



N° d'enr. 1.18045.601.00188.020 (traduction)

Rapport de l'organe de révision aux Commissions des finances des Chambres fédérales

Compte d'État de la Confédération suisse (compte de la Confédération) pour l'année 2017

Rapport de l'organe de révision sur les comptes annuels

En vertu de l'art. 6 de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances (CDF), nous avons effectué l'audit du compte d'État de la Confédération pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2017, comprenant le compte de résultats, le compte de financement, le bilan, le compte des flux de fonds, le compte des investissements, l'état du capital propre et l'annexe (tome 1, «Rapport sur le compte d'État 2017», partie B «Compte annuel de la Confédération», pp. 109 à 224), que le Conseil fédéral a soumis au Parlement avec son message du 16 mars 2018. Pour les comptes spéciaux, publiés dans la partie D et comprenant le fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), le fonds d'infrastructure (FI) et la Régie fédérale des alcools, nous avons établi des rapports séparés.

Responsabilité de l'Administration fédérale des finances

La responsabilité de l'établissement du compte de la Confédération conformément aux dispositions légales incombe à l'Administration fédérale des finances (AFF). Cette responsabilité comprend la conception, la mise en place et le maintien d'un système de contrôle interne relatif à l'établissement du compte de la Confédération afin que celui-ci ne contienne pas d'anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. En outre, l'AFF est responsable du choix et de l'application de méthodes comptables appropriées, ainsi que des estimations comptables adéquates.

Responsabilité du Contrôle fédéral des finances comme organe de révision

Notre responsabilité consiste, sur la base de notre audit, à exprimer une opinion sur le compte de la Confédération. Nous avons effectué notre audit conformément à la loi suisse et aux normes d'audit. Ces normes requièrent de planifier et réaliser l'audit pour obtenir une assurance raisonnable que le compte de la Confédération ne contienne pas d'anomalies significatives.

Un audit inclut la mise en œuvre de procédures en vue de recueillir des éléments probants concernant les valeurs et les informations fournies dans le compte de la Confédération. Le choix des procédures d'audit relève du jugement de l'auditeur, de même que l'évaluation des risques que le compte de la Confédération puisse contenir des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Lors de l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en compte le système de contrôle interne relatif à l'établissement du compte de la Confédération pour définir les procédures d'audit adaptées aux circonstances, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité de celui-ci. Un audit comprend, en outre, une évaluation de l'adéquation des méthodes comptables appliquées, du caractère plausible des estimations comptables effectuées, ainsi qu'une appréciation de la présentation du compte de la Confédération dans son ensemble. Nous estimons que les éléments probants recueillis constituent une base suffisante et adéquate pour fonder notre opinion d'audit.

Motif de l'opinion avec réserve

- *Compte de financement*

En 2017, l'augmentation de 2 milliards de francs de la provision constituée pour honorer les futures demandes de remboursement de l'impôt anticipé figure non seulement au compte de résultats, mais aussi, pour la première fois, au compte de financement. Ce compte présente le solde de financement sur la base des dépenses et des recettes (art. 7 de la loi sur les finances de la Confédération, LFC; RS 611.0). Les provisions ne sont considérées ni comme des dépenses, ni comme des recettes. La prise en compte de la constitution de la provision dans le compte de financement 2017 n'est donc pas conforme à la LFC. Des divergences d'opinion avec l'AFF existent concernant cette appréciation. Elles doivent être clarifiées dans le cadre de la mise en œuvre de la motion «Établir les comptes de sorte qu'ils rendent une image conforme à la réalité de la situation financière et des résultats (16.4018)». Le solde de financement affiche un montant trop bas de 2 milliards de francs. Concernant le montant de la provision nous renvoyons au point suivant.

- *Recettes provenant de l'impôt anticipé (AFC)*

Les créances et les engagements fiscaux de même que les régularisations de passifs de l'Administration fédérale des contributions (AFC) comportent des erreurs de saisie non corrigées à la date de clôture du bilan. Le contrôle matériel des décomptes par l'AFC intervient après coup. Les créances fiscales et les régularisations de passifs sont trop élevées de 634 millions de francs, respectivement de 195 millions de francs. Quant aux engagements fiscaux, ils affichent un montant trop bas de 91 millions de francs. En conséquence de cela, la provision pour l'impôt anticipé est trop élevée de 300 millions de francs. Il aurait donc fallu l'augmenter de 1,7 milliard de francs au lieu des 2 milliards de francs comptabilisés. Dans le compte de financement et le compte de résultats 2017, les recettes nettes de l'impôt anticipé sont surestimées de 230 millions de francs. De même, les charges de transfert pour les parts de tiers aux revenus de la Confédération affichent un montant trop élevé (52 millions de francs). De ce fait, le résultat présente donc un montant net trop élevé de 178 millions de francs. Différents commentaires relatifs au compte annuel de la Confédération concernant les recettes de l'impôt anticipé et la provision constituée pour l'impôt anticipé n'intègrent pas ces constatations.

- *Évaluation du domaine des routes nationales (OFROU)*

Normalement, l'intégration de tronçons routiers dans le réseau des routes nationales marque le début de leur amortissement comptable. Or, pour au moins 22 projets de construction datant des années avant 2008, les amortissements liés à certains sous-projets n'ont pas été effectués comme cela aurait dû être le cas. Dans les comptes de résultats des années 2008 à 2017, il en résulte un manque d'amortissements pour un montant cumulé d'au moins 957 millions de francs. Parallèlement, des parts cantonales avec incidence sur les revenus pour un montant cumulé de 560 millions de francs n'ont pas été prises en compte pour ces projets. Cela aurait permis de décharger les comptes de résultats concernés de ce montant. Depuis 2008, les comptes de résultats présentent un montant total net trop élevé de 397 millions de francs. Au 31 décembre 2017, le bilan (routes nationales) et le capital propre sont trop élevés de ce montant. Il n'est pas exclu que des corrections supplémentaires soient apportées.

- *Évaluation du domaine des ouvrages de forteresse (armasuisse)*

Les biens immobiliers comprennent des objets qui n'ont pas été correctement évalués au 31 décembre 2017. Au total, les surévaluations s'élèvent à près de 117 millions de francs, mais elles n'ont pas d'incidence financière.

Opinion avec réserve

Selon notre appréciation, le compte de la Confédération pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2017 est conforme aux prescriptions légales et aux dispositions de l'art. 126 de la Constitution fédérale concernant la gestion des finances (frein à l'endettement), à l'exception de l'incidence des faits mentionnés dans la partie « Motif de l'opinion avec réserve ».

Paragraphe d'observation

Nous attirons votre attention sur les chapitres 7, ch. 71, partie « Évaluation de la situation du patrimoine et de la dette » et 8, ch. 82/28.4 « Fonds tenant des comptes spéciaux », en annexe au compte annuel. Il y est indiqué que le « compte de la Confédération ne fournit pas d'évaluation exhaustive de la situation du patrimoine et de la dette », et que, pour ce faire, il faudrait également prendre en considération le patrimoine et la dette des fonds externalisés (FI et FIF). Si le FIF n'était pas externalisé, le capital propre figurant au compte de la Confédération afficherait un niveau inférieur de 8,3 milliards de francs. Au regard de cet état de fait, notre opinion d'audit est sans réserve, puisque la procédure choisie est conforme aux dispositions légales.

Paragraphe relatif à d'autres points

Sans émettre de réserves quant à notre opinion d'audit, nous attirons l'attention sur les faits suivants:

- *Avances destinées au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)*

Le fonds pour les grands projets ferroviaires (FTP) a été remplacé par le FIF à la fin de 2015. Ce dernier a pris en charge les avances cumulées à hauteur de 8,7 milliards de francs (état

au 31 décembre 2017). Les avances versées au FTP respectivement au FIF n'ont pas été imputées au compte de financement et n'étaient donc pas soumises aux règles du frein à l'endettement. Les pertes reportées du FIF se montent à quelque 8,3 milliards de francs à la fin de 2017. Conformément aux dispositions légales, les avances destinées au fonds sont inscrites au bilan de la Confédération en tant que prêts non réévalués. Au moins 50 % des recettes affectées au fonds (notamment les parts de la RPLP et de l'impôt sur les huiles minérales) doivent être consacrées au remboursement de ces avances au plus tard deux ans après la mise en exploitation du tunnel de base du Gothard, c'est-à-dire probablement à partir de 2019.

- *Prêts octroyés à l'assurance-chômage (AC)*

Le patrimoine financier présente des prêts de la Confédération au fonds de compensation pour l'assurance-chômage à hauteur de 2,2 milliards de francs (2,5 milliards en 2016). Le capital propre négatif du fonds se monte à 1 milliard de francs à fin décembre 2017. Une grande partie des prêts octroyés par la Confédération n'est donc pas couverte et ne peut être remboursée que par de futurs excédents.

- *Contrôle de l'impôt fédéral direct*

L'impôt fédéral direct est imposé et prélevé par les cantons, puis transféré à la Confédération. En 2017, le montant a porté sur 21 milliards de francs. La vérification annuelle de la régularité et de la légalité du prélèvement de l'impôt fédéral direct, ainsi que de la transmission de la part fédérale, incombe aux organes cantonaux de surveillance financière, en vertu de l'art. 104a de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11). Cette vérification intervient avec un décalage équivalent à un exercice comptable. Elle ne s'étend explicitement pas à l'exactitude et à la légalité des impositions. Un rapport sur les vérifications effectuées est établi à l'attention de l'AFC et du CDF. De par la loi, le CDF doit s'appuyer sur les rapports établis et ne dispose d'aucune compétence d'en vérifier le bien-fondé.

Rapport sur d'autres exigences

Conformément à l'art. 48 LFC, l'établissement des comptes est régi par des normes généralement reconnues. L'art. 53 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC; RS 611.01) précise, en outre, que l'établissement des comptes est régi par les normes comptables internationales pour le secteur public (*International Public Sector Accounting Standards*, IPSAS) et que les différences par rapport aux normes IPSAS sont réglées dans l'annexe 2 et justifiées dans l'annexe au compte annuel. Pendant longtemps, la non-inscription à l'actif du matériel d'armement a constitué une dérogation à ces normes. Jusqu'à la fin 2016, celle-ci figurait à l'annexe 2 de l'OFC, avant d'en être supprimée dans le cadre du projet d'optimisation du nouveau modèle comptable. Cependant, pour garder le principe de proportionnalité, seule une inscription partielle du matériel d'armement figure à l'actif. La dérogation figurera donc de nouveau en 2018, mais sous une forme atténuée. Elle est présentée de manière correcte dans l'annexe au compte annuel. Par contre, elle ne figurait pas dans l'annexe 2 de l'OFC le 31 décembre 2017.

L'indépendance du CDF est ancrée dans la loi sur le Contrôle fédéral des finances (LCF; RS 614.0) et il n'existe aucun fait incompatible avec cette indépendance.

Conformément à la LCF et à la norme d'audit suisse 890, nous attestons qu'il existe un système de contrôle interne relatif à l'établissement de comptes annuels, défini selon les prescriptions de l'AFF.

Malgré les réserves apportées dans la partie « Motif de l'opinion avec réserve », nous recommandons d'approuver le compte d'État de la Confédération suisse (compte de la Confédération) pour l'année 2017. Le changement de méthode dans le domaine de la provision concernant l'impôt anticipé a été communiqué de façon transparente et va être appliqué de façon continue à l'avenir, comme l'a indiqué l'AFF. Les autres observations feront l'objet de correctifs au cours de l'exercice 2018. Nous recommandons par ailleurs d'approuver les dépassements de crédit pour un total de 136,8 millions de francs et la constitution de nouvelles réserves pour un montant de 168,4 millions de francs.

Berne, le 26 avril 2018

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

Sig.

Sig.

Eric-Serge Jeannet
Expert-réviseur
agrée

Jean-Marc Blanchard
Expert-réviseur
agrée