



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Département fédéral des finances DFF**  
Administration fédérale des finances AFF

10 novembre 2021

---

## **Modification de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC)**

Commentaire

---

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte et condensé</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Première application du droit révisé</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Commentaire des dispositions</b>	<b>4</b>
3.1	Crédits d'engagement	4
3.2	Procédure applicable aux crédits supplémentaires	6
3.3	Comptabilisation des recettes de l'impôt fédéral direct	7
3.4	Gestion financière au niveau de l'administration	8
3.5	Imputation interne des prestations	12
3.6	Partenariat public-privé	14
3.7	Modification des dispositions relatives à la présentation des comptes	15
3.7.1	Élévation de dispositions au niveau de la loi	15
3.7.2	Principes et normes	15
3.7.3	Établissement du bilan, évaluation et présentation	16
3.7.4	Compte consolidé	17
3.8	Opérations de paiement	18
3.9	Dispositions finales	18
3.10	Modification d'autres actes	19
<b>4</b>	<b>Conséquences pour la Confédération</b>	<b>20</b>
4.1	Conséquences financières	20
4.2	Conséquences sur l'état du personnel	20
<b>5</b>	<b>Conséquences pour les cantons et les communes</b>	<b>20</b>

---

## 1 Contexte et condensé

La révision partielle de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC)<sup>1</sup> qui fait l'objet du présent commentaire résulte notamment du projet de loi du Conseil fédéral du 27 novembre 2019 sur la simplification et l'optimisation de la gestion des finances fédérales (modification de la loi sur les finances [LFC]). La révision correspondante de la LFC a été adoptée par le Parlement lors du vote final du 19 mars 2021<sup>2</sup>. Elle nécessite désormais de modifier les dispositions de l'OFC concernant la procédure applicable aux crédits supplémentaires (cf. ch. 3.2) et l'établissement des comptes (cf. ch. 3.7).

Une autre modification est requise suite aux messages 2018 et 2019 sur les immeubles du Département fédéral des finances (DFF), dans lesquels le Conseil fédéral propose d'instaurer une exception explicite à l'obligation de requérir un crédit d'engagement pour les contrats de droit de superficie (cf. ch. 3.1)<sup>3</sup>. Par ailleurs, l'OFC doit être adaptée au changement de pratique lié à la comptabilisation de l'impôt fédéral direct (introduction du principe des droits constatés ou principe des créances acquises) (cf. ch. 3.3)<sup>4</sup>. Enfin, c'est l'occasion de procéder à d'autres ajustements mineurs dans des domaines où certaines difficultés d'exécution sont apparues, notamment dans la gestion financière au niveau de l'administration (cf. ch. 3.4, 3.6 et 3.8) et dans l'imputation interne des prestations (cf. ch. 3.5).

Par ailleurs, la modification d'autres actes proposée au chiffre III prévoit la modification formelle d'un article de l'ordonnance du 17 février 2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances<sup>5</sup> (cf. ch. 3.10).

## 2 Première application du droit révisé

Les révisions partielles de la LFC et de l'OFC entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

1 RS **611.01**

2 Objet 19.071. Message du 27 novembre 2019 concernant la simplification et l'optimisation de la gestion des finances fédérales (modification de la loi sur les finances), FF **2020 339** (ci-après «message de 2019»)

3 FF **2018 3435 3440 s.** et FF **2019 4141 4152**

4 Notamment aux fins de la mise en œuvre de la motion Hegglin 16.4018: «Confédération. Établir les comptes de sorte qu'ils rendent une image conforme à la réalité de la situation financière et des résultats», cf. message de 2019 (note 2), p. 344.

5 RS **172.215.1**

---

Les dispositions révisées seront appliquées pour la première fois lors de l'élaboration du budget relatif à l'exercice 2023 (budget 2023). Le compte d'État portant sur l'exercice 2022 sera quant à lui encore établi conformément aux dispositions actuelles puisque celles-ci ont été appliquées au budget 2022. De cette façon, à la fois le budget, qui est établi à titre prospectif, et le compte d'État, qui est dressé à titre rétrospectif, se fonderont sur le même texte de la LFC et de l'OFC:

Compte d'État 2021	Droit actuel
Budget 2022	Droit actuel
Compte d'État 2022	Droit actuel
Budget 2023	Droit révisé
Compte d'État 2023	Droit révisé

Cette manière de faire correspond à la procédure suivie lors de précédentes révisions partielles de la LFC<sup>6</sup>. Dans le cadre de l'adoption du compte d'État 2023, le compte de compensation et le compte d'amortissement seront ainsi corrigés sur la base de l'art. 66c LFC, avec effet rétroactif sur les exercices 2007 et 2010. Cette correction s'explique par le changement de terminologie opéré dans la LFC au niveau de la désignation des recettes et des dépenses. Le projet n'aura pas de conséquence sur le fonctionnement du frein à l'endettement<sup>7</sup>.

### 3 Commentaire des dispositions

#### 3.1 Crédits d'engagement

##### Art. 10 Définitions

Les différents types de crédits d'engagement portent régulièrement à confusion. C'est pourquoi il est prévu d'abandonner les notions de «crédit d'ensemble» (actuel al. 3) et de «crédit-cadre» (actuel al. 5)<sup>8</sup>. Les deux alinéas correspondants de l'art. 10 seront abrogés, et les dispositions restantes feront

<sup>6</sup> Art. 66a, al. 1, et 66b, al. 1, LFC

<sup>7</sup> Cf. message de 2019 (note 2), pp. 376 et 380 ss.

<sup>8</sup> Cf. message de 2019 (note 2), p. 376.

---

l'objet d'une nouvelle numérotation. À l'heure actuelle, ces deux notions ne sont plus utilisées qu'avec retenue.

L'art. 24 LFC autorisera toujours l'affectation de crédits d'engagement à un but défini d'une manière générale. Les transferts entre les crédits d'engagement resteront possibles en vertu du nouvel al. 3, qui résulte d'une modification linguistique de l'actuel al. 4. La possibilité de transférer des crédits devra être justifiée dans le message relatif à la demande de crédit en question et inscrite dans l'arrêté fédéral.

#### **Art. 11        Exception à l'obligation de requérir un crédit d'engagement**

La location d'immeubles de longue durée est déjà exemptée de l'obligation de requérir un crédit d'engagement lorsque, dans le cas d'espèce, les coûts totaux sont inférieurs à dix millions de francs (let. a, ch. 1). Selon la nouvelle disposition proposée (let. a, ch. 1<sup>bis</sup>), il en ira de même pour la conclusion de contrats de droit de superficie entraînant des paiements d'intérêts inférieurs à 10 millions de francs.

Bien que la location de longue durée et le droit de superficie soient comparables d'un point de vue économique, la conclusion d'un contrat de droit de superficie ne peut pas, sur le plan juridique, relever de la location de longue durée. Elle sera donc mentionnée explicitement dans l'OFC révisée. À cette occasion, le ch. 1 est également précisé sur le plan linguistique pour qu'il corresponde au ch. 1<sup>bis</sup>, qui est ajouté. Cette modification ne change rien à l'article sur le fond.

#### **Art. 14        Ouverture de crédits**

L'al. 1 en vigueur renvoie au transfert de crédit prévu à l'art. 24 LFC, c'est-à-dire à la répartition des crédits d'engagement à l'intérieur d'un crédit d'ensemble. La possibilité et les conditions de ce transfert sont cependant déjà régies de manière exhaustive par le nouvel art. 10, al. 3, OFC. L'al. 1 peut donc être abrogé sans perte matérielle.

L'actuel al. 2 constituera, seul, le contenu de la nouvelle disposition, dont le champ d'application sera limité à l'«ouverture de crédits». Il ne sera modifié que d'un point de vue formel (abandon de la notion de «crédit-cadre» fondé sur la modification de l'art. 10 OFC).

---

## 3.2 Procédure applicable aux crédits supplémentaires

### Art. 24 Crédits supplémentaires

La modification proposée consiste en une simple adaptation formelle de l'al. 2. Le seuil d'importance relative de cinq millions de francs, qui justifie le recours à la Délégation des finances, figurera à l'art. 36, al. 1, LFC (au lieu de l'actuel art. 34, al. 3).

### Art. 26 Report de crédits

La modification proposée dans ce cas consiste également en une simple adaptation formelle à la nouvelle structure de la LFC. La référence de l'art. 26 OFC sera l'art. 37 LFC (au lieu de l'actuel art. 36).

### Art. 27 Procédure applicable aux crédits supplémentaires, aux reports de crédits et aux dépassements de crédits

Le nouvel al. 1<sup>bis</sup> régit le lien entre les dépassements de crédits et les crédits supplémentaires. Si la rallonge nécessaire est supérieure au dépassement de crédit autorisé selon l'art. 36, al. 2, LFC (dépassement de 1 %, mais de 10 millions de francs au maximum, des crédits budgétaires prévus pour le domaine propre de l'administration), il y aura lieu de solliciter un crédit supplémentaire pour la *totalité* du montant. Cette disposition correspond à celle qui s'applique à l'heure actuelle aux reports de crédits (art. 26, al. 3, OFC). Le Parlement obtiendra ainsi toute la transparence requise sur la rallonge et ne sera pas seulement informé du montant qui ne peut pas être couvert au moyen du dépassement de crédit autorisé.

L'actuel al. 4 indique quels dépassements de crédits les unités administratives doivent justifier lors de la clôture des comptes. Conformément à la modification proposée de la LFC, *tous* les dépassements de crédits devront être soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation ultérieure dans le cadre du compte d'État (art. 36, al. 5, LFC). Les dépenses liées ou non influençables resteront donc assujetties au contrôle politique du Parlement<sup>9</sup>. Compte tenu des changements prévus, il est nécessaire d'étendre l'obligation de justifier à tous les dépassements de crédits.

<sup>9</sup> Cf. message de 2019 (note 2), p. 367.

---

### 3.3 Comptabilisation des recettes de l'impôt fédéral direct

#### Art. 29 Date de la comptabilisation

Conformément à la modification proposée, les recettes de l'impôt fédéral direct seront comptabilisées selon le principe des créances acquises, c'est-à-dire au moment où les cantons factureront l'impôt aux contribuables. Le régime spécial prévu à la let. b n'est ainsi plus nécessaire, et il est supprimé.

Aujourd'hui, les revenus sont enregistrés au moment où les cantons versent les recettes fiscales à la Confédération. Le principe d'encaissement sur lequel la pratique actuelle est fondée ne répond plus aux exigences d'une présentation moderne des comptes. Les paiements relevant d'autres exercices faussent les résultats du compte de la Confédération, et les recettes varient temporairement en fonction des habitudes de paiement des contribuables. La faiblesse des taux d'intérêt, puis l'introduction de taux d'intérêt négatifs, n'ont cessé d'accroître le problème ces dernières années.

En raison des délais requis à l'heure actuelle par les cantons pour la déclaration des recettes, les revenus ne peuvent pas être comptabilisés dans le compte de la Confédération immédiatement après la facturation, mais le sont seulement avec un décalage d'un mois. L'exercice comptable inclut donc bien des chiffres d'affaires qui ont été réalisés sur douze mois, mais qui ne correspondent pas parfaitement à l'année civile. Il comprend toutes les factures établies de décembre à novembre. L'application du principe des créances acquises améliorera considérablement la présentation des comptes de la Confédération, qui pourra en outre être adaptée aux prescriptions du Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes.

Toutefois, la comptabilisation des recettes provenant de l'impôt fédéral direct ne répondra toujours pas aux normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS). C'est pourquoi une dérogation reste mentionnée à cet égard à l'annexe 2 OFC. La façon dont cette dérogation est formulée correspond à la nouvelle réalité. Les IPSAS prévoient que les revenus doivent être comptabilisés au moment de leur naissance économique (revenus des personnes physiques et bénéfice des personnes morales). Étant donné que les recettes provenant de l'impôt fédéral direct sont toujours déclarées l'année suivant leur perception, la Confédération ne dispose pas de toutes les infor-

---

mations nécessaires pour enregistrer systématiquement les revenus par exercice. Ce défaut d'information est d'autant plus réel que la Confédération n'est pas elle-même en contact avec les assujettis à l'impôt fédéral direct.

### **3.4 Gestion financière au niveau de l'administration**

#### **Art. 31 Conservation des livres et des pièces comptables**

L'art. 31 est simplifié et doté d'une nouvelle structure.

Selon l'*al. 1*, les livres et les pièces comptables devront être conservés pendant dix ans à compter de la fin de l'exercice auxquels ils se rapportent. La référence à la taxe sur la valeur ajoutée est supprimée et remplacée par une formulation plus ouverte, selon laquelle sont réservées les dispositions légales spéciales qui prévoient éventuellement des délais de conservation plus étendus ou des obligations de conservation plus complètes en termes de contenu.

L'*al. 2*, qui est créé, indique que les livres et les pièces comptables devront être conservés exclusivement sur support électronique. Ce type de conservation est déjà exécuté de façon uniforme à l'échelle de l'administration fédérale, au moyen du système de gestion des finances (SAP). Comme l'art. 958<sup>f</sup> du code des obligations<sup>10</sup>, la nouvelle OFC dispose explicitement que le lien avec les transactions et les autres faits sur lesquels les livres et les pièces comptables portent doit être garanti et que leur lecture doit rester possible en toutes circonstances. Il faudra donc assurer l'intégrité et la lisibilité des documents enregistrés sur support électronique.

Selon le nouvel art. 75, al. 2, let. a<sup>ter</sup>, l'AFF sera tenue d'édicter des directives sur la conservation des livres et des pièces comptables. Elle pourra y définir notamment d'autres exigences liées à la conservation sur support électronique.

#### **Art. 36 Système de contrôle interne**

À l'*al. 3*, le terme «supervision» est remplacé par «pilotage», qui est plus courant dans le domaine des systèmes de contrôle interne (SCI) et donc plus

<sup>10</sup> RS 220



---

précis. Les directeurs d'unités administratives devront ainsi piloter et optimiser le SCI de façon durable en prenant les mesures qui s'imposent et l'adapter aux nouvelles réalités.

La mention du caractère approprié précise que la conception du SCI doit tenir compte «des risques encourus et du rapport coût-utilité» visés à l'art. 39, al. 2, LFC. Le SCI devra donc être conçu en fonction des besoins concrets de chaque unité administrative et dans le respect des directives de l'AFF (art. 75, al. 2, let. e, OFC).

### **Art. 37      Signature**

#### Généralités sur le double contrôle

La réglementation des signatures et le principe du double contrôle qui y est associé font partie intégrante de la tenue et de l'établissement corrects des comptes. Ils constituent de plus un instrument important d'un SCI efficace.

La LFC contient des prescriptions relatives au SCI (art. 39 LFC) et aux opérations de paiement (art. 57 et 59, al. 1, LFC). Les dispositions détaillées régissant la signature figurent en revanche dans l'OFC (art. 37 ss OFC).

La numérisation croissante des finances et de la comptabilité de la Confédération modifie les processus. C'est pourquoi il est nécessaire de moderniser la réglementation des signatures liée à l'approbation de pièces comptables et à l'autorisation de paiements. Certes, le principe de la double signature (principe du double contrôle) reste un élément important du SCI, mais le moment et la nature de la signature sont notamment modifiés (signature électronique au lieu de manuscrite).

Les finances et la comptabilité de la Confédération sont déjà organisées de façon à ce que tous les processus se déroulent par voie numérique et que la signature manuscrite ne soit utilisée que dans des cas exceptionnels. Le processus fournisseurs illustre bien cette pratique: toutes les factures entrantes sont numérisées, puis contrôlées, approuvées, comptabilisées et payées de façon totalement électronique. Les processus numériques informatisés permettent de respecter simplement et efficacement la réglementation des signatures. La numérisation continuant à progresser, d'autres optimisations auront lieu dans un avenir proche et se répercuteront sur la réglementation des signatures.

---

Pour que ces optimisations puissent être mises à profit rapidement, la présente modification de l'OFC vise en particulier à réduire la réglementation à l'essentiel:

1. simplification des dispositions actuelles de l'OFC: l'ordonnance est simplifiée et limitée aux principes essentiels en matière de signature. Les réglementations détaillées seront données sous forme de directives dans le manuel de gestion budgétaire et de tenue des comptes (MGB+TC) de l'AFF. Elles pourront ainsi être adaptées rapidement aux nouvelles technologies et aux nouveaux processus. Comme aujourd'hui, ces directives seront édictées en concertation avec le Contrôle fédéral des finances (CDF);
2. fusion des réglementations: trop détaillées, les réglementations actuelles relatives aux droits de signature pour le SCI et les opérations de paiement seront réunies dans un chapitre commun qui énoncera uniquement des principes de base (en particulier art. 37 OFC);
3. réglementation de l'archivage et de la conservation des livres et des pièces comptables sur support électronique (en particulier art. 31 OFC).

Les dispositions en vigueur doivent être modifiées afin qu'elles soient en adéquation avec la numérisation des processus qui a déjà été effectuée. Elles portent encore assez largement sur les processus qui ont recours au papier. Le nouvel art. 37 définira les principes applicables tant à l'approbation de pièces comptables qu'à l'autorisation de paiements (actuels art. 37, 37a, 37b et 38 ainsi que 65, al. 2, et 65a OFC).

#### Commentaire de l'art. 37

L'al. 1 n'est pas modifié sur le fond: le principe du double contrôle s'appliquera à toutes les pièces comptables pertinentes. L'al. 1 proposé régira aussi la signature des opérations de paiement. À l'heure actuelle, celle-ci fait l'objet d'une réglementation distincte aux art. 65 et 65a. Comme c'est déjà le cas, l'AFF pourra, en accord avec le CDF, prévoir des dérogations ponctuelles au principe du double contrôle. Les dérogations énoncées à l'actuel art. 37, al. 2 ss, figureront dans des directives de l'AFF (art. 75, al. 2, let. f). Elles seront en grande partie reprises telles quelles sur le fond, et seuls certains points seront mis à jour au besoin.

---

L'al. 2 remplace l'al. 5 en vigueur. Il ne fait plus la distinction entre régularité et exactitude, celle-ci n'étant parfois pas évidente dans la pratique. Le contrôle formel et le contrôle matériel sont souvent fragmentés. Quand on a recours à un centre de services par exemple, celui-ci effectue déjà au moins une partie des contrôles formels. Les personnes qui, dans la suite du processus, signent les pièces comptables et valident les paiements n'exécutent souvent plus ces contrôles sur la base des informations dont elles disposent. En revanche, elles doivent constater (ou faire constater) l'exactitude du contenu avant de pouvoir approuver les pièces comptables. En ce qui concerne l'autorisation de paiements, on peut toujours supposer que toutes les factures préparées pour le paiement ont déjà été autorisées selon le principe du double contrôle. À cette étape, la confirmation de l'exactitude consiste surtout à détecter des paiements suspects au moyen de contrôles par sondage (par ex. montants élevés, montants répétés, paiements en monnaies étrangères, paiements à des collaborateurs ou paiements à des entreprises jusqu'à présent inconnues).

L'al. 3 reprend la réglementation inscrite à l'actuel art. 37a, al. 4, à savoir que la compétence en matière d'autorisation de paiements peut être déléguée à un centre de services de l'administration fédérale<sup>11</sup>.

L'al. 4 correspond à la pratique actuelle, dans laquelle les pièces comptables sont approuvées et les paiements, autorisés exclusivement par voie électronique. Cette pratique constitue la condition sine qua non d'une comptabilité et d'un traitement sans papier. Les bases de l'équivalence entre l'autorisation et l'approbation par voie électronique et la signature manuscrite correspondent aux prescriptions actuelles des art. 37b et 65a. Elles ne sont pas modifiées sur le fond. Au besoin, l'AFF édictera des dispositions d'exécution à cet égard (art. 75, al. 2, let. f).

L'al. 5 remplace et simplifie l'actuel art. 38 OFC. Il signale que les droits de signature doivent correspondre à l'attribution des tâches et des compétences de chaque unité administrative. Les droits de signature devront ainsi coïncider avec les tâches et les compétences des personnes qui les exercent. L'AFF pourra aussi édicter des dispositions d'exécution pour préciser l'al. 5 (art. 75,

<sup>11</sup> Cf. Centre de services en matière de finances du DFF, dans lequel l'autorisation de paiements est soumise au principe du double contrôle, conformément aux exigences du SCI.

---

al. 2, let. f). Compte tenu de ce nouvel alinéa, la teneur de l'art. 38, al. 2, peut être supprimée de l'OFC.

**Art. 37a**      **Signature en cas d'autorisation d'exécuter des ordres de paiement et de bonification entre unités administratives**

**Art. 37b**      **Approbation et autorisation par voie électronique pour les opérations de paiement entre unités administratives**

**Art. 38**        **Compétences concernant les pièces justificatives et les mandats de paiement**

Du fait de la révision de l'art. 37, qui régit les droits de signature, les art. 37a, 37b et 38 n'ont plus de raison d'être et peuvent être supprimés. Les éléments importants de ces dispositions sont transférés à l'art. 37, notamment les conditions qui fondent l'équivalence entre l'approbation et l'autorisation par voie électronique et la signature manuscrite. Comme l'art. 75, al. 2, let. a<sup>er</sup> et f, le prévoit, les autres éléments de ces dispositions seront repris largement tels quels dans des directives de l'AFF figurant dans le MGB+TC. Ainsi, les procédures pourront être optimisées avec toute la souplesse nécessaire, déjà visée à l'actuel art. 37.

### **3.5 Imputation interne des prestations**

**Art. 41**        **Paielements entre unités administratives**

La méthode de calcul des coûts complets, énoncée à la *première phrase* de l'*al. 3*, continuera à s'appliquer aux paiements entre unités administratives. Également utilisée par les cantons pour la présentation des comptes, cette méthode permet une certaine discrimination par les prix. En particulier lorsqu'elle détermine le prix d'une prestation et donc les coûts complets qui s'y rapportent, l'unité administrative peut établir une différence de niveau entre les prestations fournies, en soumettant deux prestations à des normes de sécurité diversement élevées.

La *deuxième phrase* de l'*al. 3* introduit une règle empêchant que des prix différents soient facturés pour la même prestation (par ex. données de la météorologie aéronautique). Si les prestations sont fournies à des tiers contre rémunération (émoluments ou prix du marché), le même prix devra s'appliquer lors de l'imputation interne des prestations.

---

La *troisième phrase* de l'*al. 3* correspond, sur le fond, à la deuxième phrase actuelle.

Les prestataires informatiques sont aussi tenus de couvrir rapidement l'intégralité de leurs coûts. Cette obligation peut les inciter inopportunément à faire des acquisitions et freiner l'innovation. C'est pourquoi l'*al. 4* introduit un peu de souplesse dans ce domaine en permettant à l'AFF d'accorder quelquefois des dérogations temporaires. Lorsque, pour l'exécution d'un mandat, une unité administrative doit acquérir de nouveaux systèmes, produits ou services qui, au début, ne sont pas utilisés au maximum de leurs capacités, le principe des coûts complets impose de facturer des coûts d'exploitation disproportionnés au premier client. Dans de nombreux cas, ces coûts diminuent rapidement du fait de l'arrivée de nouveaux clients. Or il ne sert à rien d'ajouter ces prestations au catalogue si, pour la même prestation, d'autres clients reçoivent une offre plus avantageuse à l'extérieur de l'administration fédérale. La Confédération supporte alors en quelque sorte des coûts doubles, à savoir ceux de sa propre infrastructure, qui n'est pas utilisée au maximum de ses capacités, et ceux qui sont liés à l'achat de la prestation auprès de prestataires externes. Dans le contexte actuel de la numérisation, on assiste au développement d'un nombre toujours plus important de structures orientées vers les services et de systèmes modulaires incluant en particulier une planification et une mise en œuvre évolutive des prestations de base. Les premières années, il est impossible de facturer les quantités commandées aux coûts complets sous peine de casser la demande et de ne pas profiter d'économies d'échelle. Pour éviter ce genre de cas, l'AFF pourra exempter temporairement de l'obligation de couvrir les coûts les prestations qui permettent de réaliser des économies de gamme ou d'échelle, lorsque cela paraît pertinent d'un point de vue global. Des domaines spécialisés importants tels que le secteur Transformation numérique et gouvernance de l'informatique de la Chancellerie fédérale seront consultés à cet égard, afin que leurs besoins puissent être dûment pris en compte.

L'AFF devra régler les détails dans des directives. À l'heure actuelle, il est prévu que les dérogations à la règle des coûts complets soient accordées pour trois ans au maximum. Le prix doit être calculé de manière à ce qu'il permette de couvrir en moyenne, pendant cette période, au moins 50 % des coûts. À cette fin, le prestataire de services doit remettre un modèle commercial à l'AFF et présenter comment, dans les trois ans suivant l'investissement dans

---

l'infrastructure en question, il sera possible de couvrir la totalité des coûts conformément à l'al. 3. Le prestataire doit aussi indiquer les pertes maximales qu'il est prêt à assumer.

Si ses coûts d'exploitation ne sont toujours pas couverts au bout de trois ans, l'infrastructure doit être réduite, mise hors service ou vendue. Pour des motifs de transparence et d'utilisation économique des fonds publics, il restera exclu d'accorder des dérogations durables au principe de couverture des coûts.

### **3.6 Partenariat public-privé**

#### **Art. 52a Collaboration avec des partenaires privés**

L'art. 52a est entré en vigueur en 2009. Abstraction faite du cas particulier du système de cautionnement applicable aux crédits COVID-19<sup>12</sup> et malgré la promotion du modèle à la fin de la première décennie du 21<sup>e</sup> siècle, la Confédération n'a, en douze ans, conclu aucun partenariat notable avec des acteurs privés. Aucun projet de partenariat n'a pu être réalisé en Suisse, en particulier dans les secteurs de la construction et des infrastructures, qui sont à l'étranger les domaines les plus concernés par les partenariats public-privé.

Les raisons de cette absence de collaboration avec des partenaires privés sont multiples. Elles résident notamment dans les coûts de financement très bas des pouvoirs publics, les attentes de rendement des investisseurs privés et, enfin et surtout, le bon état des finances publiques de la Suisse en comparaison des autres pays, si bien qu'il n'est pas nécessaire de recourir à un préfinancement par des partenaires privés. Dans de nombreux États européens qui ont institué des partenariats public-privé, l'euphorie initiale a fait place à la désillusion. Les avantages financiers espérés n'ont souvent pas pu être atteints, les négociations de contrats se sont avérées complexes du fait de la très longue durée des partenariats, et l'État n'a pas pu faire supporter aux investisseurs privés un nombre assez important de risques liés aux projets.

Compte tenu de ce qui précède, l'abrogation de l'art. 52a est proposée. Cette disposition repose sur les art. 39 et 57 LFC, qui visent une utilisation rentable et économe des fonds. Or le Conseil fédéral dispose d'autres instruments pour

<sup>12</sup> Eric JAKOB / Martin GODEL, *Operative Umsetzung und wirtschaftliche Bedeutung*, in: Kellerhals Carrard / Bürgschaftsgenossenschaften Schweiz (éd.), *Corona-Kredite für KMU*, Zurich 2021, p. 25

---

atteindre cet objectif. L'utilisation généralisée d'enveloppes budgétaires incite les unités administratives à trouver des solutions rentables pour exécuter leurs tâches. Malgré l'abrogation de l'art. 52a, tout acteur public planifiant un projet avec tout le sérieux requis examinera la possibilité d'une collaboration avec des partenaires privés, dans la mesure où celle-ci est rentable.

Par ailleurs, l'Association PPP Suisse a été dissoute. Créée il y a un peu plus de dix ans aux fins de la promotion des partenariats public-privé, elle réunissait des représentants des secteurs du conseil et de la finance.

### **3.7 Modification des dispositions relatives à la présentation des comptes**

#### **3.7.1 Élévation de dispositions au niveau de la loi**

La LFC révisée (art. 47 s.) fixe le but et les principes de l'établissement des comptes et énonce l'obligation d'établir les comptes annuels de la Confédération conformément aux IPSAS. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a proposé d'abroger les obligations légales relatives à l'établissement du bilan et à l'évaluation (actuels art. 49 à 51 LFC), car celles-ci sont prévues implicitement dans les IPSAS<sup>13</sup>. Les articles de l'OFC qui reposent sur ces dispositions de la LFC doivent donc être modifiés (art. 53) ou abrogés (art. 54 à 60).

#### **3.7.2 Principes et normes**

##### **Art. 53 Normes**

Le nouvel art. 48 LFC dispose que l'établissement des comptes annuels de la Confédération est régi par les IPSAS. Comme cela est prévu à l'heure actuelle, des dérogations à ces normes pourront toujours être demandées dans des cas motivés. Selon le projet de modification adopté par le Parlement, la loi énoncera clairement que le Conseil fédéral doit régler les dérogations *substantielles* aux IPSAS dans les dispositions d'exécution. De plus, les commissions des finances seront consultées préalablement pour qu'elles puissent exprimer leur avis sur toutes les nouvelles dérogations substantielles aux IPSAS.

Les dérogations *substantielles* aux IPSAS continueront à faire l'objet de l'annexe 2 OFC. Les autres dérogations ne seront en revanche plus régies par les

<sup>13</sup> Cf. message de 2019 (note 2), pp. 354 s. et 368 ss.

---

dispositions d'exécution de la LFC, ce qui correspond à la pratique actuelle. En effet, le Conseil fédéral n'inscrit pas dans les dispositions d'exécution chaque dérogation mineure aux IPSAS. Cependant, *toutes* les dérogations devront être présentées et motivées dans l'annexe des comptes annuels<sup>14</sup>. Une transparence complète restera ainsi assurée à l'égard des destinataires des comptes annuels.

Sur la base de ce qui précède, l'annexe 2 OFC, «Compte de la Confédération: différences par rapport aux normes IPSAS», est également modifiée. N'étant plus pertinente, la *différence n° 1* concernant la retenue d'impôt UE est abrogée.

#### **Art. 54      Principes**

Le nouvel art. 47 LFC expose les principes garantissant la régularité de la tenue des comptes annuels<sup>15</sup>. Par conséquent, l'art. 54 OFC peut être supprimé.

### **3.7.3 Établissement du bilan, évaluation et présentation**

Les dispositions suivantes sont abrogées:

#### **Art. 55      Principes régissant l'établissement du bilan**

#### **Art. 56      Seuils déterminants pour l'inscription à l'actif ou au passif**

#### **Art. 57      Principes d'évaluation**

#### **Art. 58      Participations importantes**

#### **Art. 59      Amortissements et réévaluations**

#### **Art. 60      Présentation**

Les prescriptions régissant l'établissement du bilan, l'évaluation et la présentation de faits individuels figurent à l'heure actuelle dans les art. 55 à 60 OFC. Les IPSAS présentent une forte densité normative et ne laissent qu'un choix limité pour l'établissement du bilan et l'évaluation. Les principes correspondants étant clairement définis dans la grande majorité des cas, la Confédération n'a aucune marge d'appréciation quant à la méthode à utiliser. Il n'est

<sup>14</sup> Cf. compte d'État 2020, tome 1, chapitre B 73 «Principes régissant la présentation des comptes», pp. 141 ss.

<sup>15</sup> Cf. message de 2019 (note 2), pp. 368 ss.



---

donc pas nécessaire de conserver les dispositions de l'OFC relatives à l'établissement du bilan et à l'évaluation, celles-ci étant plutôt rudimentaires par rapport aux IPSAS. Ces dispositions n'apportent aucune sécurité juridique ni information supplémentaires. Elles présentent même le risque de contradictions latentes avec les directives fondamentales des IPSAS, notamment lorsque la formulation de la LFC et de l'OFC diffère légèrement de celle des IPSAS alors que pour le législateur cela voulait peut-être dire la même chose<sup>16</sup>.

### **3.7.4 Compte consolidé**

Les dispositions suivantes sont abrogées:

**Art 64a Exclusion de la consolidation**

**Art. 64a<sup>bis</sup> Intégration dans la consolidation**

**Art. 64b Principes régissant l'établissement du compte**

**Art. 64c Normes d'établissement du compte**

**Art. 64d Rapport**

Les prescriptions relatives au compte consolidé de la Confédération ne sont pas modifiées sur le fond du fait de la révision de la LFC. L'article de loi sur lequel elles reposent, soit l'art. 55 LFC, est structuré clairement et aligné sur les nouveaux art. 47 et 48 LFC. Les éléments importants de l'OFC étant transférés dans la loi, il n'est plus nécessaire de légiférer davantage dans l'ordonnance. Les articles actuels concernant le compte consolidé (art. 64a à 64d OFC) peuvent ainsi être abrogés.

L'*annexe 3* OFC, «Compte consolidé de la Confédération: différences par rapport aux normes IPSAS», peut aussi être supprimée. Conformément au nouvel art. 48, al. 3, LFC relatif aux comptes annuels, l'art. 55, al. 4, LFC prescrit en effet que les dérogations aux IPSAS devront être présentées et motivées dans l'annexe du compte consolidé. À la différence de ce que prévoit le nouvel art. 48, al. 2, LFC pour les comptes annuels, les dérogations substantielles concernant le compte consolidé ne seront pas précisées dans l'ordonnance. C'est pourquoi l'annexe 3 peut être abrogée. Cette différence

<sup>16</sup> Cf. message de 2019 (note 2), pp. 355 et 370 s.

---

de traitement est justifiée, car les dérogations aux IPSAS n'ont aucune incidence sur la gestion du compte consolidé (frein à l'endettement). En outre, le rapport sur le compte consolidé est soumis au Parlement uniquement à titre d'information.

### **3.8 Opérations de paiement**

#### **Art. 65 Opérations de paiement**

L'*al. 2* est couvert par le nouvel art. 37 et peut donc être abrogé. Ainsi, toutes les règles relatives à la signature seront regroupées à l'art. 37 (cf. ch. 3.4). Les al. 1 et 3 restent inchangés.

#### **Art. 65a Approbation et autorisation par voie électronique de paiements à des bénéficiaires externes à l'administration**

L'art. 65a est compris dans le nouvel art. 37, al. 4, et peut donc être supprimé (cf. ch. 3.4). À l'heure actuelle, tous les ordres de paiement sont déjà transmis par voie électronique. La signature manuscrite n'est plus utilisée que dans de très rares cas. La procédure est de fait fixée par les banques et correspond aux normes de sécurité les plus élevées.

### **3.9 Dispositions finales**

#### **Art. 75 Exécution**

La *let. a<sup>ter</sup>* énonce explicitement que l'AFF a compétence pour édicter des directives sur la conservation des livres et des pièces comptables sur support électronique. Il est important que l'AFF puisse édicter des directives à l'intention des différentes unités administratives pour assurer en particulier une application uniforme et l'intégrité des documents. La pratique actuelle sera maintenue sur le fond.

La *let. f* est modifiée du fait du remaniement de l'art. 37 et de l'abrogation des art. 37b et 65a.

L'abrogation de l'art. 52a nécessite de modifier aussi la *let. k*.

De plus, les compétences dont l'AFF dispose pour édicter des directives sur l'établissement du bilan, l'évaluation, la présentation et l'établissement des rapports seront regroupées. Le projet de modification prévoit en effet que les

---

dispositions figurant à l'heure actuelle à l'art. 75, al. 2, let. l à o<sup>bis</sup>, seront réunies à la *let. l*. Il s'agit d'une modification formelle, les compétences de l'AFF n'étant pas remaniées sur le fond.

### 3.10 Modification d'autres actes

À l'exception d'une seule, les modifications prévues dans les autres actes consistent dans le remplacement des notions «crédit d'ensemble» et «crédit-cadre» par le terme générique «crédit d'engagement». N'ayant pas de conséquence sur le fond, ce changement de terminologie résulte des modifications correspondantes de la LFC et de l'OFC (cf. ch. 3.1).

En outre, il est prévu d'abroger l'art. 11, al. 3, de l'ordonnance du 14 août 1991 concernant l'exécution, dans les pays en développement, de programmes et de projets en faveur de l'environnement global<sup>17</sup>. Les coûts de personnel et les coûts de biens et services seront clairement distingués les uns des autres, comme c'est déjà le cas en pratique.

Dans un cas seulement, la modification d'autres actes n'est pas proposée à des fins d'uniformisation terminologique.

L'art. 9, al. 1, de l'ordonnance du 17 février 2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF)<sup>18</sup> énonce les tâches particulières de l'AFF, notamment la gestion du Centre de services en matière de finances du DFF. Depuis un certain temps déjà, celui-ci ne travaille toutefois plus exclusivement pour le DFF. Tant dans le domaine du processus fournisseurs (traitement des factures entrantes) que dans celui des données de référence pour les processus de soutien, le Centre de services en matière de finances du DFF exécute déjà des tâches pour l'ensemble de l'administration fédérale. Afin que la situation réelle actuelle soit mieux prise en considération, la limitation du champ d'action au DFF sera éliminée sur le plan formel par la suppression du complément «du DFF».

La modification proposée n'a qu'un caractère formel. Elle ne changera rien au contenu des tâches attribuées au Centre de services en matière de finances du DFF et n'aura pas non plus d'incidence sur le Centre de services Finances

<sup>17</sup> RS 172.018

<sup>18</sup> RS 172.215.1

---

du Département fédéral de justice et police, qui est le seul centre équivalent à celui du DFF. Par conséquent, la modification proposée ne s'accompagnera pas de la prise en charge d'autres tâches interdépartementales.

## **4 Conséquences pour la Confédération**

### **4.1 Conséquences financières**

Les conséquences financières de la modification de l'OFC se limitent à la comptabilisation de l'impôt fédéral direct selon le principe des créances acquises (cf. ch. 3.3). Elles devraient représenter un montant minime, car le changement de pratique comptable produira deux effets uniques qui se neutraliseront en grande partie. D'une part, toutes les créances fiscales pendantes seront portées à l'actif du bilan au moment du passage au nouveau mode de comptabilisation, de sorte que le capital propre de la Confédération enregistrera une augmentation unique. D'autre part, les paiements perçus de manière anticipée, qui sont estimés à 2, voire 3 milliards de francs, seront inscrits en tant qu'engagements, constituant ainsi une réduction unique du capital propre. Ils ne seront comptabilisés sous les revenus qu'au moment de l'échéance principale. Les deux effets qui viennent d'être décrits dépendront du comportement des contribuables en matière de paiements au moment du passage au nouveau mode de comptabilisation<sup>19</sup>.

### **4.2 Conséquences sur l'état du personnel**

Le projet n'aura pas de conséquences sur l'état du personnel.

## **5 Conséquences pour les cantons et les communes**

Le projet n'aura pas de conséquences financières pour les cantons et les communes. Le changement prévu au niveau de la comptabilisation de l'impôt fédéral direct (cf. ch. 3.3) imposera seulement aux cantons de déclarer plus tôt les parts qui reviennent à la Confédération. Les parts des cantons à l'impôt

<sup>19</sup> En ce qui concerne les conséquences financières de la LFC révisée, nous renvoyons au message de 2019 (note 2), pp. 378 ss.

---

fédéral direct seront quant à elles toujours calculées en fonction des montants effectivement perçus.