



## **L'essentiel en bref**

Lors de sa séance extraordinaire du 19 mars 2008, la Délégation des finances des Chambres fédérales (DelFin) s'est penchée sur les difficultés financières et structurelles que connaît la SA CFF Cargo (CFF Cargo). Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a été chargé d'approfondir son enquête et ses examens dans les trois domaines suivants:

- Pratique du reporting à l'intention du propriétaire et au sein de CFF SA
- Instruments de pilotage en matière de gestion, en particulier la comptabilité d'entreprise de CFF Cargo
- Subventions dans le domaine du trafic marchandises et conditions cadres.

### **1.1 Pratique du reporting à l'intention du propriétaire et au sein de CFF SA**

**Le rôle de propriétaire est fondé sur une séparation claire des compétences entre Confédération (détermination des objectifs) et CFF (réalisation). Le reporting reflète cette répartition des rôles et permet au propriétaire d'apprécier si les objectifs ont été atteints. Au sein des CFF, le reporting est au service de la direction de l'entreprise au niveau du groupe.**

**Dans la pratique, les rapports soumis par les CFF au propriétaire sont plus détaillés que ne le prévoient les exigences. De ce fait, il existe un risque de voir les CFF influencés par leur propriétaire lors de la prise de décisions dans le cadre de la gestion de l'entreprise, engendrant une confusion des compétences et une répartition peu claire des responsabilités découlant des compétences politiques et entrepreneuriales respectives. Le reporting au sein des CFF s'appuie sur la comptabilité financière. Les principaux instruments de pilotage financier au niveau du groupe sont le budget avec la planification à moyen terme, les prévisions concernant la réalisation des objectifs budgétaires et le reporting mensuel.**

**Le propriétaire et les CFF ont été informés à chaque échelon de l'évolution des résultats et de la situation des risques courus par CFF Cargo au moyen des instruments existants. Cependant les évaluations avancées étaient trop optimistes. La manière établie de rapporter ne permettait pas d'identifier à temps l'évolution de CFF Cargo pendant le premier semestre 2007 ainsi que les problèmes structurels survenus.**

#### **Le propriétaire est informé de façon détaillée et régulière**

Le rôle de propriétaire est fondé sur une séparation claire des compétences entre la Confédération (responsabilité politique) et les CFF (responsabilité d'entreprise). Le Conseil fédéral, en sa qualité de propriétaire, détermine ses attentes sous la forme d'objectifs stratégiques. Il contrôle la réalisation de ceux-ci et se réserve d'intervenir en cas de dérives.

Les CFF rendent des comptes à leur propriétaire selon des exigences qui prévoient de lui présenter chaque année un rapport de gestion, un rapport sur la réalisation des objectifs

stratégiques, un rapport sur le budget et la planification à moyen terme ainsi que des rapports trimestriels. Dans la pratique, le propriétaire a la possibilité de consulter les procès-verbaux des réunions du Conseil d'administration et le reporting des risques des CFF. Des entretiens périodiques sur des questions d'actualité (Rapports CFF) viennent compléter le reporting. Entre 2005 et début 2007, l'évolution de CFF Cargo a fait l'objet d'un reporting spécial permettant au propriétaire de suivre plus spécifiquement le trafic marchandises des CFF. Dans la pratique, les informations présentées au propriétaire par les CFF s'avèrent plus détaillées que prévues. Tant le propriétaire que les CFF considèrent ce degré élevé de détail comme une mesure judicieuse et utile, visant à créer un climat de confiance.

Le CDF considère qu'un reporting aussi étendu comporte le risque de voir le propriétaire exercer une influence, directe ou indirecte, sur les décisions prises par les CFF, instaurant une confusion quant aux compétences respectives. Le risque existe également de voir à nouveau, du moins partiellement, compromise la séparation claire établie entre responsabilité entrepreneuriale et responsabilité politique. La pratique d'un reporting aussi détaillé et aussi fréquent est en contradiction avec le choix qui avait été fait de ne confier au propriétaire que les instruments d'un pilotage stratégique. Cette contradiction doit être levée.

**Les objectifs fixés par le propriétaire laissent subsister une marge d'interprétation. Cette marge a-t-elle été interprétée de façon définitive?**

Le propriétaire fixe ses objectifs stratégiques en concertation avec le Conseil d'administration des CFF pour une durée de quatre ans dans le cadre de Conventions sur les prestations. Outre les objectifs s'appliquant à l'ensemble du groupe (objectifs en matière de transports, principes pour la fourniture des prestations), ceux-ci fixent également l'orientation stratégique pour le transport des marchandises. Dans l'élaboration de leur stratégie, les CFF doivent respecter le cadre prescrit par le propriétaire.

Le CDF a comparé les objectifs fixés par le propriétaire pour les périodes 2003-2006 et 2007-2010. Pour les deux périodes, celui-ci exigeait de CFF Cargo un résultat équilibré, une première fois pour 2005 puis à nouveau pour 2007. Dans le domaine du trafic de marchandises par wagons complets, le propriétaire exige pour les deux périodes que l'offre couvre l'ensemble du territoire et qu'elle soit autofinancée. Pour le trafic de transit en revanche, on observe une évolution dans la manière dont le propriétaire formule ses objectifs stratégiques. Au vu de l'évolution des résultats de CFF Cargo, les objectifs stratégiques ont été formulés de façon plus explicite pour la période 2007-2010: CFF Cargo ne doit augmenter son volume de transport que si « les risques pris par l'entreprise restent supportables et si la rentabilité à long terme des prestations n'est pas menacée ».

Il ressort de la lecture des procès-verbaux des réunions du Conseil d'administration des CFF en 2007 qu'il y a eu un débat de fond sur l'objectif à poursuivre en matière de transfert modal et sur la hiérarchie à établir entre les objectifs. L'existence de ces discussions et le fait que les questions n'aient pas été tranchées donnent à penser que même le Conseil d'administration n'avait pas une compréhension univoque du mandat conféré à CFF Cargo par le propriétaire, et plus particulièrement de l'ordre de priorité à établir entre les objectifs en cas de conflit entre ceux-ci, et qu'il n'y a pas eu de vrai débat, ou en tous cas de débat conclusif, sur la question de savoir si les objectifs du propriétaire étaient réalisables. Apparemment, le Conseil d'administration jugeait les

conflits d'objectifs surmontables, ou a omis de les évoquer devant le propriétaire, se privant ainsi de la possibilité d'engager en temps opportun une discussion de fond sur le cadre prescrit par le propriétaire pour l'activité de CFF Cargo.

**Les rapports soumis par CFF Cargo au groupe sont fondés sur la comptabilité financière. Le groupe n'en a pas fait une lecture suffisamment critique.**

Tout en étant une filiale des CFF dotée de sa propre personnalité juridique, CFF Cargo est néanmoins gérée au sein du groupe comme une division. Le Conseil d'administration de CFF Cargo imposé par le droit des sociétés anonymes n'assume pas un rôle actif. Dans les faits, au plus haut niveau, ce sont le Conseil d'administration et la direction des CFF qui assument la direction de CFF Cargo.

Alors que, dans le domaine de la comptabilité financière, les normes comptables Swiss GAAP RPC établissent des règles claires et obligatoires tant au niveau du groupe que des divisions, pour la comptabilité d'entreprise, il n'existe pas de règles applicables au niveau du groupe. Il revient aux divisions de développer les leurs.

CFF Cargo s'acquitte de ses obligations de reporting à l'intention du groupe dans le respect des prescriptions. Le controlling financier dans le groupe CFF, y compris le reporting au sein du groupe, était jusqu'ici fondé sur la comptabilité financière. Il appartient aux divisions concernées de commenter les données. L'unité centrale des finances du groupe n'était ni tenue de prendre des initiatives ni tenue de procéder à un examen critique.

**Le groupe CFF est doté d'une gestion institutionnalisée du risque**

Tant le propriétaire que le Conseil d'administration sont tenus informés de la manière dont la direction des CFF évalue la situation des risques pour les CFF par l'instrument du Corporate Risk Report. Le CDF conclut que les destinataires du rapport ont été périodiquement informés de la situation chez CFF Cargo.

**1.2 Les instruments de pilotage opérationnels de l'entreprise, notamment la comptabilité d'entreprise de CFF Cargo**

**La valeur informative et la pertinence des instruments de pilotage opérationnels (y compris la comptabilité d'entreprise) doivent être améliorées. Alors que des concepts avaient été conçus pour remédier aux faiblesses des instruments de gestion, CFF Cargo n'a pas été capable de les appliquer complètement ni d'en respecter le calendrier. Dans la mesure où des solutions partielles ont été mises en œuvre, CFF Cargo disposait néanmoins (depuis 2005) d'un instrumentaire minimal pour le pilotage de son activité commerciale. Celui-ci a continué d'être amélioré au gré des expériences faites, mais, comme le montrent les rapports récents, il reste perfectible. L'examen mené par le CDF montre qu'outre les faiblesses de l'instrumentaire de pilotage opérationnel, des facteurs supplémentaires sont venus compliquer la direction et le pilotage de CFF Cargo.**

**Lors de la décision de déplacer les sites respectivement de fusionner les entreprises, le degré de développement et la valeur informative de la comptabilité d'entreprise n'ont joué qu'un rôle secondaire.**

### **Il subsiste une marge d'appréciation considérable dans l'élaboration des instruments de pilotage opérationnel**

Lors de l'appréciation des instruments de pilotage opérationnel, il faut savoir qu'aucune loi ne prescrit la forme qu'ils doivent prendre, pas même pour la comptabilité d'entreprise. C'est le Conseil d'administration et la direction qui les élaborent selon leur jugement. C'est ainsi que, dans la pratique, les avis divergent sur leur forme optimale. La discussion sur la forme à donner aux instruments de pilotage opérationnel applicables à CFF Cargo est également influencée par les exigences du nouveau CEO des CFF.

### **Divers facteurs rendent plus difficile le pilotage de CFF Cargo**

Outre les faiblesses de la comptabilité d'entreprise, le CDF a identifié d'autres facteurs dont l'accumulation explique en partie qu'il n'y ait pas eu de réactions aux développements des résultats dans le courant du premier semestre 2007, avant l'annonce des résultats de ce dernier. Ces facteurs ont compromis la transparence financière et le pilotage de CFF Cargo.

- **CFF Cargo s'est attelée à l'optimisation des instruments de gestion, mais sans mettre en œuvre les concepts correspondants selon le calendrier prévu**

Dès 2002, CFF Cargo avait identifié les faiblesses de ses instruments de pilotage, et dès 2003, elle avait développé des concepts afin d'optimiser ses instruments de gestion. Mais leur mise en œuvre a pris du retard, et seuls certains éléments ont été réalisés. De ce fait, CFF Cargo disposait d'un instrumentaire minimal pour le pilotage de son activité commerciale. Selon d'anciens responsables, qui en partie continuent à détenir des responsabilités à l'heure actuelle, cet instrumentaire suffisait aux besoins de la gestion. Certes ces instruments ont continué d'être développés et améliorés en permanence, mais ils restent perfectibles.

- **L'organisation en secteurs d'activité introduite au 1.1.2007 a été un obstacle supplémentaire pour la mise au point des instruments**

La constitution de secteurs d'activité a nécessité une adaptation des instruments de pilotage. Au départ, CFF Cargo avait prévu de coordonner l'optimisation des instruments de pilotage avec le contenu des secteurs d'activité et le calendrier de leur introduction. A la suggestion du Conseil d'administration, la refonte de l'organisation a cependant pris le pas sur l'adaptation des instruments de pilotage et a été introduite dès le 1er janvier 2007. Tant CFF Cargo que le groupe ont donc en toute conscience pris le risque d'un défaut de transparence passager lié à la nouvelle organisation. Aussi la planification et l'établissement du budget pour 2007 ont été effectués sur la base de l'ancienne structure, si bien qu'il manquait une base essentielle pour le transfert de la responsabilité des résultats et que les responsables des secteurs d'activités ne se reconnaissaient pas dans le budget.

■ **Les instruments de planification et de pilotage 2007 n'ont pas été mis en œuvre de façon optimale**

Lors du processus budgétaire 2007, il s'est avéré que le résultat équilibré exigé par le propriétaire était extrêmement ambitieux. Pour satisfaire ces attentes, des mesures dont la mise en œuvre était incertaine ont été inscrites au budget. Leur mise en œuvre n'a pas été suffisamment surveillée.

**Le pilotage financier de CFF Cargo est intervenu dans un environnement difficile**

Pour juger le pilotage financier de CFF Cargo dans son ensemble, il faut prendre en compte la forte influence de l'environnement. On retiendra notamment les facteurs suivants:

- L'évolution de CFF Cargo, ancienne régie fédérale devenue acteur économique sur un marché entièrement libéralisé, avec une concurrence intramodale et intermodale; le rôle de pionnier dans la promotion du rail pour le transport marchandises, et du transfert modal en général
- Le trafic marchandises, entreprise à risque et très exposée à la concurrence, avec un marché volatile et cyclique
- La difficulté d'évaluer correctement les effets de modifications des conditions cadres (p.ex. 40t/RPLP, réduction des subventions)
- Les conditions cadres prescrites par les objectifs stratégiques fixés par le propriétaire exercent une influence sur l'action de l'entreprise CFF Cargo. La direction de CFF Cargo se retrouve ainsi à devoir faire le grand écart entre ses décisions entrepreneuriales et les objectifs de la politique des transports
- S'agissant de la mise au point d'instruments de pilotage adéquats, il s'ajoute qu'il n'existe ni prescriptions objectives ni normes générales réglant l'activité commerciale de CFF Cargo, notamment dans le trafic international. En mettant au point ces instruments, CFF Cargo s'avançait donc en partie en terrain inconnu.

**Le processus de décision en vue du déplacement de sites, respectivement de la fusion d'entreprises, ne s'appuyait pas sur des informations tirées de la comptabilité d'entreprise**

Les décisions prises par la direction de déplacer un site ou de fusionner des entreprises revêtent une importance stratégique. La comptabilité d'entreprise, elle, est utilisée à des fins entièrement différentes et n'a joué qu'un rôle mineur dans le processus de décision. Les mesures décidées à propos des ateliers de Bellinzona ont été motivées en premier lieu en raison de leur productivité insuffisante, des arriérés de crédits d'investissements et des perspectives peu favorables pour le site. Un autre argument qui a moins été mis en avant est celui des surcapacités dans le domaine de la maintenance au sein de la division du trafic voyageurs. En abandonnant l'organisation par divisions dans le domaine de la maintenance (préconisée encore il y a peu), cela permet aux CFF de réaliser de notables gains de synergie.

### **1.3. Les subventions dans le domaine du trafic marchandises et les conditions-cadres**

#### **Le régime des subventions est complexe et pas très transparent**

La Confédération et les Cantons indemnisent les CFF pour les coûts d'exploitation planifiés non couverts de l'offre ferroviaire. Les fonds alimentent d'une part la construction, l'entretien et l'exploitation de l'infrastructure du trafic voyageurs et marchandises. Mais, parmi les bénéficiaires directs, figurent également les fournisseurs de prestations couvrant l'ensemble du territoire dans le domaine du trafic voyageur régional ou les opérateurs du trafic combiné. On trouvera au chapitre 7.1. une synthèse sur les principaux flux financiers entre la Confédération et le secteur des transports.

#### **La réforme des chemins de fer est une réussite dans l'ensemble, mais non exempte de risques**

La réforme des chemins de fer comprend une séparation comptable et organisationnelle entre l'infrastructure et le trafic, l'introduction du principe de la commande pour les indemnités d'exploitation, la règle du libre accès au réseau, ainsi que la libéralisation du trafic marchandises ferroviaire.

La libéralisation a été introduite avec succès et a conduit à des concentrations sur le marché. Les gains de productivité qui en ont découlé par rapport à la concurrence de la route sont un élément clé du succès du transfert modal. Rétrospectivement, la question se pose néanmoins de savoir si les CFF étaient suffisamment préparés pour faire ce pas.

Les concentrations comportent également des risques. Un marché monopolistique des transports ferroviaires serait une menace supplémentaire pour la réalisation de l'objectif du transfert modal. Cet objectif est-il atteignable sans la participation au marché d'un acteur comme CFF Cargo? La question reste posée. Pour CFF Cargo, ce sera sans doute la traversée du désert en attendant l'ouverture du tunnel de base du Gothard. C'est pourquoi le CDF recommande que les autorités politiques et administratives examinent l'opportunité d'un soutien à apporter à CFF Cargo, en principe jusqu'à cette date, dans l'intérêt de la politique de transfert modal.

#### **Pour l'essentiel, le régime des subventions produit les bonnes incitations**

Les principaux instruments donnent une image positive. Il n'est cependant pas possible de quantifier isolément l'effet de chaque instrument sur le transfert.

- Ainsi, avec la RPLP, le nombre de passages de poids lourds traversant les Alpes a reculé de 16% entre l'année de référence 2000 et 2006, et de 10% jusqu'en 2007. Des évaluations plus récentes partent du principe qu'en l'absence de mesures supplémentaires, l'objectif du transfert de 650'000 passages de poids lourds à travers les Alpes ne sera pas atteint en 2009.
- La modernisation de l'infrastructure permet aux tractionnaires de produire à meilleur coût grâce à une optimisation de la rotation du matériel roulant et à une gestion plus économique du personnel. Une amélioration majeure avec des prix véritablement concurrentiels ne pourra cependant être atteinte qu'au mieux avec la mise en exploitation du tunnel de base du Gothard.

- Le subventionnement du trafic combiné est la principale mesure d'appui en vue du transfert modal. Le CDF recommande de renforcer les mesures incitatives et de les canaliser de façon à en faire bénéficier l'opérateur et non l'infrastructure.
- La Convention sur les prestations passée avec les CFF et les Entreprises de transport concessionnées prévoit de financer l'exploitation et une partie des investissements. Le controlling de la Convention sur les prestations conclu avec les entreprises de transport est difficile à assurer. La transparence des flux financiers entre infrastructure et exploitation est limitée.

En principe, les subventions font l'objet d'un contrôle régulier de la part de l'Administration fédérale des finances et de l'Office fédéral des transports. Le CDF soutient la position exprimée par le Conseil fédéral, selon laquelle le régime des subventions doit être évalué dans le cadre du financement des voies de raccordement, car c'est là que peuvent se présenter des « effets d'aubaine ».

#### **Le bien-fondé de certaines subventions doit être remis en question**

Les subventions versées au gestionnaire d'infrastructure et que celui-ci répercute sur l'opérateur sous forme de compensation par le biais de prix réduits (coût partiel) réduisent la transparence, compliquent la tâche de l'Office fédéral des transports lors du controlling et restreignent la possibilité d'en faire bénéficier les destinataires de façon ciblée. Une solution avec des gestionnaires d'infrastructure indépendants, une compensation du coût intégral et le subventionnement des opérateurs fait naître des inquiétudes quant à d'éventuelles pertes de sécurité, d'efficacité et d'efficacités. Cependant, ni les aspects positifs potentiels, ni les effets négatifs envisageables n'ont encore été étudiés de façon complète. C'est pourquoi le CDF recommande de réaliser une évaluation, avec une analyse minutieuse des effets d'une séparation plus poussée entre infrastructure et exploitation, en termes de transparence des flux financiers et de gestion de transport, de même que d'efficacité, d'efficacités et de sécurité des entreprises ferroviaires, pour que le débat de fond puisse s'appuyer sur un ensemble de données fiables.

**Texte original en allemand**