



## **Rapport concernant le controlling de la convention sur les prestations des CFF**

### **Résumé**

#### **La convention sur les prestations satisfait dans une large mesure aux bonnes pratiques**

Avec la convention sur les prestations qu'ils ont conclue pour 2007 à 2010 (CP 07-10), la Confédération et les CFF se sont mis d'accord, pour la troisième fois déjà depuis l'entrée en vigueur de la réforme des chemins de fer en 1999, sur les objectifs assignés aux CFF et les moyens financiers que la Confédération met à leur disposition pour les atteindre. Ces fonds s'élèvent à 5880 millions de francs pour la période mentionnée.

Le contenu de la CP se subdivise en quatre thèmes: objectifs généraux des CFF, objectifs - concernant l'offre de l'infrastructure, commande de prestations d'infrastructure et le controlling de la réalisation des objectifs. L'examen du CDF a porté sur le controlling effectué par l'Office fédéral des transports (OFT) au sujet des objectifs relatifs à l'offre de l'infrastructure ainsi qu'à la commande de prestations d'infrastructure. Le controlling des objectifs généraux des CFF, c'est-à-dire la stratégie de la Confédération en tant que propriétaire, qui est effectué par le Secrétariat général du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (SG DETEC), ne faisait pas partie de cet examen.

Dans le cadre de cet examen, le CDF a clarifié s'il existe, sur le plan international, des solutions-types relatives aux conventions sur les prestations concernant les infrastructures ferroviaires. Le CDF a consulté le rapport de la Commission de l'UE intitulé « Contrats pluriannuels concernant la qualité de l'infrastructure ferroviaire » et l'a comparé avec la CP passée entre la Confédération et les CFF. Malgré certaines différences, force est de constater que la Suisse dispose, avec les conventions sur les prestations conclues depuis 1999, d'un accord-cadre de bon niveau par rapport à d'autres entreprises ferroviaires. Toutefois cette comparaison met également en lumière les domaines d'améliorations envisageables. Celles-ci concernent principalement la fixation d'objectifs corrects et appropriés axés sur ceux de la politique des transports, ainsi qu'un processus de négociation basé sur le partenariat. Le projet de recherche européen « Improverail » propose par ailleurs un système d'indicateurs comparables sur le plan international.

#### **Le processus de convention peut être optimisé**

Le cadre financier est établi indépendamment du processus de fixation des objectifs. Il est déterminé par l'Administration fédérale des finances (AFF). Le CDF est d'avis que la commande de prestations devrait être déterminée en fonction des objectifs politiques et des axes prioritaires en matière d'infrastructure ferroviaire. Les CFF doivent à cet effet calculer les coûts nécessaires à l'atteinte des objectifs. La commande de prestations et les prétentions financières des CFF doivent ensuite être négociés au travers d'un dialogue réciproque, en collaboration avec l'AFF.

### **Le controlling est peu efficace**

Le controlling effectué par l'OFT devrait assurer que les fonds alloués à l'infrastructure CFF soient utilisés de façon efficace et efficiente. Il se base sur le rapport semestriel établi par les CFF.

Parallèlement aux indicateurs quantitatifs prévus dans le rapport, certains objectifs sont présentés de façon purement descriptive. Les explications ont un caractère informatif mais il est cependant difficile d'évaluer le taux d'atteinte des objectifs. Les valeurs effectives des indicateurs ne sont comparées qu'avec les objectifs cibles de la période de CP en cours. Faute de continuité dans les indicateurs utilisés, les chiffres actuels ne sont pas confrontés avec ceux des périodes précédentes.

Les enseignements que l'OFT tire du controlling, ainsi que d'éventuelles recommandations, sont discutés avec les CFF. Les CFF ne sont cependant pas tenus de mettre en œuvre d'éventuelles recommandations de l'OFT, puisque, selon la CP, ils sont seuls responsables des décisions opérationnelles et des mesures à prendre pour atteindre les objectifs. La CP ne prévoit en outre aucune sanction au cas où les objectifs ne seraient pas atteints.

La formulation actuelle du message et de la CP restreignent déjà fortement les possibilités de l'OFT en matière de controlling et de surveillance. L'établissement de rapports et la formation d'une opinion par l'office lui-même font impérativement partie d'un controlling efficace. Le controlling effectué par l'OFT devrait inclure une revue critique des chiffres établis par les CFF et la rédaction au moins une fois par année d'un rapport à ce sujet.

Le CDF estime que le controlling actuel n'est pas suffisant. Compte tenu des ressources limitées utilisées à cet effet, il est certes efficient, mais peu efficace.

### **Nombreux objectifs concernant l'infrastructure mentionnés dans la CP ne sont pas évalués**

L'atteinte des objectifs est évaluée sur la base des indicateurs négociés avec les CFF lors du processus d'établissement de la CP (annexe 2 du message). Même si ces ratios indiquent certains facteurs critiques de succès d'une infrastructure ferroviaire, nombre d'objectifs à atteindre ne sont pas évalués. Un futur modèle d'indicateurs devrait permettre d'effectuer, si possible, des comparaisons transversales avec d'autres gestionnaires d'infrastructures, notamment étrangers.

### **Les discussions et les contacts avec les CFF se déroulent comme convenu**

Les discussions d'ordre technique et avec la direction des CFF, telles qu'elles sont prévues dans la CP, se déroulent comme convenu. Cependant, elles ne portent pas souvent sur les résultats et l'évolution des objectifs de la CP, mais plutôt sur d'autres thèmes plus actuels pour l'OFT et les CFF. Le CDF juge en particulier constructive la collaboration sur le plan technique.

### **Les conditions requises pour le controlling doivent être améliorées**

Il apparaît essentiel au CDF que

- le message et la CP ne restreignent pas d'emblée la fonction de surveillance et du controlling,
- des possibilités de sanction soient prévues dans les futures CP (bonus-malus),
- le modèle d'indicateurs soit réexaminé respectivement élargi,

- le controlling soit complété par des examens ciblés sur place concernant les subventions,
- les CFF soient soumis à une obligation étendue de transparence face à la Confédération.

**Il existe un conflit de rôles potentiel entre le SG DETEC, en tant que représentant du propriétaire, et l'OFT, en tant que donneur d'ouvrage**

Lors de l'examen, aucun conflit concret n'a été constaté entre le SG DETEC en tant que propriétaire et l'OFT. Un tel conflit peut cependant tout à fait survenir, étant donné que l'évaluation de l'atteinte des objectifs des CFF dans leur ensemble est prioritaire pour le SG DETEC, alors que l'OFT, le donneur d'ouvrage, se concentre uniquement sur le domaine de l'infrastructure. Même si les conflits entre le propriétaire et le donneur d'ouvrage ne peuvent jamais être entièrement évités, il serait judicieux d'effectuer une séparation entre les objectifs opérationnels (OFT) et les objectifs stratégiques (SG DETEC). Le message complémentaire concernant la réforme des chemins de fer 2 (RévTP) prévoit encore que le Conseil fédéral fixe tous les quatre ans les objectifs stratégiques des CFF «sur la base de la convention sur les prestations» (LCFF, art. 7a). Le CDF considère cette formulation malheureuse. Du point de vue de la hiérarchie, la convention sur les prestations est toujours prioritaire.

**Les recommandations précédentes du CDF sont mises en œuvre par les CFF**

Le traitement ultérieur de l'examen du CDF portant sur l'imputation interne des prestations de et pour l'infrastructure des CFF (1.7159.802.00359.02) a révélé que les CFF ont déjà partiellement mis en œuvre les recommandations, alors que certaines d'entre elles sont encore en cours de traitement. Les explications fournies par les CFF sont plausibles. Il n'a cependant pas été examiné si les mesures prises sont également efficaces.