

Privatisation des CFF: remède miracle?

Autor(en): **Weibel, Jean-Pierre**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Ingénieurs et architectes suisses**

Band (Jahr): **118 (1992)**

Heft 5

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-77741>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Privatisation des CFF: remède miracle?

Par Jean-Pierre Weibel,
rédacteur en chef

Nous avons rendu compte dans ces colonnes¹ de l'appel adressé par le conseil d'administration et la direction générale des CFF aux responsables politiques pour que soient clairement définis les objectifs de l'entreprise et assurés les moyens de les atteindre.

Aujourd'hui, l'idée de la privatisation fait florès sous la coupole du Palais fédéral. Toutefois, il semble que peu de parlementaires sachent quelles sont les possibilités réelles offertes par cette démarche lourde de conséquences.

Comment en est-on arrivé là?

On découvre – soudain, semble-t-il, pour les parlementaires – que les exigences constamment croissantes posées aux CFF ont pour conséquence des coûts augmentant dans une mesure intolérable. Ce constat n'a rien d'une surprise pour l'observateur assidu de la politique des transports. L'effet-choc, qui a conduit le Conseil fédéral à plafonner la participation de la Confédération aux coûts des CFF et suscité le mythe de la privatisation en tant que panacée, résulte de plusieurs facteurs (la liste n'est pas exhaustive):

- trop longtemps, le monde politique suisse s'est désintéressé des problèmes ferroviaires, gardant le regard de Chimène pour le développement (qualitativement et quantitativement guère satisfaisant, soit dit en passant) du réseau autoroutier et sacrifiant allégrement au culte vorace de la mobilité sans frein;
- l'Office fédéral des transports (OFT), dépendant du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) et dont le rôle de conseil devrait être déterminant pour l'élaboration d'une politique des transports cohérente du Conseil fédéral, a raté tous les virages dans ce domaine (voir pavé ci-contre). Il s'est à moult reprises révélé incapable de toute vision d'avenir. Cette faillite a contribué à endormir la vigilance des milieux politiques;
- alors que le transport routier (commercial ou privé) dispose de moyens bien structurés pour faire entendre sa voix à Berne et par le grand public, les transports publics – dont les CFF – sont largement

muets, par fatalisme ou par coercion;

- la qualité très élevée de notre desserte ferroviaire a masqué le fait que l'évolution rapide du contexte allait poser des problèmes d'une ampleur jamais connue aux responsables CFF – de la Direction générale au Conseil fédéral, en passant par le conseil d'administration;
- la presse «n'étant pas là pour annoncer les trains arrivant à l'heure», elle n'a pendant longtemps accordé pratiquement aucun intérêt aux questions ferroviaires. Cela est particulièrement vrai en Suisse romande, où aucun journal ne dispose de spécialiste en la matière, contrairement aux grands journaux de Suisse alémanique.

Le réveil est dur: les CFF nous coûtent bon an mal an 2 milliards de francs: si nous voulons qu'ils remplissent les tâches – déclarées, suggérées ou implicites – que nous leur assignons, ce montant sera insuffisant. Résumons: – Rail 2000 doit doter le pays – tout le pays, et pas seulement les axes

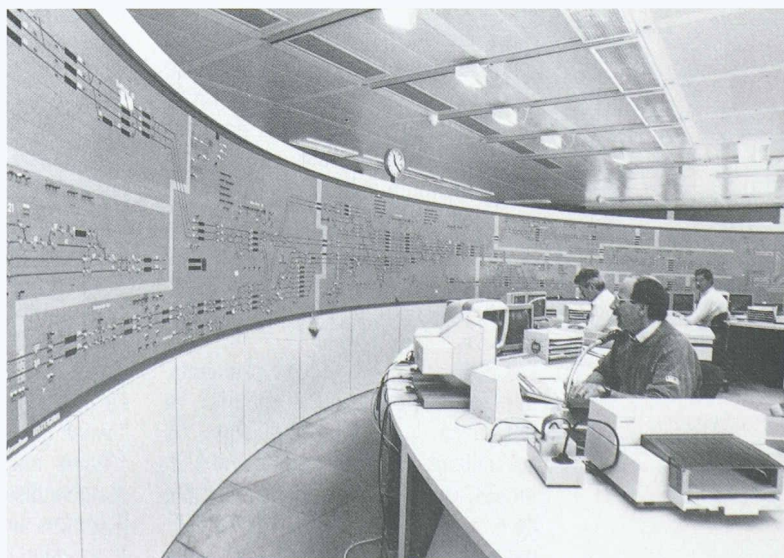
Parmi les exploits de l'Office fédéral des transports, on peut citer d'une part la condamnation de la ligne Nyon-Saint-Cergue, sauvée contre son avis et qui constitue aujourd'hui un élément essentiel et toujours en rapide développement des transports dans le bassin inférieur du Léman et au pied du Jura, d'autre part l'information erronée (ou le manque d'information) fournie au conseiller fédéral Schlumpf, déclarant que la question d'un tunnel de base au Saint-Gothard ne se poserait pas avant l'an 2000.

Il faut également relever que l'OFT n'a apparemment jamais exercé de surveillance réelle sur les CFF, ce qui a certainement contribué à une fatale calcification; le monolithe CFF ne s'est que très lentement adapté à un environnement plus exigeant, moins disposé à accepter une situation de monopole, même de la part d'une régie fédérale. Un exemple: l'assujettissement des CFF à la procédure de l'étude d'impact leur a valu un douloureux réveil – et des dérapages importants de délais dans la planification des nouvelles lignes.

Il est étonnant que l'indispensable remise en cause de l'OFT n'ait jamais été abordée sur le plan politique: alors que les prestations techniques de cet office sont généralement reconnues comme valables, son fiasco dans le rôle de conseil des autorités politiques mériterait une attention au moins aussi approfondie que la gestion des CFF. Mais voilà: pour s'attaquer à l'OFT, il faut bien connaître le sujet...

Genève-Saint-Gall et Bâle-Chiasso – d'une infrastructure ferroviaire moderne;

- les nouvelles transversales ferroviaires alpines doivent nous permettre d'offrir à l'Europe des voies de transit performantes, justifiant de fermer nos routes à une ava-



¹IAS N° 25/91, pp. 521-522.

lanche de poids lourds en transit – et de tenir ainsi nos engagements envers la Communauté européenne;

- les prestations de nos chemins de fer doivent faciliter le transfert au rail d'une part significative du trafic routier, pour le plus grand bonheur des riverains de nos routes et la sauvegarde de ce qui reste de notre environnement;
- seuls les chemins de fer peuvent éviter l'engorgement total des routes aux alentours des grandes agglomérations par le flux croissant des pendulaires;
- enfin – et cela, on l'oublie de plus en plus –, les transports publics, donc les CFF, ont un rôle socio-économique essentiel à jouer, de péréquation entre régions riches et régions défavorisées, ainsi qu'en faveur des classes d'âge et de revenus auxquelles le transport privé est refusé.

Que la privatisation de certaines tâches des CFF représente une occasion de réaliser des économies grâce à une rationalisation, voilà un postulat séduisant. Il convient toutefois de l'assortir de certaines réserves. C'est ainsi que sur un plan purement légal, les tâches fixées aux CFF sont bien définies: pas question d'y renoncer par une délégation à l'économie privée sans modifications de la Constitution, tant il est vrai que c'est l'intérêt national qui a été à l'origine de la création des CFF.

Et c'est bien là que des garde-fous doivent être placés. Il serait en effet choquant que d'ici quelques années, l'intervention du secteur privé se signale par d'importantes économies par rapport à la gestion des CFF, mais que la contrepartie en soit le report sur d'autres institutions de tâches ingrates, non rentables, mais essentielles, du fait de l'abandon de l'obligation de transporter, par exemple. Autre possibilité – nullement issue de notre imagination: le report sur les cantons de transports de caractère régional. D'une part, s'il est vrai que Zurich a pu payer une part importante de son RER, il n'en serait pas de même de Genève ou de Vaud; d'autre part, ce transfert s'accompagnerait forcément

au départ d'un subventionnement, devenant peut-être aléatoire par la suite, tant est variable le traitement réservé par la Berne fédérale aux différents cantons.

Avant de s'attaquer à une telle mutation, il est judicieux d'analyser les potentialités de la structure actuelle des CFF.

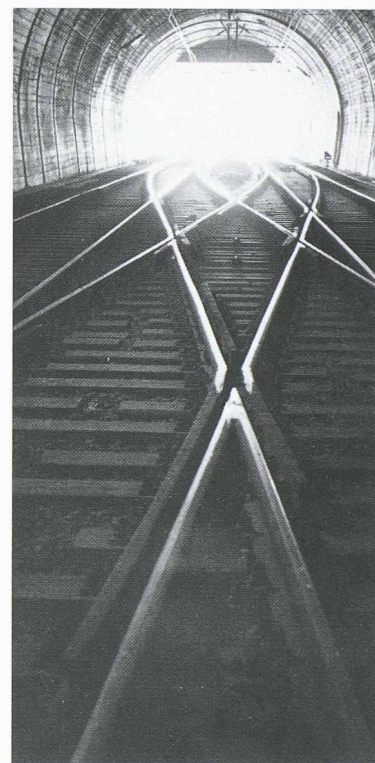
Expertise Rühli: principaux résultats

C'est ainsi que l'OFT a mandaté en 1990 – «dans une intention manifestement critique» (*Le Cheminot* du 30 janvier 1992) – le professeur Erwin Rühli, qui enseigne l'économie d'entreprise à l'Université de Zurich, pour examiner les rapports entre politique, administration et entreprise dans la gestion des CFF. Concrètement, il s'agissait de revoir la répartition des compétences entre les institutions politiques et les CFF, d'une part, et le rôle du conseil d'administration, d'autre part.

Déposé depuis un an déjà, le rapport du professeur Rühli vient seulement d'être publié par le Département des transports. Ne connaissant ni son auteur, ni ses travaux précédents, nous ne savons pas ce qui pouvait être présumé de ses conclusions.

Nous reproduisons ici les conclusions de cette expertise, dans une version française que nous devons à l'hebdomadaire *Le Cheminot*, où elles ont paru le 30 janvier dernier. En voici le texte.

L'expertise conclut que de nombreuses améliorations ont été obtenues lors de ces dernières années aux différents niveaux de la direction suprême des CFF en matière de gestion et de politique. D'importantes modifications exigeant un renforcement de la direction suprême sont intervenues. On peut certes parler d'une «revitalisation» de la fonction de surveillance exercée par le Parlement, des impulsions accrues données par le DFTCE et de la «professionnalisation» de l'entreprise. On remarque cependant sans peine que la direction de l'entreprise et les autorités politiques supérieures seront davantage mises à contribution à l'avenir. Dans cette si-



tuation, il importe de procéder à des améliorations dans les trois domaines énumérés ci-après.

1. Direction suprême des CFF

Déjà en 1982-1983, une expertise a constaté que les diverses autorités participant à la direction suprême sur le plan de la politique de la gestion n'agissaient pas toujours conformément aux degrés de compétences et aux rôles et ne respectaient pas le principe de la cohérence. Les aspects politiques et les aspects de la gestion sont fréquemment confondus. Démêler le domaine politique du domaine de la gestion reste donc un objectif général. Etant donné que les exigences posées à la direction suprême des CFF augmenteront fortement, il convient d'améliorer ses compétences techniques et son fonctionnement, tant sur le plan de la gestion que de la politique. Il s'agit moins de transférer des compétences entre les deux parties que de renforcer les deux partenaires.

Les exigences suivantes doivent donc être formulées dans ce contexte:

- le Parlement devrait se concentrer davantage sur les décisions politiques fondamentales et ne pas

s'occuper des questions quotidiennes se posant dans les domaines de l'exploitation et de l'administration; en limitant judicieusement son activité, il doit concentrer ses forces, nécessairement restreintes, à ce qui est essentiel, c'est-à-dire la conduite et la surveillance politiques;

- le Conseil fédéral et le chef du DFTCE ne devraient pas s'engager davantage dans la gestion des CFF, ils doivent pouvoir également se concentrer sur la «conduite politique»;
- situé au carrefour délicat entre les domaines politique et de la gestion, l'OFT doit assumer son rôle en fonction du degré de compétence tout en intervenant de manière permanente et dynamique. Les fonctions de surveillance et d'initiative ont la même importance;
- la Direction générale des CFF (DG CFF), organe de direction suprême d'une grande entreprise, doit être soumise à une surveillance non seulement politique, mais aussi en matière de gestion. Un organe de surveillance (conseil d'administration) réfléchissant en termes d'économie d'entreprise indépendant de la DG CFF et agissant après le niveau politique est donc indispensable. Sa fonction ne doit pas être limitée, mais elle doit au contraire être renforcée, notamment en ce qui concerne sa capacité d'initiative.

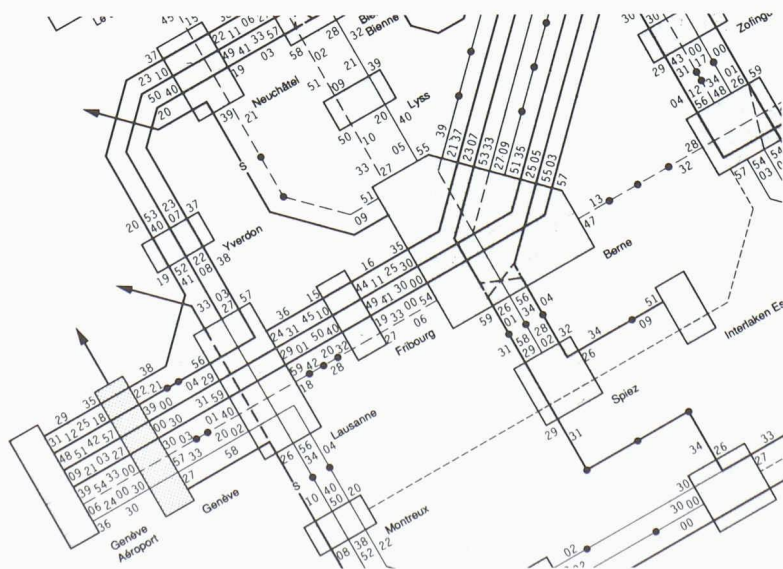
2. Adaptation des compétences en matière d'investissements

Etant donné la portée des répercussions des grands investissements ferroviaires sur la société et la politique générale et vu l'importance des dépenses des CFF pour les finances fédérales, la valeur politique de la stratégie CFF en matière d'investissements a indéniablement augmenté. Cet état de fait s'est encore renforcé, étant donné que la Confédération a assumé la responsabilité des dépenses d'infrastructure des CFF au titre du mandat de prestations 1987. La participation aux grands projets de l'entreprise, exigée par le Parlement, est donc conforme au système et justifiée. Cette participation améliorée devrait toutefois concerner les projets substantiels et non les aspects formels. Elle devrait toucher les points fondamentaux et ne pas s'attacher aux situations particulières. C'est dans cette perspective que nous présentons les suggestions suivantes:

- une conception directrice des CFF, à approuver par le Parlement, devrait être élaborée comme base de la politique des investissements de l'entreprise. Ainsi, les Chambres fédérales pourraient participer véritablement à la stratégie de l'entreprise et disposeraient d'un instrument approprié pour traiter systématiquement les questions politiques fondamentales des CFF;
- lorsque les projets d'investissements des CFF concernant l'infra-

structure dépassent 300 millions de francs ou entraînent des conséquences considérables sur d'autres secteurs politiques, il y a lieu d'introduire l'instrument du crédit d'engagement, qui attribue au Parlement une compétence spécifique à un stade initial du projet où il est encore possible d'intervenir. Sa fonction de surveillance est encore renforcée par l'obligation de lui fournir des rapports sur l'utilisation du crédit d'engagement;

- en ce qui concerne les compétences du Parlement dans le déroulement des investissements des CFF (sans grands projets!), il est proposé:
 - de renforcer ses compétences sur le plan stratégique, en faisant approuver la conception directrice déjà mentionnée, base de toute la politique d'investissements de l'entreprise;
 - de maintenir la réglementation actuelle des compétences en ce qui concerne la planification à long terme, la planification à moyen terme et l'adoption du budget (cela implique le rejet de la proposition visant à soumettre le budget des investissements à une approbation spéciale du Parlement ainsi que celui de la demande tendant à lui attribuer la compétence de statuer sur le plafond des investissements);
 - de consolider la participation du Parlement et notamment des commissions compétentes en faisant un meilleur usage des instruments disponibles et en introduisant un rapport de *controlling* sur les investissements, à l'intention des commissions compétentes;
- les plaintes du Parlement sur le manque de transparence de la procédure d'investissement des CFF ne sont justifiées qu'en partie. Certes l'entreprise et le DFTCE doivent redoubler leurs efforts pour fournir au Parlement une information qui soit riche, conforme au degré de compétence et facile à lire. Mais il devrait reconnaître le degré de transparence des principales questions en faisant un meilleur usage des possibilités actuelles;



- tant dans l'intérêt des CFF que des responsables politiques, il semble en général indispensable de soumettre à une révision fondamentale les questions liées aux répercussions de la politique des CFF sur les finances et les résultats, les questions liées aux possibilités de financement des projets d'infrastructure, les questions liées à la conduite financière des CFF par la Confédération, ainsi que les questions concernant le cadre institutionnel des investissements de l'entreprise eu égard au prochain mandat de prestations.

3. Conseil d'administration des CFF

Etant donné les nominations effectuées ces dernières années par le Conseil fédéral, le conseil d'administration des CFF comprend des membres qui répondent mieux que par le passé aux exigences de la gestion. De plus, il a sensiblement amélioré son efficacité. Cela vaut surtout pour la fonction de surveillance, un peu moins peut-être pour la capacité d'innovation. Il se trouve malgré tout confronté à la critique des milieux politiques. Ces reproches ne sont pas justifiés pour la plupart, si l'on considère objectivement la relativité de sa marge de manœuvre dans le cadre de la structure institutionnelle. Le conseil d'administration exerce trois fonctions: la direction suprême de la gestion, la surveillance et l'activité de conseil; *il est en tout cas plus actif que de nombreux conseils d'administration de l'économie privée!* C'est dans ce contexte que son droit à l'existence et son fonctionnement ont récemment été évalués. Le réexamen des possibilités et des répercussions de sa suppression, de sa réorientation fonctionnelle et de l'amélioration de la solution actuelle conduit aux conclusions suivantes:

- la variante «renonciation au conseil d'administration des CFF» doit être rejetée, parce que l'on ne saurait se passer de ses fonctions actuelles, compte tenu des exigences accrues posées à l'entreprise;
- la variante «conseil d'administra-

tion en tant que conseil d'entreprise» est également repoussée, parce que cela affaiblirait l'importante fonction de surveillance de la gestion et que les autorités politiques suprêmes seraient davantage confrontées à des problèmes de gestion;

- la variante «conseil d'administration en tant que conseil de surveillance» semble cohérente et réalisable. Elle garantit la surveillance de l'entreprise, mais entraîne des charges supplémentaires pour la Direction générale des CFF ainsi qu'un engagement accru de la part du DFTCE;
- la variante «amélioration de la solution actuelle» doit être jugée positivement, à condition que les diverses propositions d'amélioration soient traduites dans les faits. (Concentration sur la surveillance des grands projets, renforcement de la capacité d'innovation en matière de gestion, composition de ses membres, etc.).

Quant à savoir laquelle des deux variantes jugées positives ou réalisables doit être proposée, cela dépend de la pondération des critères d'évaluation. Comme on est généralement d'avis que les exigences posées à toutes les autorités chargées de la direction suprême des CFF augmenteront parfois massivement à l'avenir, il est proposé de réaliser systématiquement la variante «amélioration de la solution actuelle».

Dans le cadre du réexamen du rôle du conseil d'administration des CFF, il s'est agi d'examiner également le rôle qu'il doit jouer dans le projet concernant le transit alpin. Ces révisions doivent se faire notamment en prenant en considération le fait que selon le message, un état-major spécial de contrôle et de coordination doit être créé à l'échelon du DFCTE. La position et le rôle de ce groupe sont certes esquissés dans le message, mais ne sont pas précisés de manière approfondie. Il en résulte les propositions suivantes:

- la position et le rôle de l'état-major précité doivent être précisés, afin qu'il puisse s'intégrer clairement dans la structure institutionnelle existante. Sinon, il en résulterait inévitablement des problèmes et des conflits de compétences;
- en ce qui concerne le conseil d'administration des CFF, il faut examiner si l'état-major le remplace ou le complète subsidiairement. Sous réserve d'autres études, nous proposons la seconde option. Même pour le projet concernant le transit alpin, le conseil d'administration des CFF ne doit pas être privé de ses compétences: l'état-major doit plutôt compléter et renforcer sa fonction de surveillance;
- comme le conseil d'administration des CFF devra s'occuper de toute manière d'un nombre accru de grands projets, le Conseil fédéral



A droite: la nouvelle gare de Lucerne.
Architecte: Calatrava.
(Photos: CFF).

devrait nommer des personnalités supplémentaires disposant d'expériences spéciales dans la gestion de grands projets;

- il est recommandé aux commissions des transports et du trafic qui seront confrontées également aux problèmes de la surveillance (politique) des grands projets de constituer des sous-commissions spéciales pour ces projets (y compris le transit alpin).

Si l'on réussit à réaliser les améliorations proposées ici, il devrait être possible de faire face aux exigences accrues qui se posent à la direction suprême des CFF, tant sur le plan de l'entreprise que sur le plan politique. *(Fin de la citation.)*

Remarques en guise de conclusion

Il est hors de doute que la gestion des CFF peut être améliorée, dans le sens d'une utilisation plus rationnelle des ressources, donc d'une compression des coûts. L'expertise du professeur Rühli montre des possibilités qu'il conviendrait de mettre en œuvre avant de s'attaquer à une privatisation longue et génératrice de violents conflits politiques dont la Suisse n'a nul besoin.

La privatisation tourne au mythe si l'on veut y voir la panacée à des problèmes qui, de fait, dépassent le seul

domaine de la gestion. La structure des transports et les actuelles distorsions de concurrence excluent la rentabilité d'un réseau ferré national. Il est certes possible d'amortir rapidement une ligne à grande vitesse et d'entrer en moins de dix ans dans l'enviable domaine des bénéficiaires, mais il n'est pas possible de rentabiliser le trafic de banlieue ou de régions à faible densité.

L'aspect social pourrait évidemment passer à l'arrière-plan: l'avènement du TGV, par exemple, a contribué à l'abandon de l'attelage central automatique prévu comme norme européenne. Résultat: on continue d'enregistrer la mort de x cheminots par an dans les gares de triage de toute l'Europe, dont l'exploitation n'est par ailleurs de loin pas aussi rationnelle qu'elle le serait avec l'attelage automatique!

«Il faut peut-être aussi changer cette mentalité suisse qui veut que tout le monde puisse aller de Zurich-Oerlikon à Saas Fee dix fois par jour (*sic!*) pour un prix très bas et même ridicule»: voilà ce que déclare un directeur à la Société de Banque Suisse, l'une des banques actives dans le financement de grands projets ferroviaires. On appréciera à la fois les connaissances géographiques de ce monsieur (à quelque 800 km par aller et retour, même le TGV serait bien en mal de

faire dix voyages en un jour...)² et l'arrogance insupportable envers les Suisses moins bien nantis qu'un directeur de banque zuricois. Le ciel nous garde de voir la SBS impliquée dans l'avenir de nos chemins de fer, surtout si l'on pense aux gens obligés d'utiliser les CFF sur des trajets plus banals. Cette citation illustre l'étroitesse de vues et l'absence de sens social caractérisant certains des «médecins» qui vont s'asseoir au chevet de nos chemins de fer. Il est réellement temps que tous les milieux compétents prennent conscience du rôle essentiel des CFF dans l'avenir de notre pays, rôle certainement plus important, parce que touchant l'ensemble des problèmes nationaux et internationaux de transport, que celui que pourrait jouer Swissmétro. Il serait donc souhaitable que la SIA, qui s'associe à un projet pour après-demain, ne reste pas indifférente à ce qui se passera demain, ne fût-ce qu'eu égard au formidable potentiel d'innovation technique et de création d'emplois hautement qualifiés offerts par le chemin de fer traditionnel.

²A titre indicatif, le prix du billet aller et retour en 2^e classe est de quelque 130 francs et même en partant à 5 h 47 d'Oerlikon, M. le Directeur ne peut en un jour que monter à Saas-Fee, y passer au maximum 8 h 15 avant de retourner à Oerlikon par le dernier train: 9 h 18 de voyage!

