

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



# Fonds d'infrastructure ferroviaire

## Rapport détaillé à la direction de l'OFT sur la révision des comptes 2020




Office fédéral des transports

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Management Summary .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Exécution et résultats de l'audit .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Constatations sur l'établissement des comptes annuels .....</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Système de contrôle interne.....</b>	<b>10</b>
<b>5</b>	<b>Suivi des recommandations émises lors des précédentes audits .....</b>	<b>11</b>
<b>6</b>	<b>Autres constatations et communications .....</b>	<b>12</b>

# 1 Management Summary

Le tableau ci-après résume les principales constatations faites par le Contrôle fédéral des finances (CDF), lors de l'audit des comptes 2020.

Thème	Statut
<b>Exécution et résultats principaux de l'audit</b> Le CDF a mené les travaux d'audit comme prévu. Le 19 avril 2021, il a délivré l'attestation correspondante, sans formuler ni réserve ni remarque particulière sur les comptes annuels 2020. Le CDF recommande dès lors de les approuver. Le CDF a abordé tous les points importants et les constatations essentielles découlant de son audit des comptes annuels avec la direction (voir chap. 2).	
<b>Qualité de l'établissement des comptes</b> La clôture annuelle des comptes 2020 a été établie conformément à la loi fédérale sur le fonds de financement de l'infrastructure ferroviaire (RS 742.140). Les remarques concernant l'établissement des comptes figurent au chap. 3.	
<b>Constatations sur le système de contrôle interne (SCI)</b> Le CDF a confirmé l'existence du SCI, dans son attestation du 19 avril 2021. Ses explications concernant le SCI figurent au chap. 4. Le chap. 5 dresse un bilan de la mise en œuvre des recommandations de ses audits antérieurs.	

Résumé des principales constatations faites lors de l'audit des comptes annuels 2020

Légende :



Il existe une lacune importante. La direction doit prendre les mesures nécessaires.



Il existe un potentiel d'améliorations. Des mesures doivent être prises par la direction.



Les résultats sont conformes aux attentes du CDF. Des mesures ne sont pas nécessaires.

## 2 Exécution et résultats de l'audit

Le CDF a procédé à la révision des comptes annuels 2020 du fonds de financement de l'infrastructure ferroviaire (fonds d'infrastructure ferroviaire, FIF) conformément à la loi fédérale sur le fonds de financement de l'infrastructure ferroviaire (loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire, LFIF, RS 742.140) et aux normes d'audit suisses (NAS). L'indépendance du CDF est inscrite dans la loi sur le Contrôle des finances (RS 614.0) et il n'existe aucun fait incompatible avec son indépendance.

En vertu de l'art. 5, let. b, de la loi sur les finances de la Confédération (loi sur les finances, LFC, RS 611.0), le FIF fait partie du compte d'État en tant que compte spécial. La LFC est applicable à titre subsidiaire, comme le confirme explicitement l'art. 1, al. 2, LFIF (RS 742.140). La comptabilité du fonds est régie par la LFC et donc soumise aux directives et instructions relatives à la gestion budgétaire et comptable de la Confédération (manuel MGB+TC), comme le prévoit l'art. 52, al. 4, LFC.

L'audit du fonds a permis de juger de l'exactitude formelle des versements effectués au fonds ainsi que des moyens alloués aux différents projets et aux gestionnaires d'infrastructure. L'emploi des fonds par les sociétés de construction et d'exploitation ne faisait pas partie du mandat de contrôle. L'examen a été réalisé conformément au plan d'audit du FIF du 9 novembre 2017.

Sur la base d'une analyse des risques et d'un plan de rotation pluriannuel, le CDF a défini les principaux axes d'audit, les risques-clés et l'approche de son audit.

La révision des comptes s'est déroulée entre le 25 mars et le 1<sup>er</sup> avril 2021. Le CDF a pu procéder à ses travaux comme prévu. L'audit a été réalisé par Mme Christine Neuhaus (révisseuse responsable) et M. Daniel Hasler. L'audit des comptes 2020 n'a donné lieu qu'à des vérifications ponctuelles du SCI. Pour son audit, le CDF s'appuie sur les vérifications du SCI réalisées par la révision interne de l'Office fédéral des transports (OFT). Il a été renoncé à une révision intermédiaire.

Le CDF a émis sans réserve son attestation datée du 19 avril 2021 sur les comptes 2020 et a confirmé l'existence d'un SCI conforme aux exigences de la direction. Le présent rapport se concentre sur les éléments essentiels de cet audit et les potentiels d'amélioration identifiés.

La discussion finale a eu lieu le 19 avril 2021. Les participants étaient, du côté de l'OFT, le directeur, la cheffe de la division Gestion administrative et organisation, le responsable des finances / gestionnaire du FIF ainsi qu'un collaborateur de la révision interne. Le CDF était représenté par le responsable de mandat, par la responsable de centre de compétences et la responsable de révision.

Le CDF remercie toutes les personnes ayant participé à l'audit pour leur disponibilité, ainsi que pour la collaboration engagée et constructive. Il rappelle qu'il appartient à la direction d'office de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

## 2.1 Audit du système en place au FIF (processus de paiement)

Des contrôles ont permis de vérifier si les analyses des années précédentes portant sur le fonctionnement du processus de paiement en place au FIF étaient encore actuelles, ou si des adaptations se justifiaient.

### Évaluation des risques

Il convient de poursuivre les contrôles compensatoires, faute de séparation systématique des fonctions (petit cercle de personnes) et d'interface automatisée entre la banque de données « Répertoire des entreprises de transport » (répertoire ET) et SAP, ou de la gestion des contrats de l'administration fédérale (GCo Adm. féd.).

### Approche de l'audit

Suivi du processus au moyen d'interviews et de la consultation de documents

### Résultat de l'audit

Rien n'a changé à l'appréciation formulée l'année précédente. Des processus efficaces ont été introduits, avec la saisie de tous les postes financiers par l'Administration fédérale des finances (AFF) et la limitation des engagements de la GCo Adm. féd. aux canaux des fournisseurs de services de paiement. En outre, le processus d'approbation est soumis à la séparation des fonctions et au principe de double signature, au niveau de la comptabilisation comme des autorisations de paiement.

Il est toutefois déjà apparu dans le passé que certaines personnes possédaient des droits de mutation dans la GCo Adm. féd. ainsi que des droits d'enregistrement dans SAP. Compte tenu du petit nombre de personnes impliquées dans le FIF, un lourd surcroît de charges serait nécessaire pour prévenir de telles situations.

Cette année aussi, des attestations de solde ont été demandées aux gestionnaires d'infrastructure (GI). La comparaison entre les conventions sur les prestations (CP) du registre ET (section Réseau ferré) et la GCo Adm. féd. (section Grands projets) ou les postes d'engagements/de paiement des interfaces SAP (éléments des fournisseurs de services de paiement) a eu lieu deux fois en 2020. Les écarts constatés à cette occasion ont été tirés au clair et documentés en conséquence. Au cours de l'année sous revue, ce contrôle a été nouvellement inclus dans la liste des points à vérifier lors de la clôture des comptes.

## 2.2 Gestion des conventions sur les prestations de maintien de la qualité de l'infrastructure

Les investissements consentis pour le maintien de la qualité de l'infrastructure ont été, avec 3000 millions de francs (brut), près de 279 millions de francs (+ 7,9 %) supérieurs au montant budgétisé. La planification n'a donc pas gagné en précision.

### Évaluation des risques

L'écart considérable affiché par rapport au budget peut aboutir à une mauvaise allocation des ressources, et par conséquent à un nouvel endettement non conforme à la loi.

Les CFF sont de loin le plus grand gestionnaire d'infrastructure ferroviaire en Suisse. Les problèmes apparus au cours de l'année précédente au niveau de la planification et de la

gestion des activités destinées au maintien de la qualité de l'infrastructure des CFF (voir chap. 3.3) pourraient avoir une incidence importante sur la situation financière du FIF.

### **Approche de l'audit**

Une comparaison analytique entre les comptes et le budget a été effectuée par gestionnaire d'infrastructure (GI). En outre, les montants comptabilisés pour le maintien de la qualité de l'infrastructure ont été rapprochés des attestations de tiers demandées aux GI.

### **Résultat de l'audit**

Le dépassement de la valeur planifiée en 2020 pour le maintien de la qualité de l'infrastructure est dû en grande partie aux dépassements des sociétés Regionalverkehr Bern Solothurn AG (+ 58 millions de francs) et Schweizerische Südostbahn AG (+ 53 millions de francs). En outre, les CFF et la société Wengernalpbahn AG n'ont pas pu entièrement réinvestir les amortissements prévus par la loi. Cette situation a conduit à une diminution de 115 millions de francs des prêts conditionnellement remboursables (voir aussi chap. 3.4). Bien qu'aucun argent n'ait circulé physiquement, les amortissements non réinvestis doivent être traités sur le plan comptable comme dépenses d'investissement. En contrepartie, la diminution du prêt constitue une recette d'investissement.

Depuis la mise en service de l'application WDI (Web[-Interface] Données Infrastructure), cet instrument améliore les échanges d'information. La transparence ainsi accrue ne résout pourtant pas le problème. En effet, les GI accordent toute leur attention aux CP (quadriennales) et moins aux crédits budgétaires annuels, qui eux sont déterminants pour le FIF. Compte tenu des écarts susmentionnés, le processus de gestion des CP comporte un réel potentiel d'amélioration.

## 3 Constatations sur la comptabilité et l'établissement des comptes

Les comptes annuels ont été établis conformément à la LFIF. À cette occasion, la direction doit procéder à des estimations et formuler des hypothèses dans certains domaines. Les résultats effectifs peuvent s'écarter de ces estimations. Les audits du CDF se limitent, dans ces domaines, à vérifier la plausibilité des évaluations faites et à examiner les exposés des motifs/les moyens de preuve de la direction ainsi que leur conformité aux prescriptions légales.

En ce qui concerne les thèmes de la comptabilité et de l'établissement des comptes que le CDF considère comme très importants, il fait les observations suivantes :

### 3.1 Avance de la Confédération

Total selon le bilan 7330 millions de francs

#### *État de fait*

Le FIF a reçu des avances de la Confédération à hauteur de 7,3 milliards de francs (au 31 décembre 2020). Son endettement a augmenté de 150 millions de francs par rapport à l'année précédente. Le remboursement est réglé dans la LFIF. En vertu de la loi, le FIF devrait consacrer 50 % des apports affectés provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) ainsi que des ressources de l'impôt sur les huiles minérales aux taux d'intérêt et au remboursement intégral de ses dettes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019. L'art. 11 réglant cette question a été modifié en raison de la pandémie de COVID-19. Il y est désormais explicitement précisé que la disposition sur l'amortissement de l'avance n'est pas applicable pour l'année 2020. Par conséquent, aucun remboursement n'a été effectué durant l'année 2020. Pour couvrir les besoins prévus dans le cadre des mesures de lutte contre le COVID-19, un prêt supplémentaire de 150 millions de francs a été accordé au FIF. La conclusion de ce prêt ainsi que la suspension du remboursement ont conduit à une hausse des liquidités et ont permis au FIF de dégager des bénéfices de 483 millions de francs.

#### **Conclusion**

La renonciation au remboursement est réglée dans la loi. Le FIF s'attend à ce que des remboursements plus élevés suivent en 2021.

### 3.2 Recettes affectées

Total selon le compte de résultat 2667 millions de francs

#### *État de fait*

La pandémie de COVID-19 a entraîné une baisse des recettes du FIF. À commencer par les recettes de l'impôt sur les huiles minérales et par la TVA, inférieures tant au budget qu'à l'exercice précédent. Afin d'atténuer le manque à gagner, le Parlement a décidé, par la voie du supplément IIb au budget, d'injecter dans le fonds les moyens de la RPLP, soit

221,3 millions de francs, prévu initialement pour le budget ordinaire de la Confédération. Ainsi et contrairement à l'exercice précédent, le FIF a reçu le montant maximum prévu par la loi, soit deux tiers du produit net de la RPLP.

#### **Conclusion**

Le supplément IIb a pu atténuer les effets du coronavirus sur le FIF. Les apports de la RPLP effectués à hauteur de 999 millions de francs correspondent aux prescriptions légales.

### 3.3 Engagement conditionnel des CFF

Total selon les engagements conditionnels 110 millions de francs

#### *État de fait*

Au début de 2020, les CFF ont informé l'OFT qu'ils avaient investi près de 190 millions de francs de plus dans le maintien de la qualité de l'infrastructure jusqu'à fin 2019 que le montant mis à disposition par le FIF. Par lettre du 11 mars 2020, l'OFT a prié les CFF de lui indiquer où ces écarts étaient apparus et de mettre en œuvre différentes mesures visant à améliorer sa gestion matérielle et financière. Le rapport de révision 2019 du CDF comportait une remarque à ce sujet. L'OFT a fait un compte rendu du cas dans son rapport annuel 2020. Sur la base de ces éclaircissements, l'OFT ainsi que l'Administration fédérale des finances (AFF) ont conclu qu'il n'existait pas de base juridique permettant de donner suite à la revendication actuelle du FIF portant sur 110 millions. Un engagement conditionnel équivalent a été constitué dans les comptes annuels du FIF.

#### **Conclusion**

Selon le CDF, il était adéquat de comptabiliser un engagement conditionnel de 110 millions de francs pour l'état de fait lié aux CFF dans la clôture des comptes 2020. Les critères nécessaires à la constitution d'une provision ne sont pas remplis.

### 3.4 Traitement comptable du maintien de la qualité de l'infrastructure

#### *État de fait*

La ventilation par GI des activités destinées au maintien de la qualité de l'infrastructure dans l'annexe des comptes annuels (tableau sur la répartition en indemnités d'exploitation et en contributions d'investissement) a pu être réconciliée pour la première fois, lors de la clôture d'exercice 2020, avec le compte d'investissement. Le remboursement des prêts apparaît désormais sur une ligne séparée.

Il ressort de ce rapprochement qu'en 2020, des prêts conditionnellement remboursables ont été remboursés à hauteur de 115 millions de francs, pour cause de non-utilisation. Ni les CFF ni la société Wengernalpbahn AG ne sont parvenus à réinvestir intégralement les amortissements consentis par la Confédération. Les moyens excédentaires ont dès lors servi à rembourser des prêts existants et conditionnellement remboursables au FIF.



### **Conclusion**

Suite à l'adaptation du traitement comptable des prêts remboursables, il est possible de rapprocher le compte d'investissement du tableau sur la répartition entre indemnités d'exploitation et contributions d'investissement sans voir apparaître d'importantes divergences.

## 4 Système de contrôle interne

### 4.1 Contrôle de l'existence du SCI

Sur la base des résultats de son audit, le CDF a confirmé l'existence, pour l'établissement des comptes annuels, d'un SCI défini selon les prescriptions de la direction et conforme à la NAS 890.

Comme mentionné au chap. 3.1 de son plan d'audit daté du 9 novembre 2017, la révision interne de l'OFT procède sur mandat du CDF aux contrôles du SCI du FIF. Sur la base des directives spécialisées du CDF régissant la collaboration du CDF et des services de révision interne pour l'audit des comptes annuels, la révision interne de l'OFT a examiné les SCI de l'OFT, du FIF et du FORTA dans son rapport du 8 décembre 2020. À l'issue de cet examen, elle a délivré une opinion positive sur l'existence d'un SCI au sein du FIF et sur son efficacité. Le CDF peut comprendre cette évaluation, sur la base de ses propres interviews et de la documentation consultée.

### 4.2 Contrôles informatiques généraux selon la NAS 890

Dans le cadre de l'audit du compte d'État, il incombe au CDF et à la révision interne de l'OFT d'auditer les contrôles informatiques généraux (*IT General Controls*, ITGC) de l'OFT. Aucun autre contrôle n'est nécessaire pour l'audit des comptes annuels du FIF. L'audit des ITGC n'a donné lieu à aucune constatation négative essentielle.

## 5 Suivi des recommandations émises lors d'audits antérieurs

Le CDF a vérifié l'état des travaux de mise en œuvre des recommandations (TM+) et des constatations émises lors d'audits antérieurs.

### 5.1 Recommandations figurant dans le système TM+

Après l'audit du FIF, l'outil EC+ ne comporte plus aucune recommandation en suspens.

### 5.2 Suivi des constatations faites lors d'audits antérieurs

Le point en suspens exposé ci-après n'avait pas encore été mis en œuvre lors de l'audit des comptes annuels 2020 :

#### Prêts non transférés

Les livres de l'OFT et de l'OFROU contiennent encore divers investissements dans l'infrastructure antérieurs à la création du FIF et qui font l'objet de prêts conditionnellement remboursables (pour un montant brut d'env. 180 millions de francs). D'une part, le fonds de financement des projets d'infrastructure des transports publics (fonds FTP) avait sorti des comptes les prêts provenant de projets achevés jusqu'en 2015 pour les inscrire dans le budget ordinaire de la Confédération, soit de l'OFT. D'autre part, le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA / OFROU) avait consenti des prêts destinés aux investissements dans l'infrastructure ferroviaire. Or ces prêts ne peuvent être transférés au FIF, en raison d'une lacune juridique (art. 10, al. 2, LFIF). Par conséquent, les éventuels remboursements ne reviendraient pas au FIF, alors même qu'il s'agit à l'origine d'investissements dans l'infrastructure ferroviaire.

Entre-temps, le message relatif aux réformes structurelles nécessitant une modification de loi a été rédigé sous la responsabilité de l'AFF. Il prévoit une adaptation de l'art. 10 LFIF. Le Conseil fédéral a approuvé ce message le 26 août 2020 et les deux Chambres l'ont traité en décembre 2020. La date à laquelle l'Assemblée fédérale adoptera la loi n'est pas encore connue. Toutefois, son entrée en vigueur prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2022 ne devrait pas être remise en cause.

## 6 Autres constatations et communications

Ce chapitre aborde les autres constatations et communications selon la NAS 260.

### 6.1 Actes délictueux, violations légales, fraude

La NAS 240 définit les principes relatifs à l'obligation de l'auditeur de tenir compte des actes délictueux dans le rapport financier. Les analyses du CDF concernant les actes délictueux et erreurs selon la NAS 240 se fondent sur des entretiens et d'autres contrôles. Le CDF n'a pas eu connaissance de faits importants concernant des actes délictueux desquels pourraient résulter des anomalies significatives dans les comptes annuels 2020.

La NAS 250 définit les principes relatifs à l'obligation de l'auditeur de tenir compte des violations de la loi et des autres prescriptions légales dans le rapport financier. Les analyses du CDF concernant les violations de la loi et des autres prescriptions légales conformément à la NAS 250 se fondent sur des entretiens et d'autres contrôles. Le CDF n'a pas eu connaissance de faits importants concernant des violations de la loi et des autres prescriptions légales desquels pourraient résulter des anomalies significatives dans les comptes annuels 2020.

### 6.2 Transactions extraordinaires ou importantes avec des personnes proches

Sur la base de ses contrôles, le CDF conclut qu'il n'existe pas de relations, de soldes et de transactions extraordinaires ou importantes avec des personnes proches, ou que de telles informations ont été présentées de manière appropriée dans les comptes 2020.

### 6.3 Tests sur les écritures du journal

La NAS 240 exige que les écritures du journal enregistrées dans le grand livre général soient vérifiées. Les écritures du journal de l'exercice 2020 ont ainsi fait l'objet d'une analyse des données. Les résultats ont été analysés par l'équipe de révision. Il est ainsi apparu qu'une facture avait été réglée en dehors du workflow fournisseurs de l'AFF. Elle avait été directement émise et envoyée par le FIF. Or le workflow fournisseurs introduit un contrôle automatique de l'exactitude des données figurant sur la facture, qui doivent être validées par les personnes 1 et 2 responsables de leur approbation. Le risque de fraudes augmente avec les factures n'ont pas été générées via le workflow fournisseurs. Par conséquent, ce dernier ne doit pas être contourné.

Le FIF a été à même d'expliquer tous les résultats de l'analyse des données effectuée.

## 6.4 Événements importants survenus après la date de clôture du bilan

Conformément aux exigences de la NAS 560, le CDF a pris en considération les événements survenus après la date de clôture du bilan ainsi que leurs effets sur les comptes annuels. En dehors de la question exposée plus haut, aucun événement essentiel n'est à prendre en compte.

## 6.5 Utilisation des travaux d'autres réviseurs ou experts

### **Révision interne**

Le CDF a été informé des travaux de la révision interne de l'OFT et a pris connaissance de ses rapports. Les résultats de ces travaux ont été pris en considération dans la planification de l'audit des comptes annuels.

## 6.6 Difficultés rencontrées lors de l'audit

Le CDF n'a pas rencontré de difficultés particulières durant l'audit.

Berne, le 19 avril 2021

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES