



Fonds d'infrastructure ferroviaire

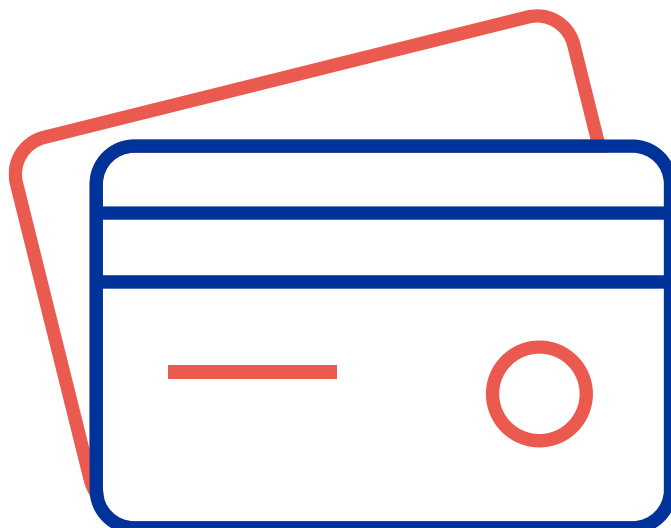
Rapport détaillé sur la révision des comptes 2023

Office fédéral des transports

CDF-23700

PRISES DE POSITION INCLUSES

08.04.2024



INFORMATIONS SUR LE DOCUMENT

ADRESSE DE COMMANDE

BESTELLADRESSE
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE
ORDERING ADDRESS

Contrôle fédéral des finances (CDF)
Monbijoustrasse 45
3003 Berne
Suisse

NUMÉRO DE COMMANDE

BESTELLNUMMER
NUMERO DI ORDINAZIONE
ORDERING NUMBER

802.23700

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS

ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI
ADDITIONAL INFORMATION

www.efk.admin.ch/fr
info@efk.admin.ch
+ 41 58 463 11 11

REPRODUCTION

ABDRUCK
RIPRODUZIONE
REPRINT

Autorisée (merci de mentionner la source)
Gestattet (mit Quellenvermerk)
Autorizzata (indicare la fonte)
Authorized (please mention source)

PRIORITÉS DES RECOMMANDATIONS

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles).

Constituent des risques, notamment, les projets non rentables, le non-respect de la légalité ou de la régularité, la responsabilité engagée et tout ce qui peut porter atteinte à la réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi évalués. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

TABLE DES MATIÈRES

1	Résumé exécutif.....	4
2	Exécution et résultats de l'audit	5
2.1	Planification à long terme du FIF	5
2.2	Gestion de la convention sur les prestations de maintien de la qualité de l'infrastructure.....	6
2.3	Fraudes.....	7
3	Constatations sur la comptabilité et l'établissement des comptes	8
3.1	Avance de la Confédération	8
3.2	Recettes affectées et apports provenant du budget général de la Confédération	8
4	Résumé des différences mises en lumière par l'audit.....	10
5	Système de contrôle interne	11
5.1	Contrôle de l'existence du SCI	11
5.2	Contrôles informatiques généraux selon la NAS-CH 890.....	11
6	Suivi des recommandations émises lors d'audits antérieurs.....	12
7	Autres constatations et points à communiquer.....	13
7.1	Non-respect des textes législatifs et réglementaires	13
7.2	Transactions extraordinaires ou importantes avec des personnes proches	13
7.3	Événements importants survenus après la date de clôture du bilan	13
7.4	Utilisation des travaux d'autres réviseurs ou experts	13
7.5	Difficultés rencontrées lors de l'audit	13
	Annexe 1 – Bases légales.....	14
	Annexe 2 – Abréviations.....	15




1 RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le tableau ci-après résume les principales constatations faites par le Contrôle fédéral des finances (CDF) lors de l'audit des comptes 2023.

Thème	Statut
Exécution et résultats principaux de l'audit Le CDF a mené les travaux d'audit comme prévu. Il a délivré l'attestation correspondante le 8 avril 2024, sans formuler ni réserve ni remarque particulière sur les comptes annuels 2023, qu'il recommande d'approuver. Le CDF a abordé avec les personnes compétentes tous les points importants et les constatations essentielles découlant de son audit des comptes annuels (voir chap. 2 et 7).	●
Qualité de l'établissement des comptes La clôture annuelle des comptes a été établie conformément à la loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (RS 742.140). Les remarques concernant 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 8 avril 2024. Ses constatations concernant le SCI figurent au chapitre 5.	●

Résumé des principales constatations faites lors de l'audit des comptes annuels 2023

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 correspondent aux attentes du CDF. Il n'y a pas ou peu de potentiel d'amélioration.

2 EXÉCUTION ET RÉSULTATS DE L'AUDIT

Le CDF a audité les comptes annuels 2023 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.

Selon 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, la fonction de surveillance en la matière revenant à l'Office fédéral des transports (OFT). 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 18 mars et le 8 avril 2024. Le CDF a pu procéder à ses travaux comme prévu. L'audit a été réalisé par Madame Christine Neuhaus (responsable de la révision) et Monsieur Dieter Lüthi. L'audit des comptes 2023 n'a donné lieu qu'à des vérifications ponctuelles du SCI, car le CDF s'appuie sur les vérifications du SCI réalisées par l'organe de révision interne de l'OFT. Aucune révision intermédiaire n'a été effectuée.

Le CDF a émis son attestation sur les comptes 2023, datée du 8 avril 2024, 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.

La discussion finale a eu lieu le 5 avril 2024. Les participants étaient, du côté de l'OFT, le directeur, le responsable des finances / gestionnaire du FIF et le responsable de l'organe de révision interne. Le CDF était représenté par 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 Planification à long terme du FIF

Le FIF établit une planification à long terme en vue d'évaluer les recettes et les sorties de fonds à venir. Sont également présentés dans ce cadre le plan de remboursement à la Confédération de l'avance accordée et l'évolution des réserves du FIF.

Évaluation des risques

Un futur excédent de dépenses pourrait conduire le FIF à s'endetter à nouveau ou à réduire les dépenses destinées à l'aménagement et au maintien de la qualité.

Approche de l'audit

Examen critique de la planification à long terme et entretiens.

Q RÉSULTAT DE L'AUDIT

La planification à long terme en vigueur porte sur la période s'étendant jusqu'en 2044. Les valeurs pour les années 2025 à 2028 se basent sur les conventions de prestations (CP) 2025 à 2028. Pour les années 2029 et suivantes, seules des valeurs prévisionnelles sont utilisées.

À partir de 2025, moins de fonds provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) viendront alimenter le FIF. Leur recul s'explique, d'une part, par les mesures d'économie décidées par la Confédération et, d'autre part, par la compensation des nouvelles subventions octroyées par l'OFT dans le domaine du fret ferroviaire. Il en résulte une diminution des recettes du FIF. De plus, les gestionnaires d'infrastructure (GI) ont sollicité, pour les années 2025 à 2028, environ 1 milliard de francs supplémentaires au titre du maintien de la qualité, le plafond des dépenses prévu pour les CP de 2025 à 2028 s'élevant à 16,4 milliards de francs. Selon les prévisions actuelles, il en résultera, après remboursement de l'avance prévu par la loi, une diminution des réserves du FIF (état au 31 décembre 2023 : 1599 millions de francs). Le FIF estime que ses réserves seront totalement épuisées fin 2029. La planification actuelle tient compte uniquement des étapes d'aménagement 2025 et 2035, le Parlement n'en ayant pas encore adopté d'autres. Ces dernières engendreront de nouvelles sorties de fonds.

Dans le même temps que l'audit était mené, le Parlement examinait le message du 15 septembre 2023 relatif à la modification de la loi sur les chemins de fer fédéraux (financement durable des CFF). Cette modification prévoit notamment que les apports issus de la RPLP ne pourront être réduits que si le FIF dispose d'une réserve de 300 millions de francs au minimum.

Au moment de l'audit, le FIF organisait des réunions de travail relatives à la planification à long terme. De ce fait, les mesures que le FIF devra prendre si les réserves n'atteignent pas le seuil défini et les modalités d'application de la future disposition légale ne sont pas encore définies.

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

D'un montant de 3142 millions de francs (brut) en 2023, les investissements consentis pour le maintien de la qualité de l'infrastructure ont été inférieurs de quelque 41 millions (- 1,4 %) au montant budgétisé (rallonge sollicitée par la voie du deuxième supplément au budget comprise).

Évaluation des risques

Les écarts affichés par rapport au budget et aux crédits supplémentaires peuvent aboutir à une mauvaise allocation des ressources, et par conséquent à un nouvel endettement non conforme à la loi. Une sous-utilisation des fonds alloués pourrait également entraîner un retard dans le maintien de la qualité de l'infrastructure ferroviaire.

Approche de l'audit

Une comparaison analytique entre les comptes et le budget a été effectuée par les 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.

Q RÉSULTAT DE L'AUDIT

La sous-utilisation des ressources par rapport au budget 2023 est due à des reports de projets. Les sociétés BLS Réseau SA, Compagnie du chemin de fer Lausanne–Échallens–Bercher SA et Matterhorn Gotthard Infrastruktur SA, en particulier, enregistrent des dépenses inférieures aux montants budgétés, tandis que les dépenses des CFF sont supérieures à celles inscrites au budget.

Depuis sa mise en service en 2018, l'application Webinterface Données Infrastructure (WDI) améliore les échanges d'informations entre le FIF et les GI. 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, ces derniers accordent leur attention surtout aux conventions de prestations (quadriennales) et moins aux crédits budgétaires annuels, qui eux sont déterminants pour le FIF. Les difficultés sont liées aux créneaux disponibles pour la réalisation de travaux ainsi qu'à la disponibilité limitée des ressources requises par les GI en matériel et en personnel. Les divergences entre la planification quadriennale des GI et la planification annuelle du FIF entraînent les écarts budgétaires (tant négatifs que positifs) mentionnés.

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.

Q 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 2023.

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

en millions de francs	2022	2023	Différence	Diff. en %
Avance de la Confédération	5827	5102	726	12,5

Le FIF a reçu une avance de la Confédération à hauteur de 5,1 milliards de francs (au 31 décembre 2023). Son endettement a diminué de 726 millions de francs par rapport à l'année précédente. Le remboursement est réglé dans la LFIF. Selon 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 RPLP ainsi que les ressources provenant de l'impôt sur les huiles minérales.

Q CONCLUSION

Le remboursement de l'avance en 2023 a été effectué conformément aux dispositions légales.

Il dépasse cependant le niveau dû, car l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) avait surestimé, lors du calcul initial effectué dans le cadre de la clôture des comptes, de 1 million de francs la part du FIF dans les recettes de l'impôt sur les huiles minérales. Alors que le montant inscrit au titre des revenus a été corrigé, le montant versé en trop au titre du remboursement de l'avance n'a pas été rétrocédé, eu égard à sa faible importance. De l'avis du CDF, cette manière de procéder est correcte.

3.2 Recettes affectées et apports provenant du budget général de la Confédération

en millions de francs	2022	2023	Différence	Diff. en %
Total des recettes	5606	5730	124	2,2 %
Recettes affectées	2864	2855	- 8	- 0,3 %
Taxe sur la valeur ajoutée	714	713	- 1	- 0,1 %
Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations	1046	1007	- 39	- 3,7 %
Impôt sur les huiles minérales	270	262	- 8	- 3,0 %
Contributions des cantons	578	606	28	4,8 %

Impôt fédéral direct des personnes physiques	255	266	11	4,3 %
Apports provenant du budget général de la Confédération	2743	2875	132	4,8 %

Le financement du FIF est assuré par des recettes affectées et des apports provenant du budget général de la Confédération. Les apports sont déterminés comme suit :

- un pour-mille de TVA et, jusqu'à 2030 au plus tard, un pour-mille de TVA supplémentaire ;
- deux tiers au plus du produit net de la RPLP ;
- jusqu'au remboursement intégral de l'avance, 9 % du produit net de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, mais au maximum 310 millions (prix de 2014) ;
- 2 % des recettes issues de l'impôt fédéral direct perçu sur le revenu des personnes physiques ;
- des contributions des cantons à hauteur de 500 millions de francs par an (indexées depuis 2019) ;
- un montant de 2,3 milliards provenant du budget général de la Confédération, ce montant étant indexé à l'évolution du produit intérieur brut et du renchérissement (indice du renchérissement de la construction ferroviaire).

En 2020, le Parlement a décidé d'attribuer au 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, 2022 et 2023. Ainsi, le FIF dispose depuis 2020 du montant maximum prévu par la loi, soit deux tiers du produit net de la RPLP. Le budget 2024 prévoit également le versement du montant maximum. En raison des mesures d'économie prévues par la Confédération, les apports au FIF provenant de la RPLP devraient être réduits à partir de 2025. Outre des réductions linéaires à raison de 3,4 % au total, une partie des recettes de la RPLP devra être consacrée à l'allègement du budget de la Confédération et à la compensation de nouvelles subventions octroyées par l'OFT dans le domaine du fret ferroviaire (notamment l'équipement en attelages automatiques).

CONCLUSION

Le calcul des recettes affectées et de l'apport provenant du budget général de la Confédération a été effectué conformément aux bases légales. Les apports de la RPLP effectués, de 1007 millions de francs, correspondent à 66,7 % du produit net de la RPLP et sont donc eux aussi conformes aux bases légales.

4 RÉSUMÉ DES DIFFÉRENCES MISES EN LUMIÈRE PAR L'AUDIT

Le CDF estime qu'une différence est significative lorsqu'elle dépasse le montant de 4,7 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 35,4 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 prennent les utilisateurs des états financiers 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. Dans son rapport du 7 décembre 2023, 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 des entretiens qu'il a menés et de la documentation consultée.

5.2 Contrôles informatiques généraux selon la NAS-CH 890

Dans le cadre de l'audit du compte annuel de la Confédération, 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.

6 SUIVI DES RECOMMANDATIONS ÉMISES LORS D'AUDITS ANTÉRIEURS

Il n'existe aucune recommandation émise lors d'un audit antérieur.

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 2023 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 signaler.

7.4 Utilisation des travaux d'autres réviseurs ou experts

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 norme 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.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

ANNEXE 1 – BASES LÉGALES

LÉGISLATION

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 2023 concernant la clôture des comptes 2023

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

ANNEXE 2 – ABRÉVIATIONS

CDF	Contrôle fédéral des finances
CP	Convention de prestations
FIF	Fonds d'infrastructure ferroviaire
GI	Gestionnaire d'infrastructure
ITGC	Contrôles informatiques généraux
LFIF	Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure ferroviaire
LFC	Loi sur les finances
OFT	Office fédéral des transports
RI	Organe de révision interne
RPLP	Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations
SCI	Système de contrôle interne