

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 2022

Office fédéral des transports

Table des matières

1	Management Summary	3
2	Exécution et résultats de l'audit	4
3	Constatations sur la comptabilité et l'établissement des comptes	7
4	Résumé des différences apparues lors de l'audit	9
5	Système de contrôle interne	10
6	Suivi des recommandations émises lors d'audits antérieurs	11
7	Autres constatations et points à communiquer	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 2022.

Thème	Statut
Exécution et résultats principaux de l'audit <p>Le CDF a mené les travaux d'audit comme prévu. Il a délivré l'attestation correspondante le 17 avril 2023, sans formuler ni réserve ni remarque particulière sur les comptes annuels 2022 qu'il a audités. Il recommande d'approuver ces comptes.</p> <p>Le CDF a abordé tous les points importants et les constatations essentielles découlant de son audit des comptes annuels avec la direction (voir chapitres 2 et 7).</p>	
Qualité de l'établissement des comptes <p>La clôture annuelle des comptes a été établie conformément à la Loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (RS 742.140).</p> <p>Les remarques concernant l'établissement des comptes figurent au chapitre 3. Les différences apparues lors de l'audit sont résumées au chapitre 4.</p>	
Constatations sur le système de contrôle interne (SCI) <p>Le CDF a confirmé l'existence du SCI dans son attestation du 17 avril 2023. Les lacunes importantes et les potentiels d'amélioration concernant le SCI figurent au chapitre 5. Le chapitre 6 dresse le bilan de la mise en œuvre des recommandations des audits antérieurs.</p>	

Résumé des principales constatations faites lors de l'audit des comptes annuels 2022

Légende :



Il existe une lacune importante. Le [conseil d'administration] doit prendre les mesures nécessaires.



Il existe un potentiel d'amélioration. Des mesures doivent être prises par le [conseil d'administration].



Les résultats sont conformes aux attentes du CDF. Aucune mesure n'est nécessaire.

2 Exécution et résultats de l'audit

Le CDF a audité les comptes annuels 2022 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 suisses d'audit des états financiers (NA-CH). 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 (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. L'établissement des comptes du fonds est régi 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.

Les travaux se sont déroulés entre le 20 et le 31 mars 2023. Le CDF a pu procéder à ses travaux comme prévu. L'audit a été réalisé par Mesdames Christine Neuhaus (responsable de la révision) et Véronique Vogel. L'audit des comptes 2022 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). Aucune révision intermédiaire n'a été effectuée.

Le CDF a émis son attestation sur les comptes 2022, datée du 17 avril 2023, sans 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 5 avril 2023. Les participants étaient, du côté de l'OFT, le directeur, le responsable des finances / gestionnaire du FIF, des collaborateurs du FIF, le responsable suppléant de l'organe de révision interne ainsi qu'un collaborateur de cet organe. Le CDF était représenté par le responsable de mandat, la responsable de la supervision du mandat et la responsable de la révision.

Le CDF remercie toutes les personnes ayant participé à l'audit pour leur disponibilité, ainsi que pour la collaboration agréable 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), d'une part, et SAP ou la gestion des contrats de l'administration fédérale (VM Bund), d'autre part.

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. La comparaison entre les conventions sur les prestations du répertoire ET (section Réseau ferré) et VM Bund (section Grands projets) ou les engagements/paiements des interfaces SAP (éléments des fournisseurs de services de paiement) a eu lieu deux fois en 2022. Les écarts constatés à cette occasion ont été tirés au clair et documentés en conséquence.

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

Avec 3101 millions de francs (brut), les investissements consentis pour le maintien de la qualité de l'infrastructure ont été inférieurs de quelque 96 millions de francs (- 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.

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 comparés à ceux figurant sur les attestations de tiers demandées aux GI.

Résultat de l'audit

L'écart par rapport au budget 2022 est dû au report de projets. BLS Netz SA, Chemin de fer rhétique SA et Transports publics fribourgeois Infrastructure SA, en particulier, enregistrent des dépenses inférieures aux montants budgétisés, tandis que les dépenses des CFF sont supérieures à celles inscrites au budget.

Depuis sa mise en service, l'application Webinterface Données Infrastructure (WDI) améliore les échanges d'informations. La transparence ainsi accrue ne résout pourtant pas le problème de la précision des estimations liées à l'avancement des projets d'investissement des GI. En effet, les GI accordent toute leur attention aux conventions de prestations (quadiennales) et moins aux crédits budgétaires annuels, qui eux sont déterminants pour le FIF.

2.3 Fraudes

La norme ISA-CH 240 traite des obligations de l'auditeur en matière de fraude lors d'un audit des états financiers. Des procédures d'audit doivent impérativement être mises en œuvre dans ce domaine.

Évaluation des risques

Le contournement des contrôles par la direction constitue un risque important.

Approche de l'audit

Les analyses du CDF concernant les fraudes et les erreurs qui y sont liées se fondent notamment sur des entretiens avec la direction du fonds, des procédures d'audit inopinées et des analyses des écritures comptables.

Résultat de l'audit

Le CDF n'a pas eu connaissance de faits importants concernant des actes délictueux ou des fraudes pouvant donner lieu à des anomalies significatives dans les comptes annuels 2022.

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 analyses du CDF visent à évaluer si les estimations comptables et les informations fournies dans les états financiers sont plausibles dans le cadre des principes relatifs à l'établissement des comptes. Les constatations relatives aux estimations significatives figurent dans les chapitres ci-après.

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

3.1 Avance de la Confédération

Total selon le bilan 5821 millions de francs

État de fait

Le FIF a reçu des avances de la Confédération à hauteur de 5,8 milliards de francs (au 31 décembre 2022). Son endettement a diminué de 750 millions de francs par rapport à l'année précédente. Le remboursement est réglé dans la LFIF. En vertu de cette loi, le FIF doit, à compter du 1^{er} janvier 2019, consacrer chaque année aux intérêts et au remboursement intégral de ses dettes 50 % des apports affectés provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) ainsi que les ressources provenant de l'impôt sur les huiles minérales. 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. À compter de la clôture 2021, les dispositions légales initiales sont de nouveau déterminantes.

Conclusion

Le remboursement de l'avance en 2022 a été effectué correctement, conformément aux dispositions légales.

3.2 Recettes affectées

Total selon le compte de résultat 2863 millions de francs

État de fait

En 2020, le Parlement a décidé d'injecter dans le fonds les moyens de la RPLP, soit 233 millions de francs, prévus initialement pour le budget ordinaire de la Confédération, afin d'atténuer les conséquences de la hausse des dépenses du FIF en raison de la pandémie de COVID-19. Il en a fait de même en 2021 et 2022. Ainsi, le FIF a reçu depuis 2020 le montant maximum prévu par la loi, soit deux tiers du produit net de la RPLP. Le budget 2023 prévoit à nouveau le versement au FIF en 2023 du montant maximum possible provenant de la RPLP.

Conclusion

Les apports de la RPLP effectués, de 1046 millions de francs, correspondent à 65 % du produit net de la RPLP et sont donc conformes aux bases légales.

3.3 Attestations de solde des gestionnaires d'infrastructure

État de fait

Pour contrôler les prêts conditionnellement remboursables, les indemnités d'exploitation, les contributions d'investissement (maintien de la qualité de l'infrastructure) et les contributions destinées à l'aménagement, l'organe de révision interne de l'OFT demande chaque année aux gestionnaires d'infrastructure (GI) de fournir des attestations de solde au 31 décembre. Une attestation a été demandée à tous les GI pour la clôture 2022.

À une exception près, toutes les attestations ont été fournies pour la date de révision. Une différence insignifiante a été relevée pour une attestation ; elle a pu être tirée au clair. Les montants figurant dans la comptabilité du FIF sont inscrits correctement chez ces GI.

L'attestation de solde de la Compagnie du chemin de fer Lausanne-Echallens-Bercher (LEB) a été remise au cours de l'audit. Une différence de quelque 59 millions de francs a été relevée pour les prêts conditionnellement remboursables. L'attestation de la LEB fait état de prêts inférieurs d'environ 59 millions de francs au montant inscrit dans la comptabilité du FIF. Or les valeurs comptabilisées dans le FIF se fondent en principe sur les soldes annoncés au FIF par les GI au 31 décembre.

Conclusion

À part pour la LEB, tous les prêts et contributions aux GI correspondent à l'attestation de solde pertinente.

La différence entre la LEB et le FIF a pu être clarifiée dans le cadre de l'audit. Les valeurs inscrites au bilan du FIF sont correctes. Le FIF doit encore régler définitivement la question avec la LEB, afin que celle-ci confirme à nouveau les montants corrects à l'avenir.

4 Résumé des différences apparues lors de l'audit

Le CDF estime qu'une différence est significative lorsqu'elle dépasse le montant de 4,4 millions de francs. Les différences révélées par l'audit sont considérées comme ayant une influence significative sur la compréhension des états financiers lorsque, cumulées, elles dépassent le montant de 33,2 millions de francs.

Les anomalies, y compris les omissions, sont considérées comme significatives lorsqu'il est raisonnable de s'attendre à ce que, prises individuellement ou en cumulé, elles puissent influencer les décisions économiques que les utilisateurs des états financiers prennent en se fondant sur ceux-ci.

L'audit n'a pas mis en évidence de différences corrigées ou non corrigées.

5 Système de contrôle interne

5.1 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 système de contrôle interne (SCI) défini selon les prescriptions de la direction et conforme à la NAS-CH 890.

Comme mentionné au chapitre 3.1 du plan d'audit du FIF daté du 9 novembre 2017, l'organe de 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, l'organe de révision interne de l'OFT a examiné le SCI du FIF. Dans son rapport du 9 décembre 2022, il a délivré une opinion positive sur l'existence d'un SCI au sein du FIF et sur son efficacité. Le CDF peut attester cette évaluation, sur la base de ses propres interviews et de la documentation consultée.

5.2 Contrôles informatiques généraux selon la NAS-CH 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 (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.

6 Suivi des recommandations émises lors d'audits antérieurs

Le CDF a vérifié l'état des travaux de mise en œuvre des recommandations d'audits antérieurs. Une seule recommandation émise au cours des années précédentes était encore en suspens. Elle a été mise en œuvre en 2022 et est ainsi liquidée.

6.1 Recommandation mise en œuvre

La recommandation suivante a été mise en œuvre depuis le dernier audit des comptes annuels.

Prêts non transférés

Les livres de l'OFT et de l'Office fédéral des routes (OFROU) contenaient encore divers investissements dans l'infrastructure ferroviaire qui étaient antérieurs à la création du FIF et faisaient 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 n'avaient pas pu être transférés au FIF, en raison d'une lacune juridique (art. 10, al. 2, LFIF). Par conséquent, les éventuels remboursements ne pouvaient pas revenir au FIF, alors même qu'il s'agissait à l'origine d'investissements dans l'infrastructure ferroviaire. Le CDF a recommandé de procéder à la mise en œuvre lors de la prochaine révision de la LFIF.

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

7 Autres constatations et points à communiquer

Ce chapitre aborde les autres constatations et les points à communiquer conformément à la norme ISA-CH 260.

7.1 Non-respect des textes législatifs et réglementaires

La norme ISA-CH 250 traite de l'obligation incombant à l'auditeur de prendre en considération les textes législatifs et réglementaires dans un audit des états financiers. Les analyses du CDF concernant le non-respect des textes législatifs et réglementaires conformément à la norme ISA-CH 250 se fondent sur des entretiens avec la direction du fonds et d'autres procédures d'audit. Le CDF n'a pas identifié d'anomalies significatives dans les comptes annuels 2022 résultant du non-respect des textes législatifs et réglementaires.

7.2 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.

7.3 Événements importants survenus après la date de clôture du bilan

Conformément aux exigences de la norme ISA-CH 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 état de fait n'est à prendre en compte.

7.4 Utilisation des travaux d'autres réviseurs ou experts

Révision interne

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 l'ISA-CH 610, le CDF a pu s'appuyer sur les résultats de l'organe de révision interne de l'OFT pour effectuer son contrôle.

7.5 Difficultés rencontrées lors de l'audit

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

Berne, le 28 avril 2023

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

Carole Balli
Experte-révisseuse agréée

Christine Neuhaus
Experte-révisseuse agréée

Annexe 1 : Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
CDF	Contrôle fédéral des finances
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
GI	Gestionnaire d'infrastructure
ITGC	IT General Controls (contrôles informatiques généraux)
LEB	Compagnie du chemin de fer Lausanne-Echallens-Bercher
LFC	Loi sur les finances
LFIF	Loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire
NA-CH	Normes suisses d'audit des états financiers
OFROU	Office fédéral des routes
OFT	Office fédéral des transports
RI	Révision interne
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
SCI	Système de contrôle interne
VM Bund	Gestion des contrats de l'administration fédérale

Annexe 2 : 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 1^{er} novembre 2022 concernant la clôture des comptes 2022

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

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).