

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



Fonds d'infrastructure ferroviaire

Rapport détaillé sur la révision des comptes 2021




Office fédéral des transports

Table des matières

1	Management Summary	3
2	Exécution et résultats de l'audit	4
3	Constatations sur l'établissement des comptes annuels	7
4	Systeme de contrôle interne.....	9
5	Suivi des recommandations émises lors des précédentes audits	10
6	Autres constatations et communications	12

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 2021.

Thème	Statut
Exécution et résultats principaux de l'audit Le CDF a mené les travaux d'audit comme prévu. Le 11 avril 2022, il a délivré l'attestation correspondante, sans formuler ni réserve ni remarque particulière sur les comptes annuels 2021. 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).	
Qualité de l'établissement des comptes La clôture annuelle des comptes 2021 a été établie conformément à la loi sur le fonds de financement de l'infrastructure ferroviaire (RS 742.140). Les remarques concernant la comptabilité et l'établissement des comptes figurent au chapitre 3.	
Constatations sur le système de contrôle interne (SCI) Le CDF a confirmé l'existence du SCI, dans son attestation du 11 avril 2022. Ses explications concernant le SCI figurent au chapitre 4. Le chapitre 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 2021.

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 2021 du fonds de financement de l'infrastructure ferroviaire (fonds d'infrastructure ferroviaire, FIF) conformément à la 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 (LCF, 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 (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, de la loi sur le fonds de financement de l'infrastructure ferroviaire (LFIF, RS 742.149). L'établissement des comptes 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 21 mars et le 1^{er} avril 2022. Le CDF a pu procéder à ses travaux comme prévu. L'audit a été réalisé par Mesdames Christine Neuhaus (révisseuse responsable) et Véronique Vogel. L'audit des comptes 2021 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 l'organe de révision interne de l'Office fédéral des transports (OFT). Il a été renoncé à une révision intermédiaire.

Le CDF a émis son attestation datée du 11 avril 2022 sur les comptes 2021 sans émettre de réserve 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 7 avril 2022. 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 que le responsable de la révision interne. Le CDF était représenté par le responsable de mandat, par la responsable de la supervision du mandat 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 de l'OFT 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

La réalisation de contrôles compensatoires reste nécessaire, faute de séparation systématique des fonctions (petit cercle de personnes) et d'interface automatisée entre la base de données « Répertoire des entreprises de transport » (répertoire ET) et SAP, respectivement la gestion des contrats de l'administration fédérale (VM Bund).

Approche de l'audit

Suivi du processus au moyen d'interviews et de 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 VM Bund 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 VM Bund, 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 VM Bund (section Grands projets), respectivement les engagements/paiements des interfaces SAP (éléments des fournisseurs de services de paiement) a eu lieu deux fois en 2021. Les écarts constatés à cette occasion ont été tirés au clair et documentés en conséquence. La documentation relative au premier contrôle effectué n'était cependant plus disponible au moment de l'audit. Elle devrait être conservée à l'avenir pour pouvoir suivre les travaux effectués.

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

Avec 2965 millions de francs (brut), les investissements consentis pour le maintien de la qualité de l'infrastructure ont été inférieurs de près de 233 millions de francs (- 7,3 %) au montant budgétisé.

Évaluation des risques

Les écarts affichés par rapport au budget peuvent 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 fait que la valeur planifiée en 2021 pour le maintien de la qualité de l'infrastructure n'ait pas été atteinte est dû en grande partie à des retards dans le renouvellement de l'infrastructure ferroviaire du côté des CFF, de BLS Netz SA et de Regionalverkehr Bern-Solothurn SA. D'autre part, dans le supplément IIa au budget, 104 millions de francs ont été transférés du maintien de la qualité de l'infrastructure vers les dépenses d'exploitation et d'entretien afin de répondre aux besoins supplémentaires liés au COVID-19 dans ce domaine.

Depuis la mise en service de l'application Webinterface Données Infrastructure (WDI), cet instrument améliore les échanges d'informations. La transparence ainsi accrue ne résout pourtant pas le problème de la précision des estimations. En effet, les gestionnaires d'infrastructure 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 encore un 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 les plus importants de la comptabilité et de l'établissement des comptes, le CDF fait les observations suivantes :

3.1 Avance de la Confédération

Total selon le bilan 6577 millions de francs

État de fait

Le FIF a reçu des avances de la Confédération à hauteur de 6,6 milliards de francs (au 31 décembre 2021). Son endettement a diminué de 753 millions de francs par rapport à l'année précédente. Le remboursement est réglé dans la LFIF. En vertu de la loi, le FIF doit 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 intérêts et au remboursement intégral de ses dettes à compter du 1^{er} janvier 2019. L'art. 11 réglant cette question a été modifié exceptionnellement pour la clôture des comptes de 2020 en raison de la pandémie de COVID-19. Il a été renoncé à un remboursement du prêt 2020 et un prêt supplémentaire de 150 millions de francs a été accordé pour couvrir les besoins financiers supplémentaires attendus. Pour la clôture 2021, les dispositions légales initiales sont de nouveau déterminantes.

Conclusion

Le remboursement de l'avance en 2021 a été effectué correctement, conformément aux dispositions légales.

3.2 Recettes affectées

Total selon le compte de résultat 2809 millions de francs

État de fait

La pandémie de COVID-19 a entraîné une hausse des dépenses du FIF. Les recettes de l'impôt sur les huiles minérales sont inférieures tant au budget qu'à l'exercice précédent. Comme en 2020, le Parlement a décidé, par la voie du supplément IIa au budget, d'injecter dans le fonds les moyens de la RPLP, soit 233 millions de francs, prévu initialement pour le budget ordinaire de la Confédération. Ainsi, le FIF a reçu cette fois encore le montant maximum prévu par la loi, soit deux tiers du produit net de la RPLP.

Conclusion

Le supplément IIa a pu atténuer les effets de la pandémie sur le FIF. Les apports de la RPLP effectués à hauteur de 1051 millions de francs correspondent aux prescriptions légales.

3.3 Engagement conditionnel des CFF

Total selon les engagements conditionnels 0 million 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. Lors de l'exercice 2020, le cas a pu être traité par l'OFT. En raison de l'absence de base juridique permettant de donner suite à la revendication du FIF portant sur 110 millions, un engagement conditionnel équivalent a été constitué dans les comptes annuels 2020 du FIF. Au cours de l'exercice 2021, cette situation a pu être réglée et l'engagement conditionnel dissous. Le FIF n'a pas eu à supporter de coûts à cet égard.

Conclusion

La dissolution du passif éventuel a été effectuée correctement.

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 Norme d'audit suisse (NAS) 890.

Comme mentionné au chapitre 3.1 de son concept 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 2021. 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 l'organe de révision interne de l'OFT d'auditer les contrôles informatiques généraux (*IT General Controls*, ITGC) de l'OFT en tant qu'unité administrative de la Confédération. 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 majeure.

5 Résumé des différences apparues lors de l'audit

Le CDF estime qu'une différence d'audit est significative lorsqu'elle dépasse le montant de 4,7 millions de francs [seuil d'erreur tolérable]. L'incidence de l'écart d'audit sur la compréhension des états financiers est jugée significative lorsqu'elle dépasse, en cumulé, le montant de 35 millions de francs [seuil de signification global].

Des inexactitudes dans la présentation, y compris des omissions, sont considérées comme graves lorsqu'elles sont susceptibles, prises isolément ou dans leur ensemble, de susciter une fausse impression chez le lecteur du bilan.

L'audit n'a pas donné lieu à des différences corrigées ou non corrigées.

6 Suivi des recommandations émises lors d'audits antérieurs

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

6.1 Recommandations en suspens

La recommandation exposée ci-après n'avait pas encore été mise en œuvre lors de l'audit des comptes annuels 2021. Elle figure toujours comme étant en suspens dans le système TM+.

Prêts non transférés

Les livres de l'OFT, respectivement de l'Office fédéral des routes (OFROU) contiennent encore divers investissements dans l'infrastructure ferroviaire antérieurs à la création du FIF faisant l'objet de prêts conditionnellement remboursables (pour un montant brut d'environ 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 avant 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), à l'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.

Sous la conduite de l'AFF, le message relatif aux réformes structurelles a été mis en route pour modifier la loi. Il prévoit une adaptation de l'art. 10 LFIF. Le Conseil fédéral a approuvé ce message le 26 août 2020 et le Parlement en mai 2021. La loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Les prêts seront transférés dans le FIF en 2022 et comptabilisés en conséquence.

7 Autres constatations et communications

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

7.1 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 avec la direction du fonds 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 2021.

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 avec la direction de fonds 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 2021.

7.2 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 2021 ont ainsi fait l'objet d'une analyse des données. Les résultats ont été analysés par l'équipe de révision.

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

7.3 Transactions extraordinaires ou importantes avec des personnes proches

Le FIF constitue un compte spécial du compte d'État. Sur la base de ses contrôles, le CDF conclut à l'absence de toute transaction extraordinaire avec des personnes proches.

7.4 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. Aucun événement essentiel n'est à prendre en compte.

7.5 Utilisation des travaux des auditeurs internes

Conformément aux exigences de la NAS 610 Utilisation des travaux des auditeurs internes, le CDF a été informé des travaux de l'organe de 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. Dans le cadre de la NAS 610, le CDF a pu s'appuyer sur les résultats de la révision interne de l'OFT pour effectuer son contrôle.

7.6 Difficultés rencontrées lors de l'audit

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

Berne, le 11 avril 2022

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

Annexe 1 : Bases juridiques

Textes juridiques

Loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC, RS 611.0)

Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC, RS 611.01)

Loi du 21 juin 2013 sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (LFIF, RS 742.140)

Directives

Directive de l'AFF du 8 novembre 2021 concernant la clôture des comptes 2021

Directives et instructions relatives à la gestion budgétaire et comptable de la Confédération (MGB+TC)
