

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de la surveillance des installations à câbles axé sur le financement du démantèlement

Office fédéral des transports

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	802.23767
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Complément d'informations	www.cdf.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	14
1.3 Étendue de l'audit et principes.....	14
1.4 Documentation et entretiens	15
1.5 Discussion finale	15
2 Surveillance OFT	16
2.1 L'inventaire des installations à câbles est complet, il y a des différences marginales dans les bases de données	16
2.2 Les concepts de surveillance sont en place et la surveillance est axée sur les risques..	17
2.3 Le démantèlement des installations à câbles prend du temps, la participation financière de la Confédération au démantèlement doit être clarifiée	17
3 Enquête auprès des cantons	20
3.1 Enquête auprès des autorités cantonales de surveillance	20
3.2 Résultats des audits des contrôles cantonaux des finances.....	20
Annexe 1 : Bases légales	22
Annexe 2 : Abréviations	23
Annexe 3 : Enquête auprès des autorités cantonales de surveillance.....	24

Audit de la surveillance des installations à câbles axé sur le financement du démantèlement

Office fédéral des transports

L'essentiel en bref

Fin 2021, quelque 2450 installations à câbles étaient en service en Suisse. Près de 660 d'entre elles bénéficient d'une concession fédérale et sont placées sous la surveillance de l'Office fédéral des transports (OFT). Dans le cadre du transport régional de voyageurs (TRV), 34 installations à câbles sont commandées et indemnisées par la Confédération et les cantons. Les cantons sont responsables de l'octroi des concessions et de la surveillance des autres installations à câbles.

Si les installations à câbles sont mises définitivement hors service, elles doivent être démantelées aux frais du propriétaire conformément à l'art. 19 de la Loi fédérale sur les installations à câbles. Avec le changement climatique actuel, il est de plus en plus probable que les installations à câbles situées à basse ou moyenne altitude soient mises hors service en raison du manque de neige.

Dans ce contexte, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné si la surveillance du démantèlement des installations à câbles était axée sur les risques et couvrait l'ensemble du territoire. Il a mené un audit parallèle en collaboration avec les contrôles cantonaux des finances (CCF) de Lucerne, de Saint-Gall, du Valais et du canton de Vaud. Le CDF a contrôlé l'OFT et les CCF ont inspecté les autorités de surveillance des installations à concessions cantonales.

La surveillance est organisée de manière similaire aux deux niveaux fédéraux. Les autorités de surveillance compétentes disposent de bases de données sur les installations à câbles. Conformément aux dispositions du droit des subventions, la surveillance financière ne s'exerce que sur les entreprises de transport à câbles qui reçoivent des fonds publics. Le risque que les pouvoirs publics doivent participer aux coûts de démantèlement des installations à câbles mises définitivement hors service existe, mais il est faible.

La surveillance des installations à câbles par l'OFT fonctionne – le cofinancement potentiel des démantèlements doit être précisé

L'OFT gère les entreprises de transport à câbles soumises à sa surveillance et leurs installations dans différentes bases de données en raison des différents besoins d'information. Une comparaison des informations de ces bases de données montre des différences marginales (par ex. divergences de statut) qui peuvent toutefois être expliquées. Rien n'indique que les listes des installations à câbles soient incomplètes.

Dans le cas des installations avec fonction de desserte (TRV), la surveillance financière des entreprises de transport à câbles est établie par le biais de concepts et d'analyses de risques. Les installations sans fonction de desserte ne sont pas explicitement surveillées sur le plan financier, car elles ne reçoivent généralement aucun soutien financier des pouvoirs publics. La surveillance technique de la sécurité des installations à câbles au bénéfice d'une concession fédérale est assurée en fonction des risques durant la phase d'exploitation.

Jusqu'à présent, tous les démantèlements d'installations à câbles mises définitivement hors service pouvaient être effectués par les propriétaires des installations sans la participation de la Confédération. Pour les installations à câbles sans fonction de desserte, un avis de droit interne de l'OFT atteste qu'une participation de la Confédération aux coûts de démantèlement est exclue. Pour les installations à câbles de type TRV, une participation aux coûts doit être examinée au cas par cas et ne peut pas être totalement exclue. Le CDF a formulé une recommandation visant à clarifier cette situation.

Les autorités cantonales surveillent les entreprises des installations à câbles – faible risque de participation cantonale aux coûts de démantèlement

En principe, les résultats de l'enquête menée auprès des autorités cantonales de surveillance concordent avec les résultats des audits des CCF.

Les autorités cantonales de surveillance tiennent à jour des listes des installations à câbles. La qualité des données présente encore un potentiel d'amélioration.

Il n'existe aucune base légale pour la mise en œuvre d'une surveillance financière générale des entreprises de transport à câbles. Les entreprises subventionnées sont soumises à la surveillance relevant du droit des subventions. La surveillance de la sécurité des installations à câbles en phase d'exploitation est déléguée au Concordat intercantonal sur les téléphériques et les téléskis, qui suit une approche axée sur les risques.

Si un propriétaire d'installation à câbles ne peut pas financer le démantèlement, le principe de l'accession s'applique : le propriétaire foncier doit assumer les frais. Si ce dernier est lui aussi insolvable, les cantons n'excluent pas qu'eux-mêmes ou les communes aient à prendre en charge les coûts du démantèlement. Le risque d'une participation aux éventuels coûts de démantèlement est toutefois considéré comme faible.

Texte original en allemand

Prüfung der Aufsicht über die Seilbahnen mit Schwerpunkt Finanzierung Rückbau Bundesamt für Verkehr

Das Wesentliche in Kürze

Ende 2021 waren in der Schweiz rund 2450 Seilbahnanlagen in Betrieb. Davon haben ca. 660 eine Bundeskonzession und stehen unter der Aufsicht des Bundesamtes für Verkehr (BAV). Im Rahmen des regionalen Personenverkehrs (RPV) werden 34 Seilbahnen gemeinsam von Bund und Kantonen bestellt und abgegolten. Für die Konzessionierung und Aufsicht der restlichen Seilbahnen sind die Kantone zuständig.

Wird der Betrieb von Seilbahnanlagen definitiv eingestellt, sind sie gemäss Artikel 19 des Bundesgesetzes über Seilbahnen zur Personenbeförderung auf Kosten des Eigentümers zu entfernen. Mit dem aktuellen Klimawandel nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, dass Seilbahnanlagen in tiefen und mittleren Höhenlagen aufgrund des Schneemangels stillgelegt werden müssen.

Vor diesem Hintergrund prüfte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), ob die Aufsicht über die Seilbahnen mit Schwerpunkt auf dem Rückbau risikoorientiert und flächendeckend erfolgt. Die EFK führte zusammen mit den kantonalen Finanzkontrollen (KFK) Luzern, St. Gallen, Wallis und Waadt ein Parallelaudit durch. Die EFK prüfte dabei das BAV und die KFK nahmen jeweils die Aufsichtsbehörden der Seilbahnen mit kantonalen Konzessionen unter die Lupe.

Die Aufsicht ist auf den beiden föderalen Ebenen ähnlich aufgebaut. Die zuständigen Aufsichtsbehörden verfügen über Seilbahndatenbanken. Die finanzielle Aufsicht erfolgt entsprechend den subventionsrechtlichen Vorgaben nur bei den Seilbahnunternehmen, die von der öffentlichen Hand Gelder erhalten. Das Risiko, dass sich die öffentliche Hand an Rückbaukosten von definitiv stillgelegten Seilbahnen beteiligen muss, besteht, ist jedoch gering.

Die Aufsicht des BAV über die Seilbahnen funktioniert – potenzielle Mitfinanzierung von Rückbauten hat Präzisierungsbedarf

Das BAV führt die beaufsichtigten Seilbahnunternehmen und deren Anlagen aufgrund unterschiedlicher Informationsbedürfnisse in verschiedenen Datenbanken. Ein Vergleich der Datenbankinformationen zeigt marginale Abweichungen (z. B. unterschiedlicher Status), die jedoch erklärt werden können. Es gibt keine Hinweise, dass die Seilbahnverzeichnisse unvollständig sind.

Die finanzielle Aufsicht der Seilbahnunternehmen ist bei den Seilbahnen mit Erschliessungsfunktionen (RPV) über Konzepte und Risikoanalysen etabliert. Seilbahnen ohne Erschliessungsfunktion werden finanziell nicht explizit beaufsichtigt, da sie grundsätzlich auch keine finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand erhalten. Die sicherheitstechnische Überwachung der Seilbahnanlagen mit Bundeskonzession ist in der Betriebsphase risikoorientiert sichergestellt.

Bisher konnten alle Rückbauten von definitiv stillgelegten Seilbahnanlagen durch die Seilbahneigentümer ohne Bundesbeteiligung erfolgen. Bei Seilbahnen ohne Erschliessungsfunktion attestiert ein BAV-internes Rechtsgutachten, dass eine Bundesbeteiligung an Rückbaukosten ausgeschlossen ist. Bei RPV-Seilbahnen ist eine Kostenbeteiligung fallweise zu prüfen und kann nicht komplett ausgeschlossen werden. Zur Klärung dieses Sachverhaltes hat die EFK eine Empfehlung formuliert.

Die kantonalen Behörden beaufsichtigen die Seilbahnunternehmen – geringes Risiko einer kantonalen Beteiligung an Rückbaukosten

Grundsätzlich stimmen die Umfrageergebnisse bei den kantonalen Aufsichtsbehörden mit den Prüfungsergebnissen der KFK überein.

Die kantonalen Aufsichtsbehörden pflegen Seilbahnverzeichnisse. Die Datenqualität weist noch Verbesserungspotenzial auf.

Für die Umsetzung einer generellen finanziellen Aufsicht über die Seilbahnunternehmen besteht keine gesetzliche Grundlage. Bei subventionierten Seilbahnunternehmen wird die subventionsrechtliche Aufsicht wahrgenommen. Die Sicherheitsüberwachung der Seilbahnanlagen in der Betriebsphase ist an das interkantonale Konkordat für Seilbahnen und Skilifte delegiert. Die Umsetzung erfolgt risikoorientiert.

Kann ein Seilbahneigentümer den Rückbau nicht finanzieren, kommt das Akzessionsprinzip zum Tragen: Der Grundeigentümer muss die Kosten übernehmen. Ist auch dieser zahlungsunfähig, schliessen die Kantone nicht aus, dass sie oder die Gemeinden für den Rückbau aufkommen müssten. Das Risiko einer Beteiligung an allfälligen Rückbaukosten wird jedoch als gering eingeschätzt.

Verifica della vigilanza degli impianti a fune con particolare attenzione al finanziamento dello smantellamento

Ufficio federale dei trasporti

L'essenziale in breve

A fine 2021 in Svizzera erano in funzione circa 2450 impianti a fune. Di questi, circa 660 dispongono di una concessione federale e sottostanno alla vigilanza dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT). Nell'ambito del traffico regionale viaggiatori (TRV), la Confederazione e i Cantoni ordinano e indennizzano congiuntamente 34 impianti a fune. Per la concessione e la vigilanza dei rimanenti impianti a fune sono responsabili i Cantoni.

Se l'esercizio di un impianto a fune cessa definitivamente, l'impianto dev'essere smantellato a spese del proprietario, conformemente all'articolo 19 della legge sugli impianti a fune. A causa degli attuali cambiamenti climatici aumenta la probabilità che gli impianti a fune che si trovano ad altitudini basse e medie debbano essere smantellati per mancanza di neve.

Alla luce di tali considerazioni, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato se la vigilanza degli impianti a fune con particolare attenzione allo smantellamento avvenga in funzione dei rischi e in maniera generalizzata. Il CDF ha svolto un audit parallelo insieme ai Servizi cantonali di controllo delle finanze di Lucerna, San Gallo, Vallese e Vaud. Esso si è occupato della verifica dell'UFT, mentre i Servizi cantonali di controllo delle finanze hanno controllato le autorità di vigilanza degli impianti a fune soggette a una concessione cantonale.

La vigilanza è strutturata in maniera analoga in entrambi i livelli federali. Le autorità di vigilanza dispongono di banche dati sugli impianti a fune. La vigilanza finanziaria viene effettuata in conformità alle prescrizioni della legislazione sui sussidi solo nel caso delle imprese di trasporto a fune che ottengono fondi dall'ente pubblico. Il rischio che l'ente pubblico debba partecipare a costi di smantellamento di impianti a fune il cui esercizio è stato cessato definitivamente è tuttavia contenuto.

La vigilanza dell'UFT sugli impianti a fune funziona; l'eventuale cofinanziamento di smantellamenti necessita di ulteriori precisazioni

L'UFT gestisce le imprese di trasporto a fune vigilate nonché i loro impianti in varie banche dati a causa di diverse esigenze informative. Un confronto tra le informazioni contenute nelle banche dati mostra scostamenti minimi (ad es. diverso stato) che possono tuttavia essere chiariti. Non vi sono indizi che indichino incompletezze negli elenchi degli impianti a fune.

La vigilanza finanziaria delle imprese di trasporto a fune con funzione di collegamento tra località (TRV) avviene mediante piani e analisi dei rischi. Gli impianti a fune senza tale funzione di collegamento non sono esplicitamente soggetti a vigilanza finanziaria poiché generalmente non ricevono alcun sostegno finanziario dall'ente pubblico. Durante la fase di esercizio, la sorveglianza tecnica in materia di sicurezza degli impianti a fune soggetti a concessione federale è garantita in modo orientato al rischio.

Finora tutti gli smantellamenti di impianti a fune il cui esercizio è stato cessato definitivamente sono stati attuati dai proprietari senza alcuna partecipazione della Confederazione. Una perizia giuridica interna all'UFT attesta l'esclusione della Confederazione alla partecipazione ai costi di smantellamento per gli impianti a fune senza funzione di collegamento tra località. Per gli impianti a fune con funzione di collegamento tra località, la partecipazione ai costi deve essere esaminata a seconda dei casi e non può essere del tutto esclusa. Il CDF ha formulato una raccomandazione per chiarire la fattispecie.

Le autorità cantonali esercitano la sorveglianza sulle imprese di trasporto a fune; rischio minimo di una partecipazione cantonale ai costi di smantellamento

Generalmente i risultati dei sondaggi presso le autorità di vigilanza cantonali corrispondono agli esiti delle verifiche da parte dei Servizi cantonali di controllo delle finanze.

Le autorità di vigilanza cantonali gestiscono elenchi degli impianti a fune. La qualità dei dati ha ancora margine di miglioramento.

Non esiste una base legale per l'attuazione di una vigilanza finanziaria generale sulle imprese di trasporto a fune. Le imprese di trasporto a fune sovvenzionate sono soggette alla vigilanza nell'ottica della legislazione sui sussidi. La sorveglianza sulla sicurezza degli impianti a fune durante la fase d'esercizio sottostà al Concordato intercantonale per teleferiche e sciovie. L'attuazione avviene in modo orientato ai rischi.

Se un proprietario di un impianto a fune non è in grado di finanziare lo smantellamento, si applica il principio di accessione: i costi devono essere assunti dal proprietario del fondo. Se anche quest'ultimo è insolvente, i Cantoni non escludono la possibilità che siano loro o i Comuni a doversi assumere i costi di smantellamento. Tuttavia, il rischio di una partecipazione a eventuali costi di smantellamento è considerato esiguo.

Testo originale in tedesco

Audit of the supervision of cableways with a focus on the financing of dismantling installations

Federal Office of Transport

Key facts

At the end of 2021, around 2,450 cableway installations were in operation in Switzerland. Of these, around 660 have a federal licence and are under the supervision of the Federal Office of Transport (FOT). As part of regional passenger transport (RPT), 34 cableways are jointly ordered and paid for by the federal government and the cantons. The cantons are responsible for the licensing and supervision of the remaining cableways.

If cableway installations are permanently decommissioned, they must be removed at the owner's expense in accordance with Article 19 of the Federal Act on Cableways for Passenger Transport. The ongoing climate change means that it is increasingly likely that cableway installations at low and medium altitudes will have to be decommissioned due to a lack of snow.

Against this backdrop, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined whether the supervision of cableways, with a focus on dismantling installations, is risk-oriented and comprehensive. The SFAO conducted a parallel audit together with the cantonal audit offices of Lucerne, St Gallen, Valais and Vaud. The SFAO audited the FOT and the cantonal audit offices examined the supervisory authorities of the cableways with cantonal licences.

Supervision is organised similarly at both federal levels. The competent supervisory authorities have cableway databases. In accordance with the provisions of subsidy legislation, financial supervision only applies to cableway companies that receive public funds. However, the risk that the state will have to contribute to the dismantling costs of permanently decommissioned cableways is low.

The FOT's supervision of cableways is working – potential co-financing for the dismantling of installations needs to be clarified

The FOT keeps records of the supervised cableway companies and their installations in different databases due to different information requirements. A comparison of the database information shows marginal deviations (e.g. different status), which can, nevertheless, be explained. There are no indications that the cableway directories are incomplete.

In the case of cableways with access functions (RPT), the financial supervision of cableway companies is established via concepts and risk analyses. Cableways without an access function are not explicitly subject to financial supervision, as they do not receive any public financial support, in principle. The safety-related monitoring of cableway installations with a federal licence is ensured during the operating phase on a risk-oriented basis.

To date, all permanently decommissioned cableway installations were dismantled by the cableway owners without a federal contribution. In the case of cableways without an access function, an internal FOT legal opinion confirmed that a federal contribution to dismantling costs is excluded. For regional passenger transport cableways, cost sharing must be examined on a case-by-case basis and cannot be completely ruled out. The SFAO made a recommendation to clarify this issue.

The cantonal authorities supervise the cableway companies – low risk of cantons participating in dismantling costs

In general, the results of the survey of the cantonal supervisory authorities are consistent with the SFAO's audit findings.

The cantonal supervisory authorities maintain cableway directories. There is still room for improvement in terms of data quality.

There is no legal basis for the implementation of general financial supervision of cableway companies. Subsidised cableway companies are subject to supervision under subsidy law. The safety supervision of cableway installations during the operating phase is delegated to the Intercantonal Concordat for Cableways and Ski Lifts. Implementation is risk-orientated.

If a cableway owner is unable to finance the dismantling, the principle of accession comes into play: the landowner must bear the costs. If the landowner is also unable to pay, the cantons do not rule out the possibility that they or the communes will have to pay for the dismantling. However, the risk of having to contribute to any dismantling costs is considered to be low.

Original text in German

Prise de position générale de l'Office fédéral des transports

L'OFT remercie pour la collaboration constructive dans le cadre de l'examen effectué et accepte la recommandation.

Texte original en allemand

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Installations à câbles avec concessions cantonales et fédérales

Selon l'association Remontées mécaniques suisses (RMS), quelque 2450 installations à câbles étaient en service en Suisse fin 2021. Par installations à câbles, on entend les funiculaires, les téléphériques à va-et-vient, les télésièges, les téléskis, etc. Environ 660 d'entre elles sont soumises à une concession fédérale et sont surveillées par l'Office fédéral des transports (OFT). Les cantons sont compétents pour l'octroi de concessions et la surveillance des téléskis, des petites installations à câbles (huit personnes au plus par direction) et des installations à câbles sans transport professionnel de voyageurs.

Si l'exploitation d'une installation à câbles est définitivement arrêtée, l'art. 19 de la Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes (LICa) prévoit que le propriétaire doit démanteler l'installation à ses frais. L'autorité compétente doit décider dans quelle mesure l'état antérieur doit être rétabli. En raison des changements climatiques, il est probable que le nombre de démantèlements définitifs augmentera. C'est pourquoi le présent audit s'est concentré en premier lieu sur le démantèlement ou son financement.

L'OFT gère actuellement 13 installations de transport à câbles au bénéfice d'une concession fédérale non exploitées. La remise en service de plusieurs installations est en discussion. Si elle n'aboutit pas, ces dernières devront être démantelées conformément à la LICa.

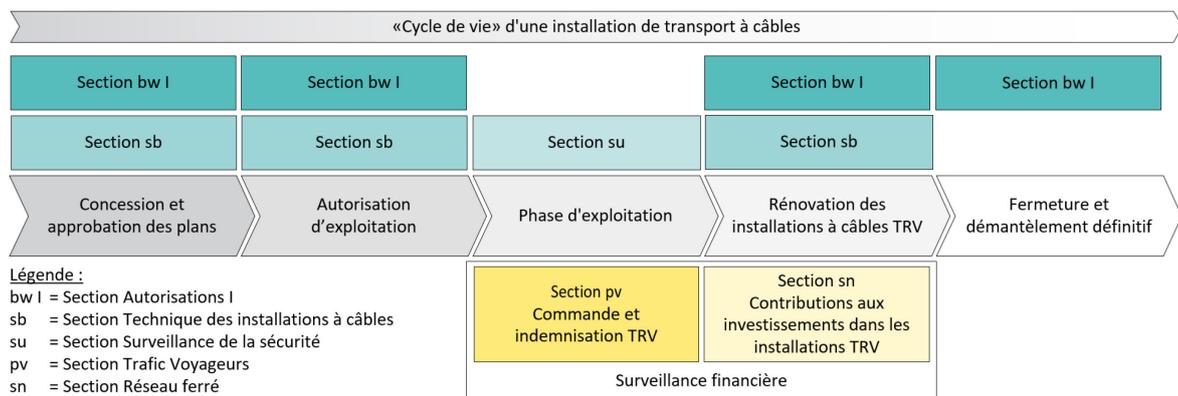
Installations à câbles avec ou sans fonction de desserte

Sur le plan fédéral, il convient de distinguer, en ce qui concerne la commande, la surveillance et le financement, entre les installations à câbles avec et sans fonction de desserte. Alors que le transport régional de voyageurs (TRV) est commandé et indemnisé conjointement par la Confédération et les cantons, les installations à câbles sans fonction de desserte doivent s'autofinancer. Pour les installations à câbles ayant une fonction de desserte, les coûts planifiés non couverts sont indemnisés. En 2023, pour les 34 installations à câbles TRV, 16,7 millions de francs ont été inscrits au budget à cet effet par la Confédération et 11,5 millions par les cantons.

Les installations à câbles TRV peuvent en outre bénéficier de contributions à l'investissement via le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) dans le cadre de projets de remplacement. Chaque année, environ 20 millions de francs sont inscrits à cet effet dans le FIF. Les nouvelles installations à câbles TRV doivent être planifiées et demandées par le biais des étapes d'aménagement. Le financement de ces nouvelles constructions est également assuré par le FIF.

Les tâches à l'OFT sont réparties entre toutes les sections

Tout au long du « cycle de vie » d'une installation de transport à câbles, différentes sections de l'OFT prennent part aux étapes successives, de l'octroi de la concession au démantèlement, en passant par l'approbation des plans, la surveillance de la sécurité et la surveillance financière. Le graphique ci-dessous présente de manière simplifiée les tâches spécifiques de chaque section.



Graphique 1 : Séparation des fonctions de surveillance de l'OFT pour les installations à câbles (source : CDF, représentation simplifiée).

Une surveillance financière, justifiée par les indemnités et les contributions aux investissements, n'est prévue que pour les installations à câbles TRV. Indépendamment de ce qui précède, l'octroi de la concession et l'approbation des plans ainsi que la surveillance de la sécurité s'effectuent de manière identique pour toutes les installations à câbles bénéficiant d'une concession fédérale.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'objectif de l'audit est d'évaluer si la surveillance des installations à câbles avec accent sur le démantèlement est orientée sur les risques et couvre l'ensemble du territoire.

Les questions d'audit étaient les suivantes :

- Chaque autorité de surveillance a-t-elle une vue d'ensemble complète des installations à câbles et des exploitants qu'elle surveille ?
- La surveillance des installations à câbles s'effectue-t-elle en fonction des risques ?
- Le démantèlement rapide des installations à câbles non exploitées peut-il être financé et réalisé ?

1.3 Étendue de l'audit et principes

L'audit a été réalisé par Frank Ihle (responsable de révision) et Markus Zingg entre le 25 septembre et le 18 octobre 2023, sous la supervision de Mischa Waber. Le présent rapport ne tient pas compte des développements postérieurs à l'audit.

Afin d'obtenir une image aussi complète que possible de la surveillance et de la phase de démantèlement des installations de transport à câbles, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit parallèle en collaboration avec les contrôles cantonaux des finances (CCF) de Lucerne (LU), St-Gall (SG), Valais (VS) et Vaud (VD). Tandis que les CCF ont contrôlé les autorités cantonales compétentes respectives et leur ont adressé leurs rapports, le CDF a procédé à un audit auprès de l'OFT. Le présent rapport présente les résultats des CCF sous une forme consolidée et anonymisée (voir chapitre 3).

En amont de l'audit, le CDF a en outre mené une enquête à l'échelle nationale auprès des autorités cantonales de surveillance, dans le but d'obtenir une vue d'ensemble. Les communes n'ont expressément pas été prises en compte. Le contenu des réponses n'a pas été validé par le CDF. Les résultats cantonaux pertinents ont été mis à la disposition des CCF participants.

1.4 Documentation et entretiens

L'OFT a obligeamment communiqué toutes les informations nécessaires au CDF. Les documents et l'infrastructure requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 7 décembre 2023. Les personnes suivantes y ont participé :

OFT : responsable de la section Autorisations I, responsable de la section Surveillance de la sécurité, co-responsable de la section Réseau ferré

CDF : responsable de centre de compétence, responsable de révision, expert en audit

Le CDF les remercie du soutien accordé dans ce contexte et rappelle qu'il appartient aux directions d'office ou aux secrétariats généraux de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Surveillance OFT

2.1 L'inventaire des installations à câbles est complet, il y a des différences marginales dans les bases de données

L'OFT recense et met à jour les entreprises exploitant des installations de transport à câbles (ITC) et les installations de transport à câbles dans différentes bases de données. Différents besoins d'information sont au centre de cette démarche.

Le Répertoire des entreprises de transport (répertoire ET), accessible au public, répertorie les entreprises qui ont ou ont eu une concession, une autorisation ou une approbation de la Confédération dans le domaine des chemins de fer, de la navigation intérieure, des installations de transport à câbles et des transports routiers publics. Le répertoire ET est enrichi en interne par l'OFT par d'autres informations telles que les indemnités, les chiffres clés TRV, l'état du réseau et est géré comme un noyau du répertoire ET. Le programme Auditmanager est la principale base de données pour la planification et la documentation des contrôles de sécurité par la section Surveillance (su). Dans l'application Webinterface Données Infrastructure (WDI), la section Réseau ferré (sn) surveille les conventions d'investissement auprès des installations à câbles TRV. Il existe à cet effet une interface automatisée entre le répertoire ET et le WDI. Par ailleurs, le WDI offre, via une extension de module, la possibilité pour l'ITC de télécharger différents documents à l'attention de l'OFT (par ex. rapports techniques annuels).

Les entreprises de transport et les droits accordés (concessions, autorisations ou permis) forment la base commune des bases de données. La saisie des données dans le répertoire ET et le transfert dans l'Auditmanager se font manuellement. Une comparaison systématique entre ces deux bases de données n'est pas installée. En 2024, l'Auditmanager devrait être remplacé par une nouvelle plateforme. L'OFT prévoit une interface automatique entre la nouvelle solution et le répertoire ET.

Une comparaison des différentes bases de données montre des différences ponctuelles, qui peuvent toutefois être expliquées en grande partie. Par exemple, pour les mêmes installations à câbles, des statuts différents sont gérés selon la base de données (en service, valide, hors service, etc.), ce qui est dû à la mise à jour décalée de la base de données.

Appréciation

Il est compréhensible que les bases de données utilisées répondent à des besoins d'information différents et contiennent donc des données différentes. Les différences / écarts entre les bases de données qui en découlent ne doivent pas être considérés comme critiques. Ils peuvent néanmoins être source d'incertitude et il n'est pas exclu que des tâches de surveillance ne soient pas reconnues ou soient ordonnées trop tard. Rien n'indique toutefois que les listes des installations à câbles bénéficiant d'une concession fédérale soient incomplètes.

Une coordination ou une assurance qualité systématique entre les bases de données contribuerait à améliorer la qualité des données. Le remplacement prévu de l'Auditmanager offre à cet égard une opportunité grâce à l'interface automatique avec le répertoire ET prévue, qui existe déjà pour le WDI. Le CDF part du principe que l'OFT la mettra en œuvre et renonce à formuler une recommandation.

2.2 Les concepts de surveillance sont en place et la surveillance est axée sur les risques

Les sections de l'OFT qui opèrent dans le domaine des installations à câbles ont élaboré et appliquent des concepts de surveillance et de contrôle de gestion spécifiques à leurs tâches. En raison des indemnités versées et des contributions aux investissements, les entreprises exploitant des installations à câbles TRV sont surveillées financièrement par les sections Trafic voyageurs (pv) et sn. Les ITC sans fonction de desserte ne sont pas expressément surveillées sur le plan financier. Indépendamment de cela, la surveillance de la sécurité est assurée par la section su pour toutes les installations à câbles disposant d'une concession fédérale. Dans les domaines de la surveillance financière et de la surveillance de la sécurité, des analyses de risques sont réalisées afin de mettre en œuvre la surveillance en fonction des risques.

Dans son concept de contrôle de gestion relatif à la convention de prestations, la section sn a précisé qu'un concept distinct devait être élaboré pour le contrôle de gestion relatif aux conventions d'investissement dans les installations à câbles. Au moment de l'audit, celui-ci n'était pas encore disponible.

Appréciation

Dans le contexte de la séparation des fonctions spécifiques aux sections de l'OFT et des responsabilités de surveillance qui en découlent, les concepts spécifiques aux tâches sont appropriés. Les analyses de risques axées sur les tâches permettent de garantir une surveillance axée sur les risques.

La section sn devrait cependant encore élaborer le concept de surveillance des installations à câbles prévu ou justifier son choix de l'abandonner.

2.3 Le démantèlement des installations à câbles prend du temps, la participation financière de la Confédération au démantèlement doit être clarifiée

Lorsqu'une installation de transport à câbles faisant l'objet d'une concession fédérale est définitivement mise hors service, la section Autorisations I (bw I) ordonne le démantèlement des installations aux frais du propriétaire. L'autorité compétente, l'OFT, décide avec la participation, entre autres, de l'Office fédéral de l'environnement et / ou de l'Office fédéral de l'aviation civile, dans quelle mesure l'état antérieur doit être rétabli.

Si le propriétaire est en faillite au moment de la décision, le principe de l'accession s'applique conformément aux droits réels du Code civil. Le propriétaire du terrain sur lequel les installations sont construites doit financer le démantèlement. Si celui-ci est ou devient lui aussi insolvable et fait faillite, les terrains peuvent devenir un bien sans maître. Dans ce cas, la suite de la procédure relève de la souveraineté des cantons d'implantation respectifs.

Si un démantèlement est ordonné, sa mise en œuvre peut s'étaler sur plusieurs années en raison de différents aspects (par ex. radiation de l'inscription au registre du commerce et au registre foncier) sur lesquels l'OFT n'a pas d'influence ou seulement une influence limitée. Dans certains cas, les procédures de démantèlement sont délibérément retardées

par l'ITC. Par exemple, il est annoncé qu'un nouveau propriétaire pourrait permettre la poursuite de l'exploitation. L'OFT tente de remédier à cet état de fait par des « rappels ».

En ce qui concerne la participation de la Confédération aux éventuels frais de démantèlement, il convient de faire une distinction entre les installations à câbles avec et sans fonction de desserte. Selon l'avis de droit de la section bw I de l'OFT, la participation de la Confédération aux coûts de démantèlement des installations de transport à câbles définitivement fermées et sans fonction de desserte est exclue. En revanche, dans le cadre du démantèlement des installations à câbles TRV, les coûts de démantèlement des installations existantes sont déjà cofinancés par des contributions aux investissements. Selon l'OFT, il n'est pas exclu qu'un cofinancement du démantèlement des installations à câbles TRV définitivement fermées soit possible et il doit être procédé à un examen au cas par cas. Selon l'OFT, la Confédération n'a participé jusqu'ici à aucun démantèlement définitif d'installations à câbles.

Appréciation

En ce qui concerne la mise en œuvre des démantèlements, le CDF estime favorable l'attitude ouverte de l'OFT en faveur de l'exploitation des synergies (par ex. poursuite possible de l'exploitation ou changement d'affectation). L'OFT devrait faire face aux « manœuvres dilatoires » parfois longues des ITC lors des démantèlements en exigeant plus systématiquement la mise en œuvre de l'obligation de rétablir l'état antérieur. Toutefois, comme les éventuels retards n'entraînent guère de risques financiers ni de réputation pour la Confédération, le CDF renonce à formuler une recommandation.

L'avis de droit de l'OFT sur le cofinancement du démantèlement des installations à câbles sans fonction de desserte doit être considéré comme un élément positif et crée une sécurité. En ce qui concerne un éventuel cofinancement des installations à câbles TRV définitivement fermées, l'OFT devrait apporter à temps des précisions et donc des directives fiables. Dans ce contexte, il convient également de répondre à la question de la participation des cantons dans le cadre de leur responsabilité conjointe dans la commande et le financement du TRV.

Recommandation 1 (priorité 3)

Le CDF recommande à l'OFT de clarifier si, à quelles conditions et sous quelle forme une participation aux frais de démantèlement des installations de transport à câbles ayant une fonction de desserte qui sont définitivement mises hors service devrait avoir lieu.

La recommandation est acceptée.

Prise de position de l'OFT

L'OFT examinera la prise en charge des coûts de démantèlement des installations à câbles désaffectées à fonction de desserte dans le cadre de la révision de la directive (guidance) sur l'imputabilité des coûts du TRV, qui aura lieu en 2024/2025, et complétera la directive en conséquence.

Texte original en allemand

Digression : les discussions sur la création d'un fonds pour le financement du démantèlement des installations à câbles se poursuivent

Le réchauffement climatique actuel augmente le risque que les installations à câbles de basse et moyenne altitude, en particulier, ne puissent plus être exploitées de manière rentable à l'avenir. Les fermetures définitives et les démantèlements qui en découlent pourraient augmenter. La question se pose alors de savoir comment les coûts de démantèlement peuvent ou doivent être financés en cas de faillite du propriétaire de l'installation.

Le message concernant la loi fédérale sur les installations à câbles transportant des personnes de décembre 2004 évoquait déjà la garantie financière de l'obligation de démantèlement au moyen d'un fonds. La discussion s'est déroulée de manière controversée, allant du rejet au soutien. Finalement, selon l'OFT, la branche a refusé la création d'un fonds de démantèlement.

En 2021, l'interpellation 21.3268 « Quid du démantèlement des installations de remontées mécaniques abandonnées ? » a de nouveau soulevé la question de la création d'un fonds pour le financement du démantèlement des installations des exploitants en faillite. Selon l'avis du Conseil fédéral, il n'existe actuellement aucune base juridique dans la LICa pour la création d'un fonds. Le secteur est toutefois libre de créer un tel fonds de sa propre initiative, à titre préventif.

Même si, jusqu'à présent, les pouvoirs publics n'ont guère participé aux frais de démantèlement des installations à câbles définitivement fermées, il est pertinent de se pencher sur cette question le plus tôt possible.

Le CDF estime que les explications du Conseil fédéral sont compréhensibles. Ceci surtout eu égard aux questions suivantes : qui peut / doit gérer un tel fonds, comment le fonds doit-il être alimenté, qui a droit à quel montant dans quel cas et comment distinguer entre les exploitants d'installations à câbles TRV et ceux d'installations qui n'ont pas de fonction de desserte ? Comme le cofinancement des coûts de démantèlement n'est pas exclu pour les installations à câbles TRV, ces questions se posent principalement pour les installations à câbles sans fonction de desserte. Les questions et la recherche de solutions sont laissées à la branche des installations à câbles.

3 Enquête auprès des cantons

3.1 Enquête auprès des autorités cantonales de surveillance

Dans le cadre de la préparation de l'audit, le CDF a mené une enquête auprès des autorités cantonales chargées de la surveillance des installations de transport à câbles conformément au Concordat intercantonal sur les téléphériques et les téléskis (CITT). Les résultats de l'enquête sont présentés infra (annexe 3). Sur les 26 cantons sollicités, 19 ont répondu et 18 ont participé à l'enquête. Le contenu des réponses n'a pas été validé. En ce qui concerne les questions d'audit (voir chapitre 1.2), les résultats consolidés de l'enquête sont les suivants.

Les cantons dans lesquels il existe des installations à câbles disposent d'un inventaire

Les services cantonaux de surveillance tiennent un inventaire de leurs installations à câbles et peuvent donner des informations sur les installations dans les différentes phases de leur vie (par ex. en service, définitivement fermées, en cours de démantèlement).

Les concepts de surveillance et les analyses de risques sont sporadiques

Trois cantons ont élaboré un concept de surveillance des installations à câbles et quatre tiennent à jour une analyse des risques pour définir les priorités en matière de surveillance. Seul un canton dispose des deux instruments.

La participation des cantons aux coûts de démantèlement est une exception

Au cours des cinq dernières années, 50 installations à câbles ont été définitivement fermées et démantelées. Seul un canton a participé aux frais de démantèlement par un montant de quelques dizaines de milliers de francs.

3.2 Résultats des audits des contrôles cantonaux des finances

Parallèlement à l'audit du CDF, les CCF LU, SG, VS et VD ont réalisé un audit auprès de leurs services cantonaux de surveillance. Ont été posées les mêmes questions d'audit que celles présentées au chapitre 1.2. Les résultats consolidés de l'audit sont les suivants :

Les installations à câbles cantonales sont répertoriées dans des inventaires

Les autorités contrôlées tiennent des registres des installations à câbles qu'elles surveillent. Ces registres indiquent au moins le statut de chaque installation à câbles (par ex. en service, hors service). Des informations supplémentaires (par ex. autorisations d'exploitation, contrôles de sécurité) sont parfois enregistrées, mais avec une qualité variable. Parfois, les répertoires sont gérés dans plusieurs bases de données. Le regroupement sur un seul système est toutefois prévu.

Une surveillance financière des entreprises exploitant des installations à câbles n'est pas établie – la surveillance en matière de sécurité est axée sur les risques

Il n'existe pas de dispositions légales ou d'obligations pour la surveillance financière générale des ITC. En conséquence, il n'existe pas non plus de concepts de surveillance ni

d'analyse des risques. Seules les ITC qui reçoivent des subventions des pouvoirs publics sont soumises à une surveillance financière.

Pour les services cantonaux, l'obligation de surveillance durant la phase d'exploitation consiste uniquement à surveiller la sécurité de l'exploitation des installations de transport à câbles. Avant et après la phase d'exploitation, les services cantonaux assument en outre les rôles d'autorité d'autorisation (concessions, autorisations de construire et d'exploiter) et parfois d'autorité d'exécution (par ex. mise en œuvre du démantèlement). Les cantons délèguent la mise en œuvre du contrôle de sécurité technique au CITT. Les cycles de contrôle sont alors définis pour chaque ITC en fonction des risques, c'est-à-dire en fonction du portefeuille d'installations et des résultats des contrôles précédents.

Le financement d'éventuels démantèlements n'est pas assuré

L'art. 19 LICa prévoit que les frais de démantèlement des installations de transport à câbles mises définitivement hors service sont à la charge du propriétaire. La manière dont ils doivent être financés n'est pas réglementée. Selon les autorités de surveillance cantonales, la responsabilité du financement (par ex. au moyen de provisions constituées) incombe exclusivement à l'ITC.

Si une ITC est en faillite au moment du démantèlement et ne peut pas supporter les coûts, le principe de l'accession s'applique et le propriétaire foncier doit financer les coûts de démantèlement. Dans cette chaîne de responsabilité subsidiaire, il n'est pas exclu que le canton ou la commune doive finalement prendre en charge les coûts de démantèlement à titre substitutif. Malgré quelques participations des pouvoirs publics dans des ITC, le risque de devoir participer aux coûts de démantèlement est toutefois considéré comme faible.

Annexe 1 : Bases légales

Législation

Code civil suisse (CC) du 10 décembre 1907, état le 1^{er} septembre 2023, RS 210

Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (Loi sur le Contrôle des finances, LCF), état le 1^{er} septembre 2023, RS 614.0

Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu), état le 13 février 2023, RS 616.1

Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes (Loi sur les installations à câbles, LICa), état au 1^{er} janvier 2021, RS 743.01

Ordonnance du 21 décembre 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes (Ordonnance sur les installations à câbles, OICa), état au 1^{er} juillet 2020, RS 743.011

Loi du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (LTV), état au 1^{er} septembre 2023, RS 745.1

Ordonnance du 11 novembre 2009 sur l'indemnisation du trafic régional de voyageurs (OITRV), état au 15 décembre 2019, RS 745.16

Annexe 2 : Abréviations

bw I	OFT Section Autorisations I
CCF	Contrôle cantonal des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
CITT	Concordat intercantonal sur les téléphériques et les téléskis
ITC	Entreprises exploitant des installations de transport à câbles
LICa	Loi sur les installations à câbles
OFT	Office fédéral des transports
OICa	Ordonnance sur les installations à câbles
PGV	Procédure d'approbation des plans
pv	OFT Section Trafic voyageurs
Répertoire ET	Répertoire des entreprises de transport
sb	OFT Section Technique des installations à câbles
sn	OFT Section Réseau ferré
su	OFT Section Surveillance de la sécurité
TRV	Transport régional de voyageurs
WDI	Webinterface Données Infrastructure

Annexe 3 : Enquête auprès des autorités cantonales de surveillance

Les réponses des 18 autorités cantonales de surveillance qui ont participé à l'enquête se répartissent comme suit pour les différentes questions :

Sujets et questions	Réponses	
	oui	non
Inventaire des installations à câbles		
En tant qu'autorité de surveillance, avez-vous une vue d'ensemble (inventaire) des installations à câbles que vous surveillez ?	18	
Avez-vous une vue d'ensemble de la situation économique des exploitants d'installations à câbles ?	1	17
Activités de surveillance		
Existe-t-il dans votre canton un concept écrit de surveillance des installations à câbles ?	3	15
La surveillance exercée sur les installations à câbles de votre canton repose-t-elle sur une analyse des risques enregistrée par écrit ?	4	14
Combien d'équivalents temps plein (ETP) consacrez-vous à la surveillance des installations à câbles dans votre canton ?	Ø 0,4 ETP	
Financement du démantèlement des installations à câbles définitivement fermées		
Votre canton est-il en tout ou partie propriétaire d'installations à câbles ?	2	16
La vérification du financement d'un éventuel démantèlement d'une installation à câbles fait-elle partie de votre activité de surveillance (par ex. surveillance d'éventuelles provisions, surveillance de la situation économique de l'exploitant) ?		18
Votre canton a-t-il participé (à titre subsidiaire) aux frais de démantèlement d'installations à câbles au cours des cinq dernières années ?	1	17