



CH-3003 Berne, OFT - pv

**Courrier A**

Aux entreprises bénéficiant d'indemnités ou de contributions en vertu de la loi sur les chemins de fer / de la loi sur le transport de voyageurs

Aux services cantonaux des transports publics

Référence du dossier: dmm / BAV-041.4-00002/00007/00003/00013/00002/00004/00002/00008

Votre référence:

Berne, le 14 mai 2019

**Adaptation du système de surveillance des subventions dans les transports publics**

Mesdames, Messieurs,

L'« affaire CarPostal » a été le déclencheur d'une réflexion menée au deuxième semestre 2018 au sein de l'Office fédéral des transports (OFT), visant à reconsidérer d'un œil critique son dispositif de surveillance dans le cadre du droit des subventions et à définir les mesures utiles.

Indépendamment de ces réflexions, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a mandaté le cabinet BDO pour réaliser un audit portant sur les contrôles réalisés par l'OFT sous l'angle du droit des subventions et dans le domaine du TRV. Cet audit, achevé en décembre 2018, s'est concentré sur les aspects de l'organisation, de la méthodologie et des ressources<sup>1</sup>.

Fort de ces deux analyses, l'OFT a défini début 2019 les mesures qu'il entend mettre en œuvre pour améliorer le système. Le Conseil fédéral a pris connaissance de ces mesures lors de sa séance du 1<sup>er</sup> mai 2019. En principe, c'est-à-dire sous réserve des décisions budgétaires 2020 soumises au Parlement, les mesures développées par l'OFT peuvent être prises. Le présent courrier a pour but d'informer les entreprises concernées, ainsi que les cantons, des mesures qu'entend développer l'OFT, et des conséquences pour les différentes parties prenantes.

<sup>1</sup> Audit disponible (en allemand) sur: [www.bav.admin.ch](http://www.bav.admin.ch) → Actualités → Communiqués de presse → 06.05.2019 « Emploi correct des subventions dans les TP : l'OFT renforce la surveillance »



## 1. Analyse de la situation actuelle

### 1.1. Dispositif actuel

Le dispositif de surveillance mis en œuvre par l'OFT pour remplir ses obligations s'exerce aujourd'hui à quatre niveaux :

- *Examen selon le droit des subventions et approbation des comptes annuels d'après l'art. 37 de la loi sur le transport de voyageurs<sup>2</sup> (LTV)*

Dans le cadre de « l'approbation des comptes », l'OFT vérifie les comptes annuels de près de 127 entreprises. Ces dernières touchent en 2018 plus de 1,9 milliard de francs d'indemnités TRV (octroyées par la Confédération et les cantons) et 37 d'entre elles bénéficient de contributions relatives aux conventions de prestations (CP) du secteur infrastructure pour un montant d'environ 3 milliards de francs par an.

L'OFT, en particulier les sections Trafic voyageurs et Réseau ferré, vérifie si les comptes sont conformes aux dispositions légales et aux conventions relatives aux indemnités et aux prêts des pouvoirs publics qui en découlent. L'OFT vérifie notamment la bonne comptabilisation des indemnités, aides financières, amortissements et réserves spéciales. Il compare de manière globale les comptes prévisionnels et réels des secteurs du TRV et de l'infrastructure, sur la base de la comptabilité analytique. Pour les entreprises ferroviaires, il vérifie la bonne séparation, dans le bilan, du secteur de l'infrastructure par rapport aux autres activités. Cet examen complète le contrôle de l'organe de révision des entreprises.

Dans le cadre du programme de stabilisation 2017-2019, l'OFT a révisé l'organisation des contrôles et les ressources consacrées à cette procédure. Ainsi, depuis l'approbation des comptes 2017, l'examen n'est plus annuel mais périodique.

- *Controlling des conventions de prestations infrastructure*

La fixation et l'emploi des indemnités et aides financières octroyées dans le cadre des conventions de prestations de l'infrastructure ferroviaire font l'objet d'un processus de controlling spécifique. La section réseau ferré de l'OFT est chargée d'allouer et de surveiller 2,3 milliards de francs d'investissement et 630 millions de francs d'indemnités d'exploitation (base 2018), répartis sur 37 gestionnaires d'infrastructure. En 2018, l'OFT a amélioré ce processus, suite à des recommandations du Contrôle fédéral des finances (CDF) et à une évaluation externe. En particulier, l'OFT est en train d'introduire un controlling du portefeuille de projets axé sur les risques et des contrôles aléatoires par échantillonnage.

- *Contrôles effectués dans le cadre de la procédure de commande TRV*

Cette procédure consiste en la commande des prestations du TRV pour deux ans. La Confédération et les cantons indemnisent ensemble les entreprises pour l'exploitation des lignes du TRV, sur la base des coûts non couverts de ces prestations. Lors de la procédure de commande TRV, la section trafic voyageurs de l'OFT effectue des contrôles visant à vérifier le respect des critères d'octroi des subventions, ainsi que la plausibilité des subventions sollicitées par les entreprises pour le secteur TRV, mais ne mène pas de contrôles approfondis sur les prestations une fois réalisées.

- *Audits de la section Révision de l'OFT*

La section Révision de l'OFT effectue des contrôles au sein des entreprises indemnisées de manière périodique, approfondie, ciblée et orientée sur les risques. Elle agit de manière indépendante selon les bases établies par l'art. 11 de la loi sur le contrôle des finances (LCF ; RS 614.0). Compte tenu de ses ressources actuelles, la section Révision parvient à auditer une dizaine d'entreprises subventionnées par année. En principe, ces audits sont réalisés périodiquement à des intervalles compris entre 1 et 10 ans. À noter que la révision de l'OFT effectue également des audits internes au sein de l'Office.

## 1.2. Evaluation de la situation

Les deux études menées parallèlement par l'OFT et par BDO se rejoignent sur plusieurs constats :

- L'actuelle procédure d'approbation des comptes comporte des lacunes en termes de périmètre et d'efficacité pour répondre aux exigences qui se sont encore renforcées suite au changement de contexte survenu en 2018. Par ailleurs, contrairement à ce qu'il laisse supposer, cet examen n'est pas une réelle vérification comptable, menée avec un œil critique et en profondeur. L'OFT constate en effet que vis-à-vis de l'externe, cette procédure prête à confusion par manque de visibilité des points contrôlés.
- Le manque d'indépendance entre les fonctions de commande de prestations et de contrôle est jugé problématique.
- Enfin, les ressources à disposition sont insuffisantes pour que l'OFT puisse réaliser des contrôles adaptés au niveau d'assurance souhaitable.

L'analyse de l'OFT a, par ailleurs, relevé que les fondements de la procédure d'approbation des comptes datent de la loi sur les chemins de fer de 1958. A cette époque, les principales contributions de la Confédération étaient octroyées selon le principe de la couverture de déficit. La Confédération examinait et approuvait alors les comptes de façon à déterminer la hauteur de la contribution versée aux entreprises concernées. Depuis 1996, le principe de la couverture de déficit a été remplacée par une indemnisation selon les coûts non couverts planifiés, mais l'approbation des comptes par l'OFT a été maintenue.

Enfin, il manque aujourd'hui, pour le domaine du TRV, dans le dispositif de l'OFT un véritable contrôle de l'accomplissement de la tâche, tel que prévu dans la loi sur les subventions (LSu ; RS 616.1).

En ce qui concerne les tâches de la Révision de l'OFT, il est arrivé par le passé que cette dernière ne réussisse pas à respecter les intervalles d'audits planifiés. En 2019, par exemple, 19 audits supplémentaires devraient être réalisés pour respecter les intervalles et couvrir les risques existants. L'OFT considère que des audits inexistant ou très espacés, pour certaines entreprises ou pour certains processus, induisent un risque considérable que des anomalies significatives ne soient pas détectées.

## 2. Mesures à mettre en œuvre selon l'OFT

L'OFT a choisi de remettre en question son dispositif de surveillance, plutôt que de seulement chercher à améliorer l'existant. Cette approche crée quelques divergences entre les mesures préconisées par l'OFT et celles émanant du rapport d'audit BDO. Néanmoins les principes se rejoignent : nouvelle conception du processus de contrôle, meilleure répartition temporelle des examens, séparation des personnes en charge de la commande des prestations et des contrôles, vérifications ciblées et approfondies par des tiers, échanges avec les organes de révision.

Les mesures retenues par l'OFT pour adapter son dispositif de surveillance sont les suivantes :

*Mesure 1 : Supprimer la procédure d'approbation par l'OFT des comptes annuels des entreprises*

Avec le recul, l'OFT considère qu'approver les comptes des entreprises n'est plus approprié. De plus, cette démarche prête à confusion au niveau des rôles et des responsabilités vis-à-vis des tiers. L'OFT va supprimer cette procédure, de façon à ne plus à se prononcer formellement au moment de l'établissement des comptes des entreprises. La responsabilité des comptes annuels incombera ainsi plus clairement aux entreprises indemnisées.

Pour l'OFT, il ne s'agit pas de se soustraire à ses obligations, mais de les assumer d'une manière plus adaptée. Ainsi, l'OFT adapte la philosophie de son dispositif de surveillance. Il s'agit, d'une part, d'améliorer significativement la surveillance des prestations indemnisées et, d'autre part, de renforcer le nombre et l'efficacité des contrôles relatifs à la comptabilité, dans l'optique de détecter des pratiques non conformes. Il est à noter que la quasi-totalité des points contrôlés aujourd'hui dans le cadre de l'approbation des comptes sera reprise dans l'une ou l'autre des activités de contrôle.

*Mesure 2 : Développer les processus de controlling pour les prestations indemnisées*

L'OFT va développer un nouveau concept de controlling dans le domaine du TRV. Celui-ci intégrera la procédure de commande et visera à mieux vérifier le juste niveau et la bonne utilisation des subventions octroyées. Ce concept sera développé courant 2019. L'OFT a déjà identifié quelques axes de réflexion : analyse des variations entre comptes prévisionnels et comptes annuels, contrôles approfondis par sondage, vérification de la plausibilité par l'utilisation du « *benchmarking* », contrôle qualitatif des prestations (exploitation des données du système de mesure de qualité existant). Le controlling dans le domaine du TRV est une base fondamentale du nouveau dispositif de surveillance OFT.

Dans le domaine de l'infrastructure, il s'agit de mettre en œuvre pleinement les améliorations du processus de controlling. De nouvelles tâches, comme le controlling du portefeuille de projets axé sur les risques ou les contrôles aléatoires par échantillonnage, doivent maintenant être mises en place, conformément aux recommandations du CDF.

**Les activités de controlling constitueront un premier niveau de contrôle efficace des subventions octroyées par l'OFT.** Elles seront assurées par les sections concernées de la division Financement de l'OFT (sections trafic voyageurs et réseau ferré).

*Mesure 3 : Intensifier les contrôles de la section Révision de l'OFT au sein des entreprises*

La section révision de l'OFT effectue des contrôles périodiques et ciblés au sein des entreprises indemnisées. Ces contrôles visent à vérifier que celles-ci respectent bien les dispositions du droit des subventions et des lois spécifiques. Ils sont en particulier pertinents pour déceler d'éventuels subventionnements croisés ou pour détecter des pratiques non conformes au niveau des refacturations internes.

L'OFT va intensifier les contrôles de ce type, en augmentant notamment le nombre d'entreprises contrôlées par année. La croissance du nombre de contrôles est également nécessaire vu la hausse tendancielle des indemnités, et donc des risques. **Par ces audits, l'OFT effectue un deuxième niveau de contrôle des subventions qu'il octroie.** Ces contrôles sont indépendants de ceux réalisés dans le cadre des processus de controlling.

#### Mesure 4 : Octroi de mandats spéciaux à des tiers

Afin de renforcer le dispositif de contrôle aussi au niveau des entreprises, des mandats spéciaux seront confiés aux organes de révision des entreprises. Ces mandats spéciaux seront complémentaires aux examens légaux des organes de révision, aux activités de controlling de la division Financement et aux examens de la section révision de l'OFT. La conception de ces mandats spéciaux sera réalisée avec la participation d' EXPERTsuisse (association suisse des experts en audit, fiscalité et fiduciaire) et des entreprises, représentées par l'Union des transports publics (UTP).

#### Mesure 5 : Clarifier les prescriptions

L'OFT reçoit de nombreuses demandes de clarification concernant la bonne interprétation des dispositions légales. L'OFT identifiera et, le cas échéant, élaborera les précisions utiles visant à réduire la marge d'interprétation des entreprises.

#### Autres mesures

L'OFT va mettre en œuvre deux mesures complémentaires, au-delà de ses propres mesures internes, et qui concernent plus spécifiquement les entreprises subventionnées :

- D'une part, l'OFT demandera aux entreprises qu'elles fournissent une auto-déclaration annuelle confirmant qu'elles respectent le droit des subventions. Suite à l'examen des attestations produites en 2018 par les entreprises<sup>3</sup>, l'OFT a décidé de fournir un modèle d'auto-déclaration à cet effet. Des informations complémentaires suivront à ce sujet.
- D'autre part, l'OFT entend exiger que les entreprises qui perçoivent plus de 10 millions de francs d'indemnités par an (incluant les indemnités TRV versées par la Confédération et les cantons ainsi que les indemnités pour l'exploitation de l'infrastructure), soumettent leurs comptes au contrôle ordinaire au sens de l'art. 727 du code des obligations (RS 220).

### **3. Informations relatives à la mise en œuvre des mesures**

Les détails concernant la mise en œuvre des mesures ci-dessus vous parviendront en temps utile et de manière isolée. Néanmoins, nous souhaitons déjà porter à votre connaissance les informations suivantes :

- L'OFT va renforcer ses effectifs à court terme pour mettre en œuvre les mesures le concernant (mesures 2 à 5). Il est ainsi prévu d'engager 5 équivalents temps-plein (ETP) pour le développement et le suivi des processus de controlling, et 3 ETP pour renforcer la section Révision de l'OFT.
- Les réflexions pour le développement du nouveau processus de controlling dans le domaine du TRV vont démarrer dès l'été 2019. L'objectif est de le mettre en œuvre déjà en 2020. L'OFT informera les cantons et les entreprises sur ce point de manière séparée et en temps utile.
- En ce qui concerne les mandats spéciaux confiés aux organes de révision, les travaux de conception ont débuté. Ces mandats spéciaux devraient être attribués par le Conseil d'administration des entreprises, les opérations de contrôle et les exigences en matière de rapports étant prédéfinis par l'OFT. L'étendue et la fréquence des examens relatifs au droit des subventions, qui sont encore à concrétiser, dépendront du volume d'indemnités reçu. Une délimitation claire des travaux de l'OFT et des contrôles à effectuer dans le cadre de ces mandats spéciaux devrait permettre d'éviter des doublons. Les premières expériences seront acquises grâce à un projet pilote en 2020. Les coûts de ces mandats spéciaux seront indemnisés.

<sup>3</sup> Voir courrier OFT du 28 février 2018 « Information sur une constatation importante et sur les règles du droit des subventions »

- Enfin, en ce qui concerne la base légale, l'OFT part du principe que les dispositions actuelles, en particulier l'art. 37 de la LTV, bénéficient d'une marge d'interprétation assez large pour pouvoir mettre en place les mesures décrites à court terme. L'OFT estime cependant qu'une adaptation de l'ordonnance du DETEC sur la comptabilité des entreprises (OCEC ; RS 742.221) est nécessaire rapidement. L'OFT projette de lancer une consultation à cet effet encore en 2019. A moyen terme, une adaptation de la LTV devra probablement être envisagée pour ancrer de manière plus durable et robuste les mesures souhaitées. Le cas échéant, l'OFT proposera ces adaptations dans le cadre de la prochaine modification législative (soit a priori avec le projet de réforme du TRV, pour lequel la consultation est en cours).

Nous remercions d'ores et déjà les entreprises ainsi que les cantons de leur collaboration et de leur soutien pour la mise en œuvre des mesures exposées ci-dessus, qui visent à mieux garantir une utilisation correcte des subventions et aides octroyées par les pouvoirs publics dans le domaine des transports publics.

Veuillez agréer, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Office fédéral des transports



P. Füglister  
Directeur

  
Pierre-André Meyrat, directeur suppléant  
Division Financement

Copie p. i. à:

- Conférence des directeurs cantonaux des transports publics CTP, Maison des cantons, Speichergasse 6, 3000 Berne 7
- Union des transports publics UTP, Dählhölzliweg 12, 3000 Berne 6
- EXPERTsuisse AG, Herr Marius Klauser, Stauffacherstrasse 1, 8004 Zürich

dmm/aa

Interne par pointeur à:

- Fü, MEP, BAG, STC, pv (tous), sn (tous), rev (tous), km