TRANSPORT ET ENVIRONEMENT

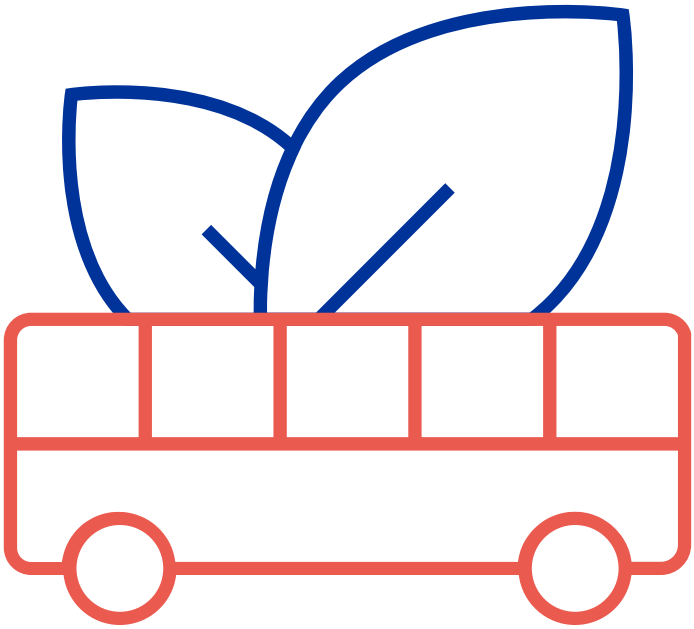
Audit de la planification financière du Fonds d'infrastructure ferroviaire

Office fédéral des transports

CDF-25731

VERSION PRISES DE POSITION INCLUSES

3 MARS 2026



EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
CONTROLLA FEDERALA DA FINANZAS
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE

INFORMATIONS SUR LE DOCUMENT

ADRESSE DE COMMANDE
BESTELLADRESSE
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE
ORDERING ADDRESS

Contrôle fédéral des finances (CDF)
Monbijoustrasse 45
3003 Berne
Suisse

NUMÉRO DE COMMANDE
BESTELLNUMMER
NUMERO DI ORDINAZIONE
ORDERING NUMBER

802.25731

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS
ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI
ADDITIONAL INFORMATION

www.efk.admin.ch/fr
info@efk.admin.ch
+ 41 58 463 11 11

REPRODUCTION
ABDRUCK
RIPRODUZIONE
REPRINT

Autorisée (merci de mentionner la source)
Gestattet (mit Quellenvermerk)
Autorizzata (indicare la fonte)
Authorized (please mention source)

PRIORITÉS DES RECOMMANDATIONS

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis : 1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles.
Sont par exemple considérés comme risques les projets non rentables, les infractions à la légalité ou à la régularité, les cas de responsabilité ou les atteintes à la réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi évalués. Cette appréciation se fonde sur l'objet concret de l'audit (relatif) et non sur la pertinence pour l'administration fédérale dans son ensemble (absolu).

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 Objectifs et questions d'audit 15
1.3 Étendue de l'audit et principe 15
1.4 Documentation et entretiens 16
1.5 Discussion finale 16

2 Elaboration de la planification à long terme **17**
2.1 Le processus d'élaboration de la planification manque de structure 17
2.2 Les instruments à disposition n'aident pas suffisamment à la décision 19

3 Hypothèses et données utilisées **21**
3.1 L'OFT n'utilise pas toutes les projections déjà disponibles au sein de l'Administration fédérale 21
3.2 Les charges de maintien de la qualité sont incertaines 22
3.3 Les charges d'aménagement n'incluent pas intégralement le renchérissement 22

Annexe 1 – Bases légales, messages et interventions parlementaires 25
Annexe 2 – Abréviations 26

AUDIT

Audit de la planification financière du Fonds d'infrastructure ferroviaire

Office fédéral des transports

L'ESSENTIEL EN BREF

En Suisse, les gestionnaires d'infrastructure (p.ex. CFF, BLS, etc.) sont responsables de l'exploitation, du maintien de la qualité et de l'aménagement de leur l'infrastructure ferroviaire, sous la surveillance de l'Office fédéral des transports (OFT). L'OFT est pour sa part, responsable de la gestion du fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et donc du financement des coûts d'exploitation, du maintien de la qualité et de l'aménagement du réseau.

Le FIF est alimenté chaque année d'environ 6 milliards de francs, provenant des ressources de la Confédération (impôts et taxes) et contribution des cantons. Ces apports financent l'exploitation et le maintien de la qualité des infrastructures (quelque 4 milliards en 2025) et l'aménagement (environ 1 milliard en 2025). La dernière planification du FIF approuvée par le Conseil fédéral en septembre 2025 prévoit des fonds propres durablement négatifs à partir de fin 2028, ce qui serait contraire à la loi. C'est une des raisons pour lesquelles le Conseil fédéral redéfinit les prochaines étapes d'aménagement des infrastructures ferroviaires dans le cadre du projet « Transports '45 ».

Dans ce contexte, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné les processus liés à la planification financière à long terme du FIF. L'audit montre que l'OFT a pris des mesures importantes pour mieux identifier les défis et la recherche de solutions à la situation financière du FIF. Néanmoins, au vu des montants en jeu, les processus d'élaboration de la planification financière et les instruments de reporting sont encore insuffisamment élaborés. Le CDF a également identifié des imprécisions dans les chiffres utilisés pour la planification à long terme.

Le processus de planification financière est encore fragile et le reporting n'éclaire pas suffisamment sur les incertitudes importantes

La planification financière à long terme consiste en la collecte et le traitement des données, ainsi que la préparation des éléments nécessaires à l'élaboration de rapports destinés à soutenir la prise de décision de l'Administration fédérale et du Parlement.

Toutefois, le CDF estime que les processus, les responsabilités et les contrôles de l'OFT sont insuffisamment définis. Ces lacunes nuisent à la clarté indispensable pour l'Administration fédérale et le Parlement, qui manquent d'informations suffisamment transparentes pour pouvoir prendre des décisions fondées. Le CDF recommande notamment de présenter de manière transparente l'intervalle d'incertitude des prévisions de FIF en intégrant des fourchettes basées sur des scénarios.

La qualité des projections n'est pas suffisante, mais s'améliore

Entre 2025 et 2045, l'OFT prévoit de dépenser 88 milliards de francs pour le maintien de la qualité des infrastructures. En l'absence d'une méthodologie robuste de détermination de ce montant, le CDF relève la forte incertitude de cette prévision, comme déjà identifié par un précédent audit en 2022. Au vu de la priorité légale du maintien de la qualité sur l'aménagement, une augmentation des besoins pour le maintien de la qualité des infrastructures réduirait d'autant la disponibilité pour l'aménagement.

Un certain nombre de projets d'aménagement déjà en cours de réalisation continueront d'être menés à bien. Ils représentent des dépenses d'environ 13 milliards de francs entre 2025 et 2045. À cela s'ajoutent environ 40 milliards de francs pour des projets en cours d'analyse, alors que l'OFT dispose de 14 milliards, voire 24 milliards en cas de modification de la Constitution. Cette situation fait que l'OFT est tenue de prioriser ses projets d'aménagement, voire d'en abandonner. Le CDF a noté des imprécisions dans la prise en compte du renchérissement, de la croissance économique et dans le report des données.

Les données fournies par l'OFT et utilisées par l'École Polytechnique Fédérale de Zürich[1] pour la priorisation au sein de « Transports '45 » n'intègrent pas les coûts liés au renchérissement à tous les projets. Ces coûts – de l'ordre de plusieurs milliards de francs – pourrait considérablement diminuer la capacité de financement des projets d'aménagement, entraînant une nécessité de priorisation d'autant plus stricte dans le cadre de « Transports '45 ».

[1] Rapport d'expertise de l'EPFZ « DETEC : Transports 2045 » du 15 septembre 2025. Pr. Dr. Ulrich A. Weidmann, Dr. Michael Nold

PRÜFUNG

Prüfung der Finanzplanung des Bahninfrastrukturfonds

Bundesamt für Verkehr

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

In der Schweiz sind die Infrastrukturbetreiberinnen (z. B. SBB, BLS usw.) unter der Aufsicht des Bundesamts für Verkehr (BAV) für den Betrieb, den Substanzerhalt und den Ausbau ihrer Bahninfrastruktur verantwortlich. Das BAV ist seinerseits verantwortlich für die Verwaltung des Bahninfrastrukturfonds (BIF) und somit für die Finanzierung der Betriebskosten, des Substanzerhalts und des Ausbaus des Netzes.

Der BIF wird jedes Jahr mit ungefähr 6 Milliarden Franken gespeist, die aus Mitteln des Bundes (Steuern und Abgaben) und aus Kantonsbeiträgen stammen. Diese Einlagen finanzieren den Betrieb und den Substanzerhalt der Infrastrukturen (2025: etwa 4 Mrd.) sowie den Ausbau (2025: etwa 1 Mrd.). Die jüngste, vom Bundesrat im September 2025 genehmigte BIF-Planung sieht ab Ende 2028 ein dauerhaft negatives Eigenkapital vor, was dem Bahninfrastrukturfondsgesetz widersprechen würde. Das ist einer der Gründe, weshalb der Bundesrat die nächsten Ausbauschritte für die Bahninfrastruktur im Rahmen des Projekts «Verkehr ’45» neu festlegt.

Vor diesem Hintergrund hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Prozesse in Verbindung mit der langfristigen Finanzplanung des BIF geprüft. Die Prüfung zeigt, dass das BAV substanzielle Massnahmen ergriffen hat, um die Herausforderungen besser zu identifizieren und Lösungen für die finanzielle Lage des BIF zu finden. Nichtsdestotrotz sind in Anbetracht der Höhe der betroffenen Beträge die Prozesse für die Erstellung der Finanzplanung und die Instrumente für die Berichterstattung noch nicht ausreichend ausgearbeitet. Die EFK stellte ausserdem Ungenauigkeiten bei den für die langfristige Planung verwendeten Zahlen fest.

Finanzplanungsprozess noch nicht gefestigt und Berichterstattung gibt nicht ausreichend Aufschluss über wesentliche Unsicherheiten

Die langfristige Finanzplanung umfasst die Datenerhebung und -bearbeitung sowie die Zusammenstellung der notwendigen Elemente für die Erstellung von Berichten, die der Entscheidfindung von Bundesverwaltung und Parlament dienen.

Die EFK ist jedoch der Ansicht, dass die Prozesse, die Verantwortlichkeiten und die Kontrollen des BAV nur unzureichend festgelegt sind. Aufgrund dieser Lücken fehlt es der Bundesverwaltung und dem Parlament an der notwendigen Klarheit und an ausreichend transparenten Informationen, um fundierte Entscheidungen treffen zu können. Die EFK empfiehlt insbesondere, das Ausmass der Unsicherheit bei den BIF-Prognosen transparent darzustellen, indem sie durch auf Szenarien basierende Bandbreiten ergänzt werden.

Qualität der Prognosen ist unzureichend, bessert sich jedoch

Zwischen 2025 und 2045 sieht das BAV Ausgaben in Höhe von 88 Milliarden Franken für den Substanzerhalt der Infrastrukturen vor. Da eine robuste Methodik für die Ermittlung dieses Betrags fehlt, weist die EFK – wie bereits in einer früheren Prüfung aus dem Jahr 2022 festgestellt – auf die hohe Unsicherheit dieser Prognose hin. Aufgrund der gesetzlichen Vorrangstellung des Substanzerhalts gegenüber dem Ausbau würde ein steigender Bedarf für den Substanzerhalt die Verfügbarkeit von Mitteln für den Ausbau entsprechend verringern.

Eine Reihe von bereits laufenden Ausbauvorhaben wird zu Ende geführt. Sie erfordern zwischen 2025 und 2045 Ausgaben in Höhe von 13 Milliarden Franken. Hierzu kommen etwa 40 Milliarden Franken für Vorhaben, die derzeit analysiert werden. Das BAV verfügt lediglich über 14 Milliarden, bzw. über 24 Milliarden im Falle einer Verfassungsänderung. Aufgrund dieser Situation ist das BAV gezwungen, seine Ausbauvorhaben zu priorisieren oder gar aufzugeben. Die EFK stellte Ungenauigkeiten bei der Berücksichtigung der Teuerung, beim Wirtschaftswachstum und bei der Datenübertragung fest.

Die vom BAV zur Verfügung gestellten Daten, die von der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich[2] für die Priorisierung im Rahmen von «Verkehr ’45» verwendet wurden, berücksichtigen die Teuerungskosten nicht bei allen Projekten. Diese Kosten, die im Bereich von mehreren Milliarden Franken liegen, könnten die Finanzierungskapazität für Ausbauvorhaben erheblich einschränken. Im Rahmen von «Verkehr ’45» würde dies eine umso strengere Priorisierung erforderlich machen.

[2] Gutachten der ETHZ «UVEK: Verkehr 2045» vom 15. September 2025. Prof. Dr. Ulrich A. Weidmann, Dr. Michael Nold

VERIFICA

Verifica concernente la pianificazione finanziaria del Fondo per l'infrastruttura ferroviaria

Ufficio federale dei trasporti

L'ESSENZIALE IN BREVE

In Svizzera, i gestori d'infrastruttura (ad es. FFS, BLS ecc.) sono responsabili per l'esercizio, il mantenimento della qualità e l'ampliamento della propria infrastruttura ferroviaria sotto la sorveglianza dell'Ufficio federale dei trasporti (UFT). L'UFT, invece, è responsabile per la gestione del Fondo per l'infrastruttura ferroviaria (FIF) e quindi per il finanziamento dei costi di esercizio, il mantenimento della qualità e l'ampliamento della rete.

Il FIF riceve ogni anno circa 6 miliardi di franchi provenienti dalla Confederazione (imposte e tasse) e da contributi dei Cantoni. Questi conferimenti finanziano sia l'esercizio e il mantenimento della qualità delle infrastrutture (ca. 4 mia. nel 2025) sia l'ampliamento (ca. 1 mia. nel 2025). La più recente pianificazione del FIF, approvata dal Consiglio federale nel mese di settembre del 2025, prevede dei fondi propri negativi sul lungo periodo a partire dalla fine del 2028, ciò che sarebbe contrario alla legge. Questo è uno dei motivi per cui il Consiglio federale intende ridefinire le prossime fasi di ampliamento dell'infrastruttura ferroviaria nell'ambito del progetto «Trasporti '45».

In questo contesto, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato il processo legato alla pianificazione finanziaria a lungo termine del FIF. La verifica mostra che l'UFT ha adottato provvedimenti importanti volti all'individuazione delle sfide e alla ricerca di soluzioni per migliorare la situazione finanziaria del Fondo. Tuttavia, visti gli importi in gioco, il processo di elaborazione della pianificazione finanziaria e gli strumenti di reporting non sono ancora sviluppati a sufficienza. Il CDF ha inoltre identificato delle imprecisioni nelle cifre utilizzate per la pianificazione a lungo termine.

Il processo di pianificazione finanziaria è ancora fragile e il reporting non chiarisce a sufficienza le principali incertezze

La pianificazione finanziaria a lungo termine prevede la raccolta e l'elaborazione di dati come pure la preparazione degli elementi necessari per la redazione di rapporti finalizzati a sostenere il processo decisionale dell'Amministrazione federale e del Parlamento.

Tuttavia, il CDF ritiene che i processi, le responsabilità e i controlli dell'UFT non siano definiti a sufficienza. Queste lacune vanno a discapito della chiarezza, indispensabile affinché Amministrazione federale e Parlamento possano disporre di informazioni abbastanza trasparenti per poter prendere decisioni fondate. Il CDF raccomanda in particolare di presentare in maniera trasparente il margine di incertezza delle previsioni del FIF, integrando delle fasce basate su diversi scenari.

La qualità delle proiezioni non è sufficiente ma sta migliorando

L'UFT prevede di spendere 88 miliardi di franchi tra il 2025 e il 2045 per mantenere la qualità delle infrastrutture. In assenza di una solida metodologia per determinare questo importo, il CDF sottolinea la forte incertezza di questa previsione, come già evidenziato da una verifica precedente effettuata nel 2022. Vista la priorità attribuita dalla legge al mantenimento della qualità rispetto all'ampliamento, un aumento del fabbisogno per il mantenimento della qualità delle infrastrutture porterebbe a un'equivalente riduzione della disponibilità per l'ampliamento.

Alcuni progetti di ampliamento già in corso – che comportano spese di circa 13 miliardi di franchi tra il 2025 e il 2045 – continueranno a essere portati avanti. A questo importo si aggiungono circa 40 miliardi di franchi per progetti attualmente in fase di valutazione, mentre l'UFT ha a disposizione 14 miliardi, rispettivamente 24 miliardi in caso di modifica della Costituzione. Questa situazione obbliga l'UFT a definire delle priorità tra i progetti

di ampliamento o ad abbandonarne alcuni. Il CDF ha notato delle imprecisioni nel modo in cui è stato tenuto conto del rincaro e della crescita economica così come nella comunicazione dei dati.

I dati forniti dall'UFIT e utilizzati dal Politecnico federale di Zurigo[3] per la definizione delle priorità nell'ambito di «Trasporti '45» non includono i costi legati al rincaro di tutti i progetti che esso prevede. Questi costi – ammontanti a diversi miliardi di franchi – potrebbero ridurre notevolmente la capacità di finanziamento dei progetti di ampliamento, rendendo ancora più necessaria la definizione rigorosa delle priorità tra gli stessi nell'ambito del progetto «Trasporti '45».

[3] Prof. dott. Ulrich A. Weidmann, dott. Michael Nold, «Trasporti 2045, Rapporto finale», Perizia all'attenzione del capo del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). Zurigo, 15 settembre 2025.

AUDIT

Audit of the railway infrastructure fund's financial planning

Federal Office of Transport

KEY FACTS

In Switzerland, the infrastructure managers (e.g. SBB, BLS, etc.) are responsible for operating their railway infrastructure, as well as maintaining its quality and expanding it, under the supervision of the Federal Office of Transport (FOT). For its part, the FOT is responsible for managing the railway infrastructure fund (RIF) and thus for the financing of operating costs, quality maintenance and network expansion.

Around CHF 6 billion is deposited in the RIF every year, coming from federal funds (taxes and levies) and cantonal contributions. These deposits finance both the operation of the infrastructure and the maintenance of its quality (some 4 bn in 2025), as well as its expansion (about 1 bn in 2025). The latest RIF plan approved by the Federal Council in September 2025 envisages long-term negative equity from the end of 2028 onwards, which would be contrary to the law. This is one of the reasons why the Federal Council is redefining the next steps in the expansion of the railway infrastructure as part of the "Transport '45" project.

Against this backdrop, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the processes associated with the RIF's long-term financial planning. The audit revealed that the FOT has taken significant measures to better identify the challenges and find solutions for the RIF's financial situation. Nevertheless, in view of the amounts involved, the financial planning processes and the reporting instruments are not yet sufficiently developed. The SFAO also found inaccuracies in the figures used for long-term planning.

The financial planning process is still weak, and reporting does not shed enough light on significant uncertainties

Long-term financial planning involves collecting and processing data, and preparing the elements needed to produce reports to support decision-making by the Federal Administration and Parliament.

However, the SFAO believes that the FOT's processes, responsibilities and controls are insufficiently defined. These shortcomings are to the detriment of the clarity required by the Federal Administration and Parliament, which do not have sufficiently transparent information to make informed decisions. In particular, the SFAO recommends that the degree of uncertainty in the RIF forecasts be presented transparently by adding ranges based on scenarios.

While the quality of projections is insufficient, it is improving

Between 2025 and 2045, the FOT plans to spend CHF 88 billion on maintaining infrastructure quality. In the absence of a robust methodology for determining this amount, the SFAO notes the high degree of uncertainty in this forecast, as already identified in an earlier audit in 2022. In view of the legal priority given to maintaining quality over expansion, an increase in requirements for maintaining infrastructure quality would reduce the funds available for expansion by the same amount.

A number of expansion projects already under way will continue to be carried out. They involve expenditure of some CHF 13 billion between 2025 and 2045. In addition, around CHF 40 billion is needed for projects currently being analysed, whereas the FOT has only CHF 14 billion, or CHF 24 billion if the Constitution is amended. This situation means that the FOT is obliged to prioritise its expansion projects, or even to abandon some of them. The SFAO noted inaccuracies in the consideration of inflation and economic growth, as well as in data transfer.

The data provided by the FOT, which was used by the Swiss Federal Institute of Technology Zurich[4] for prioritisation in the context of "Transport '45", does not include inflation-related costs for all projects. These costs – in the region of several billion Swiss francs – could substantially reduce the financing capacity for expansion projects, thereby requiring even stricter prioritisation within the framework of the "Transport '45" project.

[4] ETHZ expert report "DETEC: Transport '45" of 15 September 2025. Prof. Ulrich A. Weidmann, Dr Michael Nold

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE L'OFFICE FÉDÉRAL DES TRANSPORTS

Das BAV hat sich seit 2024 zum Ziel gesetzt, Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Entscheidungstauglichkeit der langfristigen Finanzplanung des BIF weiter zu stärken. Mit der BIF-Simulation als Ergänzung zur bestehenden BIF-Langfristplanung hat es ein entsprechendes Instrument entwickelt und eingeführt. Angesichts der grossen Herausforderungen wollte das BAV das neue Instrument und die zugehörigen Prozesse überprüfen lassen und hat deshalb eine vertiefte Analyse angeregt. Das BAV dankt der EFK für die durchgeführte Prüfung sowie für die Analyse der bestehenden Planungsinstrumente.

Die Ausführungen der EFK stimmen mit der Einschätzung des BAV zum grössten Teil überein. Verkehr '45 wurde unter anderem angestossen, weil die vom Parlament in der Vergangenheit beschlossenen Angebotsausbauten und zugehörigen Ausbauprojekte mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nicht umgesetzt werden können. In den nächsten Jahren droht eine substanzielle Finanzierungslücke, so dass es zu grossen Verzögerungen in der Umsetzung des Ausbaus kommen wird. Auch wenn der langfristigen, über 20 und mehr Jahre angelegten Finanzplanung erhebliche Unsicherheiten inhärent sind, beispielsweise bezüglich Ausbaugeschwindigkeit, Bauteuerung oder Einnahmeentwicklung, so müssen die Grundlagen für abgestützte Entscheidungen von BAV, Bundesrat und Parlament transparenter und robuster werden.

Einzelne Einschätzungen der EFK beruhen aus Sicht des BAV auf spezifischen fachlichen oder methodischen Annahmen, die im Rahmen der weiteren Arbeiten überprüft und eingeordnet werden müssen. Die Empfehlungen werden im Rahmen der laufenden Weiterentwicklung der Planungs- und Steuerungsinstrumente berücksichtigt, wobei das BAV darauf Wert legt, die Ergebnisse gemeinsam mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung zu validieren. So muss zum Beispiel aus Sicht des BAV auch bei der künftigen Entwicklung der Finanzplanung klar zwischen der BIF-Langfristplanung (Horizont Voranschlag und Finanzplan) und der BIF-Simulation (Horizont bis 2050) unterschieden werden.

Für den Horizont der BIF-Langfristplanung inkl. Budgetierungs- und Finanzplanungsprozess existiert grundsätzlich ein etablierter IKS-Prozess, um die gesetzlichen Rahmenbedingungen sicherzustellen. Dieser Prozess hat sich aus Sicht des BAV bewährt. Er ist hingegen wenig geeignet für die langfristige Planung und Steuerung. Die dafür neu geschaffene BIF-Simulation dient dazu, Szenarien mit spezifischen Modellannahmen zu entwickeln, beispielsweise im Rahmen von Projekten wie Verkehr '45 oder zukünftigen Ausbauschritten. Bei der Umsetzung der Empfehlungen will das BAV diesen unterschiedlichen Horizonten auch in Zukunft Rechnung tragen.

1 MISSION ET DÉROULEMENT

1.1 Contexte

Le réseau ferroviaire suisse mesure quelque 5400 km. Les 34 gestionnaires d'infrastructure du pays (les compagnies ferroviaires suisses) sont responsables de leur réseau. Les gestionnaires d'infrastructure sont placés sous la surveillance de l'Office fédéral des transports (OFT).

Depuis 2016, l'exploitation, le maintien de la qualité et l'aménagement des infrastructures sont essentiellement financés par le Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), sur commande de l'OFT. Les produits des sillons, d'environ 1,5 milliards de francs par année complètent le financement de l'infrastructure ferroviaire.

Conformément à la Loi fédérale sur le fonds de financement de l'infrastructure ferroviaire, les prélèvements sur le FIF doivent en premier lieu garantir l'exploitation et le maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire et seulement en second lieu permettre son développement. Au-delà des ressources financières, les ressources techniques représentent également une limite.

Le FIF est financé par diverses sources, dont l'essentiel provient du budget fédéral. La grande majorité des revenus sont fixés dans la Constitution et indexées à la croissance économique. A titre illustratif, le budget du FIF présente, pour 2025, les flux suivants :

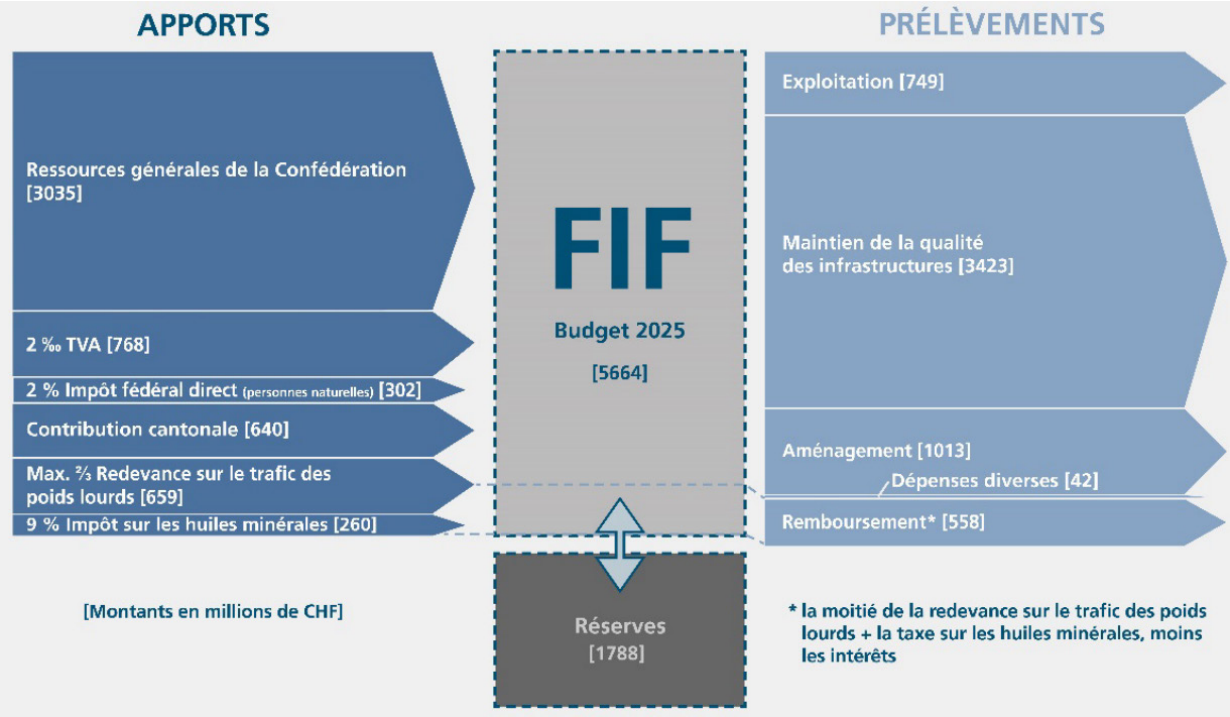


Figure 1 Flux financiers budgétés pour l'année 2025 au sein du FIF, source OFT.

Le FIF est confronté aux problématiques principales suivantes :

- Depuis la création du FIF en 2016, les prélèvements pour le maintien de la qualité ont fortement augmenté, tandis que les recettes n'ont pas progressé à un rythme aussi soutenu ;
- Le programme d'allégement budgétaire 2027 du Conseil fédéral prévoit entre autres une réduction des apports au FIF de 200 millions par an.

Compte tenu de ces contraintes, le plan intégré des tâches et des finances établi mi-2025 par l'OFT présente à une réserve négative à horizon 2029. Ce plan a été extrapolé par l'OFT pour les années suivantes et présente, à fin 2040, une réserve négative d'environ 6 milliards de francs (entre 2025 et 2040, 97 milliards d'entrées sont prévues, contre 106 milliards de sorties). Une réserve négative serait en contradiction avec la Loi sur le FIF.

Au surplus, la planification susmentionnée n'intègre pas intégralement les dépenses suivantes :

- En 2019, le Parlement a décidé de l'étape d'aménagement 2035. Cette étape d'aménagement, alignée avec le projet d'offre 2035 vise à augmenter la cadence et la capacité de nombreuses lignes. Ce concept d'offre incluait la prise en compte par les CFF de la technique de franchissement rapide des courbes. Cette technique ayant été abandonnée par les CFF, l'OFT a communiqué fin 2024 un besoin supplémentaire de 11 milliards pour des projets complémentaires pour tout de même atteindre les objectifs définis dans le projet d'offre 20355.
- Conformément aux décisions du Parlement de 2019 et 2023, la prochaine étape d'aménagement doit être planifiée. À cet effet, des projets significatifs et leur financement sont analysés (par exemple nœud de Bâle, gare souterraine de Lucerne, tunnel du Grimsel). Ces projets pourront être introduits dès lors que les ressources financières sont à disposition. Leurs coûts estimés pour la période entre 2025 et 2045 sont encore largement incertains à la date de l'audit : ils pourraient être compris entre 10 et 30 milliards.

Ces problématiques sont la raison pour laquelle, en 2024, l'OFT a notamment décidé de créer un comité dédié à la gestion de ces défis. Dans ce cadre, l'OFT a réalisé des analyses de sensibilité à l'aide d'un outil de simulation, de manière à soutenir le processus décisionnel de l'office.

Par la suite, en réponse à ces problématiques, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a annoncé en janvier 2025 sa volonté de reprioriser les projets de construction d'infrastructure[6]. La proposition du Conseil fédéral fera l'objet d'une consultation en juin 2026 et d'un Message à l'intention du Parlement en février 2027. Le Message concernera toutes les mesures de transports, soit les infrastructures ferroviaires, routières et le programme en faveur du trafic d'agglomération, sous la dénomination « Transports '45 »[7]. Le programme annuel 2026 du CDF prévoit un audit de la documentation y relative.

La figure ci-dessous illustre les catégories de projets d'aménagement et les ordres de grandeur avant et après priorisation :

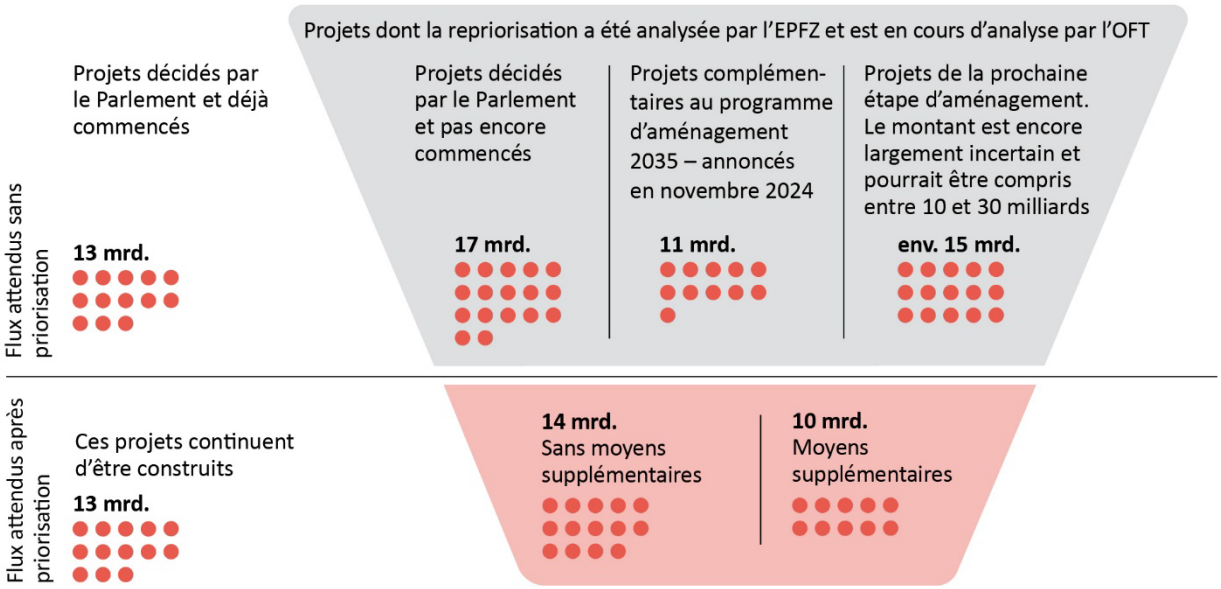


Figure 2 Représentation visuelle simplifiée et approximative des flux attendus de liquidité pour les projets d'aménagement entre 2025 et 2045 au sein du FIF à mi-2025. Les coûts des projets complémentaires et de la prochaine étape et les n'incluent pas le renchérissement (voir chapitre 3.3). Source : OFT, illustration CDF.

[5] OFT offre train infrastructure coûts nouveaux paramètres CFF- OFT, publié le 28 novembre 2024

[6] Transports '45 : le DETEC priorise les projets d'aménagement routiers et ferroviaires, publié le 28 janvier 2025

[7] Transports '45 : le Conseil fédéral définit les prochaines étapes d'aménagement des infrastructures, publié le 9 octobre 2025

Le DETEC a ainsi chargé l'École Polytechnique Fédérale de Zürich (EPFZ) pour prioriser les projets d'aménagement qui n'ont pas encore été lancés. Pour ces projets, l'OFT a déterminé en juin 2025 l'enveloppe à disposition sur la base du processus décrit ci-dessus. L'OFT estime, sans modification légale, que 14 milliards seraient disponibles à horizon 2045 pour les projets repriorisés. Dans ce cas, l'affectation des entrées est illustrée de la manière suivante :

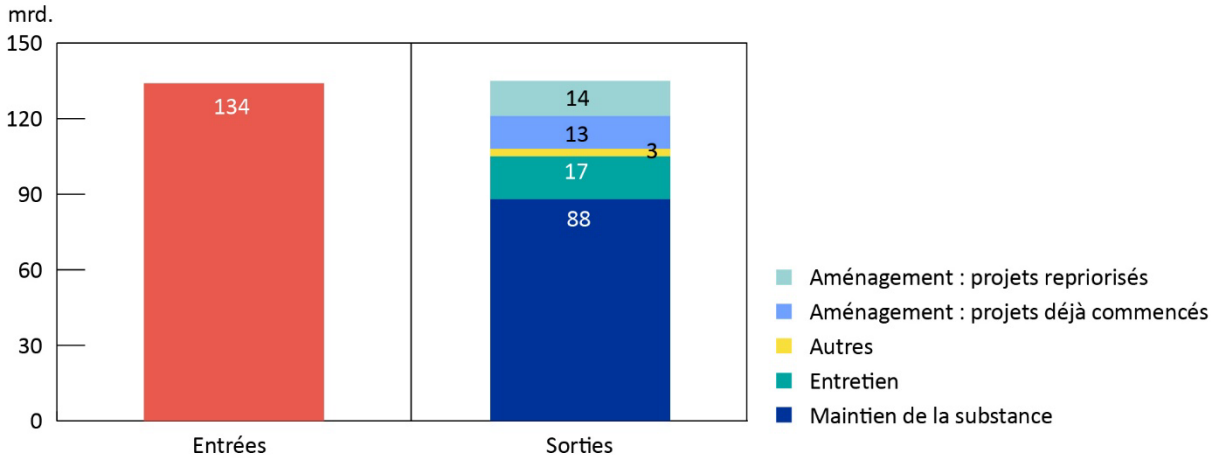


Figure 3 Représentation des flux financiers attendus (sans mesures spécifiques en faveur des entrées) au sein du FIF pour les années 2025-2045, données OFT de juin 2025, présentation CDF.

Au vu des montants en jeu et des prochaines décisions importantes, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a décidé de procéder à un audit de la planification financière du FIF. Il s'agit du premier audit du sujet par le CDF.

1.2 Objectifs et questions d'audit

L'audit doit permettre d'évaluer si l'OFT gère adéquatement la planification financière du Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF).

Le présent audit n'a pas analysé la nécessité ou la justification des charges estimées des projets menés par les gestionnaires d'infrastructure. Il n'a pas non plus analysé dans son intégralité le fonctionnement arithmétique de la planification. Le rapport d'audit mentionne à plusieurs reprises l'expertise de l'EPFZ : le CDF a utilisé certains chiffres de manière ponctuelle comme valeurs de référence, mais n'a pas vérifié l'expertise.

L'examen du CDF se décline en trois questions :

- Les besoins en matière de pilotage ont-ils été identifiés et pris en compte ?
- Les paramètres et hypothèses significatifs ont-ils été intégralement pris en compte et sont-ils compréhensibles ?
- Les instruments de pilotage assurent-ils la transparence, la fiabilité et l'aide à la décision ?

1.3 Étendue de l'audit et principe

L'audit de rentabilité a été mené du 10 septembre au 19 novembre 2025 par Jérémy Casarico (responsable de révision) et Frank Ihle. Il a été conduit sous la responsabilité de Beat Stamm. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

L'audit respecte les principes fondamentaux de l'audit de performance *(International Standards of Supreme Audit Institutions)*[8].

[8] ISSAI-300-FR (intosai.org).

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par l'office concerné. Les documents (ainsi que 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 19 janvier 2026. Les participants étaient :

- Pour l'OFT, la directrice, le chef de la division financement, le chef de la section finances et controlling et une collaboratrice de la section réseau ferré ;
- Pour le CDF, la responsable de mandat, le responsable de la supervision de l'audit, le responsable de révision.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 ELABORATION DE LA PLANIFICATION À LONG TERME

2.1 Le processus d'élaboration de la planification manque de structure

Le schéma ci-dessous représente de manière simplifiée le processus d'élaboration de la planification financière du FIF en 2025. Décomposé en quatre sous-processus, il consiste en la collecte de données, leur traitement et la préparation des bases nécessaires à l'élaboration de rapports utiles pour la prise de décision de la Direction de l'OFT, du Secrétariat général du DETEC, ainsi que du Parlement et de ses commissions.

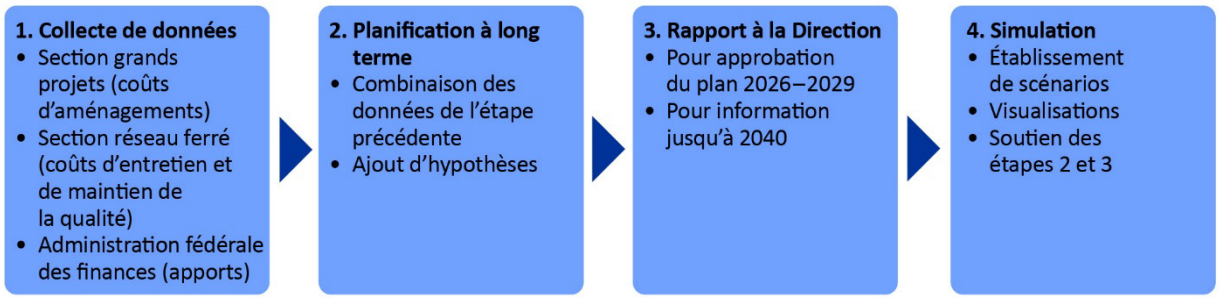


Figure 4 Représentation simplifiée du processus d'élaboration de la planification financière du FIF en 2025, présentation CDF.

Les étapes du processus peuvent être résumées comme suit :

1. Dans le cadre de l'élaboration du budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances, la section finances et controlling de l'OFT collecte des données auprès de :
   - La section grands projets de l'OFT, qui livre les données régulièrement actualisées par les gestionnaires d'infrastructure en lien avec projets d'aménagements ;
   - La section réseau ferré de l'OFT, qui livre les données issues des conventions de prestations avec les gestionnaires d'infrastructure jusqu'à 2029. Les données entre 2030 et 2045 sont estimées sur la base des connaissances de l'OFT de l'état du réseau, des projets prévus, et du renchérissement attendu (voir également chapitre 3.2) ;
   - L'Administration fédérale des finances, qui transmet les données sur les produits attendus.
2. La section finances et controlling combine les données dans la planification à long terme du FIF. Il s'agit d'un fichier Excel intégrant des formules. La section complète les données pour des postes moins matériels et pour les années non couvertes par l'Administration fédérale des finances sur la base des derniers chiffres budgétaires.
3. La section finances et controlling produit un rapport à la direction de l'OFT. La direction approuve le plan 2026-2029 et est informée de la planification jusqu'à 2040.
4. Les sections grands projets et réseau ferré utilisent la planification à long terme et y modélisent des hypothèses pour aboutir à la simulation à long terme du FIF. L'OFT utilise la simulation pour se familiariser avec les données et les marges de manœuvre depuis 2025. Il s'agit d'un fichier Excel intégrant des formules. Le principal cas d'usage a été la détermination d'enveloppes selon différents scénarios. Le résultat final des simulations a fourni un montant de 14 et 24 milliards à disposition pour la repriorisation des projets d'aménagement entre 2025 et 2045 (voir chapitre 1.1).

En analysant la documentation sous-jacente à l'élaboration des enveloppes, le CDF a constaté, les éléments suivants, liés au processus d'assurance-qualité de l'élaboration de la planification à long terme :

- En lien avec les données livrées :
  - Les spécifications des données à livrer ne sont pas entièrement exhaustives sur les détails des données à livrer (avec ou sans TVA, avec ou sans renchérissement, vue crédits ou vue liquidités) à la section finances et controlling à l'étape 1 ;
  - Les projets d'aménagement sont généralement planifiés en partant de l'hypothèse que la construction n'est pas bloquée par des recours juridiques, sauf cas connus (étape 1).
- En lien avec la traçabilité

- Les données de maintien de la qualité présentées dans la planification à long terme (étape 2) pour les années 2041-2045 ne correspondent pas entièrement aux données fournies par la section responsable (étape 1). L'écart a été expliqué et justifié au CDF ;
- Des projets d'aménagement de quelque 0,3 milliard en 2045 dans la simulation (étape 4) ont été retirés de manière erronée, induisant une sous-évaluation des coûts ;
- Les données de référence utilisées pour la simulation et la détermination du montant de l'enveloppe (étape 4) ne correspondent pas exactement à la version correspondante de la planification à long terme (étape 2). L'écart est inférieur à 0,1 milliard ;

- En lien avec la documentation de manière générale
  - Un contrôle de plausibilité des données (étapes 2 et 4) n'est pas disponible ;
  - Un mode d'emploi pour l'élaboration de la simulation est en cours de rédaction (étape 4).
- À l'étape 4, des hypothèses, par exemple la croissance du besoin pour le maintien de la qualité, sont appliquées aux données provenant de l'étape 2. Ces dernières intègrent déjà des hypothèses.

APPRÉCIATION

Le CDF reconnaît l'engagement déployé par l'OFT pour livrer une nouvelle simulation à mi-juin 2025 sous une forte pression temporelle.

Les incohérences de traçabilité susmentionnées et les imprécisions méthodologiques liées au chapitre 3 totalisent environ 1 milliard de francs de sous-estimation des coûts. Compte tenu des lacunes existantes et au vu des incertitudes inhérentes à la prévisibilité du futur, la fiabilité des prévisions ne peut, par définition, pas être garantie de manière définitive. De ce fait, et en prenant du recul vis-à-vis des constats ci-dessus, le CDF estime respectivement que :

- Des spécifications détaillées et exhaustives sont nécessaires pour déterminer quels revenus/charges (avec renchérissement ou non, TVA ou non, scénario haut, réaliste ou bas) doivent être transmis par les fournisseurs de données ;
- La planification de la temporalité de projets d'aménagements, déjà partiellement adaptée par les gestionnaires d'infrastructures, doit être ajustée par l'OFT pour refléter la réalité prévisible ;
- La traçabilité des données entre les différentes étapes du processus doit être garantie ;
- Un contrôle de plausibilité des données (analyse d'évolutions incohérentes, analyse de la concordance des totaux et contrôle 4-yeux) doit être effectué et documenté, de manière à éviter les anomalies identifiées par le CDF. Un tel contrôle est rendu d'autant plus nécessaire que les simulations interviennent sur un fichier Excel, qui est susceptible d'erreurs. En outre, les montants en jeu, de l'ordre de plusieurs milliards, exigent une assurance qualité appropriée ;
- Un mode d'emploi pour le processus d'élaboration doit être disponible, notamment en prévision du prochain départ à la retraite du chef de la section finances et controlling ;
- Une séparation claire doit exister entre les hypothèses exogènes fournies par des tiers, les hypothèses endogènes fournies par les sections grands projets et réseau ferré et les hypothèses exogènes déterminées par l'OFT dans son ensemble. Une séparation permet de définir les hypothèses à l'échelle de l'OFT et de modéliser plus facilement les hypothèses. Cet objectif pourrait largement être atteint en cas de fusion de la planification à long terme (étape 2) et la simulation (étape 4).

Ci-dessous le schéma du processus tel qu'il pourrait se dérouler selon l'appréciation du CDF :

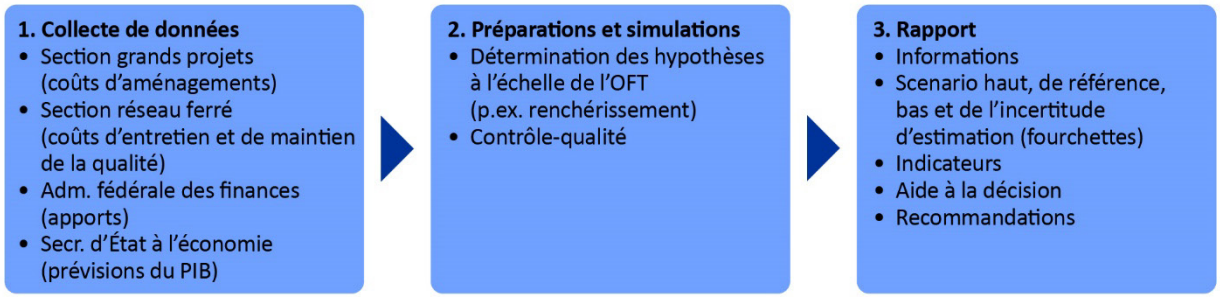


Figure 5 Esquisse de représentation de l'alternative selon l'appréciation du CDF, présentation CDF.

RECOMMANDATION 1 — PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à l'OFT, dans la planification du FIF, d'en renforcer le processus d'établissement en visant à clarifier le processus de récolte d'informations, de clairement distinguer les différentes hypothèses et assurer les contrôles de qualité et de plausibilité.

PRISE DE POSITION DE L'OFT

La recommandation est acceptée.

Das BAV nimmt die Empfehlung an. Der IKS-Prozess für die BIF-Langfristplanung ist im Rahmen der Finanzplanung grundsätzlich etabliert. Die Datenbeschaffung ist geregelt, die Annahmen sind klar und dokumentiert und es ist- neben der BAV-internen Qualitätskontrolle – eine Plausibilitätskontrolle durch die EFV gewährleistet.

Verbesserungspotential besteht bei der Steuerung der Liquidität. Nach Abschluss des Projektes Verkehr '45 wird das BAV die Weiterentwicklung der BIF-Planung angehen und über eine allfällige Weiterentwicklung und Integration in den geregelten IKS-Prozess entscheiden. Die Qualitäts- und Plausibilitätskontrollen werden transparent und nachvollziehbar dokumentiert.

2.2 Les instruments à disposition n'aident pas suffisamment à la décision

Au vu des défis auxquels est confronté le FIF et tel qu'indiqué au chapitre 1.1, l'OFT a significativement développé les outils de pilotage financier depuis 2024. Il a institué un comité « Infra-Board », auquel participent des hauts cadres de l'OFT, essentiellement dédié à la gestion des défis du FIF. L'OFT a également développé un outil de simulation de la planification à long terme (étape 4 du processus décrit au chapitre 2.1).

Au terme du processus budgétaire, la Direction de l'OFT prend annuellement connaissance du rapport de la section finances et controlling, pour la dernière fois en mai 2025. Le rapport présente la planification à long terme (jusqu'à 2040). Ce rapport inclut seul un scénario : il prévoit une réserve négative du FIF d'environ 6 milliards à fin 2040. Le rapport ne présente pas d'analyse de sensibilité, de scénario haut ni de scénario bas, ou d'indicateur du respect de la loi. Du fait des discussions en cours relatives à « Transports '45 », le rapport ne présente pas de propositions d'actions.

APPRÉCIATION

Le CDF salue les mesures de l'OFT qui visent à mieux identifier les défis et la recherche de solutions à la situation financière du FIF. Le CDF estime toutefois que les instruments d'information financière à disposition ne permettent pas encore de répondre adéquatement à la complexité et aux montants en jeu.

Tel qu'illustré au chapitre 3 du présent rapport, de nombreuses hypothèses liées au modèle présentent une sensibilité importante sur les montants à disposition pour le financement des projets d'aménagement. Par exemple, une modification de la projection du produit intérieur brut (PIB) de 0,5 % au cours des 20 prochaines années, par définition incertaine, influence d'environ 4 milliards l'enveloppe à disposition. Le CDF est d'avis que la projection précise à horizon 20 ans est sujette à d'importantes incertitudes, inhérentes à tout modèle. Bien que la présentation des fourchettes des scénarios FIF ne puisse pas éliminer ces incertitudes, elle fournit aux décideurs (Direction d'office, Secrétariat général, Commission du Parlement, Parlement) des indications sur les conséquences possibles de scénarios pertinents pour la planification.

L'Administration fédérale a un besoin accru de bases de décisions. Elle nécessite des données transparentes à différents horizons temporels et de clairs indicateurs de respect des bases légales en matière de priorité au maintien de la qualité sur l'aménagement et sur l'indication de réserve négative au FIF. À cet

effet, les instruments de reporting doivent intégrer des propositions d'actions provenant des sections compétentes, permettant aux décideurs de pondérer et d'arbitrer. Ces dimensions font actuellement partiellement défaut.

RECOMMANDATION 2 — PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à l'OFT, dans la planification du FIF, d'enrichir les instruments de reporting et d'aide à la décision en mettant l'accent sur les variables sensibles. Le Parlement et le public doivent être informés des incertitudes d'estimations par la communication de fourchettes. Pour les besoins du pilotage au sein de l'Administration fédérale, les fourchettes doivent être assorties d'indicateurs et de propositions d'actions.

PRISE DE POSITION DE L'OFT

La recommandation est acceptée.

Das BAV nimmt die Empfehlung an. Das BAV ist sich der hohen Sensitivität der langfristigen Finanzplanung bewusst. Unterstützende Instrumente für die Berichterstattung und die Entscheidfindung werden im Rahmen der Weiterentwicklung der Planungsinstrumente erstellt.

Mit den kommenden Botschaften, insbesondere der Botschaft Verkehr '45 wird das BAV darlegen, dass die BIF-Planung mit grossen Unsicherheiten behaftet ist und es sich dabei um Schätzungen handelt. Die Annahmen werden transparent dargelegt und falls möglich, Bandbreiten aufgezeigt. Das BAV weist darauf hin, dass die Umsetzung mit der Fertigstellung der Botschaft zu Verkehr '45 möglich sein wird, jedoch noch nicht mit der kurz bevorstehenden Eröffnung der Vernehmlassung.

3 HYPOTHÈSES ET DONNÉES UTILISÉES

Le chapitre suivant analyse la traçabilité des chiffres présentés par l'OFT dans sa planification à long terme pour les trois blocs principaux : les revenus dans leur ensemble, les charges de maintien de la qualité et les charges des projets d'aménagements.

Pour les projets d'aménagement ou de maintien de la qualité, le CDF n'a pas analysé leur nécessité, leur priorisation ni la justification de leurs charges.

3.1 L'OFT n'utilise pas toutes les projections déjà disponibles au sein de l'Administration fédérale

Pour les années jusqu'à 2029 (2035 pour la contribution cantonale et fédérale) l'OFT utilise les données d'apports au FIF fournies par l'Administration fédérale des finances. Pour les années au-delà, l'OFT détermine avec l'Administration fédérale des finances les hypothèses de croissance. Ainsi, une inflation de 1,0 % et une croissance du PIB réel de 1,5 % entre 2030 et 2045 sont retenus par l'OFT.

Au sein de l'Administration fédérale, des estimations de l'inflation et des recettes fiscales existent jusqu'à 2035, tandis que le Secrétariat d'État à l'économie estime, deux fois par an, la croissance du PIB au-delà de l'année 2045.

APPRÉCIATION

Le CDF considère que l'estimation de l'OFT ne s'écarte que peu d'autres prévisions. Toutefois, au vu des montants importants et de la sensibilité des données susmentionnées, il est essentiel d'utiliser les estimations les plus élaborés définies par des branches spécialisées de l'Administration fédérale. Par exemple, en retenant les données de prévision de croissance du Secrétariat d'État à l'économie de juin 2025, le CDF constate que le montant à disposition fin 2045 diminue de 0,7 milliard. Les données de décembre 2025 augmentent quant à elles le montant à disposition de quelque 0,4 milliard. Pour garantir la cohérence dans l'Administration fédérale, il est important d'utiliser les chiffres officiels, ce qui réduit également le risque de l'OFT de prêter le flanc à des critiques.

RECOMMANDATION 3 — PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à l'OFT, dans la planification du FIF, d'utiliser des projections déjà déterminées par d'autres offices de l'Administration fédérale.

PRISE DE POSITION DE L'OFT

La recommandation est acceptée.

Das BAV wird die Empfehlung unter Einbezug der EFV auf ihre Umsetzbarkeit prüfen. Vorderhand wird das BAV das bisherige, mit der EFV abgestimmte Einnahme-Prognosemodell für die BIF-Langfristplanung weiterverwenden. Die Seco-Prognosen (rBIP) ändern jährlich mehrmals und sind somit aus Sicht des BAV zu wenig stabil, um die langfristige Planungssicherheit zu verbessern. Die EFK hat im Bericht zutreffend festgehalten, dass die Schätzung des BAV nur geringfügig von anderen Prognosen abweicht und dass die Seco-Prognosen innerhalb von sechs Monaten stark schwanken. Entsprechend sieht das BAV derzeit keinen erkennbaren Zusatznutzen in der Verwendung der Seco-Prognosen.

3.2 Les charges de maintien de la qualité sont incertaines

Pour déterminer les charges de maintien de la qualité à long terme, l'OFT s'est basé sur les charges définies dans les conventions de prestations 2025-2028 entre l'OFT et les gestionnaires d'infrastructure. L'OFT a ensuite estimé la croissance pour les années jusqu'à 2045. L'OFT prévoit de dépenser 88 milliards de francs entre 2025 et 2045 pour le maintien de la qualité.

Le CDF a audité la planification du maintien de la qualité fin 2022[9]. Dans le cadre de ce précédent audit, le CDF avait relevé le caractère flou des estimations à long terme de ces charges. Le CDF avait émis des recommandations qui visaient à mieux clarifier le besoin des gestionnaires d'infrastructure (recommandation 1 à 4) et de les refléter dans la planification financière du FIF (recommandation 5). En novembre 2025, les recommandations 1 à 4 étaient en cours de mise en oeuvre. Le CDF prévoit d'analyser leur mise en œuvre au cours de l'année 2026.

Il subsiste de nombreuses incertitudes quant au montant nécessaire pour le maintien de la qualité au cours des prochaines années. Le CDF a notamment noté que l'impact des éléments suivants n'était pas explicitement considéré par l'OFT :

- L'impact de l'introduction du système de contrôle de la marche des trains standardisé au niveau européen. L'OFT a indiqué au CDF que la thématique sera traitée dans les prochains Messages en lien avec l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire dès 2027 ;
- Le renchérissement (voir chapitre 3.3) ;
- Le comblement du retard dans le maintien de la qualité. Le retard des CFF a crû de 7 % par année depuis 2015, pour s'établir à environ 8 milliards à fin 2024.
- Le coût de l'entretien des infrastructures nouvellement construites croît rapidement une fois la première moitié de leur durée de vie écoulée. Les infrastructures nouvellement construites augmentent les coûts de maintien de la qualité.

APPRÉCIATION

Le CDF n'a pas pu retracer l'impact de nombreux paramètres sur la croissance attendue des charges entre 2029 et 2045. Le CDF émet dès lors des réserves sur les montants retenus par l'OFT. Au vu de la sensibilité des différentes variables en lien avec le maintien de la qualité, il est probable que la clarification des incertitudes par l'OFT ait des impacts de plusieurs milliards.

Le CDF s'attend à ce que l'OFT complète son analyse et utilise des données retraçables en vue de l'élaboration du Message « Transports '45 ». Du fait de l'existence de recommandations ouvertes, le CDF renonce à émettre une nouvelle recommandation.

3.3 Les charges d'aménagement n'incluent pas intégralement le renchérissement

Entre 2025 et 2045, l'OFT prévoit des charges d'environ 13 milliards pour des projets d'aménagement déjà commencés (dont la procédure d'approbation des plans était déposée avant le 15 janvier 2025). Pour les besoins de la simulation, le renchérissement de la construction ferroviaire appliqué à ces projets s'élève à 1,0 %.

En comparaison, le renchérissement retenu pour le maintien de la qualité s'élève à 1,7 %. Le taux de 1,7 % a été déterminé par l'OFT sur la base d'une analyse historique de corrélation du renchérissement de la construction ferroviaire avec l'indice des prix à la consommation sur 30 ans et corroboré avec les CFF.

[9] Le rapport 22723 est disponible sur le site internet du CDF (efk.admin.ch).

Encadré : L'analyse de l'EPFZ Transports '45

L'objet du présent audit est intimement lié aux résultats de l'expertise de l'EPFZ **Transports '45**.[10] Les enveloppes déterminées par l'OFT de 14 respectivement 24 milliards pour mener à bien des projets d'aménagement ont été largement citées au cours du débat public. De manière à garantir une certaine transparence, le CDF décrit ci-dessous un point qui sera pris en compte par l'OFT lors de l'élaboration du Message « Transports '45 » qui sera présenté au Parlement en février 2027.

Les projets futurs seront également sujets au renchérissement

D'entente avec le DETEC, les projets pas encore commencés (voir chapitre 1.1 du présent rapport) listés dans l'expertise de l'EPFZ (p.ex. Ligne Directe Neuchâtel – La Chaux-de-Fonds ou tunnel du Grimsel) pour un montant d'environ 40 milliards ne comprennent aucun renchérissement, tel qu'indiqué au chapitre 5.1 de l'expertise de l'EPFZ.

Le CDF ne comprend pas l'exclusion du renchérissement pour ces projets. La conséquence de l'absence de considération du renchérissement est que l'EPFZ prévoit par exemple un aménagement en l'an 2040 aux coûts de référence de 2025. Il est toutefois quasiment certain que les coûts actuels sont plus faibles que les coûts futurs. Afin de permettre une planification réaliste, le CDF s'attend à la prise en compte du renchérissement. En appliquant un renchérissement de 1,7 % à 14 milliards de projets repriorisés, l'enveloppe réelle serait réduite de quelque 2 milliards. Appliquée à l'enveloppe de 24 milliards, la réduction s'élève à quelque 4 milliards.

Sur la base de discussions avec l'OFT, le CDF comprend que le renchérissement sera considéré lors de l'élaboration du Message « Transports '45 ». Ceci réduira d'autant la capacité financière d'aménagement et par conséquent, moins de projets que prévus par l'expertise de l'EFPZ pourraient être réalisés.

APPRÉCIATION

Le CDF estime que la détermination du taux de renchérissement de la construction ferroviaire est une hypothèse sensible, dans la mesure où une diminution de 0,7 % du renchérissement du maintien de la qualité augmente la disponibilité de quelque 4 milliards à horizon 2045.

Le CDF ne comprend pas la dichotomie en matière de taux de renchérissement de la construction ferroviaire appliqué aux projets d'aménagement décidés par le Parlement (1,0 %) et au maintien de la qualité (1,7 %). En appliquant un taux de 1,7 % aux projets d'aménagements déjà approuvés, le montant de l'enveloppe serait réduit d'environ 0,4 milliard. Le taux de 1,7 % semble compréhensible pour le CDF, dans la mesure où l'analyse de l'OFT démontre une variabilité du renchérissement supérieure à celui du renchérissement de l'indice des prix à la consommation.

Le CDF estime que la méthodologie de définition est insuffisamment fiable. Compte tenu de l'importance de cet indicateur pour la planification à long terme, un groupe d'experts devrait être consulté afin d'examiner la méthodologie utilisée pour établir la projection de renchérissement.

RECOMMANDATION 4 — PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à l'OFT, dans la planification du FIF, d'appliquer un renchérissement de la construction ferroviaire cohérent à tous les projets d'aménagement et de maintien de la qualité. L'OFT doit analyser la possibilité de vérifier sa méthodologie auprès d'un groupe d'expert en matière de prévision conjoncturelle.

[10] Transports '45 : le Conseil fédéral définit les prochaines étapes d'aménagement des infrastructures, publié le 9 octobre 2025

PRISE DE POSITION DE L'OFT

La recommandation est acceptée.

Das BAV nimmt diese Empfehlung an. Das BAV teilt die Auffassung, dass Investitionen für den Substanzerhalt und für den Ausbau mit konsistenten Teuerungsannahmen prognostiziert werden sollen und die Differenzierung der Teuerungsannahmen überprüft werden muss. Derzeit existieren keine offiziellen langfristigen Teuerungsprognosen des Bundes, auf die sich das BAV stützen könnte. Daher beabsichtigt das BAV, mögliche Lösungsansätze für die Teuerungsannahmen unter Einbezug der EFV und ggf. weiterer Experten zu prüfen.

ANNEXE 1 – BASES LÉGALES, MESSAGES ET INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

TEXTES LÉGISLATIFS

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS *101*
Loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF) du 20 décembre 1957, RS *742.101*
Loi fédérale sur le fonds de financement de l'infrastructure ferroviaire (LFIF) du 21 juin 2013, RS *742.140*
Ordonnance sur les concessions, la planification et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCPF) du 14 octobre 2015, RS *742.120*
Arrêté fédéral sur l'étape d'aménagement 2035 de l'infrastructure ferroviaire du 21 juin 2029, RS *742.140.5*

INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES

25.3953	Motion, Commission des transports et des télécommunications du Conseil des États « Garantir l'alimentation et les liquidités du fonds d'infrastructure ferroviaire, 12 août 2025

MESSAGES

18.078	Message relatif à l'étape d'aménagement 2035 du programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire du 31 octobre 2018, FF 2018 7301

ANNEXE 2 – ABRÉVIATIONS

CDF	Contrôle fédéral des finances
CFF	Chemins de fer fédéraux
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
EPFZ	École Polytechnique Fédérale de Zürich
OFT	Office fédéral des transports
PIB	Produit intérieur brut
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée