

Audit de la planification et du contrôle des investissements concernant la priorisation du maintien de la qualité des infrastructures

Chemins de fer fédéraux suisses et Office fédéral des transports

L'essentiel en bref

Le réseau ferroviaire suisse est composé de voies à écartement normal, de tronçons à voie étroite et de tronçons à crémaillère. Il mesure environ 5300 km au total. Avec une part de réseau d'environ 3265 km, la division Infrastructure des Chemins de fers fédéraux suisses (CFF Infrastructure) est le principal gestionnaire d'infrastructure. Comme les 34 autres gestionnaires d'infrastructure, elle est responsable de l'exploitation, du maintien de la qualité et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire dont elle a la charge.

L'Office fédéral des transports (OFT) surveille entre autres la construction et l'exploitation de l'infrastructure ferroviaire. Il est responsable de la planification du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et, donc, du financement des coûts non couverts de l'exploitation, du maintien de la qualité et de l'aménagement du réseau. Dans le cadre d'une convention de prestations sur quatre ans, l'OFT a commandé au préalable des prestations d'exploitation et de maintien de la qualité auprès de CFF Infrastructure, par exemple l'entretien des installations et des équipements. Pour la période 2021 à 2024, la convention de prestations s'élève à 7,6 milliards de francs. L'OFT commande et finance les projets d'aménagement du réseau par le biais de conventions de mise en œuvre avec CFF Infrastructure et d'autres gestionnaires d'infrastructure. Pour l'étape dite d'aménagement 2035¹, le Parlement a approuvé une enveloppe globale de près de 13 milliards de francs, dont une grande partie concerne les CFF.

Conformément à la loi, les prélèvements effectués sur le FIF ont pour objectif prioritaire d'assurer l'exploitation et le maintien de la qualité de l'infrastructure et, en second lieu, de permettre des travaux d'aménagement. Dans ce contexte, le CDF a examiné la planification des investissements à long terme de l'infrastructure ferroviaire établie par CFF Infrastructure et la planification de l'OFT relative au FIF.

Les résultats de l'audit montrent la nécessité de prendre des mesures. Alors que de nombreux instruments de CFF Infrastructure permettent une planification stratégique à long terme, la planification relative au maintien de la qualité n'est effectuée qu'à court et à moyen terme. CFF Infrastructure a reconnu ce chaînon manquant et a l'intention de l'établir dans le cadre de la planification.

À l'heure actuelle, l'OFT planifie le FIF essentiellement d'un point de vue financier et ne tient pas suffisamment compte des contraintes liées à la faisabilité technique de la construction, notamment aux créneaux de travail. Au 31 décembre 2021, CFF Infrastructure annonce que des travaux pour un montant de plus de 6 milliards de francs étaient nécessaires pour combler les retards dans le maintien de la qualité. L'OFT estime que ce constat est peu fiable et

¹ Approuvé par le Parlement en 2019, l'étape d'aménagement 2035 a pour objectif d'éliminer les goulets d'étranglement sur le réseau ferroviaire (notamment en étoffant l'offre du trafic grandes lignes et le réseau express régional).

que des mesures ne sont guère nécessaires. Le FIF ne comprend pas de valeurs indicatives pour les retards dans le maintien de la qualité, ce qui représente un risque financier.

Défi de l'exécution des travaux sous exploitation

Le réseau ferroviaire dispose de ressources limitées. Le respect de l'horaire et la réalisation des travaux sous exploitation se disputent les créneaux horaires disponibles. Les contraintes sont surtout liées aux délais de construction de plus en plus courts, voire inexistantes ainsi qu'à la disponibilité des ressources en matériel et en personnel. Cela a donné lieu à de premières corrections, par exemple l'étape d'aménagement 2035 sera réalisée quelques années plus tard que prévu. L'objectif est de mettre à disposition les moyens nécessaires au maintien de la qualité à court et à moyen terme.

La faisabilité du volume des travaux sous exploitation doit être plus fiable

La réalisation des travaux de maintien de la qualité et d'aménagement dépend largement des capacités et des ressources disponibles en exploitation. Pour déterminer dans quelle mesure projets prévus sont réalisables compte tenu des créneaux et des ressources disponibles, CFF Infrastructure a élaboré une « ligne de manœuvrabilité » en se fondant sur les expériences faites. En tant que système d'alerte précoce, elle permet d'anticiper ce qui est faisable et de déterminer l'écart par rapport à la valeur cible.

L'estimation établie n'étant pas suffisamment étayée, le CDF recommande à CFF Infrastructure de déterminer la ligne de manœuvrabilité à l'aide de données supplémentaires et fiables.

Le volume rapporté concernant les retards dans le maintien de la qualité est peu fiable et il manque un plan de réduction de ces retards

Les retards en matière de maintien de la qualité signalés volontairement par CFF Infrastructure dans le rapport sur l'état du réseau augmentent depuis quelques années et continueront de croître à l'avenir selon la planification. L'estimation des retards est jugée trop peu fiable par l'OFT, qui la remet en question, raison pour laquelle le CDF recommande à CFF Infrastructure de quantifier les retards de manière compréhensible.

Le CDF recommande également à CFF Infrastructure d'établir un plan de réduction des retards validés en matière de maintien de la qualité et de l'intégrer dans les instruments de planification existants des CFF.

Les éventuels retards dans le maintien de la qualité ne sont pas encore pris en compte dans le Fonds d'infrastructure ferroviaire

L'OFT gère le FIF principalement sur le plan financier. Lors du présent audit, CFF Infrastructure était toujours en train de déterminer la faisabilité technique maximale des travaux sous exploitation, par conséquent celle-ci ne peut pas encore être prise en compte dans la planification du FIF.

Le CDF recommande à l'OFT de demander à tous les gestionnaires d'infrastructure qui signalent des retards dans le maintien de la qualité de fournir une évaluation des coûts afin d'élaborer un plan de réduction de ces retards. Les résultats doivent être intégrés dans la planification du FIF.

Texte original en allemand