oft.admin.ch/oft/fr/actualites/blog-oft-actualites/bav-news-blog-2025-projet-d-offre-2035-aménagements-et-moyens-financiers-supplémentaires-nécessaires). Ce montant comprend des investissements pour différentes gares et extensions du réseau ferroviaire ainsi que des surcoûts de près de 3,5 milliards de francs dans des projets d'aménagement. Cf. OFT (2024d) : Programmes d'aménagement ferroviaire – Rapport 2024, [bav.admin.ch](https://www.oft.admin.ch/oft/fr/moyens-de-transport/chemin-de-fer/programmes-d-aménagement) > Moyens de transport > Chemin de fer > Programmes d'aménagement > État d'avancement des programmes d'aménagement ferroviaire > [Programmes d'aménagement ferroviaire – Rapport 2024](https://www.oft.admin.ch/oft/fr/moyens-de-transport/chemin-de-fer/programmes-d-aménagement).

En raison des surcoûts et des retards dans l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire décidé par le Parlement, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), en janvier 2024, d'évaluer la planification des projets d'infrastructure ferroviaire. Le 5 juillet 2024, la sous-commission DFI/DETEC de la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E), compétente en la matière, a décidé que le CPA devait examiner la planification et l'étude des différents projets menées à partir de la décision du Parlement relative aux étapes d'aménagement et 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 (chap. 3) ?
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) (chap. 4) ?
3. La *collaboration* entre l'OFT et les GI est-elle opportune (chap. 5) ?
4. L'*implication* des cantons et des communes concernés par les projets d'infrastructure ferroviaire est-elle adéquate (chap. 6) ?

## 1.2 Procédure

Pour répondre aux questions de l'évaluation, le CPA a eu recours à diverses méthodes de collecte et d'analyse de données (cf. tableau 1). L'annexe 1 schématise l'approche de l'évaluation. Les critères d'appréciation sur lesquels s'est basé le CPA sont détaillés à l'annexe 2.

Tableau 1

### Aperçu des méthodes

Questions de l'évaluation	Analyse documentaire	Entretiens	Études de cas	Enquête en ligne (mandat externe)
Pilotage et surveillance de l'OFT	*	*	*	(*)
Coordination au sein de l'OFT	*	*	*	(*)
Collaboration entre l'OFT et les GI		*	*	(*)
Implication des cantons et des communes		(*)	(*)	*

Légende : \* = contribution principale à l'analyse ; (\*) = contribution secondaire à l'analyse.

---

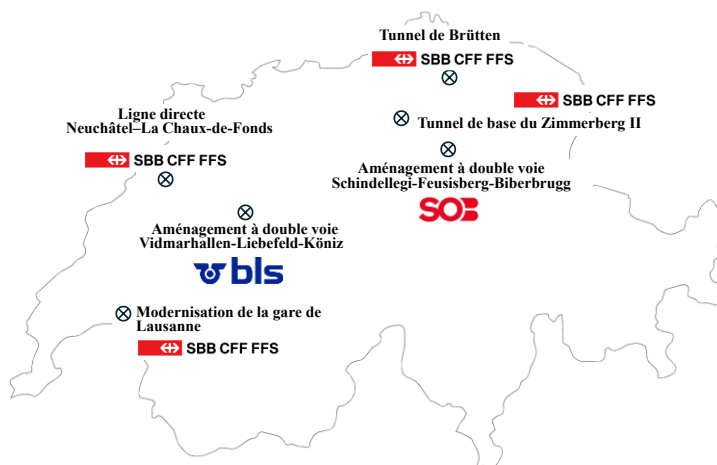
Le CPA a fondé son enquête sur une *analyse documentaire* relative à l'OFT (bases légales, directives et documents internes).

Il a également mené *des études de cas* sur la planification et l'étude de six projets d'aménagement en cours (cf. fig. 1).

Figure 1

## Études de cas : projets d'aménagement et GI responsables

---



---

Le CPA a sélectionné ces cas en dressant tout d'abord une liste de projets qui présentaient des risques élevés en termes de coûts<sup>5</sup>. Il a choisi cette approche notamment pour déterminer, sur la base des études de cas, dans quelle mesure les difficultés rencontrées lors de la planification et de l'étude de projet pouvaient être attribuées au rôle de l'OFT. Dans un deuxième temps, il a sélectionné les cas présentant des différences de coûts particulièrement importantes. Lors de la sélection, il a également veillé à ce que les projets ne se trouvent pas dans les mêmes phases de planification et à ce que différentes régions et différents GI soient pris en considération (cf. annexe 3). Le 18 novembre 2024, le CPA a présenté sa sélection à la sous-commission DFI/DETEC de la CdG-E. Pour procéder aux études de cas, il a effectué une analyse documentaire et mené 33 entretiens avec 37 responsables de

<sup>5</sup> Pour dresser cette liste, le CPA s'est fondé sur le rapport de l'OFT sur l'avancement des travaux : OFT (2023b) : Programmes d'aménagement ferroviaire – Rapport sur l'avancement des travaux 2023, [bav.admin.ch](http://bav.admin.ch) > Moyens de transport > Chemin de fer > Programmes d'aménagement > État d'avancement des programmes d'aménagement ferroviaire > [Programmes d'aménagement ferroviaire – Rapport sur l'avancement des travaux 2023](#).

---

projets au sein de l'OFT, des GI, des cantons et des communes<sup>6</sup>. S'agissant de l'étude de cas de la gare de Lausanne, le CPA s'est en outre appuyé sur les investigations et le rapport de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N)<sup>7</sup>.

Les résultats des études de cas et de l'analyse documentaire ont ensuite été utilisés comme base pour mener sept *entretiens semi-directifs* approfondis. Le CPA a mené ces entretiens avec les sections de l'OFT impliquées dans la planification et l'étude des projets (sections Grands projets, Réseau ferré, Planification et Autorisations) ainsi qu'avec le GI le plus important, à savoir les CFF.

En outre, le CPA a confié un *mandat externe* à la société « Interface Politikstudien Forschung Beratung AG » (ci-après : Interface) pour que cette dernière mène une *enquête en ligne* auprès des collaboratrices et des collaborateurs de l'OFT, des GI, des cantons et des communes impliqués dans des projets en cours. Les résultats ont notamment permis de répondre à la dernière question de l'évaluation, qui concerne l'implication des cantons et des communes. Au total, parmi les personnes ou organes sollicités pour participer à l'enquête en ligne, 95 % des personnes de l'OFT, 54 % des personnes des GI, 25 cantons sur 26 et 39 % des communes ont répondu aux questions d'Interface. La procédure et les résultats complets de l'enquête sont présentés dans le rapport d'Interface<sup>8</sup>.

Les collectes et analyses de données ont été effectuées entre septembre 2024 et mars 2025. Au terme de l'évaluation, le CPA a présenté les principales conclusions à la direction de l'OFT. À l'été 2025, il a remis au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), pour consultation, le projet du présent rapport ainsi que le rapport Interface.

### 1.3 Plus-value et limites de l'évaluation

L'évaluation permet, pour la première fois, d'analyser la manière dont l'OFT pilote et surveille la planification et l'étude des projets d'aménagement décidés par le Parlement. L'OFT doit s'assurer que les projets respectent l'enveloppe budgétaire et les délais fixés par le Parlement et qu'ils présentent les caractéristiques (c'est-à-dire les « fonctionnalités ») nécessaires pour concrétiser l'offre ferroviaire visée (par ex. cadences au quart d'heure ou à la demi-heure sur certaines lignes). Or, des surcoûts et des retards apparaissent régulièrement, ce qui remet en question ou reporte des projets déjà planifiés et, au final, a des répercussions sur l'offre ferroviaire dans les régions concernées. Le CPA s'est demandé quelle était la responsabilité de l'OFT dans ces difficultés.

<sup>6</sup> La liste des personnes interviewées se trouve en annexe.

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> 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. Lucerne (*en allemand*).  
*Ci-après* : rapport Interface.

---

L'évaluation du CPA complète ainsi plusieurs études déjà menées : le Contrôle fédéral des finances (CDF) a déjà examiné les instruments dont dispose l'OFT en matière de surveillance financière ; toutefois, contrairement à l'évaluation du CPA, il n'a pas examiné leur utilisation dans différents projets<sup>9</sup>. En outre, un autre audit du CDF<sup>10</sup> et une évaluation commandée par l'OFT<sup>11</sup> ont analysé la planification stratégique des étapes d'aménagement avant la décision du Parlement. L'évaluation du CPA porte quant à elle sur les phases ultérieures (cf. ch. 2.3) et offre ainsi la possibilité d'aboutir à une vision globale de la planification et de l'étude de projet de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire avant sa réalisation.

En examinant l'implication des cantons et des communes, l'évaluation aborde en outre une critique souvent formulée par les collectivités publiques concernées. Elle met en évidence les principales difficultés, mais aussi les opportunités de la collaboration entre l'OFT, les GI et les cantons et communes. Conformément aux priorités des CdG en matière de haute surveillance au niveau fédéral, l'analyse se concentre sur le rôle de l'OFT ; elle ne porte pas en détail sur la manière dont les GI ou les cantons et communes concernés exécutent leurs tâches.

En outre, l'évaluation se concentre sur les phases qui suivent les décisions du Parlement relative aux étapes d'aménagement, notamment sur la planification à partir de l'étude préliminaire et sur l'étude des projets d'aménagement (cf. ch. 2.3), car c'est durant ces phases que l'OFT a le plus influence grâce au pilotage et à la surveillance. Le CPA ne s'est pas penché en détail sur la procédure d'approbation des plans (PAP), qui marque la fin de la phase d'étude de projet, car, dans le cadre de la mise en œuvre d'un postulat<sup>12</sup>, le Conseil fédéral a déjà lancé des mesures pour améliorer la procédure. En outre, le CDF effectuera en 2025, conformément à son programme annuel, un audit de l'efficacité des processus dans le cadre des PAP<sup>13</sup>.

Enfin, en raison des surcoûts liés à l'étape d'aménagement 2035, on peut se demander dans quelle mesure le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) permettra, à long terme, de financer d'autres étapes d'aménagement. À cet égard, dans le cadre du projet « Transports '45 », le DETEC fait examiner les mesures afin de les classer par ordre

<sup>9</sup> CDF (2023b) : Audit de l'efficacité de la surveillance financière des gestionnaires d'infrastructure ferroviaire, [efk.admin.ch](https://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*).

<sup>10</sup> CDF (2017) : Planification et pilotage des étapes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, [efk.admin.ch](https://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*).

<sup>11</sup> Interface (2021) : Évaluation du processus de planification de l'étape d'aménagement 2035 PRODES. Rapport rédigé sur mandat de l'OFT, [interface-pol.ch](https://interface-pol.ch), Projekte > Alle > Filter einblenden > Themen > Verkehr und Mobilität > Évaluation du processus de planification de l'étape d'aménagement 2035 PRODES (rapport *en allemand*, résumé *en français*).

<sup>12</sup> Po. Français 22.3231 « Procédures ferroviaires. État des lieux des procédures et amélioration des processus » du 17.3.2022.

<sup>13</sup> CDF (2025) : Programme annuel 2025, [efk.admin.ch](https://efk.admin.ch) > Publications > Programme annuel > Programme annuel 2025.

---

de priorité<sup>14</sup>. Ces considérations ne font pas l'objet de la présente évaluation, qui se limite à l'examen des étapes d'aménagement déjà décidées par le Parlement.

## 1.4 Structure du rapport

Le chap. 2 donne un aperçu de la planification et de l'étude de projets d'infrastructure ferroviaire ainsi que des tâches des acteurs impliqués. Dans les parties suivantes, une réponse est donnée à chacune des questions de l'évaluation : le chap. 3 évalue le pilotage et la surveillance exercés par l'OFT, le chap. 4 porte sur la coordination au sein de l'OFT, le chap. 5 met en lumière la collaboration entre l'OFT et les GI et le chap. 6 traite de l'implication des cantons et des communes. Enfin, les conclusions sont abordées au chap. 7.

## 2 Bases applicables à la planification et à l'étude de projets d'infrastructure ferroviaire

L'aménagement de l'infrastructure ferroviaire est régi par la loi sur les chemins de fer (LCdF)<sup>15</sup>, la loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (LFIF)<sup>16</sup>, l'ordonnance sur les chemins de fer (OCF)<sup>17</sup>, l'ordonnance sur les concessions, la planification et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCPF)<sup>18</sup>, l'ordonnance de l'OFT sur les dispositions d'exécution de l'ordonnance sur les chemins de fer (DE-OCF)<sup>19</sup> ainsi que par des directives, notamment la directive « Mise en œuvre des aménagements de l'infrastructure ferroviaire » (RUBA)<sup>20</sup>.

Les parties qui suivent présentent les dispositions pertinentes concernant le pilotage politique et le financement de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (ch. 2.1), les acteurs impliqués et leurs rôles (ch. 2.2), les différentes phases de la planification et de l'étude de projets d'aménagement (ch. 2.3) et les organes de pilotage prévus (ch. 2.4).

<sup>14</sup> Cf. DETEC (2025b) : Transports '45 : le DETEC priorise les projets d'aménagement routiers et ferroviaires, [uvek.admin.ch](http://uvek.admin.ch) > Transports > Transport '45 > Informations complémentaires > Transports '45 : le DETEC priorise les projets d'aménagement routiers et ferroviaires.

<sup>15</sup> Loi fédérale du 20.12.1957 sur les chemins de fer (LCdF ; RS **742.101**).

<sup>16</sup> Loi du 21.6.2013 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (LFIF ; RS **742.140**).

<sup>17</sup> Ordonnance du 23.11.1983 sur la construction et l'exploitation des chemins de fer (ordonnance sur les chemins de fer, OCF ; RS **742.141.1**).

<sup>18</sup> Ordonnance du 14.10.2015 sur les concessions, la planification et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCPF ; RS **742.120**).

<sup>19</sup> Ordonnance de l'OFT du 17.5.2024 sur les dispositions d'exécution de l'OCF (DE-OCF ; RS **742.141.11**).

<sup>20</sup> DETEC (2022) : Directive Mise en œuvre des aménagements de l'infrastructure ferroviaire. Version 4.0, [bav.admin.ch](http://bav.admin.ch) > Droit > Autres bases légales et prescriptions > Directives > Rail > Directive Mise en œuvre des aménagements de l'infrastructure ferroviaire. Version 4.0.

*Ci-après* : RUBA.

---

## 2.1 Pilotage politique et financement de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire

Le système ferroviaire suisse est aménagé et développé par étapes dans le cadre d'une planification continue. À cet effet, l'OFT élabore périodiquement des « projets d'offre », avec la participation des cantons et des entreprises ferroviaires concernées. Ces projets d'offre formulent des objectifs concernant la future offre ferroviaire. Par exemple, le projet d'offre 2035 prévoit de nouvelles cadences au quart d'heure ou à la demi-heure sur environ 60 lignes, une hausse d'environ 20 % du nombre de places assises et un réseau express pour les livraisons urgentes<sup>21</sup>.

Les objectifs fixés dans les projets d'offre sont mis en œuvre dans le cadre de programmes d'aménagement, appelés étapes d'aménagement. Par exemple, l'étape d'aménagement 2035 met en œuvre la cadence au quart d'heure et à la demi-heure dans le cadre de quelque 200 projets d'aménagement de l'infrastructure. Une étape d'aménagement comprend donc différents projets d'aménagement plus ou moins importants, avec indication des coûts et des délais, que le Conseil fédéral propose au Parlement. Au moyen d'un arrêté fédéral, ce dernier fixe les projets qui devront effectivement être mis en œuvre ainsi que le cadre financier des étapes d'aménagement. L'évaluation du CPA porte sur les phases qui suivent cette décision (cf. ch. 2.3). Actuellement, des projets portant sur trois étapes d'aménagement différentes sont mis en œuvre ; ceux-ci font donc l'objet de l'évaluation<sup>22</sup>.

Pour financer l'aménagement et le développement, il existe un fonds d'infrastructure ferroviaire (le FIF) alimenté en premier lieu par les ressources générales de la Confédération et, en second lieu, par la TVA, la redevance sur le trafic des poids lourds et d'autres contributions. En sus de l'aménagement, le FIF permet de financer l'exploitation et la maintenance, c'est-à-dire l'entretien et la réfection de l'infrastructure ferroviaire existante. Selon la loi<sup>23</sup>, les prélèvements du FIF doivent couvrir en premier lieu les besoins liés à l'exploitation et à la maintenance : ils ont donc la priorité sur l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. Pour l'exploitation et la maintenance, le Parlement adopte un plafond de dépenses tous les quatre ans. L'OFT conclut ensuite des conventions quadriennales sur les prestations avec les GI concernés. L'objectif est de maintenir l'infrastructure ferroviaire en bon état et de l'adapter aux exigences du trafic et à l'état de la technique.

## 2.2 Acteurs impliqués

Le schéma d'analyse ci-dessous (cf. fig. 2) présente les aspects examinés sur la base des questions de l'évaluation et les acteurs impliqués. Conformément à ces questions,

<sup>21</sup> OFT (2024e) : *Projet d'offre 2035 : aménagements et moyens financiers supplémentaires nécessaires*. [bav.admin.ch > Actualités > Blog OFT Actualités > BAV-News-Blog 2025 > Projet d'offre 2035 : aménagements et moyens financiers supplémentaires nécessaires](https://www.bav.admin.ch/bav/fr/actualites/blog-oft-actualites/bav-news-blog-2025/projet-d-offre-2035-am%C3%A9nagements-et-moyens-financiers-suppl%C3%A9mentaires-n%C3%A9cessaires).

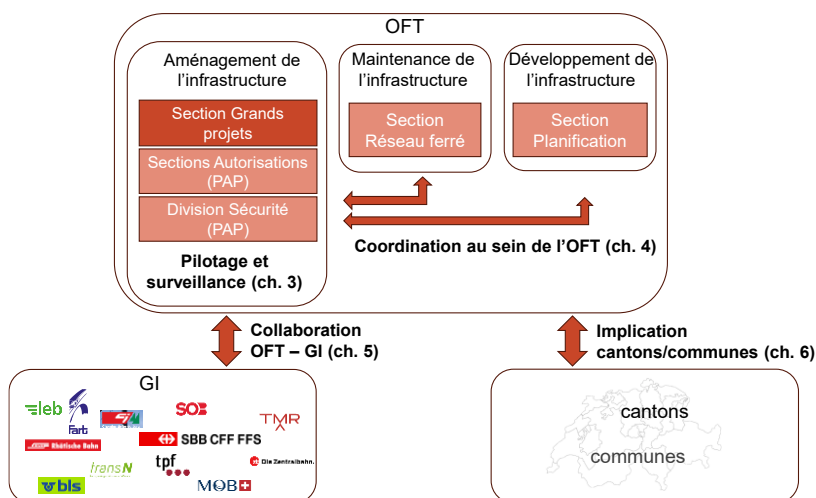
<sup>22</sup> Il s'agit du *Développement de l'infrastructure ferroviaire (ZEB)*, de l'*Étape d'aménagement 2025* et de l'*Étape d'aménagement 2035*.

<sup>23</sup> Art. 4, al. 2, LFIF.

l'évaluation porte sur le pilotage et la surveillance de l'aménagement de l'infrastructure (question 1), la coordination au sein de l'OFT concernant la maintenance et le développement de l'infrastructure (question 2), la collaboration entre l'OFT et les GI (question 3) et la coordination avec les cantons et les communes (question 4). Les rôles des différents acteurs sont ensuite décrits plus en détail et les bases légales concernées sont mentionnées.

Figure 2

## Schéma d'analyse et acteurs impliqués



Légende : PAP : procédure d'approbation des plans.

Remarques : l'évaluation porte en premier lieu sur la section Grands projets, qui est la principale responsable de l'aménagement (rouge foncé). Elle porte également sur les interfaces avec d'autres unités de l'OFT (rouge clair), avec les GI et avec les cantons et les communes.

Dans le cadre de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, après que le Parlement a pris une décision sur une étape d'aménagement, il incombe au *DETEC* de passer avec les GI responsables de l'infrastructure concernée des conventions de mise en œuvre des mesures d'aménagement. Ces conventions de mise en œuvre précisent les différents projets d'infrastructure, les prestations à fournir (qualité et fonctionnalités de l'infrastructure), les coûts et les délais ainsi que l'organisation de l'aménagement (art. 48/LCdF, art. 33 OCPF). En outre, le *DETEC* exerce la surveillance de l'OFT, qui lui est subordonné ; il n'intervient généralement pas dans le pilotage et la surveillance que l'OFT exerce dans le cadre des différents projets d'aménagement<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Conjointement avec le Département fédéral des finances, le *DETEC* est également propriétaire des CFF et est donc coresponsable de leur conduite stratégique. Parfois, le

---

L'OFT est l'autorité de surveillance pour la construction et l'exploitation des chemins de fer (art. 10 LCdF). Il pilote et surveille le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire par les GI (art. 6 et 32 OCPF). Il surveille les prestations fournies dans le cadre des conventions de mise en œuvre passées avec les GI (art. 37 OCPF). Ces tâches sont principalement assumées par la section Grands projets<sup>25</sup> ; celle-ci est composée de 13 collaboratrices et collaborateurs, qui sont soit responsables de programme (pour certaines étapes d'aménagement), soit responsables de région (pour des projets d'aménagement des GI dans certains cantons).

L'OFT est en outre responsable de la surveillance technique et juridique et, pour chacun des projets, rend une décision d'approbation des plans (art. 6 OCF), qui équivaut à une autorisation de construire. La PAP est placée sous l'égide des deux sections Autorisations (I et II), alors que la division Sécurité et ses différentes sections sont chargées de l'examen technique des projets de construction qui est mené dans le cadre de la PAP.

Au point de rencontre entre l'aménagement et la maintenance de l'infrastructure, l'OFT, en tant qu'autorité de surveillance, doit s'assurer que les GI coordonnent suffisamment l'aménagement de l'infrastructure prévue et les mesures de maintenance de l'infrastructure existante. Pour cela, la section Grands projets, responsable de l'aménagement, et la section Réseau ferré, qui supervise la maintenance de l'infrastructure, coordonnent leurs travaux.

L'OFT doit en outre s'assurer que les aménagements sont réalisés conformément au projet d'offre prévu et qu'ils sont suffisamment coordonnés avec le développement prévu de l'infrastructure, c'est-à-dire avec les futurs projets d'offre. La section Planification dirige le processus de développement de l'infrastructure : elle est responsable de la planification stratégique des étapes d'aménagement à l'intention du Parlement et, lors des phases ultérieures de planification et d'étude de projet, elle coordonne ses travaux avec la section Grands projets.

Les *GI* (par ex. CFF, BLS, TPF) réalisent l'aménagement de l'infrastructure et coordonnent l'aménagement avec les besoins de la maintenance (art. 48e LCdF). Ils sont également responsables de planifier le maintien de la qualité de leur infrastructure (art. 13 OCPF). Les mesures de maintien de la qualité sont fixées dans une convention sur les prestations passée entre l'OFT et le GI concerné ; cette dernière comprend les travaux d'aménagement subordonnés à la maintenance (art. 51 LCdF).

Les *cantons* jouent un rôle important en particulier dans la phase de planification des étapes d'aménagement antérieure à la décision du Parlement, qui n'était pas directement l'objet de l'évaluation : ils sont responsables de la planification de l'offre régionale (art. 48d, al. 2, LCdF). Les cantons sont répartis en six régions de planification<sup>26</sup>, dans lesquelles ils élaborent les projets d'offre pour le trafic régional,

DETEC joue le rôle d'intermédiaire entre l'OFT et les CFF. Cf. 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).

<sup>25</sup> OFT (2024a) : Aufsichts- und Steuerungskonzept für die Umsetzung von Ausbauprojekten (*en allemand*).

<sup>26</sup> *Ci-après* : stratégie de l'OFT en matière de surveillance et de pilotage.  
La Suisse du Nord-Ouest, Zurich, la Suisse orientale, le Tessin, la Suisse centrale et la Suisse occidentale.

---

les classent par ordre de priorité et les coordonnent. Sur mandat de l'OFT, les GI élaborent ensuite les mesures d'infrastructure nécessaires à la mise en œuvre des projets d'offre. En outre, dans le cadre du processus de planification, les cantons peuvent prendre position sur les projets d'offre du trafic grandes lignes et du trafic de marchandises.

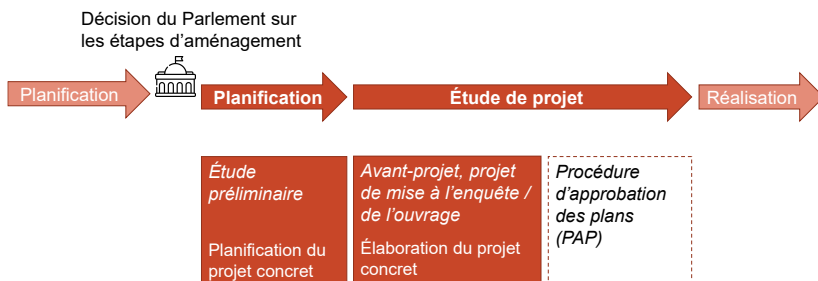
Les *cantons et les communes* sont en outre responsables de l'aménagement du territoire et de la planification des transports locaux. À ce titre, ils exercent une fonction d'interface lors des phases de l'aménagement traitées dans le présent rapport : ils doivent s'assurer que leur aménagement du territoire et leur planification des transports locaux s'alignent sur les projets d'aménagement. À cet effet, l'OFT informe les cantons de l'état de l'aménagement (art. 32, al. 3, OCPF). Lorsque les cantons ou les communes financent des mesures supplémentaires ou de substitution dans le cadre d'un projet d'aménagement et prennent en charge les surcoûts que cela implique (art. 58b LCdF), ils sont plus étroitement impliqués dans le pilotage du projet et peuvent participer aux décisions. Dans le cadre de la PAP, les cantons sont consultés et peuvent se prononcer (art 18d LCdF). Les communes, quant à elles, peuvent faire opposition (art. 18f LCdF).

### **2.3 Phases de planification et d'étude de projet**

Une fois que le Parlement a décidé d'une étape d'aménagement, les projets d'infrastructure ferroviaire sont menés en plusieurs étapes (cf. fig. 3). L'évaluation porte sur la concrétisation des différents projets d'aménagement après la décision du Parlement relative à une étape d'aménagement. Cette concrétisation commence par la planification, qui débouche sur une étude préliminaire, et comprend l'étude de projet, qui se termine par la PAP<sup>27</sup>. C'est lors de ces phases que l'influence du pilotage et de la surveillance de l'OFT est la plus grande. S'agissant de la PAP, étant donné que d'autres enquêtes sont en cours à ce sujet (cf. ch. 1.3), le CPA n'a considéré que la façon dont les sections concernées de l'OFT ont coordonné leur travail (voir ch. 2.2) et n'a pas examiné le déroulement de la PAP proprement dit. Lors de la phase de réalisation (c'est-à-dire lors de la construction de l'infrastructure), le rôle de l'OFT est moins important et se limite en premier lieu à la surveillance. Le CPA n'a donc pris en considération la phase de réalisation que dans la mesure où elle permettait de tirer des conclusions sur les phases de planification et d'étude de projet. Les différentes phases examinées dans le cadre de l'évaluation sont décrites plus en détail ci-après.

<sup>27</sup> Les définitions correspondent à la phase 2 (planification avec étude préliminaire) et à la phase 3 (étude de projet avec avant-projet, projet de mise à l'enquête et projet de l'ouvrage) de la norme SIA 112 de la Société suisse des ingénieurs et des architectes.

### Phases de concrétisation des projets d'infrastructure ferroviaire



*Remarques* : les cases colorées en rouge foncé représentent les phases évaluées par le CPA. Dans certains cas exceptionnels, l'étude préliminaire est réalisée ou lancée avant la décision du Parlement.

Sur la base de la décision du Parlement concernant une étape d'aménagement, le DETEC détermine les prestations, les coûts et les délais des différents projets dans des *conventions de mise en œuvre* passées avec les GI concernés. Ensuite, les GI procèdent à la planification concrète des différents projets dans le cadre d'études préliminaires, si cela n'a pas déjà été fait avant la décision du Parlement. L'objectif de l'*étude préliminaire* est de développer une solution optimale permettant de réaliser le projet d'offre. Dans ce cadre, la faisabilité du projet est analysée et les coûts du projet sont estimés avec une précision de plus ou moins 30 %. L'étude préliminaire précise en outre la procédure, l'organisation et les bases de l'étude de projet.

Dans la *phase d'étude de projet*, les GI élaborent les projets dans les sous-phases suivantes : avant-projet, projet de mise à l'enquête et projet de l'ouvrage. Dans l'*avant-projet*, ils concrétisent généralement la solution optimale élaborée lors de l'étude préliminaire. L'estimation des coûts devient alors plus précise, passant à plus ou moins 20 %. La sous-phase *de projet de l'ouvrage* consiste à élaborer un projet optimisé en termes de coûts dont la définition est suffisamment précise pour permettre sa réalisation. Les délais sont alors définis et un devis est établi avec une précision de plus ou moins 10 %. Dans le *projet de mise à l'enquête* qui se déroule en parallèle, les plans et les documents du projet de l'ouvrage sont mis à la disposition du public pour la procédure d'autorisation.

Tout au long des différentes phases, les GI veillent au respect des objectifs en termes de prestations, de coûts et de délais et, en cas de risque de non-respect, ils doivent proposer des mesures à l'OFT<sup>28</sup>. L'OFT assume ses tâches de surveillance et de pilotage concernant le respect, par les GI, des objectifs en termes de prestations, de coûts et de délais principalement en libérant des phases. En libérant une sous-phase (par ex. l'avant-projet), l'OFT débloque les moyens financiers nécessaires à sa

<sup>28</sup> RUBA, ch. 4.2.2.

réalisation. Lors de la libération des phases, l'OFT peut en outre formuler des prescriptions en vue de la suite de l'étude de projet, demander des mesures correctives ou des planifications de redimensionnement et adapter les objectifs en termes de coûts ou de délais.

La troisième et dernière étape de l'étude de projet est la *PAP*. Dans ce cadre, l'OFT vérifie si le projet correspond aux prescriptions techniques. Il vérifie aussi le respect des droits des intéressés et des dispositions du droit fédéral en matière d'aménagement du territoire ainsi que de protection de l'environnement, de la nature et du paysage. Ces vérifications débouchent sur une approbation des plans, qui équivaut à une autorisation de construire et qui peut être assortie de conditions.

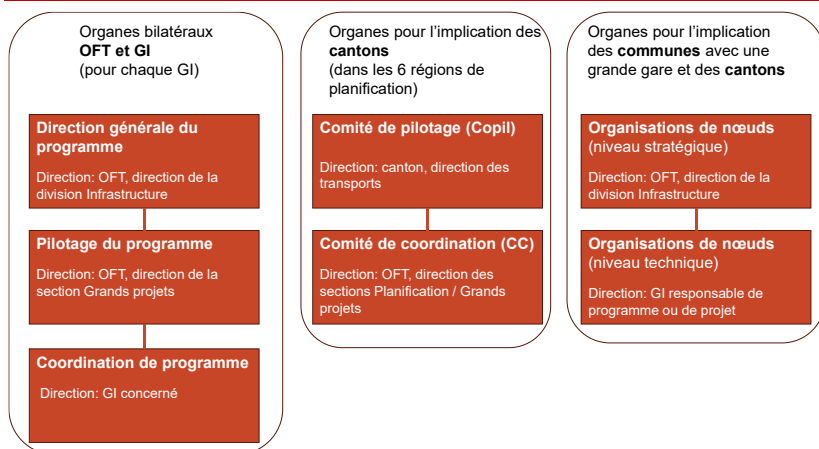
La phase d'étude de projet est suivie de la *phase de réalisation*, qui englobe les travaux de construction proprement dits (généralement sur la base d'autres conventions de mise en œuvre passées avec le DETEC).

## 2.4 Organes de pilotage

Après la décision du Parlement, l'OFT détermine avec tous les GI concernés les *organes de pilotage* qui seront chargés de mettre en œuvre l'étape d'aménagement. Ces organes sont définis dans la RUBA. Il s'agit soit d'organes bilatéraux entre l'OFT et les GI, soit d'organes visant à impliquer les cantons et les communes (cf. fig. 4).

Figure 4

### Organes de pilotage



Source : RUBA, ch. 5.2, documents de l'OFT ; Figure créée par le CPA.

Au sein d'un organe bilatéral entre l'OFT et un GI, ces derniers se réunissent régulièrement pour discuter de tous les projets mis en œuvre par le GI. L'OFT peut

---

ainsi surveiller la mise en œuvre des projets et coordonner ses travaux avec le GI. Il existe trois niveaux :

- La *Direction générale du programme* approuve les propositions du Pilotage du programme et statue sur les évolutions de projet qui ont d'importantes incidences financières. Emmenée par l'OFT, la Direction générale du programme comprend la direction de la division Infrastructure de l'OFT, qui dirige les sections Grands projets, Planification et Autorisations I et II, ainsi que la direction du GI concerné.
- Le *Pilotage du programme* partage des informations, approuve les propositions de la Coordination de programme, agit comme organe de dernière instance en cas de dissension au niveau de la Coordination de programme et statue sur les développements de projet. Emmené par la section Grands projets de l'OFT, il comprend également les personnes du GI concerné responsables des étapes d'aménagement.
- La *Coordination de programme* pilote les projets en termes de prestations, de coûts et de délais, permet au GI concerné et à l'OFT d'échanger des informations et de conclure des accords et prépare les libérations de phases et les bases de décision pour les instances supérieures. Emmené par le GI concerné, il comprend également les responsables de région respectifs du GI et de la section Grands projets de l'OFT, sauf en ce qui concerne la Coordination de programme avec les CFF, dans laquelle l'OFT est représenté par l'échelon des responsables de programme.

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. En règle générale, le Comité de coordination siège quatre fois par an et le Comité de pilotage, deux fois par an. Les cantons y sont informés de l'état de la mise en œuvre des projets (art. 32, al. 3, OCPF). Au sein du Comité de pilotage, les cantons peuvent en outre faire part de leurs demandes concernant l'aménagement (cf. RUBA, ch. 5.2). Le *Comité de pilotage* est dirigé par les cantons ; y sont représentés les directions des transports et les chefs de service des transports publics des cantons concernés. L'OFT est représenté par la direction de la division Infrastructure, le GI par sa direction. Le *Comité de coordination* est dirigé par la direction de la section Grands projets de l'OFT ; les cantons y sont représentés par les chefs de service des transports publics et les GI, par les responsables des étapes d'aménagement.

S'agissant des communes, la RUBA ne prévoit leur implication par l'intermédiaire d'un organe au niveau d'un nœud que pour les grandes gares ou les gares de jonction (actuellement Berne, Lausanne, ligne directe [entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds], Genève, Zurich, Lucerne et Bâle). Toutes les autres communes sont informées soit directement par le GI, soit par leur canton. Il existe deux niveaux des *organisations de nœuds*. Au niveau stratégique, l'OFT est représenté par la direction de la division Infrastructure ; les cantons, par la direction des transports ; les communes, par la direction politique responsable ; et les GI, par leur direction (sauf en ce qui concerne les CFF, qui sont représentés par la direction de la division Infrastructure). Au niveau technique, l'OFT est représenté par les responsables de région ; les cantons, par les

---

chefs de service des transports publics ; et les GI, par les responsables de programme ou de projet.

En outre, les cantons et les communes sont consultés dans le cadre de la PAP et peuvent prendre position ou faire opposition.

### **3 Pilotage et surveillance par l'OFT**

Cette partie répond à la première question de l'évaluation : 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 ?

*Réponse* : le pilotage et la surveillance de l'OFT lors de la planification et de l'étude de l'aménagement ne sont que partiellement adéquats, car la surveillance n'est pas exercée de manière suffisamment indépendante et le pilotage des coûts a un effet limité.

- L'OFT n'accorde pas beaucoup d'importance à l'indépendance de la surveillance pendant la planification et l'étude des projets d'aménagement (ch. 3.1).
- Les délais et les coûts des projets sur lesquels se fondent les messages relatifs aux étapes d'aménagement ne sont souvent pas réalistes (ch. 3.2). L'OFT ne peut imposer que de manière limitée des mesures de pilotage des coûts dans le cadre de la planification et de l'étude de projet (ch. 3.3) et ne reçoit parfois que tardivement les informations pertinentes pour la surveillance (ch. 3.4).
- De manière générale, le pilotage et la surveillance de l'OFT sont efficaces. En particulier, l'OFT exerce sa surveillance en fonction des risques (ch. 3.5).

#### **3.1 La surveillance n'est pas assez indépendante du pilotage**

Pour que sa surveillance soit efficace, l'instance de surveillance doit disposer d'une certaine indépendance à l'égard des instances surveillées. L'indépendance est une condition permettant de garantir que l'analyse est objective et la communication a lieu de manière transparente lorsque, dans le cadre de projets d'aménagement, les objectifs de prestations, de délais et de coûts ne sont pas atteints. Même les cheffes et chefs de projet réalisent souvent trop tardivement que les écarts par rapport aux objectifs fixés sont critiques et leur intérêt est de donner une image positive de leur projet. L'indépendance est donc nécessaire pour que l'appréciation soit crédible ; de plus, elle augmente la probabilité que les contre-mesures soient efficaces en cas d'écarts. De l'avis du CPA, l'indépendance de la surveillance de l'OFT est limitée à deux égards : d'une part, au sein de la section Grands projets, entre les fonctions de surveillance et de pilotage ; d'autre part, entre cette section et les instances chargées des autorisations dans le cadre de la PAP.

---

Les principes de la surveillance et du pilotage sont fixés dans un concept de l'OFT<sup>29</sup> ainsi que dans la RUBA (cf. ch. 2.4). Ces bases règlent clairement les compétences en matière de surveillance et de pilotage au sein de la section Grands projets : le pilotage au niveau des projets est assuré par la direction de projet, c'est-à-dire les responsables de région, tandis que le pilotage au niveau de l'étape d'aménagement est assuré par les responsables de programme. Les responsables de région et, à certains égards, la direction de la section Grands projets assurent la surveillance de la réalisation des objectifs des projets en matière de prestations (fonctionnalités)<sup>30</sup>. Le contrôleur ou la contrôlease de la section Grands projets responsable du GI concerné (au niveau du projet) ou de l'étape d'aménagement concernée (au niveau du programme) assure la surveillance financière ; il ou elle participe également à l'examen de la surveillance des objectifs des projets en matière de prestations. Il peut arriver qu'une personne soit responsable de région pour un GI tout en étant affectée à un autre GI en tant que contrôleur ou contrôlease. Il arrive même qu'une personne soit à la fois responsable adjointe de programme et contrôleur ou contrôlease dans le même programme. Ces doubles casquettes présentent l'avantage que les collaboratrices et les collaborateurs concernés disposent de connaissances techniques sur l'aménagement du réseau ferroviaire, connaissances qui sont nécessaires pour vérifier les données fournies par le GI dans le cadre de la surveillance. Dans la pratique, selon les personnes interrogées à l'OFT et les résultats des études de cas, une distinction claire est faite au sein de la section Grands projets entre les tâches de pilotage et les tâches de surveillance. Par contre, il n'y a pas de séparation au niveau de l'organisation ou du personnel.

Les responsables de région et les contrôleuses et contrôleurs de l'OFT collaborent toujours avec les mêmes GI. Afin de compenser le risque que la collaboration soit trop étroite entre les collaboratrices et les collaborateurs de l'OFT et ceux des GI, ce qui remet en question l'indépendance, la stratégie de l'OFT en matière de surveillance et de pilotage prévoit de réexaminer l'attribution des responsables de région et des contrôleuses et contrôleurs de l'OFT aux différents GI lorsqu'ils reprennent une nouvelle étape d'aménagement. En ce qui concerne les responsables de région, la stratégie met toutefois en balance les changements de responsabilités et le risque de pertes de connaissances spécifiques<sup>31</sup> ; selon les collaboratrices et les collaborateurs de l'OFT, les changements d'attribution ne se produisent généralement qu'en raison de fluctuations naturelles. Dans ce contexte, le CDF a recommandé d'aborder plus systématiquement la question de l'indépendance des collaboratrices et des collaborateurs au sein de la section Grands projets, par exemple en menant des entretiens avec eux, en procédant à des contrôles en cours d'année et en prévoyant des déclarations d'indépendance<sup>32</sup> ; toutefois, cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, d'après les entretiens que le CPA a menés avec le personnel de la section. Pour le CPA, la section Grands projets n'accorde donc actuellement pas assez d'attention à la séparation entre la surveillance et le pilotage. Le CPA estime qu'il serait possible de renforcer encore l'indépendance en prévoyant une séparation plus stricte des fonctions au niveau du personnel, voire de l'organisation ; on pourrait par exemple

<sup>29</sup> Stratégie de l'OFT en matière de surveillance et de pilotage.

<sup>30</sup> Stratégie de l'OFT en matière de surveillance et de pilotage, ch. 2.4.2 (version 2022).

<sup>31</sup> Stratégie de l'OFT en matière de surveillance et de pilotage, ch. 1.6.5.

<sup>32</sup> CDF (2023b) : p. 23.

---

transférer les contrôleuses et les contrôleurs à la révision interne de l'OFT, ce qui risquerait toutefois d'avoir des répercussions sur l'efficacité et la qualité du controlling (cf. ch. 3.5).

Dans le cadre de la planification et de l'étude de projet, des échanges ont également lieu entre la section Grands projets et les deux sections Autorisations, qui décident de l'approbation des plans. Il ressort des études de cas et des entretiens que, préalablement à la PAP, des questions de procédure sont régulièrement discutées entre ces sections ou des évaluations des risques sont effectuées lors de l'étude de projet. Selon les entretiens menés à l'OFT, les différents rôles sont respectés, ce qui garantit l'indépendance des instances chargées de l'octroi des autorisations. L'OFT estime que les échanges entre les sections sont nécessaires, par exemple pour pouvoir évaluer le risque d'opposition et éviter ainsi des retards. Selon les personnes interrogées, les sections Autorisations et la division Sécurité prennent ensuite leurs décisions en toute indépendance lors de la PAP, en dépit des contacts qu'elles auraient pu avoir préalablement. Le CPA considère néanmoins que la proximité est très grande. En outre, il n'a pas connaissance de dispositions garantissant l'indépendance des instances de décision.

Lors de la PAP, la surveillance juridique et technique est séparée du pilotage sur le plan organisationnel : les deux sections Autorisations dirigent les procédures, tandis que la division Sécurité et ses différentes sections sont chargées de la supervision technique. La section Grands projets reste responsable du pilotage des projets.

### **3.2 Les délais et les coûts sur lesquels se fondent les messages relatifs aux étapes d'aménagement ne sont souvent pas réalistes**

Selon les résultats de l'évaluation du CPA, les délais et, surtout, les coûts fixés pendant la planification des étapes d'aménagement en vue du message sont souvent irréalistes. L'OFT ne peut donc accomplir que de manière limitée sa mission de pilotage et de surveillance des différents projets d'aménagement, qui vise à ce que l'infrastructure convenue avec les GI soit réalisée dans le respect des coûts et des délais.

Il ressort des études de cas et des entretiens que les délais fixés par l'OFT au début de la planification (cf. ch. 2.3) pour les différents projets sont souvent trop ambitieux ou ne sont tout simplement pas réalistes, et ne peuvent donc pas être respectés. Les retards les plus évidents concernent la PAP, mais les retards sont également fréquents dans les autres phases, si l'on en croit le rapport de l'OFT sur l'avancement des travaux<sup>33</sup> et les études de cas. Le projet d'aménagement à double voie Vidmarhallen-Liebefeld-Köniz, par exemple, est toujours en phase d'étude préliminaire, alors que celle-ci aurait dû être terminée en juin 2022. S'agissant de la ligne directe entre Neuchâtel et

<sup>33</sup> OFT (2024d) : Programmes d'aménagement ferroviaire – Rapport sur l'avancement des travaux 2024, [bav.admin.ch](http://bav.admin.ch) > Moyens de transport > Chemin de fer > Programmes d'aménagement > Etat d'avancement des programmes d'aménagement ferroviaire > [Programmes d'aménagement ferroviaire – Rapport 2024](#).

---

La Chaux-de-Fonds, qui se trouve actuellement en phase d'avant-projet, on estime que la mise en service aura lieu six ans plus tard que prévu. Enfin, en ce qui concerne le tunnel de base du Zimmerberg II et la gare de Lausanne, les retards sont estimés à huit ans par rapport aux prévisions de juin 2019<sup>34</sup>.

Les objectifs de coûts convenus avec les GI sont eux aussi souvent irréalistes<sup>35</sup>. Les estimations de coûts réalisées en vue des messages relatifs aux étapes d'aménagement se basent sur une quantité référentielle approximative et sur des coûts par élément que les GI fournissent à l'OFT et dont la section Planification de l'office vérifie la plausibilité. Les estimations de coûts des études préliminaires sont quant à elles plus détaillées<sup>36</sup> et sont vérifiées par les sections Planification et Grands projets. Dans l'étude préliminaire, le GI corrige souvent à la hausse ses estimations de coûts pour les différents projets par rapport au message. En ce qui concerne l'étape d'aménagement 2035, l'OFT considère que deux tiers environ des surcoûts sont dus aux différences entre ces deux estimations. Cela ressort également des études de cas (cf. encadré 1) ; de même, lors de l'enquête en ligne, les GI ont estimé que ces différences étaient fréquemment une cause de surcoûts. Pour le tunnel de base du Zimmerberg II, par exemple, l'écart entre l'arrêté fédéral et l'étude préliminaire (avant l'adaptation du projet ayant permis de réduire les coûts de cette dernière) s'élevait à un milliard de francs environ. Pour la *ligne directe* entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds également, l'étude préliminaire a fait apparaître, une fois que la planification a été précisée, un surcoût d'environ 417 millions de francs par rapport à l'arrêté fédéral.

<sup>34</sup> Arrêté fédéral du 21.6.2019 sur l'étape d'aménagement 2035 de l'infrastructure ferroviaire (FF **2019** 4379).

<sup>35</sup> Sur les 41 projets de l'EA 35, dans l'étude préliminaire, 17 font état de surcoûts, 10 d'aucun surcoût et 14 de coûts inférieurs ; toutefois, la somme des surcoûts est nettement supérieure à celle des réductions de coûts. Cf. OFT (2023a) : Programmes d'aménagement ferroviaire – Chiffres clés concernant le rapport sur l'avancement des travaux 2023.

<sup>36</sup> OFT (2024b) : Coûts de l'infrastructure ferroviaire. Guide de calcul des coûts des projets d'aménagement, [bav.admin.ch](http://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.

### Causes des surcoûts dans les études de cas (cf. annexe 3)

L'analyse des causes des surcoûts montre que l'écart entre les estimations de l'arrêté fédéral et celles de l'étude préliminaire a joué un rôle important dans la moitié des cas étudiés. Dans un cas (*ligne directe* entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds), les coûts ont été influencés par une connaissance plus précise du terrain en ce qui concerne la géologie (pour la construction du tunnel) et l'inclinaison du tronçon (qui a nécessité du matériel roulant spécial et donc des clarifications supplémentaires). Dans d'autres cas (par ex. tunnel de base du Zimmerberg II), l'estimation des coûts de l'arrêté fédéral reposait sur des hypothèses non réalistes et dépassées. Dans d'autres cas encore (double voie Schindellegi-Feusisberg-Biberbrugg, double voie Vidmarhallen-Liebefeld-Köniz, cf. ch. 4.1) une cause importante des surcoûts était que les coûts de la maintenance qu'il fallait réaliser parallèlement à l'aménagement étaient systématiquement sous-estimés.

Des coûts supplémentaires sont aussi apparus lors de l'étude de projet. Ils s'expliquent par le fait que le GI avait sous-estimé la complexité de la planification, en particulier la construction en cours d'exploitation en zone urbaine, qui impliquait des intervalles de construction courts et l'opposition de tiers (tunnel de Brütten). Une autre cause était les adaptations du projet dues à l'évolution des prescriptions techniques et des réglementations (gare de Lausanne, *ligne directe* entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, tunnel de base du Zimmerberg II, tunnel de Brütten). Par ailleurs, la collaboration lacunaire entre l'OFT et le GI a entraîné des retards et, partant, une augmentation des coûts (gare de Lausanne). Il est aussi arrivé que les surcoûts aient été causés par des augmentations de prix, par exemple par l'augmentation des coûts d'élimination des excavations, par la hausse des coûts d'acquisition des terrains et par le renchérissement général dans le secteur de la construction.

L'OFT est conscient du problème des surcoûts fréquents et a révisé le guide en vue de l'estimation des coûts des futures étapes d'aménagement. Le guide révisé doit permettre aux GI d'estimer de manière plus réaliste les coûts des projets d'aménagement. Cela s'est traduit par une augmentation des suppléments pour risques de surcoûts non quantifiables, tels que des coûts plus élevés pour des mesures de maintenance de l'infrastructure nécessaires à l'aménagement (cf. ch. 4.1), des risques liés à la complexité technique du projet ou des risques liés à la procédure d'autorisation<sup>37</sup>. Au vu des écarts entre les coûts présentés dans le message et ceux des études préliminaires, le CPA estime qu'il était globalement judicieux d'adapter le guide. Il constate toutefois que ces adaptations ne permettront pas d'estimer les coûts plus précisément, mais simplement de prendre en considération des réserves plus importantes. Il n'est pas encore en mesure d'évaluer si les adaptations des suppléments pour risques suffiront à ce que l'estimation des coûts soit plus réaliste.

<sup>37</sup> OFT (2024b) :p. 7.

---

### **3.3 L'OFT ne peut imposer que de manière limitée des mesures de pilotage des coûts**

De l'avis du CPA, l'OFT est globalement peu efficace lorsqu'il s'agit d'imposer des mesures de discipline budgétaire. Le respect des délais et le maintien des fonctionnalités ont généralement plus de poids que le respect des coûts.

De manière générale, l'OFT assume ses tâches de surveillance et de pilotage lors des différentes phases de planification et d'étude des projets d'aménagement (cf. ch. 2.3), comme le montrent les études de cas et les entretiens approfondis menés avec l'OFT. Ainsi, les sections compétentes participent aux séances des organes de pilotage bilatéraux prévus par la RUBA et mettent en œuvre leurs tâches. Les exigences relatives aux libérations de phase sont clairement définies dans la RUBA, connues des GI et respectées par l'OFT (cf. ch. 2.3). L'OFT examine notamment les fonctionnalités du projet, c'est-à-dire ses caractéristiques, afin de s'assurer que le projet permet effectivement de mettre en œuvre l'offre visée ; il examine également les coûts. La libération des phases est préparée par les responsables de région compétents et le contrôleur ou la contrôlease de la section Grands projets, puis signée par la direction de la section et par la direction de la division Infrastructure. L'analyse documentaire et les entretiens menés avec l'OFT montrent que des instructions de travail et des processus garantissent l'uniformité des libérations de phases, qui est contrôlée par le ou la responsable du programme et le chef ou la cheffe de la section Grands projets. Le CPA estime que la dotation en ressources est globalement adéquate. Les sections Grands projets et Planification – cette dernière étant impliquée jusqu'à l'étude de projets – disposent des ressources nécessaires pour accomplir leurs tâches.

En cas d'écarts concernant les délais, les coûts ou les fonctionnalités, l'OFT peut prendre des mesures<sup>38</sup>, que les GI doivent mettre en œuvre. Par exemple, dans le cadre d'une libération de phase, il peut formuler des prescriptions en vue de la suite de l'étude de projet, octroyer des mandats d'examen et prescrire des objectifs en termes de coûts et de délais. Il peut aussi organiser plus fréquemment des séances spécifiques au projet, demander des mesures de réduction des coûts ou ne pas libérer la phase. Enfin, il peut adapter les conventions de mise en œuvre.

Les résultats de l'enquête en ligne menée auprès des GI montrent que l'OFT prend effectivement des mesures en cas de dépassement des coûts (cf. tableau 2). Le plus souvent, il demande des clarifications et des mesures de réduction des coûts. Les GI estiment toutefois qu'il serait plus adéquat que l'OFT assure un pilotage plus étroit ou adapte la convention de mise en œuvre. Selon le CPA, cela s'explique par le fait que ces mesures sont moins strictes. En outre, l'intérêt des GI est clairement de mettre en œuvre les projets avec les caractéristiques souhaitées et dans les délais prévus, plutôt que de respecter le cadre budgétaire, puisqu'ils ne doivent pas financer eux-mêmes les mesures d'aménagement.

<sup>38</sup> RUBA, ch. 4.2.2.

**Fréquence et adéquation des mesures de l'OFT contre les surcoûts : avis des GI**

	Fréquence d'utilisation en %*	Mesure jugée plutôt / très adéquate en %*
Demande de clarifications sur des économies auprès des GI	78,3	81,2
Mise en œuvre de mesures de réduction des coûts	71,8	65,1
Pilotage plus étroit par l'OFT	51,7	90,4
Adaptation de la convention de mise en œuvre	38,3	91,9
Renvoi de la libération de la prochaine phase	16,8	0
Autres mesures	5,0	-

*Légende* : entretiens avec les personnes responsables des projets au sein des GI (n = 67).

*Source* : CPA, sur la base du rapport Interface, ch. 8.

Selon les déclarations de l'OFT, un tiers des surcoûts apparaissent au cours de l'étude de projet et ne sont donc pas imputables aux différences entre les chiffres du message et ceux de l'étude préliminaire (cf. ch. 3.2). En raison des surcoûts qui surgissent souvent lors de la planification et de l'étude de projet, l'OFT a décidé de procéder à des réductions générales des coûts en 2020. Cette mesure visait à économiser un pourcentage fixe des coûts pour tous les projets présentant des écarts par rapport au crédit d'engagement. Sur la base des études de cas et des entretiens menés avec les GI et l'OFT, le CPA constate toutefois que les mesures de réduction des coûts ainsi que la stratégie des mesures générales de réduction des coûts ont été globalement peu efficaces et n'ont pas atteint leur objectif. Ainsi, pour l'étape d'aménagement 2035, des surcoûts ont continué d'apparaître même après 2020, en dépit des mesures de réduction des coûts mentionnées ci-dessus. On le voit dans les études de cas : dans les cas du tunnel de Brütten et de la double voie Schindellegi-Feusisberg-Biberbrugg, l'objectif de réduction des coûts de 10 % pour le projet de mise à l'enquête/de l'ouvrage n'a pas été atteint lors de la libération des phases<sup>39</sup>. Des documents internes de l'OFT montrent que l'office a jugé globalement inefficace sa stratégie de réduction générale des coûts et qu'il l'a suspendue dans la foulée. La raison invoquée était que trop se concentrer sur les coûts empêchait d'avoir une vue d'ensemble du projet et donc de procéder à des optimisations spécifiques au projet.

Depuis 2023, l'OFT applique une stratégie d'optimisation. Lors du passage d'une phase à une autre, la section Grands projets examine les exigences prévues pour le projet (par exemple la capacité nécessaire d'une gare) ainsi que les coûts et les délais. En cas d'écarts, l'OFT confie aux GI des mandats de contrôle, lesquels peuvent inclure des clarifications sur les économies potentielles. Toutes les personnes avec

<sup>39</sup> Pour le tunnel de Brütten, des surcoûts d'environ 162 millions de francs sont apparus jusqu'à l'avant-projet ; ensuite, dans le projet de mise à l'enquête/de l'ouvrage, on a estimé à 500 millions de francs les surcoûts par rapport à l'avant-projet. S'agissant de la double voie Schindellegi-Feusisberg-Biberbrugg, le projet de mise à l'enquête/de l'ouvrage a entraîné un surcoût d'environ 50,6 millions de francs par rapport à l'arrêt fédéral.

---

lesquelles le CPA s'est entretenu estiment que ces mandats de contrôle sont opportuns. Dans les études de cas, il apparaît que ces clarifications montrent à chaque fois qu'il n'est possible de faire des économies considérables que si l'on renonce à certaines fonctionnalités. Or, l'OFT n'est souvent pas disposé à le faire, car cela remettrait en question le projet d'offre et les objectifs de l'aménagement (par ex. la cadence au quart d'heure sur une ligne). Ainsi, à cause des surcoûts dans le cas du tunnel de Brütten, l'OFT a chargé les CFF de présenter des options permettant de réduire les coûts de 500 millions de francs. Les options proposées auraient entraîné des restrictions de l'offre et un retard du projet, raison pour laquelle l'OFT y a renoncé et a accepté les surcoûts. Jusqu'à présent, l'OFT a toujours demandé au Parlement une augmentation des coûts et non une adaptation de l'offre visée. Le Parlement a généralement approuvé les surcoûts, invoquant la nécessité de réaliser l'offre ferroviaire prévue<sup>40</sup>.

Il est plus aisé de réaliser d'importantes économies et d'abandonner certaines fonctionnalités lors des phases du début de projet. Pour le tunnel de base du Zimmerberg II, l'OFT a pu réduire les prévisions de coûts de l'étude préliminaire de 2,2 à environ 1,2 milliard de francs, en renonçant à un tunnel et en réduisant la vitesse de marche des trains. S'il a pu le faire, c'est parce qu'il avait précédemment décidé de ne pas libérer la phase d'avant-projet avant de disposer d'une étude conceptuelle retravaillée. Dans ce contexte, le CPA juge opportun que l'OFT ne libère désormais la phase d'étude préliminaire que lorsque celle-ci est suffisamment élaborée. Selon les entretiens menés avec des collaboratrices et des collaborateurs de l'OFT et des GI, cela doit permettre de s'assurer que l'étude est aussi concrète que possible et qu'il aura moins de dépassements de coûts par la suite.

### **3.4 L'OFT ne détecte parfois que tardivement les évolutions critiques des projets**

La section Grands projets surveille le financement de l'aménagement (art. 32 OCPF) et les prestations fournies dans le cadre des conventions de mise en œuvre passées avec les GI (art. 37 OCPF). Par sa surveillance au niveau du programme, c'est-à-dire au niveau des étapes d'aménagement, et au niveau des projets, la section Grands projets a pour but d'atteindre les objectifs convenus en matière de prestations, de coûts et de délais et d'identifier les écarts à un stade précoce<sup>41</sup>. Malgré cela, l'OFT n'identifie parfois que tardivement les écarts dans les projets, ce qui est problématique aux yeux du CPA. Les GI sont responsables du suivi des projets. Tous les six mois, ils rendent compte à l'OFT de l'état du projet. Ils lui présentent en outre un rapport sur l'avancement des travaux et le financement lors de séances qui ont lieu environ tous les deux mois. Il se peut que l'OFT soit informé tardivement des écarts parce que les GI ne suivent pas les projets de manière suffisamment rigoureuse ou

<sup>40</sup> Cf. 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).

<sup>41</sup> RUBA, ch. 4.

---

communiquent les informations trop tard à l'OFT. Le CPA ne peut pas se prononcer définitivement sur ce point.

L'OFT exerce une surveillance des étapes d'aménagement et des différents projets axée sur les risques. Son objectif est de réduire le risque principal causé par des problèmes de mise en œuvre lors des étapes d'aménagement. Selon la stratégie de surveillance et de pilotage de l'OFT, ce risque est probable et sa valeur est considérable (100 millions de francs par an)<sup>42</sup>. L'OFT détermine les risques au niveau de l'étape d'aménagement, les analyse et les évalue chaque année et, sur cette base, prend des mesures de surveillance<sup>43</sup>.

Les projets sont attribués à une catégorie de risque sur la base de critères tels que leurs coûts et leur complexité. C'est sur cette base que sont définies les mesures préventives et les mesures de détection. Appliquées à tous les projets, les mesures préventives consistent à vérifier les 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. En plus de ces mesures, les organes de pilotage prévus par la RUBA sont chargés de la surveillance des différents projets. Selon le CDF, les instruments de surveillance et de pilotage sont simples d'utilisation, mais une mesure de l'impact fait défaut<sup>44</sup>. Contrairement au CPA, le CDF n'a toutefois pas examiné l'application de ces instruments dans les différents projets.

En dépit de ces mesures de surveillance, dans la moitié des études de cas, l'OFT n'a donc pas détecté les évolutions critiques des projets suffisamment tôt pour pouvoir prendre des mesures en temps utile<sup>45</sup>. De même, 14 % des collaboratrices et des collaborateurs des GI interrogés ont rapporté que l'OFT n'avait pas détecté assez tôt les surcoûts dans leurs projets<sup>46</sup>. Une des raisons peut être que les GI ont une longueur d'avance sur l'OFT en matière d'information sur l'état d'avancement du projet. L'OFT est tributaire des GI, qui doivent lui transmettre des chiffres corrects sur l'état d'avancement du projet et l'informer de façon transparente et en temps utile au moyen des organes de pilotage prévus par la RUBA. En cas de doute sur l'avancement du projet, l'OFT peut confier aux GI des mandats de contrôle (cf. ch. 3.3) ; toutefois, selon les collaboratrices et les collaborateurs de la section Grands projets interrogés, ces mandats de contrôle ne peuvent être exécutés qu'à la fin des phases d'étude de projet, au moment où les GI disposent de données fiables sur la phase. Ainsi, l'OFT n'a généralement connaissance que tardivement des surcoûts dans le projet. Par exemple, dans le cas du projet du tunnel de Brütten, l'OFT a chargé les CFF de recalculer le devis du projet de l'ouvrage à la fin du projet de mise à l'enquête/de l'ouvrage. Le nouveau calcul a révélé des surcoûts de 20 %, soit 500 millions de francs, par rapport à l'estimation initiale des coûts du projet de mise à l'enquête/de

42 Stratégie de l'OFT en matière de surveillance et de pilotage, ch. 1.4.1.

43 Stratégie de l'OFT en matière de surveillance et de pilotage.

44 CDF (2023b) : ch. 2.2.

45 Cette proportion élevée dans les études de cas peut aussi s'expliquer par le fait que les cas ont été sélectionnés sur la base des problèmes qu'ils posaient (cf. ch. 1.2).

46 Rapport Interface, ch. 8.

---

l'ouvrage<sup>47</sup>, ce qui est supérieur au plafond de 10 % d'écart dans l'estimation des coûts du projet de mise à l'enquête/de l'ouvrage. Comme le projet de mise à l'enquête/de l'ouvrage est un projet optimisé et suffisamment défini en vue de sa réalisation, il n'est pratiquement plus possible, à ce stade, de réduire les coûts de manière notable sans devoir replanifier et remettre à l'enquête le projet. C'est ce que montrent l'exemple du tunnel de Brütten et d'autres entretiens menés avec les GI et l'OFT.

Le CPA estime que la dotation en ressources pour la surveillance est globalement adéquate. La section Grands projets dispose des ressources nécessaires pour exécuter ses tâches. L'utilisation des ressources affectées à la surveillance est axée sur les risques, ce qui signifie aussi que les ressources ont tendance à se concentrer sur les projets les plus importants et à négliger les projets plus petits, alors que ces derniers peuvent eux aussi poser des problèmes.

### **3.5 Le pilotage et la surveillance sont efficaces**

Le CPA estime que le pilotage des projets d'aménagement par l'OFT est globalement efficace. Cette appréciation est similaire aux conclusions du CDF, qui a jugé que le pilotage des différents projets par la section Grands projets nécessitait d'importantes ressources, mais était globalement adéquat<sup>48</sup>. La section Grands projets, qui assume la responsabilité principale de ces projets, associe suffisamment tôt les sections de l'OFT impliquées dans le processus de planification et d'étude de projet, en particulier les sections Autorisations I et II : au besoin, celles-ci participent aux séances des organes de pilotage ou au « Blick in die Werkstatt » (regard dans l'atelier), un échange thématique que l'OFT et les GI mènent hors du cadre des organes de pilotage. D'autres sections sont également impliquées en cas de besoin et les questions en suspens sont discutées soit avec les GI, dans le cadre des organes de pilotage prévus, soit dans des groupes de travail internes à l'OFT. Un exemple est le cas de la ligne directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, qui a nécessité l'utilisation de véhicules spéciaux en raison des difficultés techniques causées par la forte pente. La section Véhicules de la division Sécurité, compétente en la matière au sein de l'OFT, a été impliquée à un stade précoce afin de trouver, conjointement avec le GI, des solutions techniques au problème.

Pour piloter les différents projets, la section Grands projets dispose de suffisamment de données. Prescrites dans la RUBA, ces données sont transmises par les GI. La banque de données dans laquelle l'OFT stocke ces dernières est en cours de modernisation, dans le but d'améliorer la saisie et la structuration des données<sup>49</sup>. Dans le cadre de cette modernisation, on examine également l'opportunité de permettre aux GI de saisir eux-mêmes directement les données. Actuellement, les GI les transmettent à l'OFT par courrier électronique. Le CPA estime que le développement de la numérisation pourrait améliorer l'efficacité du pilotage à cet égard.

<sup>47</sup> Le CPA a accès à ces documents non publiés.

<sup>48</sup> CDF (2023b) : ch. 3.2.

<sup>49</sup> CDF (2023b).

---

En outre, l'OFT a lancé la création d'une banque de données centrale pour le pilotage des projets à risque, avec un tableau de bord permettant d'avoir une vue d'ensemble. L'objectif est que les cheffes et chefs des divisions, notamment, disposent d'un instrument de surveillance centralisé. Ce projet se trouve encore en phase d'initialisation. Il ressort des entretiens et des études de cas qu'en ce qui concerne la numérisation des tâches de pilotage et de surveillance, les GI et les cantons estiment que l'OFT ne joue pas un rôle proactif. La CdG-N a déjà émis une recommandation en ce sens en ce qui concerne la numérisation de la PAP<sup>50</sup>.

Outre le pilotage, le CPA juge globalement efficace la surveillance de l'OFT sur la planification et l'étude des projets d'aménagement. Cette surveillance est axée sur les risques (cf. ch. 3.4), ce qui doit garantir que les ressources disponibles permettent d'obtenir un effet aussi important que possible. Dans les études de cas, les collaboratrices et les collaborateurs de l'OFT et des GI estiment que le niveau des contrôles est globalement adéquat lors du passage d'une phase à l'autre, ce qui permet de détecter les risques et les défauts en y consacrant un minimum de temps et de travail. Dans les études de cas, les GI jugent majoritairement nécessaires les mandats de contrôle que l'OFT leur confie dans le cadre des différents projets. Toutefois, les collaboratrices et les collaborateurs des GI reprochent parfois à l'OFT son manque de confiance, l'OFT ayant remis en question à plusieurs reprises les résultats des contrôles des GI. Le CPA estime toutefois que cela fait partie des tâches de l'OFT en tant qu'instance de surveillance.

Au contraire, les ressources sont plutôt limitées dans les sections de la division Sécurité, ce qui peut retarder la mise en œuvre des projets. Conformément à la RUBA (ch. 11.2), les GI peuvent demander à l'OFT de procéder à un examen technique préliminaire à la fin de l'avant-projet. Or, les ressources pour ce faire font largement défaut au sein de la division Sécurité (en particulier dans la section Voie et installations d'accueil). Ainsi, l'étude de cas concernant le tunnel de base du Zimmerberg II a révélé que l'OFT n'avait pas procédé à l'examen préliminaire par manque de ressources. Selon les collaboratrices et les collaborateurs de l'OFT interrogés, les sections Autorisations et la division Sécurité sont en principe à la disposition des GI pour répondre à leurs questions. Les collaboratrices et les collaborateurs des GI interrogés ont quant à eux déclaré qu'ils ne recevaient parfois aucune réponse aux questions qu'ils soumettaient aux sections de la division Sécurité avant le dépôt du dossier relatif à la PAP, l'OFT les renvoyant à la procédure ordinaire. Cela peut entraîner des retards dans la PAP, pour laquelle, selon les études de cas et les entretiens, les ressources des sections impliquées sont généralement très limitées. Le fait que, en raison du manque de ressources, il n'est actuellement pas toujours possible de procéder à l'examen préliminaire des dossiers demandé par les GI selon la RUBA nuit à l'efficacité de l'ensemble du processus, y compris la PAP.

<sup>50</sup> Aggrandissement 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).

---

## 4 Coordination au sein de l'OFT

Ce chapitre répond à la deuxième question de l'évaluation : 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) ?

*Réponse* : la coordination interne à l'OFT n'assure pas suffisamment la concordance entre l'aménagement et la maintenance de l'infrastructure ferroviaire. En revanche, la coordination interne garantit que l'aménagement en cours est adapté aux évolutions actuelles de manière à pouvoir réaliser au mieux le développement de l'offre ferroviaire décidé par le Parlement, mais il manque une perspective de développement à plus long terme.

- L'aménagement et la *maintenance* de l'infrastructure sont étroitement liés. En particulier, leur financement et leur pilotage différents entraînent des difficultés de coordination qui ne sont pas suffisamment résolues (ch. 4.1). En outre, les projets d'aménagement sont pilotés plus étroitement que les projets de maintenance de l'infrastructure, alors que les risques qui y sont liés ne sont pas forcément plus importants (ch. 4.2).
- Les projets d'aménagement en cours sont bien axés sur le *développement* de l'infrastructure ferroviaire décidé par le Parlement, de sorte que l'offre ferroviaire visée puisse être réalisée (ch. 4.3). Par contre, le développement à plus long terme de l'offre ferroviaire n'a pas encore été arrêté de manière suffisamment concrète, de sorte que les projets d'aménagement en cours ne peuvent être tournés vers l'avenir que de manière limitée (ch. 4.4).

### 4.1 L'aménagement n'est pas suffisamment coordonné avec les mesures de maintenance de l'infrastructure

Selon la LCdF, le fonds d'infrastructure ferroviaire permet de financer aussi bien l'aménagement que la maintenance de l'infrastructure ferroviaire ; toutefois, le pilotage politique est différent : pour la maintenance et l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire, le Parlement adopte tous les quatre ans un plafond de dépenses qui sert de base aux conventions quadriennales sur les prestations entre l'OFT et les différents GI. Au contraire, le financement de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire dépend des décisions du Parlement concernant les différentes étapes d'aménagement (cf. ch. 2.1). Ces décisions servent de base aux conventions de mise en œuvre concernant les différents projets d'aménagement que l'OFT conclut avec les GI concernés (cf. ch. 2.2). L'aménagement et la maintenance sont toutefois liés : pour réaliser les objectifs du projet d'offre, il faut parfois mettre en œuvre, dans le cadre d'une étape d'aménagement, des mesures qui servent à maintenir l'infrastructure ferroviaire (ce qu'on appelle le maintien de la qualité des infrastructures). Le fait que l'aménagement et la maintenance ne sont pas financés et pilotés de la même manière entraîne des difficultés de coordination.

L'aménagement ne porte que sur des mesures visant à augmenter la capacité ou à réduire le temps de parcours (art. 5 OCPF). Le maintien de la qualité des

---

infrastructures, comprend toutes les mesures qui permettent de maintenir l'infrastructure ferroviaire en bon état et de l'adapter aux besoins du trafic ainsi qu'à l'état de la technique (art. 51, al. 3, LCdF). Il s'agit notamment de la réfection planifiée de l'infrastructure ainsi que des investissements destinés à conserver la capacité du réseau et à respecter les dispositions légales – par exemple le remplacement anticipé d'un poste d'aiguillage. On peut également citer des mesures destinées à maîtriser l'augmentation de la demande alors que l'offre reste la même, par exemple le prolongement des quais<sup>51</sup>. Souvent, il est nécessaire de s'adapter aux exigences du trafic ou à l'état de la technique pour que l'offre visée dans une étape d'aménagement puisse effectivement être réalisée. Toutefois, comme il s'agit de maintenance, ces mesures sont généralement financées dans le cadre des conventions sur les prestations et non par le budget d'aménagement.

En outre, il arrive souvent que des mesures de maintenance de l'infrastructure soient mises en œuvre en même temps que l'aménagement afin d'exploiter les synergies lors de la construction et de gêner le moins possible les passagers. La loi prévoit que, lors de l'aménagement, « 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<sup>52</sup>. Par exemple, dans le cadre d'un projet d'aménagement d'une gare, le remplacement du toit de cette gare constitue une mesure de maintenance.

Toutefois, comme les projets d'aménagement nécessitent des investissements dans la maintenance – pour des raisons de synergies ou parce qu'il faut adapter l'infrastructure aux exigences du trafic et à l'état de la technique –, la séparation entre aménagement et maintenance nécessite une coordination entre les deux instruments de financement<sup>53</sup>. Lors de leurs entretiens avec le CPA et dans le cadre de l'enquête, plusieurs personnes de l'OFT et des GI ont donc critiqué le système différencié de financement de l'infrastructure ferroviaire, soulignant d'autant plus que les moyens financiers proviennent du même « pot » : le fonds d'infrastructure ferroviaire.

Par ailleurs, la maintenance et l'aménagement de l'infrastructure ne sont pas pilotés de la même manière au sein de l'OFT. Alors que la section Grands projets pilote étroitement les projets d'aménagement en se fondant sur la RUBA (cf. ch. 2.3 et ch. 2.4), la section Réseau ferré ne pilote les mesures de maintenance qu'au niveau de la convention sur les prestations, de sorte que l'OFT ne peut influencer que modérément les différents projets qui y sont mentionnés.

Cette différence entre la maintenance et l'aménagement s'agissant du financement et du pilotage peut entraîner des problèmes de coordination qui auront des conséquences sur la réalisation des objectifs du projet d'offre. Selon les entretiens menés avec les GI et l'OFT, c'est par exemple le cas lorsqu'un poste d'aiguillage est remplacé dans

<sup>51</sup> OFT (2014) : Notice explicative Tri CP/CMÉ, [bav.admin.ch](http://bav.admin.ch) > Thèmes généraux > Auxiliaires de travail > Notices explicatives > Notices explicatives supplémentaires > [Notice explicative Tri CP/CMÉ](#).

<sup>52</sup> Art. 48f, al. 2, LCd.

<sup>53</sup> Les passages difficilement compréhensibles du message relatif à l'étape d'aménagement 2035 concernant la répartition des moyens financiers entre l'aménagement et la réfection illustrent également la nécessité de cette coordination. Cf. message du 31.10.2018 relatif à l'étape d'aménagement 2035 du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (FF 2018 7301), p. 7351.

---

le cadre de l'agrandissement d'une gare. Pour les grandes gares, un tel projet coûte jusqu'à 100 millions de francs et doit être financé dans le cadre de la convention sur les prestations, car il ne sert pas directement à l'augmentation de la capacité. Or, si le poste d'aiguillage existant n'est pas encore arrivé en fin de vie, le GI concerné n'a pas donné la priorité au financement du poste de remplacement dans le cadre de la convention quadriennale sur les prestations en cours, car d'autres mesures de remplacement sont plus urgentes. En outre, les projets visés dans la convention sur les prestations étant moins étroitement pilotés que les projets d'aménagement, l'OFT n'a que peu d'influence sur la fixation des priorités. 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 se mettre d'accord, dans certaines circonstances, pour qu'une partie de la maintenance soit tout de même financée dans le cadre de l'aménagement. Corollairement, cela incite toutefois les GI à ne pas tenir suffisamment compte des coûts subséquents de l'aménagement imputables à la maintenance.

Dans les faits, non seulement les coûts de l'aménagement dans son ensemble (cf. ch. 3.2), mais aussi ceux de la maintenance liée à l'aménagement sont souvent sous-estimés. La responsabilité de l'estimation des coûts incombe aux GI. Il est de leur ressort d'indiquer, dès la planification des étapes d'aménagement, la maintenance liée à l'aménagement. Au sein de l'OFT, la section Planification, qui dirige la planification des étapes d'aménagement, consulte la section Réseau ferré sur les indications que les GI doivent fournir concernant la maintenance ; pour le reste, la section Réseau ferré n'est pas plus étroitement associée à ce processus. De plus, même si la section Réseau ferré a une vue d'ensemble des projets prévus dans l'actuelle convention quadriennale sur les prestations passée avec les GI, elle n'est pas en mesure d'évaluer la maintenance liée aux différents projets d'aménagement. Un audit du CDF a en outre révélé que la section Réseau ferré n'avait aucune vue d'ensemble de la maintenance nécessaire à long terme, car les données que les CFF fournissent à l'OFT ne sont pas fiables et les autres GI ne font pas état de la maintenance à long terme<sup>54</sup>. Compte tenu des indications lacunaires et de la faible implication de la section Réseau ferré, il n'y a actuellement aucun examen approfondi des estimations de coûts qui sont faites pour la maintenance lors de la planification des étapes d'aménagement. L'OFT ne peut pas non plus vérifier l'ordre de priorité des mesures de maintenance défini par les GI, ce qui risque d'entraîner une augmentation des coûts des projets d'aménagement, car les coûts de la maintenance liée à l'aménagement sont plus élevés lors de la planification et de l'étude du projet que ce qui était prévu lors de la décision du Parlement (cf. ch. 3.2). Ce risque est particulièrement élevé parce que la part de maintenance liée à un projet d'aménagement peut être considérable.

L'affectation des coûts des projets à l'aménagement ou à la maintenance de l'infrastructure n'est toutefois pas définie de façon suffisamment claire. La loi prévoit que, lors de l'aménagement, « les travaux de maintenance subordonnés à

<sup>54</sup> CDF (2023a) : 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](http://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](#) (rapport en allemand, résumé en français), p. 23.

---

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), et que, à l'inverse, « les travaux d'aménagement subordonnés à la maintenance » sont financés dans le cadre des conventions sur les prestations (art. 51, al. 2, LCdF). Toutefois, ni la loi ni l'ordonnance correspondante (OCPF) ne définissent ce qui est considéré comme « subordonné ». Il n'existe à ce sujet qu'une notice explicative de l'OFT<sup>55</sup>, qui prévoit que 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. Le CPA estime que, eu égard au financement différencié, l'absence de définition juridique de ce qui est considéré comme « subordonné » est problématique.

L'OFT ne justifie pas clairement pourquoi il a défini le seuil au tiers des coûts ; ce seuil semble en outre assez élevé, considérant que le terme « subordonné » mentionné dans la loi suggère plutôt une part de faible importance. Pour des raisons de synergies, il peut certes être judicieux de financer en priorité la maintenance subordonnée dans le cadre de l'aménagement. Toutefois, cela incite les GI à alléger leurs conventions sur les prestations en subordonnant le plus possible la maintenance à l'aménagement, maintenance qui sera donc financée par le budget d'aménagement. C'est l'un des motifs des surcoûts dans les projets d'aménagement (cf. ch. 3.2).

Alors que la maintenance mentionnée par les GI n'est examinée que superficiellement lors de la planification des étapes d'aménagement, la section Grands projets procède à un examen approfondi dans le cadre de l'étude de projet. Toutefois, dans la pratique, cela intervient parfois 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 ». Selon les études de cas du CPA, les projets ne sont définitivement attribués qu'au stade de l'avant-projet, voire plus tard. Il en résulte que les surcoûts des projets d'aménagement n'apparaissent parfois que tardivement, à un moment où il n'est plus vraiment possible d'influer sur le coût global des projets (cf. ch. 3.3). En outre, si des montants importants sont ultérieurement affectés à la maintenance, il y a davantage de risques qu'ils n'aient pas été planifiés suffisamment tôt dans la convention sur les prestations, ce qui peut entraîner des retards.

Selon les résultats de l'évaluation, il est également difficile de comprendre comment les coûts sont répartis lorsque les parts respectives de la maintenance et de l'aménagement se situent entre un et deux tiers (par ex. : 40 % et 60 %). La notice indique que c'est l'OFT qui décide de l'affectation dans de tels cas, mais ne mentionne aucun critère de décision. Dans la pratique, un canal interne à l'OFT (K-UBA), dans lequel sont représentées les sections Grands projets, Planification et Réseau ferré, attribue les projets soit à l'aménagement, soit à la maintenance, avec les conséquences que cela implique pour leur financement (par le budget d'aménagement ou par la convention sur les prestations). Les collaboratrices et les collaborateurs des GI avec

<sup>55</sup> OFT (2014) : Notice explicative Tri CP/CMGE, [bav.admin.ch](http://bav.admin.ch) > Thèmes généraux > Auxiliaires de travail > Notices explicatives > Notices explicatives supplémentaires > Notice explicative Tri CP/CMGE.

---

lesquels le CPA s'est entretenu estiment que l'attribution des projets n'est ni uniforme ni compréhensible. Compte tenu de la portée financière des décisions pour les GI, le CPA estime que la compréhensibilité et les bases existantes sont insuffisantes. Au contraire, les collaboratrices et les collaborateurs de l'OFT interrogés par le CPA ont évalué positivement la marge de manœuvre dont l'office dispose pour prendre une décision. Ils soulignent que les projets d'aménagement sont pilotés plus étroitement que les projets de maintenance de l'infrastructure et que, grâce à cette marge de manœuvre, l'office peut tenir compte de la nécessité d'un pilotage plus ou moins étroit lorsqu'il attribue un projet. Du point de vue du CPA, les exigences liées au pilotage ne devraient toutefois pas être prises en considération seulement pour les projets nécessitant une attribution explicite, mais pour tous les projets (cf. ch. 4.2).

## **4.2 Le pilotage plus ou moins étroit des projets d'aménagement et de l'infrastructure et de maintenance ne correspond pas toujours aux risques qui leur sont inhérents**

Le pilotage des projets d'aménagement et le pilotage des mesures de maintenance de l'infrastructure – tous deux du ressort de l'OFT – sont différents. Les différents projets d'aménagement sont étroitement pilotés par la section Grands projets sur la base de la RUBA (cf. ch. 2.3 et 2.4). Au contraire, la section Réseau ferré ne pilote pas les différents projets de maintenance : il n'y a qu'un pilotage au niveau de la convention sur les prestations, de sorte que l'OFT ne peut exercer qu'une influence limitée sur les différents projets qui y sont mentionnés. Les collaboratrices et les collaborateurs de l'OFT justifient cette différence de pilotage par le grand nombre de projets de maintenance de l'infrastructure en cours (environ 6500), pour environ 200 projets d'aménagement. Compte tenu du grand nombre de projets de maintenance, souvent de moindre importance, cette approche contribue globalement à l'efficacité du pilotage et est donc adéquate, comme l'a également constaté le CDF lors d'un audit<sup>56</sup>.

Cependant, les différents risques des projets ne sont pas suffisamment pris en considération lorsqu'une décision est prise sur la manière de piloter un projet, ce que des collaboratrices et des collaborateurs de l'OFT et des GI ont également critiqué. Il arrive que des projets de maintenance présentent un volume de construction important et des risques élevés en termes de coûts, alors que, à l'inverse, il existe des projets d'aménagement plus modestes dont les risques sont faibles. Conformément à la RUBA, il est possible d'alléger le pilotage des projets d'aménagement présentant de faibles risques, par exemple en ce qui concerne les organes de pilotage bilatéraux entre l'OFT et les GI, le volume et la fréquence des comptes rendus ou les libérations de phase<sup>57</sup>. Dans la pratique, les projets d'aménagement sont déjà attribués à des catégories de risques, lesquelles déterminent les mesures de surveillance qui doivent être mises en œuvre (cf. ch. 3.4) ; toutefois, l'OFT n'accorde aux GI aucun allègement en matière de pilotage, même lorsque les risques sont faibles, comme l'a constaté le CPA dans les études de cas et lors de ses entretiens avec les collaboratrices et les

<sup>56</sup> CDF (2023b).

<sup>57</sup> RUBA, ch. 2.4.

---

collaborateurs de l'OFT. Même si l'OFT suit de plus près les projets de maintenance présentant des risques élevés, le pilotage reste moins étroit que pour les projets d'aménagement. En conséquence, certains projets d'aménagement dont le volume de coûts est modeste et les risques sont faibles sont pilotés de façon plus étroite que des projets de maintenance plus importants et plus risqués.

Les entretiens et les études de cas montrent que, s'agissant des projets dont la maintenance représente entre un et deux tiers du volume total, les exigences liées au pilotage sont dans la pratique, pour l'OFT, un critère important pour décider de l'attribution des projets à l'aménagement ou à la maintenance. Du point de vue de la gestion des risques, cette approche est certes opportune, mais elle ne correspond pas aux bases légales, lesquelles prévoient comme critère de décision la part respective des coûts de l'aménagement et de la maintenance. La notice qui sert de base de décision (cf. ch. 4.1) ne considère pas non plus les risques du projet comme un critère d'attribution. Compte tenu notamment des conséquences pour le financement, le CPA estime qu'il est important que les critères d'attribution soient clairement définis.

Les bases légales existantes autorisent en principe une gestion de projet davantage axée sur les risques, indépendamment de l'affectation des projets à l'aménagement ou à la maintenance (art. 31 OCPF) ; toutefois, l'OFT ne fait pas suffisamment usage de cette possibilité. Il ne considère pas assez systématiquement les risques des projets et ne décide que trop rarement d'un allègement du pilotage des projets d'aménagement. De même, il ne décide que trop rarement d'un pilotage étroit, au sens de la RUBA, des projets de maintenance de l'infrastructure. La restauration du tunnel de l'Albula constitue l'exception à cet égard. En l'occurrence, il s'agit d'un grand projet de maintenance, financé dans le cadre de la convention sur les prestations ; il a néanmoins été attribué à la section Grands projets afin de garantir un pilotage suffisamment étroit par l'OFT. De l'avis du CPA, une pratique de pilotage davantage axée sur les risques pour les deux types de projets devrait gagner en importance dans la mesure où le CDF estime qu'il faut s'attendre à ce qu'une plus grande part du fonds d'infrastructure ferroviaire doive désormais être affectée à des projets de maintenance<sup>58</sup>. Selon la loi, la maintenance est prioritaire, tandis que l'aménagement ultérieur n'est pas encore clair sur le long terme (cf. ci-dessous).

### **4.3 L'aménagement est bien axé sur le développement de l'infrastructure décidé par le Parlement**

La coordination interne à l'OFT garantit que l'aménagement soit axé sur le développement de l'infrastructure ferroviaire déjà décidé. Chacune des étapes d'aménagement adoptées par le Parlement a pour objectif de réaliser une offre ferroviaire déterminée. Par exemple, l'étape d'aménagement 2035 prévoit, conformément au projet d'offre 2035 sur lequel elle repose, de nouvelles cadences au quart d'heure ou à la demi-heure sur certaines lignes (cf. ch. 2.1), ce qui nécessite notamment un tracé plus direct et suffisamment de voies et de quais dans les gares. Le projet d'offre permet donc de déterminer comment l'infrastructure doit être

<sup>58</sup> CDF (2023b).

---

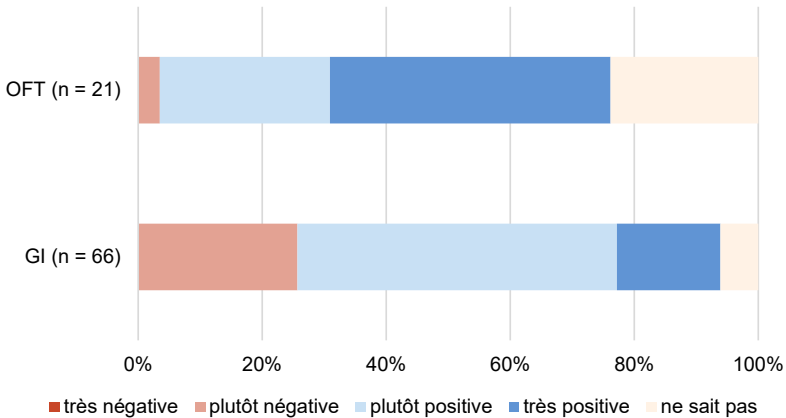
développée. Les projets d'une étape d'aménagement doivent présenter certaines caractéristiques, appelées fonctionnalités, afin que l'offre visée puisse effectivement être mise en œuvre (par ex. permettre une certaine vitesse minimale sur une ligne). La section Planification doit s'assurer, en collaboration avec la section Grands projets, que les fonctionnalités prévues seront mises en œuvre : cette tâche est exécutée jusqu'à l'avant-projet par un tandem composé d'une personne de chacune des deux sections et chargé de libérer les phases. L'enquête et les entretiens menés avec les collaboratrices et les collaborateurs de l'OFT révèlent que ces mécanismes de coordination entre l'aménagement et le développement sont globalement opportuns.

Lors des phases ultérieures de l'étude de projet également, la coordination entre les sections Grands projets et Planification permet généralement de réaliser le développement décidé. Même si la section Planification n'est plus formellement impliquée dans l'étude de projet après l'avant-projet, des échanges réguliers ont tout de même lieu entre les deux sections. La section Planification est en outre représentée au sein de l'organe RUBA Pilotage du programme et, au besoin, participe aux séances de l'organe Coordination de programme (cf. ch. 2.4).

Les études de cas et les entretiens indiquent que la section Planification remet régulièrement en question les fonctionnalités dans les différents projets. Cela est approprié, car il s'écoule souvent plus de dix ans entre l'élaboration du message et la fin de l'étude de projet, au cours desquels les paramètres de planification peuvent changer. Par exemple, la planification de l'aménagement de l'infrastructure pour le projet d'offre 2035 partait du principe que les CFF introduiraient des trains à deux étages dotés d'un nouveau système de compensation du roulis, capables de circuler à grande vitesse même dans les courbes. Entre-temps, il a été constaté que ce plan n'était pas réalisable ; par conséquent, pour mettre en place la cadence au quart d'heure ou à la demi-heure prévue dans le projet d'offre en dépit des temps de parcours plus longs, il faut désormais prévoir des voies supplémentaires, par exemple. Les projets d'aménagement qui sont déjà en phase de planification ou d'étude seront donc adaptés dans le cadre de ce que l'on appelle la consolidation du projet d'offre 2035.

Il est arrivé que la section Grands projets ne soit pas informée des adaptations que la section Planification avait discutées avec les GI concernés dans le cadre de la consolidation du projet d'offre (par ex. projet de double voie Vidmarhallen-Liebefeld-Köniz). Cela a donné l'impression que la coordination entre les deux sections était insuffisante, comme le montrent les entretiens avec les cantons, les communes et les GI menés dans le cadre des études de cas. Dans l'ensemble, selon l'enquête en ligne, la coordination au sein de l'OFT est malgré tout jugée plutôt positive tant par l'office lui-même que par les GI (cf. fig. 5).

### Coordination au sein de l'OFT : avis de l'office et des GI



Source : Figure créée par le CPA, sur la base du rapport Interface, ch. 6.

Remarques : les collaboratrices et les collaborateurs de l'OFT ont été invités à donner leur appréciation de la coordination entre la section Grands projets et plusieurs autres sections (Planification, Autorisations et Réseau ferré) [cf. rapport Interface, fig. D 6.1] ; les pourcentages indiqués sont une moyenne pour toutes les sections. Les collaboratrices et les collaborateurs des GI ont par contre été priés de donner une appréciation générale de la coordination interne de l'OFT (cf. rapport Interface, fig. D 6.2).

Le CPA n'a trouvé aucun élément laissant penser que les surcoûts de 14 milliards de francs annoncés par l'OFT en novembre 2024 pour la réalisation du projet d'offre 2035 seraient dus à une coordination insuffisante au sein de l'office. Lors des entretiens menés dans le cadre des études de cas, quelques personnes ont estimé que la section Planification n'avait pas suffisamment tiré les leçons des expériences faites par la section Grands projets lors de l'étude de projet des étapes d'aménagement antérieures pour la planification des suivantes. Le CPA n'a toutefois pas trouvé d'autres éléments à ce sujet dans les documents de l'OFT, lors des entretiens menés au sein de l'office et dans le cadre de l'enquête en ligne. Il estime que la cause principale des surcoûts dans les projets en cours réside plutôt dans le fait que les GI sous-estiment systématiquement les coûts (cf. ch. 3.2) et que l'OFT n'a pas vraiment à sa disposition des mesures efficaces pour piloter les coûts (cf. ch. 3.3). Une grande partie des autres surcoûts s'explique par des changements dans les paramètres de planification.

---

#### 4.4 Les bases ne sont pas suffisamment concrètes pour axer l'aménagement vers un développement à plus long terme

Alors que l'aménagement actuel est axé de manière adéquate sur le développement de l'offre ferroviaire déjà décidé (cf. ch. 4.3), le développement de l'offre à plus long terme ne dispose quant à lui d'aucune base concrète sur laquelle l'aménagement actuel pourrait s'orienter. En août 2023, le Conseil fédéral a défini l'orientation du développement du rail dans son rapport « Perspective Rail 2050 », en partant d'une vision et de six objectifs<sup>59</sup>. Il a en outre publié une concrétisation territoriale de la Perspective Rail 2050, qui doit servir d'aide à la planification<sup>60</sup>. Toutefois, selon les collaboratrices et les collaborateurs de l'OFT ainsi que les cantons, ces documents ne sont pas suffisamment concrets et ne permettent donc pas de garantir que les projets d'aménagement actuels répondront aux exigences futures. Même si les études de cas montrent qu'on s'efforce, dans le cadre des différents projets, de concevoir l'infrastructure de manière à pouvoir y intégrer d'éventuels développements futurs, ces efforts n'ont qu'une portée limitée, vu qu'aucun projet d'offre ne fait suite au projet d'offre 2035<sup>61</sup>. Le projet d'offre pour la prochaine étape d'aménagement a également pris du retard en raison de la consolidation de l'étape d'aménagement 2035. Selon la loi (art. 48b LCdF), le Conseil fédéral devrait présenter tous les quatre ans un rapport sur la prochaine étape d'aménagement prévue.

Dans le cadre des études de cas, plusieurs interlocutrices et interlocuteurs des cantons ont regretté que la consolidation en cours du projet d'offre 2035 ne soit pas mise à profit pour définir le développement futur de l'offre ferroviaire dans le sens de la perspective Rail 2050. Toutefois, l'OFT souligne que même le financement du projet d'offre 2035 consolidé au moyen du fonds d'infrastructure ferroviaire n'est pas assuré, d'autant moins que la loi donne la priorité au financement de la maintenance<sup>62</sup>. Il est donc difficile de savoir combien d'argent sera disponible à l'avenir pour l'aménagement. Le CPA estime qu'il est absolument urgent de clarifier le cadre financier. Il convient que l'OFT attende ces clarifications avant de lancer le processus

<sup>59</sup> OFT (2025b) : Perspective Rail 2050. Vision, objectifs et orientation générale, [bav.admin.ch](http://bav.admin.ch) > Moyens de transport > Chemin de fer > Infrastructure ferroviaire > Programmes d'aménagement > Perspective Rail 2050 > [Vision, objectifs et orientation générale](#).

<sup>60</sup> OFT (2025a) : Perspective Rail 2050. Concrétisation territoriale, [bav.admin.ch](http://bav.admin.ch) > Moyens de transport > Chemin de fer > Infrastructure ferroviaire > Programme d'aménagement > Perspective Rail 2050 > [Concrétisation territoriale](#).

<sup>61</sup> Selon la prise de position de l'OFT du 19.8.2025 sur le projet du présent rapport, la concrétisation territoriale de la Perspective Rail 2050 fournit des indications pour axer les projets en cours sur le développement à plus long terme. Par exemple, dans les périmètres définis pour le trafic urbain et périurbain, on peut partir du principe qu'il existe un potentiel pour d'autres aménagements de l'offre. Les résultats du CPA montrent toutefois que, dans la pratique, les projets en cours sont rarement adaptés sur la base des documents de la Perspective Rail 2050. De plus, si le développement était pris en considération, cela entraînerait souvent des surcoûts à court terme, comme le fait également remarquer l'OFT. Or, les bases existantes ne permettent pas de justifier ces surcoûts de manière satisfaisante.

<sup>62</sup> OFT (2024c) : Fiche info. Consolidation du projet d'offre 2035 et poursuite de l'aménagement du réseau ferroviaire, [bav.admin.ch](http://bav.admin.ch) > Actualités > Blog OFT Actualités > BAV-News-Blog 2025 > Projet d'offre 2035 : aménagements et moyens financiers supplémentaires nécessaires > Documentation > [Fiche info. Consolidation du projet d'offre 2035 et poursuite de l'aménagement du réseau ferroviaire](#).

---

d'élaboration d'un prochain projet d'offre, dans le cadre duquel l'ensemble des cantons et des GI pourront faire part de leurs objectifs. Parallèlement, étant donné que la marge de manœuvre financière sera encore plus limitée ces prochaines années, il est d'autant plus important que les projets de l'étape d'aménagement 2035 soient si possible déjà conçus de manière à anticiper les futurs développements de l'infrastructure. Selon certaines déclarations faites lors des entretiens, c'est la raison pour laquelle l'OFT s'attache à concrétiser rapidement certains points clés de l'offre ferroviaire visée, en mettant en place des groupes de travail et en confiant des mandats externes. Le 9 octobre, le DETEC a également publié le rapport d'expertise « Transports '45 » sur l'ordre de priorité des projets d'aménagement routiers et ferroviaires.<sup>63</sup> Le CPA ne peut pas évaluer dans quelle mesure ces efforts en cours peuvent encore garantir que l'étape d'aménagement 2035, qui est déjà en cours, sera axée sur le développement à plus long terme.

## **5 Collaboration entre l'OFT et les GI**

Ce chapitre répond à la troisième question de l'évaluation : la collaboration entre l'OFT et les GI est-elle opportune ?

*Réponse* : la collaboration entre l'OFT et les GI est globalement opportune.

- La répartition des tâches et des compétences entre l'OFT et les GI est clairement réglée et les interfaces sont clarifiées (ch. 5.1)
- La collaboration entre l'OFT et les GI est généralement constructive et efficace (ch. 5.2)

### **5.1 Les tâches et les compétences sont clairement définies**

La RUBA, les conventions de mise en œuvre et les manuels de projet règlent la répartition des tâches et des compétences entre l'OFT et les GI. L'analyse des documents précités montre que, en règle générale, ces derniers établissent clairement les responsabilités des acteurs concernés. La majorité des personnes des GI interrogées estiment également que les responsabilités entre l'OFT et les GI sont claires (53 % « tout à fait d'accord », 44 % « plutôt d'accord » ; cf. fig. 6). Il ressort des études de cas que les collaboratrices et les collaborateurs de l'OFT partagent cet avis.

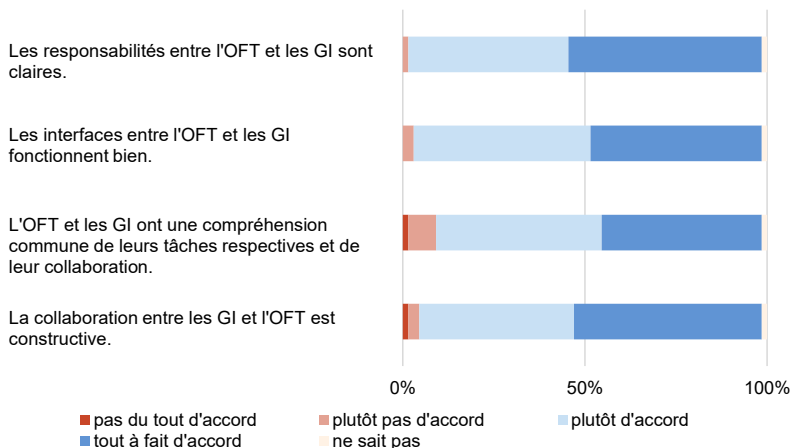
En règle générale, la collaboration aux interfaces est clarifiée. Les personnes des GI interrogées estiment majoritairement que la collaboration aux interfaces entre l'OFT et les GI fonctionne globalement bien (47 % « tout à fait d'accord », 48,5 % « plutôt d'accord »). Les collaboratrices et les collaborateurs de l'OFT ont confirmé ce point de vue lors des études de cas, qui montrent en outre que les questions en suspens

<sup>63</sup> DETEC (2025a) : Transports '45 : le Conseil fédéral définit les prochaines étapes d'aménagement des infrastructures, [uvek.admin.ch > Transports > Transport '45](https://uvek.admin.ch/Transports/Transport%20'45) > Communiqué de presse et point de presse > [Transports '45 : le Conseil fédéral définit les prochaines étapes d'aménagement des infrastructures](https://www.detc.ch/fr/actualites/2025/01/09/le-conseil-federal-definit-les-prochaines-etapes-damenagement-des-infrastructures).

concernant les interfaces sont discutées au sein des organes de pilotage bilatéraux entre l'OFT et les GI.

Figure 6

### Collaboration entre l'OFT et les GI : avis des GI



Légende : approbation des déclarations par les représentant(e)s des GI. n = 66.

Source : Figure créée par le CPA, sur la base du rapport Interface, ch. 7.

## 5.2 La collaboration entre l'OFT et les GI est généralement constructive et efficace

La collaboration entre l'OFT et les GI est décrite comme constructive par les personnes interrogées lors de l'évaluation. Lors de l'enquête en ligne, la grande majorité des représentantes et des représentants des GI jugent la collaboration constructive ou plutôt constructive et estiment qu'il existe une compréhension commune des tâches et de la collaboration (cf. fig. 6). Les études de cas mettent aussi en lumière cette compréhension commune. Les personnes interrogées des GI et de l'OFT estiment que la collaboration est transparente et placée sous le signe de la confiance.

Les études de cas montrent toutefois que dans les projets qui connaissent des problèmes, la collaboration entre les GI et l'OFT n'est parfois pas constructive. Le projet de la gare de Lausanne en est un exemple : les acteurs concernés se sont rejeté la responsabilité des erreurs. Certaines études de cas portant sur des surcoûts découverts tardivement, par exemple le projet de tunnel de Brütten, montrent en outre que les GI ont parfois manqué de transparence quant à l'évolution des coûts dans les projets (cf. ch. 3.4). La majorité des études de cas révèlent toutefois que la

---

collaboration fonctionne bien, de sorte que le CPA la juge positive, une impression que confirme l'enquête en ligne.

Lors des entretiens, des études de cas et de l'enquête en ligne, les collaboratrices et les collaborateurs de l'OFT et des GI ont indiqué que toutes les parties prenantes respectaient les dispositions de la RUBA, qui étaient utiles pour la collaboration. La collaboration au sein des organes de pilotage bilatéraux (Direction générale du programme, Pilotage du programme et Coordination de programme, cf. ch. 2.4) est globalement adéquate. Selon les déclarations faites par des personnes de l'OFT et des GI lors des entretiens et des études de cas, les responsables de région respectifs assument leurs tâches en matière d'information et de concertation sur les étapes d'aménagement au niveau de la Coordination de programme et discutent en amont des libérations de phases et des modifications de projets, entre autres. Le Pilotage du programme statue sur les propositions de la Coordination de programme en présentant les raisons de ses décisions de manière transparente et en partageant les informations sur l'état d'avancement des étapes d'aménagement. Au niveau de la Direction générale du programme, la collaboration entre les GI et l'OFT est également jugée constructive par toutes les parties prenantes. Ces dernières estiment que la Direction générale du programme prend en toute transparence les décisions relatives aux développements de projets ayant des conséquences financières importantes ou aux modifications concernant les fonctionnalités ou les délais.

La collaboration entre l'OFT et les GI est globalement organisée de manière efficiente. D'aucuns voient un potentiel d'amélioration dans la collaboration. Les GI déplorent que des clarifications inutiles doivent être effectuées dans certains projets parce que l'OFT souhaite prendre toutes les précautions. Ils expliquent par exemple que l'office remet en question la planification ou les résultats de leurs contrôles et demande qu'ils soient révisés, alors que, selon les GI, leur qualité est déjà suffisante. Les GI considèrent que cela retarde globalement les projets. Lors des entretiens avec le CPA, certaines personnes des GI ont souhaité que l'OFT leur fasse davantage confiance à cet égard et que la collaboration se passe d'égal à égal. Les GI précisent que la collaboration s'est toutefois déjà globalement améliorée ces dernières années et qu'eux-mêmes et l'OFT sont sur la bonne voie. C'est ce qui ressort également de l'enquête en ligne, dans laquelle la majorité des collaboratrices et des collaborateurs des GI interrogés (58 %) ont indiqué que l'OFT prenait des mesures pour optimiser la collaboration avec les GI, alors que seule une minorité (33 %) n'était pas de cet avis<sup>64</sup>.

L'OFT estime que la collaboration est efficiente. Le fait que l'OFT réexamine des documents des GI et demande que certains soient retravaillés montre, aux yeux du CPA, que l'office assume sa fonction de surveillance. Toutefois, le CPA est conscient que ces précautions risquent d'entraîner des retards et de diminuer l'efficacité. Dans les études de cas, le CPA n'a toutefois pas trouvé d'indices de révisions répétées manifestement inutiles.

<sup>64</sup> Rapport Interface, fig. D 7.3.

---

## 6 Implication des cantons et des communes

Ce chapitre répond à la quatrième question de l'évaluation : l'implication des cantons et des communes concernés par les projets d'infrastructure ferroviaire est-elle adéquate ?

*Réponse* : l'implication des cantons et des communes au moyen des organes et des processus existants n'est que partiellement adéquate.

- Les compétences concernant les demandes des cantons et des communes ne sont pas entièrement clarifiées (ch. 6.1).
- Les processus sont opportuns pour l'information des cantons, mais ne le sont qu'en partie pour l'information des communes (ch. 6.2).
- Des processus adéquats pour le traitement des demandes des cantons et des communes font défaut (ch. 6.3).

### 6.1 Les compétences pour l'implication des cantons et des communes ne sont pas entièrement clarifiées

Conformément aux bases légales, l'OFT est responsable de l'*information* des cantons sur l'état de l'aménagement (art. 32, al. 3, OCPF). Il n'a par contre aucun mandat légal concernant l'information des communes : cette tâche relève généralement de la responsabilité des cantons (cf. ch. 6.2).

Les bases légales et la RUBA ne décrivent pas explicitement les tâches que les GI doivent accomplir pour permettre l'implication des cantons et des communes. Les GI sont toutefois responsables de l'étude et de la réalisation des projets d'aménagement (art. 48e LCdF, ch. 3.2 RUBA). On peut déduire de cette responsabilité que les GI doivent se concerter avec les communes et les cantons lorsqu'il s'agit des *répercussions des projets d'aménagement*, par exemple des restrictions du trafic ou des émissions de bruit. À cet égard, les collaboratrices et les collaborateurs de l'OFT et des GI interrogés dans le cadre de l'évaluation considèrent que les GI ont clairement une responsabilité à assumer. Les tâches des GI ne sont toutefois pas mentionnées de façon suffisamment explicite.

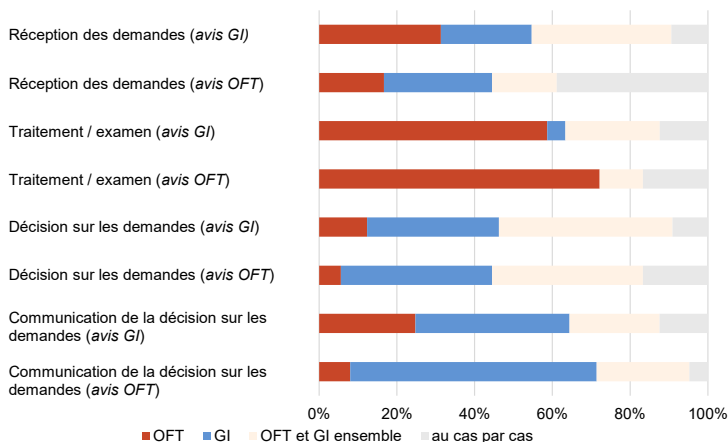
Par contre, les compétences sont moins claires s'agissant des demandes des cantons et des communes concernant l'*adaptation des projets d'aménagement* eux-mêmes, c'est-à-dire lorsque les cantons et les communes demandent des mesures d'aménagement supplémentaires ou de substitution, par exemple un passage pour les piétons aménagé au-dessous de la chaussée, et non au-dessus, lors de l'agrandissement d'une gare. Même s'il est clair qu'il incombe au canton ou à la commune de prendre en charge les surcoûts engendrés par de telles mesures (art. 58b, al. 2, LCdF), la procédure applicable au dépôt des demandes des cantons et des communes et permettant de décider si les mesures demandées peuvent être intégrées dans l'étape d'aménagement concernée n'est pas clairement réglée. D'une part, la Confédération, c'est-à-dire l'OFT, doit examiner si cette intégration est possible (art. 58b, al. 1, LCdF ; art. 35, al. 1, OCPF) et s'assurer que ces mesures supplémentaires ou de substitution n'occasionnent pas de frais supplémentaires pour la Confédération, ni lors

de la phase de construction, ni durant la phase d'exploitation (art. 58b, al. 3, LCdF). De même, c'est finalement la Confédération qui passe, avec le canton ou la commune et les GI, des conventions relatives aux mesures supplémentaires ou de substitution, à leurs coûts, à leurs délais et à l'organisation de leur mise en œuvre (art. 58b, al. 4, LCdF). D'autre part, il est nécessaire que le GI concerné vérifie la faisabilité des mesures, vu qu'il lui incombe de les mettre en œuvre. Or, cette vérification par le GI n'est pas réglée. On ne sait pas non plus si les communes et les cantons doivent d'abord s'adresser à l'OFT ou au GI concerné.

L'opacité concernant les compétences relatives à l'implication des cantons et des communes se manifeste également dans la pratique. La majorité des personnes de l'OFT et des GI interrogées par le CPA estiment que les compétences sont opportunes. Toutefois, l'enquête menée auprès des collaboratrices et des collaborateurs montre que, tant à l'OFT qu'au sein des GI, il n'y a pas de compréhension commune quant à savoir qui est compétent pour traiter les demandes des cantons et des communes. Si l'on considère les différentes étapes du processus – réception des demandes ; traitement / examen ; décision ; communication de la décision (cf. fig. 7) –, il n'y a que pour l'étape « traitement / examen » que la majorité des collaboratrices et des collaborateurs sont d'accord sur la compétence, en l'occurrence celle de l'OFT. Pour toutes les autres étapes, une partie des personnes interrogées considèrent que la compétence incombe à l'OFT, une autre aux GI ou aux deux ensemble, ou estiment que la situation varie au cas par cas.

Figure 7

### Compétences s'agissant des demandes des cantons et des communes : avis des GI et de l'OFT



Légende : avis concernant la compétence en matière d'implication des cantons et des communes. GI : n = 66 ; OFT : n = 21.

Source : Figure créée par le CPA, sur la base de l'enquête en ligne d'Interface, ch. 5.2.4.

---

Lors de l'enquête en ligne, la majorité des cantons (58 %) et une partie des communes interrogées (37 %) ont en outre indiqué que l'OFT et les GI n'étaient pas au clair sur la répartition des tâches relatives à leur implication<sup>65</sup>. Selon l'enquête en ligne, ce manque de clarté a une influence fortement négative sur la satisfaction des cantons et des communes<sup>66</sup>.

Les collaboratrices et les collaborateurs de l'OFT n'ont pas non plus le même point de vue quant à savoir dans quelle mesure l'office est compétent en matière d'implication des cantons et des communes, compte tenu des bases légales. Alors que plusieurs membres de la section Grands projets considèrent que leur compétence se limite aux demandes des communes et des cantons pour la mise en œuvre de mesures ayant un impact financier (art. 58b, al. 2, LCdF), d'autres estiment que, dans le cadre de la fonction de surveillance de l'OFT sur les GI (art. 10 LCdF, cf. chap. 3), ils doivent aussi s'assurer que la coordination entre les GI et les cantons et les communes fonctionne.

Les études de cas montrent que certains membres de la section Grands projets estiment préférable d'informer et d'impliquer le moins possible les cantons et les communes, et de leur proposer de s'adresser aux GI, pour éviter que l'OFT ait trop de demandes à traiter. D'autres estiment judicieux d'impliquer les cantons et les communes le plus tôt possible afin de réduire les désaccords ultérieurs (notamment dans le cadre de la PAP). Dans l'ensemble, le CPA constate un manque de clarté tant au sein de l'OFT que des GI sur la manière de gérer les demandes des cantons et des communes.

## **6.2 Les cantons sont informés de manière opportune de l'état des projets, les communes ne le sont qu'en partie**

La RUBA prévoit différents organes servant à impliquer les cantons et les communes (cf. ch. 2.4). Pour chacune des six régions de planification, il existe un Comité de pilotage et un Comité de coordination qui se réunissent plusieurs fois par an et servent à impliquer les cantons. Au besoin, les communes disposant de gares de jonction peuvent elles aussi être impliquées, dans le cadre des organisations de nœuds réunissant ces communes et les cantons concernés<sup>67</sup>. Les autres communes concernées sont informées non pas par l'OFT, mais par les GI et par leurs cantons (cf. ch. 6.1).

Il ressort des études de cas que les cantons reçoivent globalement les informations nécessaires dans le cadre des comités de pilotage et de coordination. Selon le projet, certains cantons souhaiteraient recevoir plus d'informations et être informés plus tôt des modifications apportées au projet. La majorité des cantons interrogés sont néanmoins plutôt satisfaits, voire satisfaits, de la manière dont les informations sur l'état des projets sont fournies au sein de ces organes (cf. résultats de l'enquête en ligne, cf. fig. 8). Les collaboratrices et les collaborateurs de l'OFT et des GI considèrent également que ces organes sont appropriés pour transmettre des

<sup>65</sup> Rapport Interface, analyse détaillée DA 29 et DA 30.

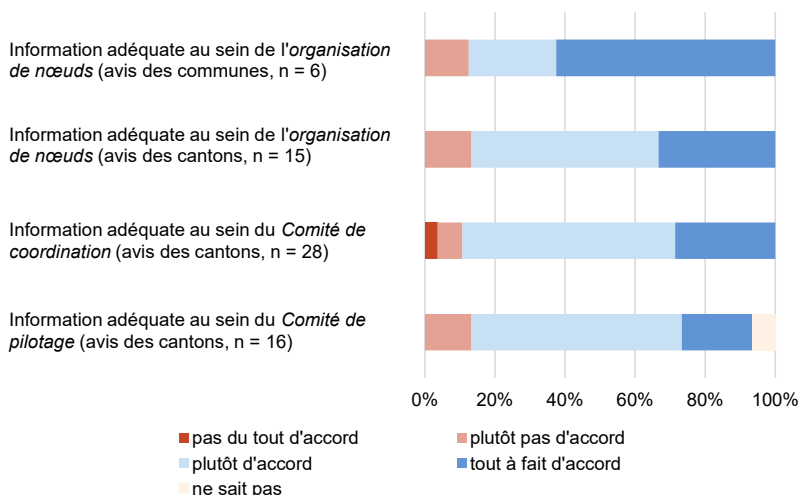
<sup>66</sup> Rapport Interface, ch. 5.2.6.

<sup>67</sup> Il y en a actuellement sept : Bâle, Berne, Genève, Lausanne, *ligne directe* (entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds), Lucerne et Zurich.

informations aux cantons. Tous les groupes interrogés jugent positive la façon dont les comités de pilotage et de coordination sont organisés (composition, envoi de documents, tenue des séances, procès-verbaux et cadence des séances). Seuls certains représentants et représentantes des GI considèrent que le Comité de pilotage est trop grand, alors que certains représentants et représentantes des cantons émettent la même remarque concernant le Comité de coordination. Dans l'ensemble, sur la base des résultats, le CPA estime toutefois que les deux organes de pilotage sont opportuns pour permettre à l'OFT d'informer les cantons de l'avancement de l'aménagement, comme le prévoit l'art. 32, al. 3, OCPF.

Figure 8

### Information au sein des organes de pilotage : avis des cantons et des communes



Source : Figure créée par le CPA, sur la base de l'enquête en ligne d'Interface, analyse détaillée concernant le ch. 5.1.

Les organisations de nœuds sont également opportunes pour l'information des cantons et des communes, comme le montrent l'enquête et les études de cas. Selon l'enquête, les organisations de nœuds permettent une information adéquate sur l'état des projets (cf. fig. 8). Les personnes interrogées des cantons et des communes ainsi que de l'OFT et des GI évaluent ces organes de manière positive<sup>68</sup>. Les groupes interrogés étaient d'accord pour dire que les séances des organisations de nœuds étaient suffisamment fréquentes et qu'elles réunissaient les personnes adéquates. S'agissant de l'organisation des séances, les seules critiques des communes portent sur l'envoi parfois trop tardif des documents. Dans l'ensemble, le CPA conclut toutefois des

<sup>68</sup> Rapport Interface, ch. 5.1.

---

résultats de l'enquête que les organisations de nœuds sont structurées de manière opportune.

Par contre, l'évaluation du CPA montre que l'information des communes qui ne sont pas représentées dans une organisation de nœud n'est pas toujours opportune. Le système veut que les communes concernées soient représentées dans les organes de pilotage par l'intermédiaire des cantons, qui les informent de l'avancement des travaux. Les études de cas montrent toutefois que la pratique est parfois différente : dans certains cas, les cantons impliquent les communes concernées dans le cadre d'organes supplémentaires ; dans d'autres, les communes n'ont pratiquement aucun contact avec les cantons, qui ne leur transmettent que très peu d'informations. Les GI devraient aussi informer directement les communes concernées ; or, l'enquête en ligne montre que ces dernières ont tendance à penser que les GI ne les impliquent pas de façon adéquate<sup>69</sup>.

### **6.3 Des organes et des processus adéquats pour traiter les demandes des cantons et des communes font défaut**

Les cantons et les communes formulent diverses demandes concernant les mesures d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire. Le plus souvent, leurs demandes portent sur l'infrastructure et la planification, par exemple en ce qui concerne la conception architecturale, l'aménagement et la planification à long terme. Elles portent aussi sur la réalisation pratique et la coordination des projets d'aménagement, comme la conciliation de ces projets avec les processus de planification des projets communaux. D'autres demandes concernent enfin la coordination avec l'offre de mobilité cantonale ou communale, le financement des projets et les exigences en matière de protection de l'environnement et de durabilité<sup>70</sup>.

Les cantons et les communes peuvent s'adresser aux GI pour toute demande concernant les mesures d'aménagement. Si les demandes ont des conséquences financières, l'OFT est impliqué aux côtés des GI ; il n'est toutefois pas clair, dans ces cas, à quel service les cantons et les communes doivent s'adresser (cf. ch. 6.1).

Selon la RUBA, il est prévu que les cantons puissent faire part de leurs demandes et des demandes de leurs communes à l'OFT dans le cadre du Comité de pilotage, lequel est dirigé par les cantons. L'enquête en ligne montre toutefois que, dans la pratique, le Comité de pilotage n'est plutôt pas adapté pour ce faire ; de même, le Comité de coordination, qui selon la RUBA sert en premier lieu à l'information, n'est que partiellement adapté (cf. fig. 9). L'OFT et les GI considèrent que le but des comités de coordination et de pilotage se limite à l'information<sup>71</sup>. Il ressort des études de cas que, dans la pratique, les cantons ont tendance à ne pas présenter leurs demandes dans le cadre du Comité de pilotage ou du Comité de coordination, car ils considèrent que ces canaux ne sont pas appropriés. Le Comité de pilotage est surtout utilisé pour informer les cantons de l'avancement des projets ; peu de temps est dégagé pour

<sup>69</sup> Rapport Interface, ch. 5.2.2.

<sup>70</sup> Rapport Interface, ch. 5.2.1.

<sup>71</sup> Rapport Interface, ch. 5.1.1 et 5.2.2.

discuter des différents projets. C'est pourquoi les cantons privilégient les contacts bilatéraux avec l'OFT, en particulier pour les demandes importantes, comme le montrent les études de cas et l'enquête<sup>72</sup>. Ces contacts bilatéraux ne sont toutefois pas prévus dans les prescriptions de l'OFT. De l'avis du CPA, ces contacts résultent du fait que les canaux prévus pour discuter des demandes ne sont pas opportuns.

Seules les communes qui sont représentées dans des organisations de nœuds ont la possibilité de faire part de leurs demandes directement à l'OFT. Contrairement aux autres organes de pilotage, les organisations de nœuds permettent opportunément aux cantons et aux communes de faire part de leurs demandes, comme le montrent l'enquête et les études de cas. En outre, selon l'enquête, les organisations de nœuds ont tendance à informer de manière adéquate des décisions qui sont prises concernant ces demandes. Tous les groupes représentés jugent les organisations de nœuds globalement positives (cf. fig. 9).

Figure 9

### Réception des demandes au sein des organes de pilotage : avis des cantons, des communes, des GI et de l'OFT

#### Organisation de nœuds

Approprié pour la réception des demandes des cantons ou des communes (avis de l'OFT / des GI, n = 30)

Les demandes des cantons et des communes peuvent être soumises de manière ciblée (avis des cantons / des communes, n = 21)

#### Comité de coordination

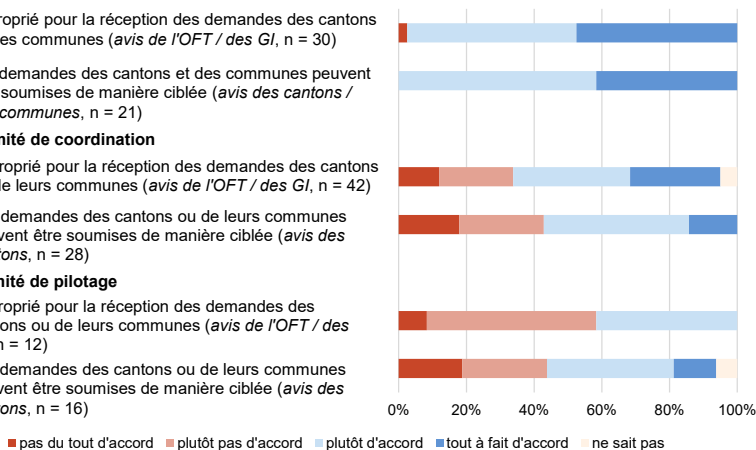
Approprié pour la réception des demandes des cantons ou de leurs communes (avis de l'OFT / des GI, n = 42)

Les demandes des cantons ou de leurs communes peuvent être soumises de manière ciblée (avis des cantons, n = 28)

#### Comité de pilotage

Approprié pour la réception des demandes des cantons ou de leurs communes (avis de l'OFT / des GI, n = 12)

Les demandes des cantons ou de leurs communes peuvent être soumises de manière ciblée (avis des cantons, n = 16)



Source : Figure créée par le CPA, sur la base de l'enquête en ligne d'Interface, analyse détaillée concernant le ch. 5.1.

Par contre, la RUBA ne prévoit aucun contact direct avec l'OFT pour les communes concernées qui ne sont pas représentées au sein des organisations de nœuds. Lors de l'enquête, ces communes ont souhaité avoir davantage de possibilités de faire part de leurs demandes à l'OFT et aux GI<sup>73</sup>. Les études de cas montrent qu'elles ont parfois

<sup>72</sup> Rapport Interface, ch. 5.2.2.

<sup>73</sup> Rapport Interface, ch. 5.2.2.

---

la possibilité de formuler leurs demandes à l'OFT et aux GI par la voie bilatérale, bien que cela ne soit pas prévu dans la RUBA. L'enquête et les études de cas montrent que l'OFT et les GI sont eux aussi d'avis que les cantons et les communes sont suffisamment impliqués et que leurs demandes sont traitées de manière appropriée. Le CPA constate toutefois que l'approche, telle qu'elle est prévue, qui consiste à ce que les cantons défendent indirectement les demandes des communes dans le cadre du Comité de pilotage, ne fonctionne pas, car ce canal n'est pas opportun pour faire valoir les demandes.

La manière dont les demandes des cantons et des communes sont traitées n'est non plus pas toujours appropriée. Il ressort de l'enquête que les cantons et les communes estiment que l'OFT et les GI ne traitent pas leurs demandes de manière suffisamment uniforme. On le voit dans les études de cas : certaines communes indiquent avoir des échanges fréquents avec l'OFT, tandis que d'autres n'ont encore eu aucun contact avec l'office. De l'avis du CPA, cette pratique non uniforme peut s'expliquer par le fait que la répartition des compétences entre l'OFT et les GI concernant le traitement des demandes n'est pas claire et que les avis divergent, au sein de l'OFT, sur l'implication des cantons et des communes (cf. ch. 6.1). Ainsi, certaines communes ne s'adressent presque jamais à l'OFT et beaucoup plus souvent aux GI, tandis que d'autres formulent leurs demandes directement aux responsables de projet de l'OFT. Dans l'enquête, les collaboratrices et les collaborateurs des cantons et des communes indiquent également que le type et la rapidité de traitement des demandes dépendent des personnes compétentes au sein de l'OFT et des GI<sup>74</sup>.

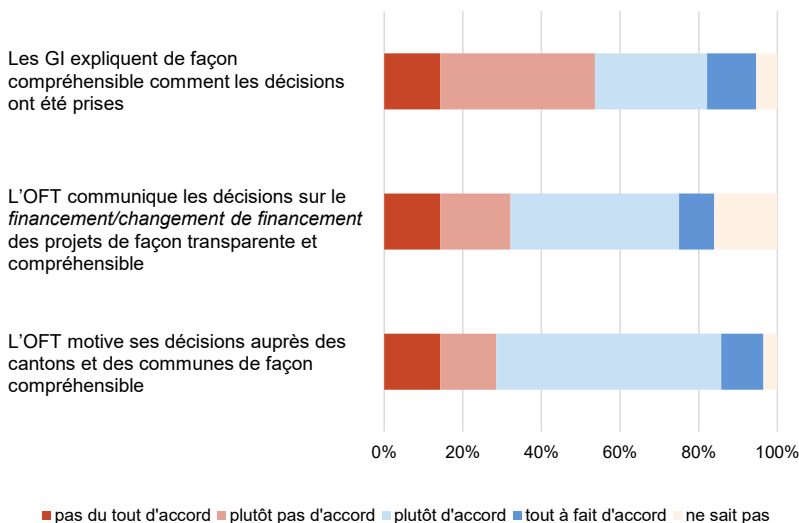
Le CPA constate en outre que les cantons et les communes ne comprennent pas toujours les justifications des décisions prises concernant leurs demandes. Comme le montre la figure 10, plus de la moitié des collaboratrices et des collaborateurs interrogés des cantons et des communes estiment que la justification que les GI donnent concernant leurs décisions est incompréhensible ou peu compréhensible, alors que cette proportion est inférieure à un tiers en ce qui concerne les décisions de l'OFT. Environ la moitié d'entre eux estiment que la communication de l'OFT sur le financement des projets est plutôt transparente et compréhensible, voire totalement transparente et compréhensible, 16 % ne se prononçant pas sur cette question. Les analyses des données collectées dans le cadre de l'enquête montrent que le manque de transparence et les difficultés de compréhension ont une forte influence négative sur la satisfaction des cantons et des communes<sup>75</sup>. Les collaboratrices et les collaborateurs de l'OFT et des GI, quant à eux, jugent la communication de l'OFT globalement adéquate. Selon l'enquête en ligne et les études de cas, certaines personnes des GI souhaitent toutefois que l'OFT communique lui-même les décisions au lieu de laisser ce soin aux GI. De l'avis de l'OFT, ce sont au contraire les GI qui sont en premier lieu responsables de la communication. Cette différence de point de vue entre l'OFT et les GI est sans doute liée, entre autres, au manque de clarté des compétences (ch. 6.1).

<sup>74</sup> Rapport Interface, ch. 5.2.3.

<sup>75</sup> Rapport Interface, ch. 5.2.6.

Figure 10

## Décisions concernant les demandes : avis des cantons et des communes



Remarque : n = 56 (les réponses des cantons [n = 37] et des communes [n = 19] sont regroupées).

Source : Figure créée par le CPA, sur la base de l'enquête en ligne d'Interface, DA 31 et 32.

Dans l'ensemble, les cantons et les communes s'expriment plutôt négativement sur la manière dont leurs demandes sont prises en considération dans les décisions. Dans le cadre de l'enquête en ligne, ils regrettent notamment le fait que les réflexions à long terme sur les coûts et l'utilité ne soient pas suffisamment considérées et que les intérêts des GI soient trop privilégiés<sup>76</sup>. Dans les études de cas également, les représentantes et les représentants des cantons et des communes ont souligné que l'OFT n'avait parfois pas tenu compte du rapport coûts / utilité lorsqu'il prenait des décisions concernant des demandes, ou qu'il n'avait pas fait part de la pesée des intérêts en la matière. Au contraire, la majorité des collaboratrices et des collaborateurs de l'OFT interrogés ont estimé que celui-ci se penchait adéquatement sur les demandes des cantons et des communes et s'efforçait de trouver des solutions acceptables. Ils ont jugé la pratique actuelle opportune et n'ont pas estimé qu'il y avait lieu d'y apporter des améliorations. Les collaboratrices et les collaborateurs des GI interrogés partagent globalement cet avis, mais estiment que les cantons et les communes pourraient être impliqués plus précocement et que les questions relatives au financement pourraient

<sup>76</sup> Rapport Interface, ch. 5.2.3.

---

être clarifiées. Toutefois, on ne sait pas si ces améliorations doivent être apportées par l'OFT ou par les GI.

La différence d'appréciation entre les cantons et les communes d'une part, et l'OFT et les GI d'autre part, reflète leur perspective différente sur les effets de l'implication des cantons et des communes. Environ la moitié des personnes interrogées de l'OFT et des GI estiment que les demandes des cantons et des communes sont les causes principales de l'augmentation des coûts et des retards dans les projets d'aménagement. Toutefois, la moitié estime également que la prise en considération de ces demandes apporte un savoir-faire supplémentaire et contribue à la qualité de l'infrastructure. Les études de cas révèlent elles aussi une différence d'appréciation de l'effet de l'implication des cantons et des communes parmi les collaboratrices et les collaborateurs de l'OFT. Environ la moitié est plutôt d'avis qu'il ne faut pas trop impliquer les cantons et les communes, car cela entraîne des surcoûts et des retards. L'autre moitié pense au contraire que les cantons et les communes devraient être impliqués le plus possible afin de réduire les désaccords ultérieurs (par ex. dans le cadre de la PAP). De leur côté, les cantons et les communes interrogés sont globalement convaincus qu'ils apportent un savoir-faire important et pertinent, qui contribue à améliorer la qualité des projets<sup>77</sup>. Aux yeux du CPA, les études de cas montrent clairement que l'implication des cantons et des communes peut retarder la planification et l'étude de projet mais que, en contrepartie, elle peut réduire les désaccords ultérieurs et les oppositions dans le cadre de la PAP. Le CPA n'est pas en mesure d'évaluer de manière définitive dans quelle mesure l'implication des cantons et des communes aboutit à de meilleures solutions pour l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire.

## 7 Conclusions

Le CPA conclut que la façon dont l'OFT mène la planification et l'étude de projet de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire est efficace, mais n'est que partiellement adéquate. En particulier, l'office n'exerce pas la surveillance de manière assez indépendante (ch. 7.1) et ne garantit pas le respect des coûts dans les projets d'aménagement (ch. 7.2). Par ailleurs, l'OFT ne coordonne pas suffisamment les mesures d'aménagement et les mesures de maintenance de l'infrastructure ferroviaire (ch. 7.3) ; en outre, le pilotage des projets ne correspond pas toujours à leurs risques (ch. 7.4). Les projets d'aménagement en cours sont bien axés sur le développement de l'infrastructure ferroviaire déjà décidé par le Parlement ; par contre, le développement à plus long terme de l'offre ferroviaire n'est pas arrêté de manière suffisamment concrète pour que les projets puissent être tournés vers l'avenir (ch. 7.5). La collaboration entre l'OFT et les GI est globalement opportune (ch. 7.6). L'implication des cantons et des communes n'est que partiellement adéquate (ch. 7.7).

<sup>77</sup> Rapport Interface, ch. 5.2.5.

---

## **7.1 L'OFT assume ses tâches de manière efficiente, mais la surveillance n'est pas assez indépendante**

La responsabilité de la planification et de l'étude des projets d'aménagement incombe en premier lieu aux GI. L'OFT n'est responsable que du pilotage et de la surveillance. Globalement, la section Grands projets remplit ces tâches de manière efficiente, considérant qu'elle dispose de ressources plutôt limitées. En matière de pilotage, elle se coordonne suffisamment tôt avec les services concernés de l'office et, s'agissant de la surveillance, le niveau des contrôles est adéquat (ch. 3.5).

Par contre, l'indépendance de la surveillance menée dans le cadre de la planification et de l'étude des projets d'aménagement est limitée. Dans la section Grands projets de l'OFT, il arrive que les mêmes personnes assument à la fois des tâches de pilotage et de surveillance pour différents projets. De plus, pour des raisons d'efficience, les personnes restent souvent très longtemps responsables des mêmes GI, ce qui crée une proximité qui peut être problématique pour la surveillance. Davantage d'importance est accordée à la perte de connaissances et d'efficience qui résulterait d'un changement de responsabilités ou d'une séparation des fonctions de surveillance et de pilotage qu'à l'indépendance de la surveillance. L'indépendance est cependant essentielle pour permettre de constater objectivement d'éventuels écarts par rapport aux objectifs et de prendre des contre-mesures en temps voulu. Malgré cela, rien n'indique que la section Grands projets aborde de manière proactive la question de l'indépendance de la surveillance, bien que le CDF l'ait déjà recommandé dans le cadre d'un audit antérieur. Dans l'ensemble, la section Grands projets n'accorde pas assez d'importance à l'indépendance de la surveillance (ch. 3.1).

Par ailleurs, un échange étroit a lieu entre la section Grands projets et les sections responsables de l'approbation des plans. En amont de la PAP, les sections susmentionnées discutent régulièrement de questions de procédure ou de l'évaluation des risques (ch. 3.1). Dans la mesure du possible, des améliorations sont mises en œuvre en cours de projet et les différents acteurs sont impliqués à un stade précoce. D'une part, cela contribue clairement à l'efficience des processus (ch. 3.5) ; d'autre part, cette grande proximité peut limiter l'indépendance des décisions prises dans le cadre de la PAP. Les collaboratrices et les collaborateurs concernés de l'OFT estiment que leurs différents rôles sont respectés, mais il n'existe pas de dispositions garantissant l'indépendance des instances chargées de l'octroi des autorisations (ch. 3.1).

## **7.2 L'OFT ne garantit pas le respect des coûts dans les projets d'aménagement**

L'OFT assume ses tâches de pilotage et de surveillance pour les différentes phases. Néanmoins, de nombreux projets subissent des surcoûts, principalement parce que les coûts sont souvent sous-estimés lors de l'élaboration des messages relatifs aux étapes d'aménagement. S'agissant de l'étape d'aménagement en cours (EA35), deux tiers des surcoûts sont apparus entre l'arrêté fédéral et la première étape de concrétisation subséquente, à savoir l'étude préliminaire. De même, les objectifs fixés dans le

---

message concernant les délais applicables aux différents projets s'avèrent souvent trop ambitieux. En conséquence, l'OFT ne peut remplir que de manière limitée sa mission consistant à piloter et à surveiller les différents projets d'aménagement dans les phases ultérieures à l'arrêté fédéral afin qu'ils soient effectivement réalisés dans le respect des coûts et des délais. L'OFT a reconnu ce problème et a adapté le guide de calcul des coûts. Sur la base de son évaluation, le CPA ne peut déterminer si cette mesure suffira à estimer de manière plus réaliste les coûts des futures étapes d'aménagement (ch. 3.2).

De manière générale, il existe une asymétrie entre l'OFT et les GI s'agissant de l'information. Pour le pilotage et la surveillance, l'OFT a besoin que les GI l'informent de manière transparente et proactive sur l'avancement du projet. Or, il est parfois informé des surcoûts des projets si tardivement qu'il ne lui est pas possible de prendre des mesures en temps voulu (ch. 3.4). De plus, les mesures de pilotage prises par l'OFT n'ont qu'un effet limité sur la maîtrise des coûts. En cas de dépassement des coûts, l'OFT exige des GI qu'ils réduisent ces derniers et proposent des améliorations ; toutefois, la mise en œuvre de ces propositions nécessiterait la plupart de temps de renoncer à certaines fonctionnalités, ce que l'OFT n'est disposé à accepter que dans des cas exceptionnels, car il ne veut pas mettre en péril les objectifs de l'étape d'aménagement approuvés par le Parlement. En outre, jusqu'à présent, le Parlement a toujours ultérieurement approuvé les surcoûts. L'effet du pilotage sur les coûts reste donc limité (ch. 3.3).

### **7.3 La coordination des mesures d'aménagement et de maintenance de l'infrastructure ferroviaire est insuffisante**

L'aménagement et la maintenance de l'infrastructure ferroviaire sont étroitement liés. Il est habituel qu'une réfection de certaines parties de l'infrastructure existante soit menée parallèlement à l'aménagement, afin de profiter de synergies lors de la construction ou pour que les objectifs de l'aménagement puissent effectivement être atteints. Même si l'aménagement et la maintenance de l'infrastructure sont tous deux financés au moyen du FIF, les processus de décision sont différents : en ce qui concerne l'aménagement, le Parlement approuve le budget dans le cadre de messages relatifs aux étapes d'aménagement, lesquelles sont mises en œuvre sur un horizon de dix ans ou plus ; s'agissant de la maintenance de l'infrastructure ferroviaire, elle est financée dans le cadre de conventions quadriennales sur les prestations conclues entre la Confédération et les GI. Les différences portent donc sur le financement, mais aussi sur le pilotage de l'OFT : les projets d'aménagement sont pilotés de manière nettement plus étroite que les projets de maintenance.

Les différences de financement et de pilotage entraînent des problèmes de coordination entre l'aménagement et la maintenance de l'infrastructure. Si, au cours de la planification et de l'étude de projets d'aménagement, il s'avère que, pour que les objectifs de l'aménagement soient atteints, les GI devraient financer des mesures de maintenance de l'infrastructure qu'ils n'avaient pas prévues dans la convention sur les prestations, l'aménagement risque de prendre du retard en raison de lacunes de financement. Dans de telles situations, les GI et l'OFT se mettent souvent d'accord

---

pour financer une partie des mesures de maintenance de l'infrastructure au moyen du budget d'aménagement. Toutefois, cette situation est de nature à inciter les GI à sous-estimer les coûts de la maintenance (ch. 4.1). En outre, lors de la planification des étapes d'aménagement, les GI sous-estiment régulièrement les coûts des mesures de maintenance qui doivent être réalisées parallèlement à l'aménagement (cf. aussi ch. 3.2). Cela peut notamment s'expliquer par l'implication insuffisante de la section Réseau ferré de l'OFT, qui est responsable de la maintenance, dans la planification des étapes d'aménagement. De plus, cette section ne dispose pas d'indicateurs pertinents concernant les mesures de maintenance de l'infrastructure, qui lui permettraient de vérifier les données relatives aux coûts fournies par les GI (ch. 4.1).

En outre, l'affectation des coûts des projets aux budgets prévus pour l'aménagement ou pour la maintenance de l'infrastructure n'est pas définie de façon suffisamment claire. La loi prévoit que « les travaux de maintenance subordonnés à l'aménagement » sont financés par le budget d'aménagement et que, à l'inverse, « les travaux d'aménagement subordonnés à la maintenance » sont financés dans le cadre des conventions sur les prestations. Toutefois, ni la loi ni l'ordonnance ne définissent ce qui est considéré comme « subordonné ». L'OFT a fixé cette part à un tiers, ce qui semble plutôt élevé, considérant que le terme « subordonné » suggère plutôt une part de faible importance. Cette approche pose problème dans la mesure où elle incite les GI, après la décision du Parlement concernant une étape d'aménagement, à financer autant que possible la maintenance au moyen du budget d'aménagement plutôt que dans les conventions sur les prestations. Le fait que les GI augmentent ultérieurement autant que possible la part de maintenance est l'une des raisons des surcoûts dans les projets (cf. aussi ch. 3.2). En outre, lorsque les parts de l'aménagement et de la maintenance se situent entre un et deux tiers, la façon dont l'OFT décide de l'affectation au budget d'aménagement ou à la convention sur les prestations n'est pas suffisamment compréhensible. Les critères de cette affectation ne sont pas suffisamment clairs, malgré les conséquences financières qui en découlent pour les GI (ch. 4.1).

## **7.4 Le pilotage ne correspond pas toujours aux risques du projet**

L'OFT pilote et surveille les projets d'aménagement plus étroitement que les mesures de maintenance de l'infrastructure, dont la responsabilité incombe davantage aux GI. Cette différenciation fondamentale dans le pilotage ne correspond pas toujours aux risques que représentent les projets concernés. Ainsi, certains grands projets comportant d'importants risques servent principalement à la maintenance de l'infrastructure ; or, bien qu'il en ait la possibilité, le service responsable de ces projets (la section Réseau ferré) ne les transmet presque jamais à la section Grands projets afin que cette dernière puisse assurer un suivi plus étroit. À l'inverse, il existe des projets d'aménagement plus modestes qui ne nécessiteraient pas un pilotage aussi étroit. L'OFT attribue les projets d'aménagement à une catégorie de risque et, sur cette base, décide des mesures de surveillance nécessaires. Cela n'a toutefois aucun impact direct sur le pilotage. L'OFT ne décide que trop rarement d'alléger le pilotage des projets d'aménagement à faible risque, comme le lui permettraient les bases légales.

---

Une pratique de pilotage axée sur les risques de façon cohérente pour l'ensemble des projets fait donc défaut (ch. 4.2).

## **7.5 Les bases ne sont pas suffisamment concrètes pour axer les projets d'aménagement sur l'avenir**

Les projets d'aménagements en cours sont bien axés sur le développement de l'offre ferroviaire décidé par le Parlement. La coordination au sein de l'OFT entre la section Planification, responsable du développement de l'offre ferroviaire, et la section Grands projets, responsable de l'aménagement, est globalement opportune. Cette coordination garantit que les projets d'aménagement décidés présentent les caractéristiques nécessaires pour réaliser l'offre ferroviaire visée (par exemple la cadence à la demi-heure ou au quart d'heure sur certaines lignes). La section Planification examine les projets en permanence. Cette vérification régulière est nécessaire, car plusieurs années peuvent s'écouler entre le message relatif à une étape d'aménagement et la réalisation des projets, et les conditions-cadres peuvent changer (ch. 4.3).

Par contre, les projets d'aménagement en cours ne peuvent être optimisés que de manière limitée en vue du développement à long terme de l'offre ferroviaire. Même si le Conseil fédéral a défini les orientations futures dans le rapport « Perspective Rail 2050 » et en a proposé une concrétisation territoriale, ces documents ne sont pas suffisamment concrets pour réellement axer les projets d'aménagement en cours sur les exigences futures. Cela est également dû au fait que les travaux relatifs à la prochaine étape d'aménagement, qui aurait initialement dû être présentée au Parlement en 2026, ont pris du retard. En effet, en raison des surcoûts considérables liés à la dernière étape d'aménagement décidée (l'EA35), il faut d'abord revoir la planification relative à cette étape. Le DETEC a également commandé une étude (« Transports '45 ») comme base afin de définir les priorités pour la poursuite du développement des infrastructures de transport (ch. 4.4).

## **7.6 La collaboration entre l'OFT et les GI est globalement opportune**

Ce sont les GI qui, en fin de compte, se chargent de la planification et de l'étude des projets lors de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire, mais c'est à l'OFT qu'incombent le pilotage et la surveillance : il est donc important que la collaboration se déroule dans de bonnes conditions. Le CPA a constaté que l'OFT et les GI avaient généralement une compréhension commune de leurs tâches et responsabilités respectives. La RUBA règle cette collaboration de manière appropriée et les questions en suspens peuvent être clarifiées entre l'OFT et les GI dans le cadre des organes de pilotage bilatéraux (ch. 5.1).

En outre, la collaboration entre l'OFT et les GI s'est améliorée ces dernières années. Elle est globalement constructive et la confiance règne entre les deux parties (ch. 5.2). Dans certains cas, les GI ont toutefois manqué de transparence concernant l'évolution

---

des coûts et la collaboration a été insuffisante (ch. 3.4, voir aussi ch. 7.2). Dans l'ensemble, la collaboration entre l'OFT et les GI est cependant opportune et organisée de manière efficiente (ch. 5.2).

## **7.7 L'implication des cantons et des communes n'est que partiellement adéquate**

La loi prévoit clairement que l'OFT doit informer les cantons de l'état de l'aménagement (ch. 6.1). Les organes prévus pour l'implication des cantons (comités de pilotage et de coordination) sont appropriés à cet effet. Par contre, en ce qui concerne les communes, une information directe par l'OFT n'est prévue que pour celles qui disposent d'une gare importante et qui sont donc représentées au sein d'une organisation de nœud. L'information de ces communes est également opportune. Les autres communes doivent être informées de l'état des projets d'aménagement par leurs cantons et par les GI ; or, ceux-ci ne les informent pas toujours de manière suffisante (ch. 6.2).

En outre, on ne sait pas clairement qui est compétent pour traiter les demandes des cantons ou des communes visant à adapter un projet d'aménagement. Selon la loi, l'OFT doit vérifier si les mesures souhaitées par les cantons et les communes peuvent être intégrées dans l'étape d'aménagement. Il incombe toutefois aux GI de vérifier la faisabilité de ces mesures, car ils sont responsables de l'étude de projet. Les réglementations concernées ne précisent pas si les cantons et les communes doivent adresser leurs demandes aux GI ou à l'OFT ; dans la pratique, la situation est tout aussi opaque. Même les collaboratrices et les collaborateurs de l'OFT et des GI ne sont pas unanimes sur la question (ch. 6.1).

Les organes existants ne sont pas adaptés pour discuter des demandes des cantons et de leurs communes. Selon la RUBA, le Comité de pilotage, qui est dirigé par les cantons, devrait servir cet objectif ; toutefois, dans la pratique, il ne dispose pas de suffisamment de temps pour se pencher sur les demandes. Les cantons et les communes optent donc pour des contacts bilatéraux avec l'OFT, bien que cela ne soit pas prévu dans les réglementations. Les organisations de nœuds, au moins, sont adaptées pour discuter des demandes des cantons et de leurs communes (ch. 6.3).

La façon dont l'OFT et les GI traitent les demandes des cantons et des communes dépend des personnes : au sein de l'office et des GI, les avis divergent sur la manière d'impliquer adéquatement les cantons et les communes. Ces derniers estiment que leurs demandes ne sont pas suffisamment prises en considération et ne comprennent que partiellement les décisions de l'OFT en la matière. Au contraire, l'OFT et les GI considèrent qu'ils se penchent de façon adéquate sur les demandes des cantons et des communes. D'une part, ils estiment que l'implication des cantons et des communes peut être à l'origine de surcoûts et de retards ; d'autre part, ils reconnaissent que cette implication permet parfois d'apporter un savoir-faire supplémentaire aux projets d'aménagement et d'en améliorer la qualité. Le CPA a constaté que l'implication des cantons et des communes peut effectivement retarder la planification et l'étude de projet, mais qu'elle permet également de réduire les désaccords et les oppositions dans le cadre de la PAP (ch. 6.3).

---

## Liste des abréviations

al.	alinéa
art.	article
BLS	BLS (entreprise ferroviaire suisse)
CDCTP	Conférence des délégués cantonaux des transports publics
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
CFF	Chemins de fer fédéraux
ch.	chiffre
chap.	chapitre
CMOE	convention de mise en œuvre
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
FF	Feuille fédérale
FIF	fonds d'infrastructure ferroviaire
fig.	figure
GI	gestionnaire d'infrastructure
LCdF	Loi fédérale sur les chemins de fer (RS 742.101)
LFIF	Loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (RS 742.140)
OCF	Ordonnance sur les chemins de fer (RS 742.141.1)
OCPF	Ordonnance sur les concessions, la planification et le financement de l'infrastructure ferroviaire (RS 742.120)
OFT	Office fédéral des transports
PAP	procédure d'approbation des plans
RhB	Rhätische Bahn (chemins de fer rhétiques)
RS	Recueil systématique
RUBA	Directive « Mise en œuvre des aménagements de l'infrastructure ferroviaire »
SOB	Schweizerische Südostbahn (chemins de fer du sud-est de la Suisse)
TPF	Transports publics fribourgeois

---

## Bibliographie

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. Lucerne (*en allemand*).

CDF (2017) : Audit de la planification et du 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*).

CDF (2023a) : 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](#) (rapport *en allemand*, résumé *en français*).

CDF (2023b) : 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*).

CDF (2025) : Programme annuel 2025, [efk.admin.ch > Publications > Programme annuel > Programme annuel 2025](#).

CdG-N (2025) : Agrandissement de la gare de Lausanne : renseignements tirés du point de vue de la haute surveillance parlementaire. Rapport de la CdG-N du 23.1.2025 (FF 2025 411).

Conseil fédéral (2018) : Message du 31.10.2018 relatif à l'étape d'aménagement 2035 du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (FF 2018 7301).

Conseil fédéral (2023) : Message du 16.8.2023 concernant l'état d'avancement et la modification des programmes d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire ainsi que la Perspective Rail 2050 (FF 2023 2061).

DETEC (2022) : Directive Mise en œuvre des aménagements de l'infrastructure ferroviaire. Version 4.0, [bav.admin.ch > Droit > Autres bases légales et prescriptions > Directives > Rail > Directive Mise en œuvre des aménagements de l'infrastructure ferroviaire. Version 4.0](#).

DETEC (2025a) : Transports '45 : le Conseil fédéral définit les prochaines étapes d'aménagement des infrastructures, [uvek.admin.ch > Transports > Transport '45 > Communiqué de presse et point de presse > Transports '45 : le Conseil fédéral définit les prochaines étapes d'aménagement des infrastructures](#).

---

DETEC (2025b) : Transports '45 : le DETEC priorise les projets d'aménagement routiers et ferroviaires, [uvek.admin.ch](http://uvek.admin.ch) > Transports > Transport '45 > Informations complémentaires > [Transports '45 : le DETEC priorise les projets d'aménagement routiers et ferroviaires](#).

Interface (2021) : Évaluation du processus de planification de l'étape d'aménagement 2035 PRODES. Rapport rédigé sur mandat de l'OFT, [interface-pol.ch](http://interface-pol.ch), Projekte > Alle > Filter einblenden > Themen > Verkehr und Mobilität > Évaluation du processus de planification de l'étape d'aménagement 2035 PRODES (rapport en allemand, résumé en français).

Office fédéral de la statistique (Site internet) : Statistique des transports publics (Trafic marchandises rail inclus) (TP), [bfs.admin.ch](http://bfs.admin.ch) > Statistiques > Mobilité et transports > Enquêtes > Statistique des transports publics (TP) > [Statistique des transports publics \(Trafic marchandises rail inclus\) \(TP\)](#) (état : 22.10.2205).

Office fédéral du développement territorial (2022) : Perspectives d'évolution du transport 2050, [are.admin.ch](http://are.admin.ch) > Données et analyses > Perspectives d'évolution du transport 2050 > Aperçu > Documents > [Perspectives d'évolution du transport 2050](#) (rapport *en allemand*, résumé *en français*).

OFT (2014) : Notice explicative Tri CP/CMŒ, [bav.admin.ch](http://bav.admin.ch) > Thèmes généraux > Auxiliaires de travail > Notices explicatives > Notices explicatives supplémentaires > [Notice explicative Tri CP/CMŒ](#).

OFT (2023a) : Programmes d'aménagement ferroviaire – Chiffres clés concernant le rapport sur l'avancement des travaux 2023.

OFT (2023b) : Programmes d'aménagement ferroviaire – Rapport 2023 sur les programmes d'aménagement ferroviaire, [bav.admin.ch](http://bav.admin.ch) > Moyens de transport > Chemin de fer > Programmes d'aménagement > État d'avancement des programmes d'aménagement ferroviaire > [Programmes d'aménagement ferroviaire – Rapport sur l'avancement des travaux 2023](#).

OFT (2024a) : Aufsichts- und Steuerungskonzept für die Umsetzung von Ausbauprojekten (*en allemand*).

OFT (2024b) : Coûts de l'infrastructure ferroviaire. Guide de calcul des coûts des projets d'aménagement, [bav.admin.ch](http://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](#).

OFT (2024c) : Fiche info. Consolidation du projet d'offre 2035 et poursuite de l'aménagement du réseau ferroviaire, [bav.admin.ch](http://bav.admin.ch) > Actualités > Blog OFT Actualités > BAV-News-Blog 2025 > Projet d'offre 2035 : aménagements et moyens financiers supplémentaires nécessaires > Documentation > [Fiche info. Consolidation du projet d'offre 2035 et poursuite de l'aménagement du réseau ferroviaire](#).

OFT (2024d) : Programmes d'aménagement ferroviaire – Rapport 2024 sur les programmes d'aménagement ferroviaire, [bav.admin.ch](http://bav.admin.ch) > Moyens de transport > Chemin de fer > Programmes d'aménagement > État d'avancement des programmes

---

d'aménagement ferroviaire > Programmes d'aménagement ferroviaire – Rapport 2024.

OFT (2024e) : Projet d'offre 2035 : aménagements et moyens financiers supplémentaires nécessaires, bav.admin.ch > Actualités > Blog OFT Actualités > BAV-News-Blog 2025 > Projet d'offre 2035 : aménagements et moyens financiers supplémentaires nécessaires.

OFT (2025a) : Perspective Rail 2050. Concrétisation territoriale, bav.admin.ch > Moyens de transport > Chemin de fer > Infrastructure ferroviaire > Programme d'aménagement > Perspective Rail 2050 > Concrétisation territoriale.

OFT (2025b) : Perspective Rail 2050. Vision, objectifs et orientation générale, bav.admin.ch > Moyens de transport > Chemin de fer > Infrastructure ferroviaire > Programmes d'aménagement > Perspective Rail 2050 > Vision, objectifs et orientation générale.

Parlement (2019) : Arrêté fédéral sur l'étape d'aménagement 2035 de l'infrastructure ferroviaire (FF 2019 4379).

---

## Liste des personnes interrogées

La liste ci-dessous indique la fonction de la personne concernée au moment de l'entretien avec le CPA.

### Office fédéral des transports

Beer, Benedikt	Controlling, section Grands projets, division Infrastructure
Beuret, Christophe	Chef de la section Grands projets, division Infrastructure
Beyer, Caroline	Cheffe de projet, section Grands projets, division Infrastructure
Breuer, Petra	Cheffe de la section Réseau ferré, division Financement
Frank, Patrick	Chef de projet, section Planification, division Infrastructure
Hostettler, Christa	Directrice
Ledermann, Philipp	Chef de projet, section Grands projets, division Infrastructure
Lutz, Marionna	Cheffe de la section Planification, division Infrastructure
Maurer, Christian	Chef de projet, planification de l'offre régionale, section Planification
Mauron, Alexandre	Chef de projet, section Grands projets, division Infrastructure
Mayer, Peter	Chef de la section Autorisations I, division Infrastructure
Mayor, Christoph	Chef de projet, section Planification, division Infrastructure
Menzi, Ronald	Chef de projet, section Grands projets, division Infrastructure
Remund, Anna Barbara	Vice-directrice / cheffe de la division Infrastructure
Ruchat, Stéphane	Chef de projet, section Grands projets, division Infrastructure
Wyss, Charles	Chef de projet, section Grands projets, division Infrastructure

---

## Gestionnaires d'infrastructure

Calderara, Davide	Management de projets Région Ouest, Infrastructure Projets, CFF
Deuber, Beat	Chef Conception du réseau, installations et technologies, CFF
Enz, Richard	Chef Gestion de portefeuille, division Infrastructure, SOB
Geiger, Thomas	Chef Pilotage de programme, Conception du réseau, installations et technologies, CFF
Gygax, Matthias	Chef de projet Numérisation des chemins de fer, CFF
Heimgartner, Daniel	Commanditaire interne, division Développement du réseau, BLS
Karli, Benjamin	Chef de projet pour la région de Zurich et Winterthur, unité Projets d'aménagement et de réfection, CFF
Liechti, Fabian	Collaborateur, Relations publiques et régulation, CFF
Mäder, Michael	Gestionnaire de programme, Conception du réseau, installations et technologie, CFF
Meloni, Lorenzo	Infrastructure, Développement du réseau / Conduite de programmes, CFF
Philipona, Charles-André	Infrastructure, Projets de renouvellement et d'extension, CFF
Poncet, Daniel	Chef de projet, Conception du réseau, installations et technologie, CFF
Richter, Katrin	Cheffe de projet, BLS
Salzmann, Daniel	Chef de projet, organisation de projet pour la région de Zurich, unité Projets d'aménagement et de réfection, CFF
Seiler, Roger	Gestionnaire de programme, Conception du réseau, installations et technologie, CFF
Stauffacher, Linus	Infrastructure, chef Gestion de portefeuille, SOB
Walter, Rolf	Gestionnaire de programme, division Conception du réseau, installations et technologie, CFF

---

## **Administrations cantonales et conférences intercantionales**

Aebi, Christian	Chef de l'Office des transports publics et de la coordination des transports, canton de Berne / coprésident de la Conférence des délégués cantonaux des transports publics (CDCTP)
Baud, Olivier	Chef du service des transports, canton de Neuchâtel
Krauer, Katja	Cheffe Planification des transports, Direction des travaux publics, canton de Zoug
Lagniaz, Jean-Charles	Chef de division, Direction générale de la mobilité et des routes, canton de Vaud
Meyer, Markus	Chef du service des travaux publics, canton de Schwyz
Rhis, Hans Ruedi	Chef de la section transports publics, canton d'Argovie / coprésident de la Conférence des délégués cantonaux des transports publics (CDCTP)
Sattler, Sandro	Planificateur de l'offre, service des transports publics, canton de Schwyz
Vogt, Christian	Chef de la planification des transports, Zürcher Verkehrsverbund ZVV

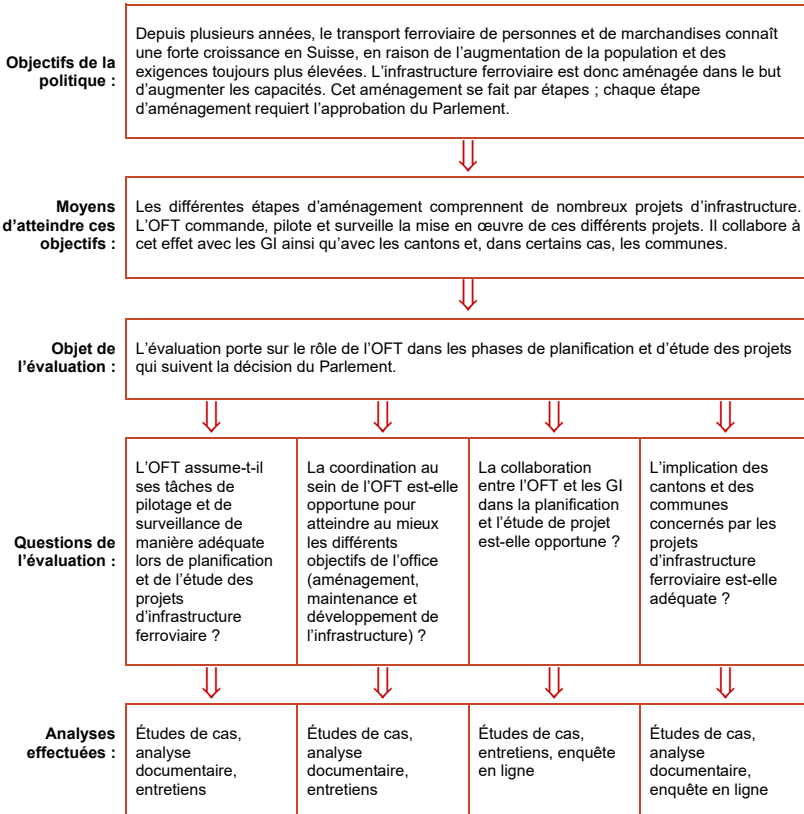
## **Communes**

Blétry-de-Montmollin, Violaine	Conseillère communale, Dicastère du développement territorial, des infrastructures et des bâtiments (DTIB), ville de Neuchâtel
Ebinger, Luc	Chef de projet, division Transports et entretien, commune de Köniz
Ebinger, Olivia	Cheffe d'état-major, division Transports et entretien, commune de Köniz
Flach, Philipp	Conseiller municipal, commune de Dietlikon
Litzistorf, Natacha	Conseillère municipale, ville de Lausanne
Probst, Raphaëlle	Cheffe du service de l'urbanisme, ville de Neuchâtel
Strehler, René	Chef de la division Planification/construction, commune de Baar
Vögtli, Stefan	Chef du service des constructions, commune de Feusisberg

## **Autres personnes interrogées**

Ihle, Frank	Expert en audit des constructions et des achats, CDF
-------------	--

## Approche de l'évaluation



## Critères d'évaluation

Critère	Éléments d'appréciation
<i>Adéquation du pilotage et de la surveillance de l'OFT lors de la planification et de l'étude de projet (question 1)</i>	
Organisation opportune de la surveillance et du pilotage de la section Grands projets	Les compétences en matière de surveillance et de pilotage sont clairement définies. Les deux fonctions sont suffisamment séparées l'une de l'autre sur le plan organisationnel afin de garantir une surveillance indépendante. La section Grands projets, responsable en la matière, a une compréhension claire de ses compétences. Les rôles sont clairement séparés entre le pilotage et la surveillance sont mises en œuvre. La manière de procéder en cas de conflits d'objectifs entre la surveillance et le pilotage est définie et les décisions sont prises au niveau approprié.
Perception adéquate des tâches de pilotage	L'OFT fixe de manière suffisante les prescriptions relatives à l'organisation et le plan de structure de projet pour la mise en œuvre des programmes. Il fixe des objectifs adéquats en matière de prestations, de coûts et de délais pour les prestations à réaliser aux niveaux du programme et du projet. Les exigences et les normes relatives aux demandes de libération de phase sont claires et les GI sont suffisamment informés à ce sujet. Les phases du projet sont libérées conformément aux prescriptions. Lors des libérations de phases, l'OFT prend si nécessaire des dispositions adéquates concernant la suite de l'étude de projet, attribue des mandats de contrôle ou adapte les objectifs en matière de coûts et de délais. L'OFT veille à ce que l'objectif de l'offre puisse être réalisé au moyen de la mesure la plus opportune, au moindre coût et le plus rapidement possible ; à cet effet, il demande aux GI de lui faire des propositions d'optimisation. En cas d'écarts de coûts, l'OFT prend des mesures de pilotage des coûts en temps voulu. En cas de non-respect des délais, l'OFT prend des mesures correctives judicieuses. Les modifications apportées au projet sont décidées en temps voulu et au niveau approprié. Les décisions relatives au pilotage du programme sont prises au niveau approprié et au moyen des canaux prévus à cet effet. Les évolutions critiques sont détectées en temps voulu.
Perception adéquate des tâches de surveillance	Les risques généraux ou stratégiques de la section Grands projets font périodiquement l'objet d'une nouvelle analyse. Sur cette base, des priorités sont fixées pour la gestion des risques. La gestion des risques au niveau de la section Grands projets est mise en œuvre de manière adéquate. Pour chaque étape d'aménagement, l'analyse des risques est actuelle et compréhensible ; elle inclut les risques spécifiques au projet et les risques généraux. Des priorités ou des mesures adéquates sont mises en œuvre pour la gestion des risques généraux. Les mesures de surveillance prises dans le cadre du programme ou des projets sont basées sur les risques de manière adéquate. Pour les projets d'aménagement présentant de faibles

Critère	Éléments d'appréciation
	risques, l'OFT décide d'allègements adéquats en matière de pilotage, de surveillance et de comptes rendus. Au niveau du projet, la gestion des risques est mise en œuvre de manière adéquate. Les résultats des contrôles sont consignés, communiqués et supervisés. L'OFT vérifie le respect des prescriptions lors de la libération des phases des différents projets. Les décisions relatives à la surveillance sont prises au niveau approprié et au moyen des canaux prévus à cet effet.
Perception efficiente des tâches de surveillance	La surveillance est organisée de manière efficiente. Lors des libérations de phases, l'ampleur du contrôle est telle que les risques et les lacunes peuvent être détectés de manière efficace. Des moyens techniques adéquats sont utilisés pour la surveillance. Les mesures préventives et les mesures de détection qui sont prises sont nécessaires.
Perception efficiente des tâches de pilotage	La priorité est donnée aux projets importants. Les possibilités d'optimiser le processus de planification sont identifiées et mises en œuvre. Des moyens techniques adéquats sont utilisés pour le pilotage. Les acteurs concernés par l'aménagement sont impliqués à un stade précoce dans le processus de planification.
Dotation adéquate en ressources	Les ressources en personnel et en temps sont suffisantes pour garantir l'exécution des tâches. Les ressources techniques utilisées par l'OFT sont compatibles avec celles des GI.
Assurance qualité adéquate concernant le pilotage et la surveillance	Les possibilités d'amélioration des processus de pilotage et de surveillance sont identifiées, rassemblées et mises en œuvre.

#### *Opportunité de la coordination (question 2)*

Mécanismes de coordination opportuns entre les sections de l'OFT	Il existe des canaux et des processus adéquats pour la coordination entre les différentes sections de l'OFT. Il existe des mécanismes de décision et des processus adéquats pour la coordination des projets d'infrastructure ferroviaire eu égard aux différents objectifs (aménagement, maintenance et développement de l'infrastructure).
Coordination adéquate entre l'aménagement et la maintenance de l'infrastructure ferroviaire	La section de l'OFT responsable de la maintenance est suffisamment impliquée dans la planification et l'étude de projet. Suffisamment d'informations sont échangées entre les sections compétentes afin de coordonner la planification et l'étude de projet avec la maintenance. Les décisions relatives à la maintenance et à l'aménagement sont prises au niveau approprié, au moyen des canaux prévus à cet effet. Pour chaque projet, le financement est réparti entre la maintenance et l'aménagement conformément aux bases légales et de façon claire et adéquate. La répartition entre la maintenance et l'aménagement est suffisamment contrôlée. Les projets sont suffisamment coordonnés avec la maintenance. Il y a une cohérence entre les objectifs de la maintenance et ceux de l'aménagement.

Critère	Éléments d'appréciation
Coordination adéquate entre l'aménagement et le développement de l'infrastructure ferroviaire	Les unités de l'OFT responsables du développement de l'infrastructure sont suffisamment impliquées dans la planification et l'étude de projet. Suffisamment d'informations sont échangées entre les sections compétentes. Les décisions relatives à la planification et l'étude de projet et au développement sont prises au niveau approprié, au moyen des canaux prévus à cet effet. L'aménagement est suffisamment coordonné avec le développement de l'infrastructure de sorte que les développements puissent être intégrés dans l'aménagement. Il y a une cohérence entre les objectifs de l'aménagement et ceux du développement.

### *Opportunité de la collaboration entre l'OFT et les GI (question 3)*

Tâches, compétences, responsabilités et interfaces claires	La répartition des tâches, des compétences et des responsabilités entre les GI et l'OFT est fixée dans les prescriptions et ne présente aucune contradiction. Les prescriptions définissent par quelles interfaces et sous quelle forme la collaboration a lieu.
Collaboration adéquate de l'OFT avec les GI	<p>La répartition des tâches et la collaboration aux interfaces sont conformes aux réglementations. L'OFT et les GI ont une compréhension commune de leurs tâches respectives et de leur collaboration. L'OFT informe suffisamment les GI et se consulte suffisamment avec eux en ce qui concerne la direction du programme au sein de l'organe de pilotage bilatéral « Coordination de programme ». Les modifications apportées au projet sont discutées au préalable et les éventuelles mesures à prendre en cas d'écart par rapport aux objectifs sont discutées.</p> <p>Les décisions concernant les demandes de la Coordination de programme sont prises au sein du Pilotage du programme et présentées de manière transparente. Les décisions concernant les évolutions du projet et les mesures visant à réduire les risques; elles sont conformes aux prescriptions et sont présentées de manière transparente. En cas de désaccord au niveau de la Coordination de programme, des solutions sont trouvées. L'information sur l'avancement du programme et sur les risques est adéquate. Les demandes des GI sont prises en considération dans les décisions concernant les évolutions du projet ou les modifications du plan de structure du projet. Les informations pertinentes sont partagées en temps voulu et de façon transparente. En cas de désaccord au niveau du Pilotage du programme, des solutions communes sont trouvées en temps voulu au sein de l'organe de direction globale du projet. Les décisions concernant les évolutions de projet ayant des conséquences financières importantes, les modifications de prestations ou les changements de délais sont prises et sont transparentes.</p>
Collaboration efficiente	La collaboration entre les GI et l'OFT est organisée de manière efficiente sur le plan technique. La collaboration est axée sur les objectifs et se caractérise par une ouverture et une flexibilité dans la recherche de solutions.

Critère	Éléments d'appréciation
Assurance qualité adéquate	Les possibilités d'amélioration de la collaboration sont identifiées et rassemblées.
<i>Adéquation de l'implication des cantons et des communes (question 4)</i>	
Compétences claires	Pour chacune des phases, les compétences de l'OFT et des GI concernant l'implication des cantons et des communes sont fixées dans les prescriptions et ne sont pas contradictoires. Les processus de coordination et les canaux prévus concernant l'implication des cantons et des communes sont définis de manière adéquate.
Processus et instruments opportuns pour l'implication des cantons et des communes dans la planification et l'étude de projet	L'OFT informe les cantons et les communes de l'état de la planification et de l'étude de projet suffisamment tôt et dans une mesure adéquate. Les instruments et les canaux de coordination existants garantissent que les cantons et les communes peuvent faire part de leurs demandes. Si nécessaire, l'OFT organise des séances de coordination supplémentaires avec les communes lorsque les GI et les communes ne parviennent pas à une solution.
Prise en considération adéquate des demandes des cantons et des communes	Si nécessaire, les cantons et les communes sont impliqués suffisamment tôt dans la planification et l'étude de projet. L'OFT examine les demandes des cantons et/ou des communes et évalue les conséquences d'une prise en considération de ces demandes sur la réalisation des objectifs en termes de coûts et de délais ainsi que sur la fonctionnalité visée. Si une demande est partiellement ou totalement rejetée, l'OFT en présente les raisons de manière compréhensible aux cantons et communes concernés. L'OFT demande aux GI de lui indiquer quels seraient les effets d'une prise en considération des demandes des cantons et des communes sur la réalisation des objectifs en termes de coûts et de délais ainsi que sur la fonctionnalité visée. Lorsque les cantons ou les communes et les GI ne parviennent pas à se mettre d'accord sur une demande concrète dans le cadre d'un projet, l'OFT exploite sa marge de manœuvre pour parvenir à une solution aussi acceptable que possible. L'OFT s'engage vis-à-vis des GI pour que les demandes des cantons et des communes soient prises en considération.

## Études de cas : critères de sélection et classement des cas

Les cas sont classés en fonction des surcoûts par ordre décroissant.

Projet	Critères de sélection				Région
	Surcoûts en francs par rapport à l'arrêté fédéral (état au 31.12.2023)	Phase	GI		
Tunnel de Brütten, y compris l'avant-gare de Winterthour et les ouvrages de désenchevêtrement	540 millions (+23 %)	PE-/PO / PAP	CFF		Zurich
Gare de Lausanne	498,9 millions. (+ 82 %)	Réalisation	CFF		Suisse occidentale (ouest-est)
Ligne directe Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds	359,3 millions. (+ 39 %)	EP	CFF		Suisse occidentale (nord-sud)
Nouveau tronçon Tunnel de base du Zimmerberg II	226,6 millions (+19 %)	AP	CFF		Suisse centrale
Double voie Schindellegi-Feusisberg-Biberbrugg	42,9 millions (+94 %)	PAP	SOB		Suisse orientale
Double voie Vidmarhallen-Liebefeld-Köniz	30,1 millions (+137 %)	EP	BLS		Suisse occidentale (Soleure-Brigue)

*Remarques* : les chiffres clés se basent sur le rapport de l'OFT sur l'avancement des travaux 2023 (état au 31.12.2023). Pour chacune des régions, la compétence incombe à différents collaborateurs et collaboratrices de l'OFT.

*Légende* : PE/PO : projet de mise à l'enquête/projet de l'ouvrage ; PAP : procédure d'approbation des plans ; EP : étude préliminaire ; AP : avant-projet (cf. ch. 2.3)

*Source* : rapport de l'OFT sur l'avancement des travaux 2023

## Synthèse des études de cas

### **Modernisation de la gare de Lausanne<sup>78</sup>**

#### *Contexte*

L'agrandissement et la modernisation de la gare de Lausanne font partie du programme « Développement de l'infrastructure ferroviaire » (ZEB), adopté par le Parlement en 2009. Ce projet se trouve en phase de réalisation. Les CFF sont le GI compétent en la matière. La gare sera modernisée afin d'augmenter la capacité entre Lausanne et Genève. Le projet améliore également l'offre régionale. La gare est un projet clé de l'OFT, qui fait l'objet d'un suivi étroit. Ce projet a connu plusieurs adaptations et a subi des modifications techniques ; par ailleurs, plusieurs problèmes ont été signalés dans la collaboration entre l'OFT et les CFF.

#### *Raisons des surcoûts et des retards*

La mise en service prévue a été repoussée de 2025 à 2037. Le projet présente des surcoûts de 82 % par rapport au message, ce qui correspond à environ 500 millions de francs (état au 31.12.2024). L'OFT considère que les surcoûts sont dus aux nombreuses modifications apportées au projet et à l'allongement de sa durée. Selon l'OFT et le GI, le problème est dû au fait que le projet n'était pas encore suffisamment abouti au moment de la PAP. Les retards s'expliquent par le fait que les documents soumis par les CFF étaient lacunaires et que de nombreuses améliorations ont dû être demandées ; sur ce point, les CFF font état de prescriptions techniques complexes et d'une collaboration trop peu étroite avec l'OFT dans les phases antérieures du projet.

<sup>78</sup> Cf. 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).

---

## **Double voie Vidmarhallen-Liebefeld-Köniz**

### *Contexte*

La construction de la double voie Vidmarhallen-Liebefeld-Köniz, qui fait partie de l'étape d'aménagement 2035 (EA35), doit permettre de créer les conditions nécessaires à la cadence au quart d'heure de la ligne S6 entre Berne et Niederscherli. Le projet en est à la phase d'étude et BLS est le GI compétent en la matière.

### *Raisons des surcoûts et des retards*

L'environnement urbain complexe du projet a entraîné une prolongation d'un an de la durée de l'étude de projet. Le projet présente des surcoûts de 137 % par rapport à l'arrêté fédéral, ce qui correspond à environ 30 millions de francs (état au 31.12.2024). L'analyse documentaire montre que les surcoûts ont été identifiés tôt, dès la libération de la phase d'étude préliminaire. Selon les entretiens, l'estimation initiale des coûts était trop basse. De plus, l'étude préliminaire a montré qu'il fallait investir un montant important dans la maintenance, ce qui n'avait pas été prévu.

## **Nouveau tronçon Tunnel de base du Zimmerberg II**

### *Contexte*

Le projet de tunnel de base du Zimmerberg II fait partie de l'EA35. Les CFF sont le GI compétent en la matière. Le projet se trouve en phase de projet de l'ouvrage. Le tronçon partiellement à voie unique entre Zurich et Zoug est un goulet d'étranglement que ce nouveau tronçon devrait permettre de supprimer.

### *Raisons des surcoûts et des retards*

La première étude conceptuelle, en 2020, estimait les coûts finals prévisionnels à 2,2 milliards de francs, ce qui correspond à un écart de 1,2 milliard de francs par rapport au message. L'étude conceptuelle améliorée a débouché sur une option plus avantageuse prévoyant une réduction des surcoûts à 200 millions de francs, l'OFT ayant renoncé à des investissements préalables pour le raccordement du tunnel de Melibach et fixé de nouvelles prescriptions concernant la vitesse maximale et les normes de sécurité dans le tunnel. La mise en service du tunnel a été repoussée de 2035 à 2039. Les CFF et l'OFT estiment que les surcoûts de la première étude conceptuelle auraient dû être détectés plus tôt. Selon eux, la quantité référentielle et les chiffres clés du projet n'ont pas été calculés – les estimations de coûts du tunnel de base du Zimmerberg I ayant simplement été extrapolées. Les CFF et l'OFT précisent que les coûts prévisionnels ont été un choc pour tout le monde. Dans le cadre de ce projet, la tendance était d'adopter un budget serré plutôt que de se faire une idée réaliste des prix. À cela s'ajoutent des normes de sécurité toujours plus élevées. Depuis l'avant-projet, les surcoûts se sont stabilisés.

---

## **Double voie Schindellegi-Feusisberg-Biberbrugg**

### *Contexte*

Le projet de double voie Schindellegi-Feusisberg-Biberbrugg fait également partie de l'EA35. Il se trouve en phase de projet de mise à l'enquête / de l'ouvrage et de PAP. SOB est le GI compétent en la matière. Le tronçon de 2,8 km entre Schindellegi, Feusisberg et Biberbrugg est un goulet d'étranglement sur le réseau du canton de Schwyz, dont la capacité est épuisée. La construction d'une double voie doit permettre d'améliorer la stabilité de l'exploitation et la ponctualité des trains dans la région.

### *Raisons des surcoûts et des retards*

La mise en service a été repoussée de deux ans. Le retard a été justifié par un report du lancement des travaux en raison de synergies avec d'autres projets. Les coûts ont fortement augmenté durant la phase de projet de mise à l'enquête / de l'ouvrage. Les coûts finals prévisionnels de 93,5 millions de francs représentent le double des chiffres de l'arrêté fédéral (47 millions de francs), dont 23,5 millions pour la maintenance. Les autres raisons de ces surcoûts sont les coûts d'élimination des excavations et les coûts élevés d'acquisition des terrains.

---

## **Tunnel de Brütten**

### *Contexte*

Le projet de tunnel de Brütten fait partie de l'EA35. Il comprend un tunnel de 10 km avec des raccordements à Winterthur, Bassersdorf, Dietlikon et Wallisellen. Le projet permettra d'augmenter la capacité ferroviaire entre Zurich et Winterthur. Il s'agit du plus grand projet de cette étape d'aménagement, et du plus coûteux. Le projet se trouve en fin de phase de projet de mise à l'enquête / de l'ouvrage. Les CFF sont le GI compétent en la matière.

### *Raisons des surcoûts et des retards*

La mise en service a été repoussée de deux ans. Le projet présente actuellement des surcoûts estimés à 660 millions de francs par rapport aux 2304 millions de francs annoncés dans l'arrêté fédéral, soit des surcoûts de 35 %. Ce chiffre ne tient pas compte des coûts de la maintenance, qui devraient s'élever à 225 millions de francs. Comme l'a montré l'analyse documentaire, la libération de la phase de projet de mise à l'enquête / de l'ouvrage a été conditionnée à une réduction des coûts de 10 %, qui n'a toutefois pas été respectée. En lieu et place, des surcoûts supplémentaires d'environ 500 millions de francs sont venus s'ajouter aux surcoûts de 162 millions de francs de l'avant-projet.

Les raisons de ces surcoûts sont multiples. Selon les déclarations faites lors des entretiens, le GI a sous-estimé la complexité de la planification, due notamment à une construction en cours d'exploitation et en zone urbaine. À cela s'ajoute une hausse des coûts d'acquisition des terrains et le renchérissement dans le secteur de la construction. Les coûts ont été sous-estimés dans l'avant-projet ; au lieu de les corriger, on a préféré s'en tenir au message. Les personnes interrogées ont également souligné qu'une résistance inattendue et les revendications de certains tiers avaient continué à faire grimper les coûts. Enfin, la manière dont les suppléments pour risques devaient être calculés n'était pas claire.

---

## **Ligne directe Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds**

### *Contexte*

Le projet de ligne directe entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds fait partie de l'EA35. Le projet en est à la phase d'avant-projet et les CFF sont le GI compétent en la matière. Une nouvelle ligne de 16 km doit être construite entre les deux villes. La combinaison de fortes pentes et de vitesse d'exploitation élevée constitue un défi inédit en Suisse. La nouvelle ligne réduira de moitié le temps de trajet actuel. 90 % de l'infrastructure passera par des tunnels.

### *Raisons des surcoûts et des retards*

En l'état, la mise en service a été repoussée de 2035 à 2041. Les coûts finals prévisionnels s'élèvent à 1294 millions de francs, alors qu'ils étaient de 975 millions de francs dans l'arrêté fédéral, ce qui représente des surcoûts de 32 %. Les surcoûts peuvent notamment se justifier par une modification des normes de sécurité, par exemple en ce qui concerne les galeries de secours dans les tunnels. L'emplacement du site d'entretien (VU) a en outre dû être déplacé, ce qui a entraîné d'importants surcoûts. Enfin, en plus des défis posés par la forte pente, la géologie pose des problèmes et des tunneliers spéciaux – plus chers que les tunneliers standard – sont nécessaires.

---

## **Impressum**

### ***Réalisation de l'enquête***

Dr. Ueli Löffel, CPA (direction du projet)  
Deborah Koch, CPA (collaboration scientifique)  
Dr. Simone Ledermann, CPA (collaboration scientifique)  
Loris Lehmann, CPA (collaboration scientifique)  
Dr. Felix Strebel, CPA (collaboration scientifique)

### ***Rapport des experts externes***

Dr. Tobias Arnold, Interface SA (direction de projet)  
Prof. Dr. Ueli Haefeli, Interface SA (assurance qualité)  
Jake Stephan, Interface SA (collaboration scientifique)

### ***Remerciements***

*Le CPA remercie l'OFT pour la mise à disposition des documents et des données, ainsi que pour les renseignements et les explications. Ses sincères remerciements vont également à toutes les personnes qui ont accepté de participer aux entretiens et qui lui ont fourni des informations, ainsi qu'aux collaboratrices et aux collaborateurs de l'OFT, des GI, des services cantonaux des transports publics et des communes concernées par des projets en cours qui ont participé à l'enquête du CPA. Enfin, le CPA remercie Interface pour la bonne collaboration dans le cadre du mandat externe.*

### ***Contact***

Contrôle parlementaire de l'administration  
Services du Parlement  
CH-3003 Berne  
Tél. +41 58 322 97 99  
Courriel : [pvk.cpa@parl.admin.ch](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)  
[www.parlament.ch/fr/cpa](http://www.parlament.ch/fr/cpa)

*Langue originale du rapport : allemand*