

09.077

**Message  
concernant la modification de la loi sur les finances  
de la Confédération et d'autres actes normatifs**

du 30 septembre 2009

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation un projet de modification de la loi sur les finances de la Confédération et d'autres actes normatifs.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

30 septembre 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

***Par le présent message, le Conseil fédéral propose de modifier la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC), de même que d'autres actes normatifs régissant des domaines en rapport avec le nouveau modèle comptable, les prestations commerciales et le recouvrement de créances (projet A). Il prévoit aussi d'apporter une légère modification à l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (règlement du fonds FTP; projet B).***

*L'application du nouveau modèle comptable (NMC) lors des exercices 2007 et 2008 a donné dans l'ensemble des résultats positifs qui ne nécessitent que quelques modifications au niveau de la LFC. De ce fait, quelques dispositions de la loi du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure (LFI<sub>Inf</sub>) et du règlement du fonds FTP doivent également être modifiées.*

*Il est prévu par ailleurs d'autoriser certaines unités administratives à fournir, dans une mesure limitée, des prestations commerciales à des tiers. A cet effet, la LFC est complétée par l'art. 41a. Ce nouvel article entraîne la modification de cinq autres lois fédérales.*

*Les modifications proposées précisent en outre les compétences de l'Administration fédérale des finances (AFF) en matière de recouvrement de créances et de conduite des procès, et en donnent une définition mieux adaptée à la pratique.*

*Ces modifications sont avant tout d'ordre technique, raison pour laquelle elles n'ont pas été présentées dans le message du 19 septembre 2008 sur la règle complétant le frein à l'endettement. Leur introduction améliore néanmoins les conditions de l'établissement des comptes et ouvre la voie à l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de la LFC, tout en favorisant l'application appropriée de cette loi.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>6526</b>
<b>1 Grandes lignes du projet</b>	<b>6529</b>
1.1 Introduction	6529
1.2 Modifications exigées par le NMC	6530
1.2.1 Expériences issues de l'application du NMC	6530
1.2.2 Situation initiale et objectifs	6530
1.2.3 Réglementation proposée	6531
1.2.3.1 Procédure d'octroi de crédits supplémentaires	6531
1.2.3.2 Etat du capital propre	6532
1.2.3.3 Comptes du fonds d'infrastructure	6532
1.2.3.4 Comptes du fonds FTP	6534
1.3 Activités commerciales	6535
1.3.1 Situation initiale et objectifs	6535
1.3.2 Portée de l'art. 41 LFC en vigueur	6537
1.3.3 Réglementation proposée	6538
1.3.3.1 Généralités	6538
1.3.3.2 Centrale de voyages de la Confédération au sein du DFAE	6539
1.3.3.3 Centre de service informatique du DFJP	6540
1.3.3.4 Office fédéral des constructions et de la logistique	6541
1.3.3.5 Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication	6543
1.3.3.6 Bibliothèque nationale suisse	6544
1.3.3.7 Office fédéral de métrologie	6545
1.3.3.8 Office fédéral de l'agriculture	6545
1.3.3.9 Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle	6546
1.3.3.10 Office fédéral des routes	6547
1.4 Compétences de l'AFF en matière de recouvrement de créances et de conduite des procès	6548
1.4.1 Situations initiale et objectifs	6548
1.4.2 Réglementation proposée	6549
1.4.2.1 Représentation en justice	6549
1.4.2.2 Demandes d'informations	6550
1.4.2.3 Gestion d'actes de défaut de biens	6550
<b>2 Commentaire</b>	<b>6551</b>
2.1 Remarque préliminaire	6551
2.2 Modification de la loi sur les finances de la Confédération	6551
2.3 Modification du droit en vigueur	6553
2.3.1 Remarque préliminaire	6553
2.3.2 Loi fédérale sur la formation professionnelle	6553
2.3.3 Loi sur la Bibliothèque nationale	6553
2.3.4 Loi fédérale sur les routes nationales	6554
2.3.5 Loi sur le fonds d'infrastructure	6554
2.3.6 Loi sur l'agriculture	6555
2.3.7 Loi fédérale sur la métrologie	6555

2.4 Modification du règlement du fonds FTP	6555
<b>3 Conséquences</b>	<b>6556</b>
3.1 Conséquences pour la Confédération	6556
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	6556
3.3 Conséquences pour l'économie	6556
<b>4 Rapport avec le programme de la législature</b>	<b>6556</b>
<b>5 Aspects juridiques</b>	<b>6556</b>
5.1 Constitutionnalité et conformité à la loi	6556
5.2 Forme de l'acte à adopter	6557
5.3 Frein aux dépenses	6557
5.4 Délégation de compétences législatives	6557
<b>A Loi sur les finances de la Confédération (Projet)</b>	<b>6559</b>
<b>B Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (Projet)</b>	<b>6565</b>

# Message

## 1 Grandes lignes du projet

### 1.1 Introduction

Contrairement au message sur la règle complétant le frein à l'endettement, qui revêt une importance certaine en matière de politique financière (cf. FF 2008 7693 et FF 2009 1749), le présent message se borne à proposer des *modifications d'ordre technique de la LFC et d'autres actes normatifs*. Le niveau concerné est certes pour l'essentiel celui de la loi, mais le champ d'application des modifications proposées se limite à l'administration fédérale. En vertu de l'art. 3 de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo; RS 172.061), il a donc été possible de renoncer à une procédure de consultation.

Les modifications proposées concernent *trois domaines*:

- Le *nouveau modèle comptable (NMC)* a conduit à une refonte totale de l'établissement des comptes au sein de la Confédération. Dans la perspective de son introduction, la loi sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0) a d'ailleurs subi une révision totale (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 2006). Les premières expériences réunies en 2007 et en 2008 ont révélé que quelques modifications ponctuelles s'imposent (cf. ch. 1.2).
- Tel qu'il est proposé l'art. 41a doit permettre à la Centrale des voyages de la Confédération (CVC) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), au Centre de service informatique du Département fédéral de justice et police (CSI-DFJP), à l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) ainsi qu'à l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) de fournir des *prestations commerciales à des tiers*. Pour les besoins de la Bibliothèque nationale (BN), de l'Office fédéral de métrologie (METAS), de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), de l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) et de l'Office fédéral des routes (OFROU) concernant le même type de prestations, de nouvelles dispositions seront introduites dans la loi du 18 décembre 1992 sur la Bibliothèque nationale (LBNS; RS 432.21), la loi fédérale du 9 juin 1977 sur la métrologie (RS 941.20), la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1), la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10) et la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN; RS 725.11). Le chiffre 1.3 fournit plus de détails à ce sujet.
- Les compétences de l'Administration fédérale des finances (AFF) en matière de *recouvrement de créances et de conduite des procès* sont régies par l'art. 59, al. 2, LFC. Cette disposition mérite à plus d'un titre d'être précisée et complétée (cf. ch. 1.4).

## 1.2 Modifications exigées par le NMC

### 1.2.1 Expériences issues de l'application du NMC

Suite à l'introduction du nouveau modèle comptable (NMC), l'élaboration du budget, la tenue et l'établissement des comptes respectent systématiquement des principes commerciaux depuis le budget 2007. La tenue actuelle des comptes s'appuie sur une réglementation complète et stricte, qui est très proche des exigences comptables de l'IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) pour le secteur public, bien qu'elle ne reprenne pas l'intégralité de ces normes largement reconnues au niveau international.

L'un des objectifs prioritaires du NMC consiste à compléter l'aperçu du financement par l'aperçu des résultats. Ce dernier présente en parallèle les charges (les diminutions de valeur) engendrées par l'accomplissement des tâches et les revenus (les augmentations de valeur), et fournit ainsi, grâce à l'application des principes régissant l'établissement des comptes inscrits dans la loi et l'ordonnance, ainsi que dans les instructions de l'AFF sur la gestion financière et la tenue des comptes, un aperçu de la véritable fortune de la Confédération (présentation fidèle).

Le passage de l'administration au NMC a pu être conduit sans difficulté notable, bien qu'il ait fallu modifier de nombreuses procédures de travail (ou «flux de travaux»), afin d'assurer que les diverses opérations se déroulent sur une base informatique, conformément à la règle et de manière uniformisée dans toutes les unités administratives. Depuis lors, trois budgets et deux clôtures de comptes ont déjà été établis selon les principes normatifs du NMC.

### 1.2.2 Situation initiale et objectifs

Les expériences engrangées jusqu'ici dans l'application du NMC n'appellent pas une modification en profondeur des bases légales, à une exception près: la *procédure d'octroi de crédits supplémentaires*. Selon le modèle comptable actuel, l'octroi de crédits dans le cadre du budget se fonde sur la logique des résultats. Contrairement à ce qui prévalait dans l'ancien modèle comptable, les Chambres fédérales ne doivent plus seulement autoriser des crédits pour les dépenses courantes et d'investissement, mais *désormais* aussi des crédits pour des charges sans incidence financière (régularisations dans le temps, amortissements, réévaluations et provisions). Ces objets, qui influent sur les résultats, n'engendrent des dépenses qu'au cours d'une période comptable ultérieure. En principe, un crédit nécessaire mais non budgétisé doit faire l'objet d'une demande de crédit supplémentaire (art. 33, al. 1, LFC). L'art. 33, al. 3, LFC précise cependant les cas où une telle demande n'est pas requise. En vertu de la let. c de cette disposition, l'exception s'applique notamment aux *amortissements planifiés non budgétés*. Selon l'art. 35, let. a, ch. 1, LFC, les *réévaluations* et les *amortissements non planifiés*, pour autant qu'ils n'aient pas été budgétés, doivent par contre être soumis pour approbation avec le compte d'Etat (au titre de dépassements de crédit). Bien que la loi ne mentionne pas expressément les *provisions*, ces dernières sont traitées comme des réévaluations en raison de leur lien de connexité étroit.

Les réévaluations, les amortissements, de même que la constitution de nouvelles provisions et le relèvement de provisions existantes, découlent directement des

dispositions régissant l'établissement des comptes (cf. art. 49 à 51 LFC). Les crédits requis pour les financer ne sont *ni planifiables ni influençables*. En général, il n'est en effet possible de déterminer les montants proprement dits qu'au moment de la clôture des comptes, c'est-à-dire lors de l'actualisation des actifs financiers et des engagements inscrits au bilan. La réglementation différenciée que la loi sur les finances de la Confédération réserve à ces éléments, analogues du point de vue comptable, ne se justifie pas sur le plan pratique, et il convient dès lors de la corriger afin d'uniformiser et de simplifier l'application de la loi (cf. ch. 1.2.3.1)

Le présent message offre par ailleurs l'occasion de procéder à d'autres modifications de portée matérielle limitée:

- il convient tout d'abord d'inscrire dans la LFC que l'état du capital propre fait partie intégrante des comptes annuels de la Confédération. Cette inscription ne fera que confirmer la pratique actuelle (cf. ch. 1.2.3.2);
- il apparaît ensuite judicieux de rectifier et de reformuler les art. 9 et 11 de la *loi du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure* (LFinfr; RS 725.13). Les détails figurent au chiffre 1.2.3.3;
- enfin, une adaptation similaire s'avère nécessaire dans le cas du *fonds pour les grands projets ferroviaires* (fonds FTP). A cet effet, il importe de modifier l'art. 2 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires (règlement du fonds FTP; RS 742.140) (cf. ch. 1.2.3.4).

## **1.2.3 Réglementation proposée**

### **1.2.3.1 Procédure d'octroi de crédits supplémentaires**

Pour les raisons invoquées au chiffre 1.2.2, nous vous proposons de compléter l'art. 33, al. 3, let. c, LFC, afin d'exclure à l'avenir tous les amortissements (planifiés ou non), toutes les réévaluations et toutes les provisions de l'obligation de demander un crédit supplémentaire. L'Assemblée fédérale n'aura ainsi plus besoin d'approuver après coup les réévaluations, les provisions et les amortissements non planifiés. En conséquence, nous vous proposons aussi d'abroger l'art. 35, let. a, ch. 1, LFC.

Cette modification des procédures d'octroi de crédits liées à ces opérations est motivée par un souci d'économies dans la gestion. Jusqu'ici, l'expérience a en effet montré que l'établissement et le traitement des demandes de crédits supplémentaires engendrent des charges administratives considérables, qui découlent notamment du nombre de demandes à déposer. Mentionnons, à titre d'exemple, les demandes de crédits visant à constituer ou à accroître des provisions pour les soldes de vacances non retirés du personnel de la Confédération. En outre, il n'est pas toujours possible de respecter les délais prévus, de sorte que les travaux de clôture des comptes subissent une forte pression.

Relevons que le fait de renoncer à faire approuver après coup par l'Assemblée fédérale les réévaluations, les provisions et les amortissements non planifiés n'équivaut pas à une *perte de contrôle*, puisque la concordance matérielle avec les prescriptions pertinentes de l'établissement des comptes continue de faire l'objet de la révision des comptes. Le nouveau régime proposé consiste en une simplification

administrative sans véritable répercussion matérielle, car il ne modifie aucunement la souveraineté de l'Assemblée fédérale en matière de finances.

### 1.2.3.2 Etat du capital propre

Lors de la révision totale de la LFC, il avait été décidé de renoncer à faire de l'*état du capital propre* un élément indépendant des comptes annuels, l'opinion d'alors étant qu'il suffisait de faire figurer cet état dans l'*annexe* aux comptes annuels. Lors de l'établissement des rapports financiers sur les comptes de 2007, il est toutefois apparu que reléguer le rapport sur l'état du capital dans l'annexe revenait à méconnaître l'importance de ce document, qui recèle une foule d'informations cruciales. Voilà pourquoi l'état du capital propre a été présenté dans une partie séparée des comptes. La présentation de cet état, telle qu'elle a été appliquée jusqu'ici, satisfait pleinement aux normes correspondantes de l'IPSAS. La let. <sup>c</sup>bis que nous proposons d'ajouter à l'art. 6 LFC ne fait qu'entériner la pratique actuelle.

### 1.2.3.3 Comptes du fonds d'infrastructure

Aux termes de l'art. 1, al. 1, LFINfr, le fonds d'infrastructure est un fonds juridiquement non indépendant doté de sa propre comptabilité. Le Conseil fédéral soumet chaque année les comptes du fonds à l'Assemblée fédérale pour approbation (art. 12, al. 1, LFINfr). Ces comptes sont des comptes spéciaux au sens de l'art. 5, let. b, LFC. A ce titre, ils doivent, conformément à l'art. 55, al. 1, let. b, LFC être intégrés dans la compte d'Etat consolidé.

L'art. 11, al. 1, LFINfr subdivise les comptes du fonds en un compte de résultat et en un bilan. Les deux paragraphes suivants de l'article détaillent ensuite les postes qui doivent figurer dans les recettes et les dépenses (al. 2), ainsi qu'à l'actif et au passif (al. 3). Au vu de la situation actuelle, une correction s'impose dans la formulation des points suivants:

Selon l'art. 11, al. 2, LFINfr, les recettes se composent des versements prévus à l'art. 2 et de la *capitalisation des extensions des routes nationales en construction*. Le message du 2 décembre 2005 sur le fonds d'infrastructure (FF 2006 753, p. 799) explique à ce propos que les installations visant à éliminer les goulets d'étranglement doivent certes être portées à l'actif en cours de construction, mais pas les travaux visant à achever le réseau. Selon l'art. 40a, let. a, de la loi fédérale sur les routes nationales (LRN; RS 725.11), l'achèvement du réseau des routes nationales relève en effet de la compétence des cantons. Or le message mentionné ci-dessus se fonde encore sur l'interprétation selon laquelle les versements aux cantons dans ce domaine doivent être classés parmi les contributions à fonds perdu à des investissements. En réalité, de telles contributions ne pourraient pas, conformément à l'art. 59, al. 3, de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC; RS 611.01), être portées à l'actif. Considérés (plus justement) du point de vue économique, ces versements ne sont toutefois pas des contributions de la Confédération, mais des contreprestations à fournir selon les progrès des travaux de construction. Rien ne s'oppose donc à leur capitalisation dans les comptes du fonds parmi les «installations en construction». En conséquence, il convient d'étendre la capitalisation, que l'art. 11, al. 2 LFINfr, limite actuellement aux travaux d'extension, à toutes

«les routes nationales en construction». Cette capitalisation globale joue un rôle essentiel pour assurer une présentation fidèle des activités du fonds. Selon la législation actuelle, les montants investis dans la construction doivent être cumulés au cours de la période de construction, pour être imputés en une seule fois au fonds, au moment du transfert des nouvelles installations à la Confédération. Cette manière de faire doit cependant être revue et corrigée. En effet, le fonds n'a pas été créé pour administrer des biens matériels, mais pour garantir la construction des installations. Dans les comptes du fonds, il importe donc de réévaluer entièrement la valeur des routes nationales en construction qui figurent à l'actif. Les constructions en questions n'ayant pas été portées uniquement à l'actif du fonds, mais aussi à celui du bilan de la Confédération, la correction de valeur n'annule aucune valeur comptable. Une fois achevées, les installations sont transférées à la Confédération et, dans le bilan de celle-ci, elles passent du poste «installations en construction» à celui d'«installations». Aucune charge n'est dès lors inscrite aux comptes du fonds. Depuis 2008, premier exercice comptable du fonds, la construction de routes nationales (il s'agit en premier lieu de projets d'achèvement du réseau) est capitalisée parmi les installations en construction, mais sans aucune réévaluation. D'autres capitalisations seront d'ailleurs entreprises jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente modification de la loi. Les réévaluations requises devront ainsi intervenir lors du changement de système.

Selon l'art. 17b, al. 3, de la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire (LUMin; RS 725.116.2), les contributions aux infrastructures ferroviaires destinées au trafic d'agglomération sont versées «par l'intermédiaire des instruments de financement prévus dans la législation sur les chemins de fer». Dans la mesure où il s'agit d'investissements de valeur dans les transports ferroviaires (lignes RER et trams), les crédits nécessaires peuvent être accordés sous forme de *prêts conditionnellement remboursables*. Ces prêts se fondent sur l'art. 32, al. 1, de la version actuelle de l'ordonnance du 18 décembre 1995 sur les indemnités (OIPAF; RS 742.101.1). Le premier janvier 2010, l'OIPAF doit cependant être remplacée par une ordonnance sur les concessions et le financement de l'infrastructure ferroviaire (OCFIF). Or, dans sa version actuelle, l'art. 11, al. 2, LFinfr ne mentionne pas les prêts conditionnellement remboursables. Le droit conditionnel au remboursement, qui prend naissance au moment de l'octroi de prêts, engendre pourtant un accroissement de valeur qu'il faut faire figurer parmi les recettes du fonds. Le remboursement n'étant toutefois que conditionnel, il convient de procéder à une réévaluation au niveau des dépenses. Il importe dès lors de compléter l'art. 11, al. 2, LFinfr en conséquence. Dans les comptes du premier exercice du fonds d'infrastructure, soit les comptes 2008, les prêts destinés au trafic ferroviaire ont déjà été portés à l'actif et réévalués. Après *achèvement du projet*, le fonds d'infrastructure les cédera à l'Office fédéral des transports (OFT), qui les reportera au bilan de la Confédération et les administrera.

Selon l'art. 11, al. 3, LFinfr, le *bilan du fonds* présente les liquidités, les extensions des routes nationales en construction et le capital de dotation. Cette liste d'éléments ne correspond désormais plus à la réalité:

- le fonds n'est alimenté par la Confédération qu'à hauteur des versements effectivement requis. Il apparaît dès lors superflu de faire figurer les liquidités à l'actif;
- l'actif immobilisé (investissements dans la construction) ne doit plus, comme expliqué ci-dessus, comprendre uniquement l'extension du réseau

(élimination des goulets d'étranglement), mais aussi l'achèvement du réseau (y compris la réévaluation);

- l'actif immobilisé doit par ailleurs comporter les prêts conditionnellement remboursables octroyés pour le trafic d'agglomération avec la «valeur d'acquisition» de ces prêts et leur réévaluation. Ces mentions fourniront une information transparente sur l'état des prêts;
- par «capital de dotation», on entendait surtout la première attribution de 2,6 milliards de francs versée au fonds. L'expression a toutefois un sens trop restrictif, car elle n'englobe pas les autres fonds propres (telles les ressources du fonds destinées à être dépensées ultérieurement en raison de retards dans les travaux). En conformité avec le NMC, il convient de la remplacer par l'expression plus large de fonds propres.

Dans le bilan du fonds, on distinguera donc l'actif circulant et le capital immobilisé à l'actif ainsi que les fonds étrangers et les fonds propres au passif.

#### 1.2.3.4 Comptes du fonds FTP

Conformément à l'art. 196, ch. 3 (Disposition transitoire ad. art. 87), Cst., le financement des quatre grands projets ferroviaires – à savoir la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA), Rail 2000, le raccordement au réseau européen de trains à haute performance et l'amélioration de la protection contre le bruit – sera assuré par un fonds juridiquement dépendant de la Confédération et doté d'une comptabilité propre (le fonds FTP). L'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 9 octobre 1998 portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires règle les détails (règlement du fonds FTP; RS 742.140). Bien que l'art. 1, al. 3, de ce règlement spécifie que les dispositions de la LFC ne sont applicables qu'à titre subsidiaire au fonds FTP, ce dernier tient une comptabilité propre au sens de l'art. 5, let. b, LFC. Ses comptes font dès lors partie du compte d'Etat de la Confédération et doivent par ailleurs obéir, selon l'art. 55, al. 1, let. b, LFC, aux règles s'appliquant à la consolidation globale (cf. art. 2, let. c, OFC). Élément essentiel du NMC, la présentation consolidée des comptes est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 (cf. ordonnance du 5 décembre 2008 sur la suite de l'entrée en vigueur partielle de la LFC; RO 2008 6453). Elle obéit aux principes généraux régissant la présentation des comptes (art. 64b OFC) et aux normes de l'IPSAS (art. 64c OFC).

Au cours de la *phase initiale*, le fonds FTP doit assumer plusieurs grands projets simultanément. Il en résulte un pic d'investissement que les recettes à affectation spéciale prévus par la Constitution ne suffisent pas à financer. Conformément à l'art. 6, al. 1, du règlement du fonds, le solde négatif sera provisoirement couvert par des avances imputées au compte capital de la Confédération. Ces avances sont des prêts de la trésorerie au sens de l'art. 62, al. 1, LFC et portent un intérêt conforme au marché (art. 6, al. 4, règlement du fonds). La valeur cumulée des avances ne doit pas dépasser 8,6 milliards de francs (prix de 1995) (art. 6, al. 2, règlement du fonds). Au cours d'une *seconde phase*, les recettes à affectation spéciale seront plus élevées que les prélèvements destinés à financer des projets. L'art. 6, al. 3, du règlement du fonds prévoit que les excédents de recettes serviront à rembourser les avances. Cette disposition s'appliquera jusqu'au remboursement de toutes les avances. Au fil du temps, les avances figurant au bilan du fonds et dès lors les engagements du fonds

envers la Confédération vont diminuer. Il en ira de même des avances inscrites à l'actif du patrimoine financier dans le bilan de la Confédération. Lorsque tous les projets auront été achevés et que les avances portant un intérêt conforme au marché auront été entièrement remboursées, le fonds sera dissout.

Conformément à l'art. 2, al. 2, let. a, du règlement du fonds, les avances remboursables accordées au fonds par la Confédération, de même que les intérêts échus dus par le fonds, doivent être comptabilisés à l'actif du fonds. La disposition prévoit en outre qu'un éventuel patrimoine net du fonds porte intérêts. *Ces deux règles doivent aujourd'hui être corrigées.*

Premièrement, *l'inscription des avances accordées par la Confédération à l'actif du fonds FTP contrevient aux règles de la présentation consolidée des comptes au sens de l'art. 55 LFC et de l'art. 64c suiv. OFC:*

- dans le bilan de la Confédération, l'avance (non réévaluée) sera inscrite parmi les avoirs envers le fonds FPT. Dans les comptes de ce dernier, elle figurera au contraire (et à juste titre) au passif, au titre de dette envers la Confédération. Vu la disposition à modifier, le fonds doit toutefois également inscrire la dette à son actif, d'où la comptabilisation annuelle du solde négatif parmi les produits. Cette contradiction est incompatible avec une présentation consolidée des comptes et doit chaque fois faire l'objet d'une écriture corrective;
- les avances figurant à l'actif et le solde négatif du fonds étant inscrit chaque année parmi les produits, les comptes ne peuvent pas refléter l'état effectif des finances et des revenus du fonds. Cette présentation contrevient ainsi à l'art. 47 LFC sur les principes de l'établissement des comptes. L'inscription d'une avance à l'actif ne se justifie pas, même si l'avance en question sera en fin de compte financée par des recettes à affectation spéciale des années à venir. En effet, les normes de l'IPSAS ne permettent pas de faire figurer des produits futurs dans les comptes (principe de la délimitation dans le temps).

Deuxièmement, la *rémunération du patrimoine net* du fonds telle qu'elle est prévue par le règlement, paraît sans objet. L'art. 9 du règlement du fonds prévoit en effet que les comptes du fonds seront «définitivement clos une fois que les travaux de construction des différents projets ont été terminés et que toutes les avances ont été complètement rémunérées et remboursées». Le fonds FTP ne sera dès lors pas en mesure de constituer un patrimoine net portant intérêts.

## **1.3 Activités commerciales**

### **1.3.1 Situation initiale et objectifs**

A l'exception de l'art. 41 (Activités commerciales) et de l'art. 55 (Compte consolidé), la révision totale du 7 octobre 2005 de la loi sur les finances (LFC; RS 611.0) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2006 (RO 2006 1294). Depuis lors, l'ordonnance du 5 décembre 2008 sur la suite de l'entrée en vigueur partielle de la loi sur les finances de la Confédération (RO 2008 6453) a permis de mettre en vigueur l'art. 55 LFC, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009. L'art. 41, qui stipule que les unités administratives ne peuvent fournir des prestations commerciales à des tiers que *si une loi les y autorise*, n'est cependant toujours pas en vigueur.

Voici les *raisons* pour lesquelles l'art. 41 LFC n'est toujours pas entré en vigueur:

Une première enquête menée en 2005 au sein de l'administration a montré que des prestations commerciales sans bases légales suffisantes, au sens de la nouvelle disposition, étaient en particulier fournies dans le domaine du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et du Département fédéral de l'économie (DFE). Le Conseil fédéral a dès lors chargé ces départements de:

- vérifier d'une part si les prestations commerciales fournies par leurs unités administratives sans reposer sur une base légale spéciale devaient être maintenues;
- entreprendre d'autre part les démarches nécessaires pour créer une nouvelle base légale, afin que l'art. 41 LFC puisse entrer en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Partant de là, les deux départements ont lancé les travaux législatifs requis. En voici les résultats:

- la modification du 22 juin 2007 (RO 2007 6095) a introduit deux nouvelles dispositions dans la *loi sur l'agriculture* (LAgr; RS 910.1), qui autorisent les stations fédérales de recherche et d'essais de l'Office fédéral de l'agriculture (art. 115, al. 2, LAgr) et le Haras fédéral (art. 147, al. 3, LAgr) à offrir des prestations commerciales sous certaines conditions;
- dans son message du 7 mars 2008 concernant la modification de la législation militaire (FF 2008 2841), le Conseil fédéral a notamment proposé de compléter la *loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire* (LAAM; RS 510.10) par un nouvel art. 148i. Cette disposition aurait autorisé les unités administratives du DDPS à fournir, moyennant certaines conditions, des prestations commerciales à des tiers. Il était par ailleurs prévu d'introduire une réglementation analogue (art. 73a) dans la *loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile* (LPPCi; RS 520.1). Le 10 juin 2009, le Conseil national a cependant rejeté la proposition de la conférence de conciliation, de sorte que le projet a dû être classé, conformément à l'art. 93, al. 2, de la loi sur le Parlement (LParl; RS 171.10). Le Parlement n'a toutefois pas remis en cause les dispositions prévues pour régir les «prestations commerciales» et elles ont été reprises, moyennant des ajustements d'ordre rédactionnel, dans un nouveau message concernant la modification de la LAAM, que le Conseil fédéral a approuvé le 19 août 2009 (FF 2009 5331). Cette modification de la loi n'entrera pas en vigueur avant l'automne 2010.

En été 2008, une nouvelle enquête a été menée au sein de l'administration sur la possible entrée en vigueur de l'art. 41 LFC. Dans le domaine des prestations commerciales, cette enquête a mis en évidence de nouveaux besoins au niveau de la législation. Ceux-ci concernent la Centrale de voyages de la Confédération (CVC) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), le Centre de service informatique du Département fédéral de justice et police (CSI-DFJP), de même que l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) et l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication (OFIT) au sein du Département fédéral des finances (DFF). Contrairement aux domaines militaire et agricole, les activités de ces services ne sont pas régies par une législation spéciale, de sorte qu'il s'avère

plus judicieux de trouver une solution commune dans le cadre de la LFC. Voilà pourquoi nous vous proposons d'introduire un nouvel art. 41a dans la LFC, qui autorise les unités administratives mentionnées à fournir des prestations commerciales à certaines conditions. Ces conditions sont reprises du nouvel art. 148i qu'il est prévu d'introduire dans la LAAM. Par la même occasion, pour répondre aux besoins de la Bibliothèque nationale, du METAS, de l'OFAG, de l'IFFP et de l'OFROU, il convient de *modifier le droit en vigueur* pour introduire des dispositions analogues dans la loi sur la Bibliothèque nationale, la loi fédérale sur la métrologie, la loi fédérale sur l'agriculture, la loi fédérale sur la formation professionnelle et la loi fédérale sur les routes nationales.

### 1.3.2 Portée de l'art. 41 LFC en vigueur

L'art. 41 LFC (Activités commerciales) se lit comme suit:

*Les unités administratives ne peuvent fournir des prestations commerciales à des tiers que si une loi les y autorise.*

Le message du 24 novembre 2004 sur la révision totale de la LFC (FF 2005 5, p. 80–81) part de l'idée que les unités administratives ne devraient à l'avenir pouvoir fournir des prestations commerciales, quel que soit leur type, que si elles y sont expressément autorisées par une loi. Il est ainsi tenu compte du principe constitutionnel selon lequel la production de biens et la prestation de services sur le marché incombent en principe à l'économie privée. Voici les remarques particulières que l'on peut faire sur la portée de cet article:

- vu les circonstances ayant présidé à la genèse de la loi, la notion de «prestation commerciale» doit être considérée au sens large. Il s'agit de toute fourniture payante de biens ou de services, qui n'est pas destinée à l'accomplissement de tâches publiques et qui se fonde en général sur un contrat de droit privé. L'expression n'englobe toutefois pas les prestations étatiques qui servent à l'accomplissement de tâches publiques, qui se fondent dès lors régulièrement sur le droit public et qui sont liées au prélèvement d'une taxe (tels l'octroi d'autorisations ou les inscriptions dans un registre). Elle n'inclut pas non plus les avantages monnayables relevant du subventionnement au sens de l'art. 3, al. 1, de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu; RS 616.1);
- la notion de «tiers» découle de la systématique de la LFC et du droit de l'organisation de la Confédération. Ne doivent toutefois pas être classées parmi les tiers les diverses institutions et unités administratives qui s'inscrivent, en vertu de l'art. 2 LFC, dans le champ d'application de cette loi. Ces institutions comprennent en particulier l'Assemblée fédérale et les Services du Parlement, de même que les tribunaux fédéraux. Les unités de l'administration décentralisée tenant leur propre comptabilité (IPI, ASR ou Swissmedic, p. ex.) doivent en principe, en vertu de l'art. 55, al. 1, let. c, LFC, figurer dans le compte consolidé; selon la teneur des dispositions régissant leur organisation, elles appartiennent par ailleurs à l'administration fédérale décentralisée (cf. art. 2, al. 3, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration; RS 172.010). Même si elles possèdent une

personnalité juridique, de telles institutions ne doivent donc pas être considérées comme des tiers (extérieurs à l'administration).

On peut en conclure que les unités de l'administration fédérale centrale peuvent, même sans base légale spécifique, fournir des prestations commerciales aux entités suivantes:

- les autres unités administratives de l'administration fédérale centrale;
- les unités administratives de l'administration fédérale décentralisée, dotées ou non de la personnalité juridique;
- l'Assemblée fédérale, y compris les Services du Parlement;
- les tribunaux fédéraux.

Les entreprises liées à la Confédération (RUAG, CFF ou Swisscom, p. ex.), les cantons et les communes, les Etats étrangers, les organisations internationales de même que les actrices et les acteurs privés sur le marché sont des tiers au sens de l'art. 41 LFC, à qui des prestations commerciales ne peuvent être fournies que sur la base d'une législation spéciale.

### **1.3.3 Réglementation proposée**

#### **1.3.3.1 Généralités**

Dans les cas où des prestations commerciales exigent la création d'une base légale, celle-ci doit respecter les exigences minimales du droit constitutionnel:

- les prestations commerciales sont étroitement liées aux tâches principales de l'unité administrative concernée;
- elles n'entravent pas l'exécution des tâches principales;
- elles n'exigent pas de ressources matérielles et humaines supplémentaires;
- elles sont fournies à des prix permettant au moins de couvrir les coûts calculés sur la base d'une comptabilité analytique.

Pour appliquer ces conditions, on peut se référer à la formulation standard qui figure au ch. 861 du *Guide de législation* (3<sup>e</sup> édition mise à jour, 2007) édité par l'Office fédéral de la justice. C'est sur cette formulation que se fondait le projet de nouvel art. 148i LAAM (cf. ch. 1.3.1). A l'al. 1, de cette disposition, le projet de modification de la LAAM admet également la fourniture de prestations commerciales si celles-ci ne *demandaient pas de moyens* matériels ou de personnel supplémentaires *importants*. Cet assouplissement ménage une marge de manœuvre entrepreneuriale aux unités administratives, qui peut, même si elle demeure mince, s'avérer judicieuse lorsqu'elle permet une exploitation commerciale du patrimoine administratif. Toutes ces conditions visent à éviter d'engendrer une concurrence avec le secteur privé. Les projets de nouvel art. 41a de la LFC, de nouvel art. 8a de la loi sur la Bibliothèque nationale, de nouvel art. 17a de la loi fédérale sur la métrologie, de nouvel art. 177b de la loi sur l'agriculture, de nouvel art. 48a de la loi fédérale sur la formation professionnelle et de nouvel art. 61b de la loi fédérale sur les routes nationales s'en tiennent également à ce modèle. Selon ces projets, la CVC, le CSI-DFJP, l'OFCL et l'OFIT, de même que la Bibliothèque nationale, le METAS, l'OFAG, l'IFFP et l'OFROU seront autorisés à fournir des prestations commerciales à des

tiers, moyennant les conditions mentionnées. Nous expliquons ci-après (ch. 1.3.3.2 à 1.3.3.10) pourquoi ces unités administratives ont besoin d'une telle autorisation et comment les normes proposées garantissent le respect des conditions légales.

### **1.3.3.2 Centrale de voyages de la Confédération au sein du DFAE**

Sur le plan organisationnel, la Centrale de voyages de la Confédération (CVC) est rattachée au DFAE. Elle fonctionne comme une unité administrative GMEB et dispose d'un mandat de prestations attribué par le Conseil fédéral. En vertu de l'art. 3, al. 2, let. c, de l'ordonnance du 22 novembre 2006 sur l'organisation des marchés publics de la Confédération (Org-OMP; RS 172.056.15), la CVC est un service d'achat central. Selon l'annexe à cette ordonnance, ses compétences dans le cadre de la Confédération comprennent les prestations suivantes:

- réservations de vols;
- acquisition de prestations d'hôtellerie et réservations d'hôtel, notamment par des tiers;
- acquisition de prestations, telles que la réservation et la location de voitures et de services de limousine.

La CVC négocie avec les prestataires de services des prix et des avantages techniques préférentiels (réduction de frais pour les bagages excédentaires ou services VIP, par ex.). Elle fait directement bénéficier les destinataires des prestations des conditions préférentielles et des réductions de prix ainsi obtenues.

En tant que service d'achat central de la Confédération, la CVC fournit des services de voyages aux autorités de la Confédération ainsi qu'à l'administration fédérale centrale et à l'administration fédérale décentralisée. Son champ d'activité englobe également les prestations destinées aux mandataires de la Confédération (consultants et consultantes, membres du Corps suisse d'aide humanitaire ou de la Kosovo Force, p. ex.) ou aux personnes participant à des conférences organisées par la Suisse, qui revêtent un intérêt particulier pour la Suisse ou dont la Confédération prend tout ou partie des frais à sa charge.

Les unités de l'administration fédérale décentralisée possédant une personnalité juridique et tenant leur propre comptabilité ne sont pas tenues de recourir aux services de la CVC, qui conclut avec elles des accords sur les prestations. La même règle s'applique aux institutions liées à l'administration fédérale auxquelles la CVC fournit des prestations de voyages. Ces bénéficiaires de prestations jouissent des mêmes conditions que la Confédération.

Dans les négociations avec les soumissionnaires, le regroupement des commandes permet à la CVC d'obtenir des conditions financièrement intéressantes et des avantages techniques préférentiels. Pour être en mesure de négocier des conditions contractuelles optimales, la CVC doit toutefois apparaître comme une cliente d'envergure. Cette qualité varie selon le domaine de prestations et selon le contrat. En 2008, le montant total des prestations de voyages acquises par la CVC a avoisiné 36 millions de francs. Sur ce total, la part des prestations fournies à des tiers a représenté 4 % environ. Grâce à l'acquisition centralisée de prestations de voyage, la CVC a pu réaliser en 2008 des économies qui devraient se chiffrer au total à quelque

12 millions de francs et les accords de prestations conclus avec un cercle restreint d'institutions liées à l'administration fédérale y ont contribué d'une manière sensible. En développant cette coopération (Swisscom, La Poste ou RUAG), il serait possible d'exploiter un nouveau potentiel d'économies dans l'intérêt de tous les organismes concernés.

La fonction d'agence, l'acquisition, l'organisation et la réalisation de prestations de voyages comptent parmi les tâches principales que la CVC accomplit pour la Confédération. Les prestations commerciales fournies à des entreprises liées à la Confédération ou aux personnes participant à des conférences nationales ou internationales servent les intérêts directs de la Confédération, que ce soit sur le plan financier ou sur un plan immatériel. L'inclusion de tiers parmi sa clientèle, permet à la CVC, en tant que service d'achat central, d'occuper sur le marché une position comparable à celle de soumissionnaires privés. L'exécution de sa tâche principale n'est nullement remise en cause, au contraire: la CVC peut tirer profit de synergies et d'économies supplémentaires lors de l'acquisition et de l'organisation de prestations. Destinataire de ces prestations, la Confédération tire profit de cette situation puisqu'elle bénéficie de prix plus avantageux et de conditions préférentielles.

La CVC possède l'infrastructure requise et les compétences techniques spécifiques à son secteur d'activités. Un élargissement modeste de sa clientèle n'exigerait donc pas d'importantes ressources matérielles et humaines supplémentaires. Grâce à une optimisation continue de son fonctionnement et de son organisation, la CVC est parvenue à gérer un volume de commandes qui a augmenté de 8 millions entre 2006 et 2008, sans élargir les effectifs de son personnel. La CVC tient une comptabilité analytique. Elle fournit ses produits sur la base d'un catalogue, dont les prix couvrent les coûts et sont facturés une fois par mois aux bénéficiaires de prestations.

### **1.3.3.3 Centre de service informatique du DFJP**

Le CSI-DFJP développe et exploite des applications informatiques d'importance vitale et spécifiques pour des clientes et des clients de l'administration appartenant ou non au DFJP. Par applications spécifiques, il faut comprendre des solutions informatiques:

- adaptées aux besoins individuels de chaque cliente ou client, et qui sont donc uniques;
- servant à l'exécution des missions principales des unités administratives auxquelles elles sont destinées.

La thématique principale des applications relevant du CSI-DFJP concerne les domaines de la police, de la justice et de la migration. Les applications du CSI-DFJP servent par conséquent à résoudre de manière plus efficiente les missions principales du DFJP qui sont énumérées ci-dessous:

Domaine	Missions principales
<i>Police</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Recherche (personnes, véhicules et objets)</li> <li>– Enquêtes de police criminelle</li> <li>– Service anthropométrique (empreintes digitales, profils d'ADN)</li> <li>– Documents d'identité</li> </ul>
<i>Justice</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tenue des registres (casier judiciaire, registre d'état civil et registre du commerce, p. ex.)</li> <li>– Gestion spécifique des dossiers pour la justice</li> </ul>
<i>Migration</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Délivrance de visas</li> <li>– Gestion de l'entrée, du séjour et de l'établissement en Suisse des étrangers</li> <li>– Domaine de l'asile</li> </ul>

Les applications spécifiques du CSI-DFJP facilitent en outre la collaboration entre les autorités nationales, cantonales et communales de même que l'échange d'informations entre les autorités suisses et étrangères.

La collaboration évoquée ci-dessus entre les autorités implique en toute logique que le CSI-DFJP s'acquitte de divers petits mandats pour des services cantonaux et communaux. Il s'agit de prestations servant à créer des interfaces vers des applications fédérales gérées par le CSI-DFJP, ainsi qu'à gérer ces interfaces et à fournir un support les concernant.

Unité administrative appliquant la GMEB, le CSI-DFJP est tenu de facturer les coûts totaux des prestations à ses mandantes et à ses mandants sur la base d'une comptabilité analytique. Le volume des prestations commerciales se monte à quelque 100 000 francs par an, soit moins de 0,2 % du total des revenus du CSI-DFJP. Vu leur faible volume, les prestations fournies à des tiers n'entravent pas l'exécution des tâches principales du CSI-DFJP, ni ne requièrent des ressources matérielles ou humaines supplémentaires.

### 1.3.3.4 Office fédéral des constructions et de la logistique

En tant que service chargé de la construction et des immeubles, l'OFCL est responsable de la *gestion de son portefeuille immobilier* (art. 6, al. 1, art. 7, al. 3 et art. 8, al. 1 de l'ordonnance du 5 décembre 2008 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération, OILC; RS 172.010.21). En vertu de l'art. 31, al. 1 et 3, OILC, il est par ailleurs *fournisseur et service d'achat central dans le domaine logistique*.

Sur la base de la modification prévue, l'OFCL sera autorisé de fournir certaines prestations commerciales à des tiers au sens de l'art. 41 LFC à titre onéreux. Ces prestations comprendront notamment:

- la fourniture d'*articles de l'assortiment* et de *prestations de publication* aux entreprises liées à la Confédération, aux cantons, aux communes et aux organisations qui leur sont liées (mais pas à des privés);
- des *cours de formation et de perfectionnement* dans les domaines des marchés publics et de la gestion immobilière;

- la *location* à des tiers de *surfaces restantes* dans les bâtiments appartenant à la Confédération et la fourniture de *prestations de conciergerie* aux locataires concernés.

Pour ce qui est de ces trois domaines, il convient de faire remarquer ce qui suit:

*Articles de l'assortiment et prestations de publication.* – Si l'OFCL est autorisé, à l'avenir, à livrer des articles de l'assortiment à des entreprises liées à la Confédération, par exemple, il pourra les acheter en plus grandes quantités. Le regroupement des commandes engendre des économies d'échelle et des synergies qui profitent aussi bien à la Confédération qu'aux entreprises qui lui sont proches. Un tel fonctionnement ne fait qu'améliorer la gestion économe des ressources publiques.

Les restrictions légales sont parfaitement respectées. L'acquisition de marchandises et leur redistribution à des unités administratives constituent l'une des tâches principales de l'OFCL. La livraison d'articles aux tiers mentionnés ci-dessus présente un rapport étroit avec la tâche principale, dont elle n'entrave pas l'exécution. Elle sera assurée par le personnel actuel et ne requiert pas d'importantes ressources matérielles supplémentaires (pour l'entrepôt p. ex.). L'OFCL prévoit de facturer les coûts totaux de ses prestations (y compris les coûts internes) sur la base d'une comptabilité analytique. Il n'envisage cependant pas d'ajouter un supplément de risque et de bénéfice à ses factures.

Pour ce qui est de leur volume, ces prestations à des tiers resteront minimes: une estimation approximative indique que les livraisons en question généreront, les deux premières années, un volume supplémentaire de l'ordre de 500 000 francs (0,17 % du chiffre d'affaires de 2008 dans le domaine logistique). Dès la troisième année, le volume supplémentaire pourrait atteindre 1 million de francs (0,35 % du même chiffre d'affaires).

*Cours de formation et de perfectionnement.* – L'OFCL propose aujourd'hui déjà des cours de formation et de perfectionnement dans les domaines de l'approvisionnement et de la gestion immobilière aux services d'achat de la Confédération et aux représentants de maîtres d'ouvrage publics. Dans le domaine des *marchés publics*, l'OFCL devrait également pouvoir, en cas d'intérêt, proposer ces cours aux entreprises liées à la Confédération, aux cantons, aux communes et aux organisations qui leur sont liées. Les cours de formation et de perfectionnement en matière de *gestion immobilière* devraient en outre pouvoir être ouverts à d'éventuels partenaires contractuels des maîtres d'œuvre publics.

En vertu de l'art. 19, al. 1, let. c, Org-OMP, l'organisation de cours de formation et de perfectionnement dans le domaine des marchés publics constitue l'une des tâches principales du centre de compétences des marchés publics (CCMP), qui fait partie de l'OFCL. La formation et le perfectionnement en *gestion immobilière* s'avèrent également indispensables pour assurer un bon fonctionnement des interfaces entre les maîtres d'ouvrage publics et les soumissionnaires privés dans les domaines de la révision des prix, des prestations de planification, des acquisitions, de la conclusion de contrats et de la construction durable. Ces prestations sont donc étroitement liées aux tâches principales de l'OFCL dont elles n'entravent pas l'exécution. De plus, leur fourniture n'exige pas l'engagement d'importantes ressources matérielles ou humaines supplémentaires. Un éventuel surplus de coûts sera couvert par les contributions aux frais à prélever auprès des personnes participant aux cours.

La participation de membres d'autorités cantonales et d'entreprises liées à la Confédération à des cours de formation et de perfectionnement de l'OFCL pourrait générer un chiffre d'affaires de l'ordre de 20 000 francs dans le domaine des marchés publics et de l'ordre de 100 000 francs dans celui de la gestion immobilière.

*Location de surfaces restantes et prestations de conciergerie.* – Ces prestations ne sont fournies qu'en rapport avec la tâche principale dans le domaine des constructions et servent à améliorer la rentabilité des bâtiments de la Confédération. Elles sont en général facturées aux prix du marché, en tous les cas à des prix qui couvrent au moins les coûts. Elles respectent ainsi parfaitement les conditions légales. Les prestations à des tiers représentent une part insignifiante du total des activités du domaine des constructions.

### **1.3.3.5 Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication**

En vertu de l'art. 21, let. a, de l'ordonnance du 11 décembre 2000 sur l'organisation du DFF (Org DFF; RS 172.215.1), l'OFIT fournit «des prestations dans les domaines de l'informatique et de la télécommunication pour soutenir l'exécution des tâches de l'administration fédérale». Il peut également proposer ses services «aux cantons et à des institutions proches de l'administration qui poursuivent un but d'intérêt public» (art. 22, al. 3, Org DFF). Certains bénéficiaires de ces prestations sont des «tiers» au sens de l'art. 41 LFC. A l'avenir, l'OFIT ne pourra leur offrir ses services que si une base légale spéciale est créée à cet effet. Selon sa comptabilité analytique 2008, les montants des prestations que l'OFIT a fournies à des institutions à classer parmi les tiers selon l'art. 41 LFC s'établissent comme suit:

- prestations fournies aux cantons: 1 141 000 francs;
- prestations fournies à des institutions liées à l'administration fédérale et poursuivant un but d'intérêt public: 8 881 478 francs.

Selon le compte 2008 de la Confédération, les revenus totaux de fonctionnement de l'OFIT se sont montés à 376 977 100 francs, dont seuls 2,65 % proviennent de la fourniture de prestations à des tiers. Ces chiffres contribuent certes à prouver que ces prestations ne représentent qu'une part minime des revenus totaux de l'office; du point de vue *qualitatif*, il s'avère néanmoins très important que des prestations aussi complexes et complètes du domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), telles qu'elles sont requises à tous les échelons de l'administration publique, soient si possible fournies par une seule et même entité. Les structures fédéralistes exigent souvent une collaboration étroite entre Confédération, cantons, communes et d'autres autorités publiques. Or l'expérience de l'OFIT montre que le travail de coordination et d'harmonisation, de même que les risques de panne, s'accroissent avec le nombre des interfaces techniques. Si la Confédération, les cantons et les communes utilisent les mêmes applications et se dotent des mêmes infrastructures, il est possible d'optimiser la collaboration dans le domaine des TIC. C'est par exemple le cas pour les assurances sociales, la fiscalité, le réseau interconnecté avec celui des cantons ou encore l'infrastructure à clé publique (*Public-Key-Infrastruktur*). Dans ces cas, le fait que les prestations proviennent d'une seule entité assure un fonctionnement plus stable des systèmes et des solutions TIC plus rentables dans l'accomplissement des tâches publiques.

La comptabilité analytique, introduite en 2003 déjà, garantit que le respect des conditions légales régissant la fourniture de prestations commerciales fait l'objet de vérifications régulières au sein de l'OFIT et qu'il peut en tout temps être prouvé. Nous avons par ailleurs déjà souligné la part marginale de ces prestations face à la quantité de prestations destinées à l'administration fédérale. La tâche principale de l'office demeure bel et bien de fournir à l'administration fédérale des prestations TIC rentables, modernes et fiables. Les ressources matérielles et humaines sont aujourd'hui axées sur cette tâche principale, de sorte que la fourniture de quelques prestations isolées à des tiers n'en exigera pas un accroissement sensible.

### 1.3.3.6 Bibliothèque nationale suisse

En vertu de l'art. 2, al. 1, de la loi sur la Bibliothèque nationale (LBNS; RS 432.21), le mandat de la Bibliothèque nationale suisse (BN) consiste notamment à collectionner et à *conserver* les informations imprimées ou électroniques en relation avec la Suisse. *La conservation du papier et l'archivage* comptent ainsi parmi ses tâches principales. La préservation et la gestion de sa collection, qui compte 5,1 millions de documents, ont permis à la BN d'acquérir une grande expérience et des connaissances spécifiques dans ces domaines. Le cercle des spécialistes et des institutions menant ce type d'activités étant restreint, c'est surtout dans ces domaines que la BN fournit des prestations sous forme de conseils et d'appui à des partenaires externes.

Lorsqu'elle fournit des prestations commerciales, la BN satisfait aux exigences énumérées au chiffre 1.3.3.1:

- elle ne fournit que des prestations s'inscrivant dans le domaine de ses tâches principales. Il s'agit de prestations de conseils et de soutien, qui s'appuient sur la longue expérience acquise par la BN dans le cadre de la conservation de sa propre collection de documents;
- étant donné le volume relativement modeste des mandats en question, il n'y a pas lieu de craindre que les prestations à des tiers entravent l'exécution de l'une des tâches principales de la BN;
- pour la même raison, l'engagement de ressources matérielles ou humaines supplémentaires n'est ni nécessaire ni prévu;
- une comptabilité analytique permet à la BN de déterminer le coût effectif de chacune de ses prestations, qu'elle fournit à des prix qui couvrent au moins ses frais. Toute discrimination de concurrents est donc exclue.

Les prestations fournies génèrent des revenus supplémentaires, qui contribuent à financer les projets courants de conservation de la BN et déchargent ainsi les finances fédérales. Pour 2008, les charges d'exploitation (dépenses de fonctionnement) de la BN ont atteint un peu moins de 21 millions de francs. Avec 340 000 francs, le taux de couverture des coûts s'avère modeste, puisque la BN assume gratuitement la plupart de ses tâches légales. Le volume des mandats dans le domaine de la conservation du papier dont elle s'acquitte en concurrence avec des actrices et auteurs privés du marché est estimé à près de 120 000 francs par an.

### **1.3.3.7 Office fédéral de métrologie**

Des mesures précises ne peuvent souvent être obtenues qu'avec des appareils fort coûteux et au terme de procédures complexes. Le METAS disposant d'installations de mesures modernes et d'un grand savoir-faire spécifique, il fournit également des prestations métrologiques aux milieux économiques et industriels.

Lorsqu'il fournit des prestations commerciales, le METAS satisfait aux conditions énumérées au chiffre 1.3.3.1:

- il fournit des prestations uniquement dans le domaine de sa tâche principale, à savoir la métrologie;
- l'office dispose de nombreux laboratoires métrologiques. La fourniture de prestations lui permet d'assurer un bon taux d'utilisation de ces laboratoires et l'aide, grâce à des travaux de mesure en lien avec la pratique, à maintenir son vaste savoir-faire spécifique en phase avec les connaissances techniques les plus récentes;
- l'engagement de ressources matérielles ou humaines supplémentaires n'est ni nécessaire ni prévu;
- sa comptabilité analytique permet au METAS de déterminer le coût total de chaque prestation. L'office fournit ses prestations à des prix qui couvrent au moins les frais, de sorte que toute discrimination de concurrents est exclue.

La fourniture de prestations génère des revenus supplémentaires, qui contribuent à financer la modernisation continue des laboratoires et déchargent ainsi les finances fédérales. En 2008, les charges d'exploitation (dépenses de fonctionnement) ont légèrement dépassé 34 millions de francs et le taux de couverture des coûts a avoisiné 26 %. Le METAS est le seul soumissionnaire à proposer la plupart des prestations qu'il fournit. Le volume des mandats dont il s'acquitte en concurrence avec des actrices ou des acteurs privés du marché est estimé à près de 1 million de francs. Grâce à ses prestations métrologiques hors du commun, le METAS est parvenu à s'imposer dans son domaine.

### **1.3.3.8 Office fédéral de l'agriculture**

Deux dispositions formulées de manière analogue (art. 115, al. 2, et art. 147, al. 3, LAgr) autorisent les stations fédérales de recherches et d'essais de l'OFAG, de même que le Haras fédéral, à offrir des prestations commerciales (cf. à ce sujet ch. 1.3.1). La présente révision vise à regrouper ces deux dispositions et à harmoniser leur formulation avec le texte des autres bases légales régissant la fourniture de prestations commerciales.

Par la même occasion, la modification prévoit d'étendre la base légale concernant l'offre de prestations commerciales à l'OFAG, qui traite quantité d'informations statistiques dans l'accomplissement de ses tâches. A l'avenir, l'office doit être en mesure de proposer des évaluations et des analyses qui répondent aux besoins d'acteurs évoluant dans un contexte marqué par une constante libéralisation. Elles comprennent par exemple les données provenant de banques gérées pour les besoins d'applications pratiques ou dans l'exécution de tâches relevant de la transparence du marché. La collecte et la gestion de telles données coûtent très cher, mais les systè-

mes qu'elles constituent ouvrent souvent la possibilité de conclure d'utiles partenariats entre intérêts publics et privés. A ce titre, ces systèmes font l'objet d'une demande croissante de la part des acteurs du marché. L'OFAG proposera uniquement des prestations liées à ses tâches principales et les fournira en principe à un prix couvrant au moins leurs coûts. L'offre de prestations commerciales demeurera modeste en regard de son mandat public, de sorte que l'exécution des tâches principales ne sera pas remise en cause. L'engagement de ressources matérielles ou humaines supplémentaires n'est ni nécessaire ni prévu.

### **1.3.3.9 Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle**

L'IFFP est le centre de compétences de la Confédération pour l'enseignement et la recherche dans les domaines de la formation professionnelle, de la pédagogie professionnelle et du développement professionnel. Du point de vue juridique, il se fonde sur l'art. 48 LFPr, ainsi que sur l'ordonnance du 14 septembre 2005 sur l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (ordonnance sur l'IFFP; RS 412.106.1). L'IFFP est un établissement de droit public doté de la personnalité juridique, tenant sa propre comptabilité et géré selon les principes de l'économie d'entreprise (art. 2 de l'ordonnance sur l'IFFP). Aux termes de l'art. 15a de l'ordonnance sur l'organisation de Département fédéral de l'économie (Org DFE; RS 172.216.1), l'IFFP est une unité de l'administration fédérale décentralisée rattachée au DFE. Ses principales tâches comprennent la fourniture de prestations dans le domaine de la formation et de la formation continue de responsables de la formation professionnelle, ainsi que dans le domaine de la recherche et du développement.

Le secteur *formation* forme les enseignantes et enseignants à titre principal et accessoire dans les écoles professionnelles et spécialisées, ainsi que d'autres responsables de la formation professionnelle. La *formation continue* comprend des cours centralisés destinés à favoriser le développement professionnel des responsables de la formation professionnelle, des cours sur site pour soutenir et faire évoluer les organisations de formation professionnelle, le perfectionnement des cadres de la formation professionnelle, ainsi que d'autres offres de promotion de la qualité et de l'innovation dans la formation professionnelle. La *recherche et le développement* permettent d'élaborer et d'étudier les fondements des différentes formations et formations continues. L'institut effectue notamment des évaluations et des tests d'efficacité. Il développe également des concepts d'appréciation de compétences.

Selon l'art. 5 de l'ordonnance sur l'IFFP, la réalisation d'*activités annexes à but lucratif* compte parmi les autres tâches de l'institut. A ce titre, l'ordonnance octroie d'ores et déjà à l'IFFP la compétence de fournir des prestations à des tiers aux conditions du marché, pour autant que ces prestations soient étroitement liées aux tâches confiées à l'institut et qu'elles ne compromettent pas l'exécution de ces dernières. Au chiffre 1.3.2, nous avons toutefois relevé que les unités de l'administration fédérale décentralisée constituent des entités à part entière de l'administration, et qu'il ne convient donc pas, en ce qui concerne l'*acquisition de prestations*, les considérer comme des tiers au sens de l'art. 41 LFC. Par conséquent, il faut inclure ces unités au sein de l'administration en tant que *fournisseurs de prestations* et leur appliquer également la réserve prévue dans l'art. 41 LFC. Dès

lors, si l'IFFP entend à l'avenir fournir des prestations commerciales à des tiers, il devra y être habilité par une base légale formelle.

En corrélation étroite avec ses tâches principales, l'institut fournit aujourd'hui déjà des prestations à but lucratif aux intervenants de la formation professionnelle, notamment des organisations du monde du travail, des écoles professionnelles, des offices, des entreprises et des associations. Ces prestations comprennent avant tout des conseils, des travaux de suivi, des évaluations et des cours. Outre la mission principale (formation, formation continue, recherche et développement), le mandat de prestations du 14 décembre 2007 du Conseil fédéral à l'IFFP pour les années 2008 à 2011 comprend également la fourniture de prestations commerciales à des tiers. En 2008, les recettes des activités accessoires à but lucratif ont avoisiné 680 000 francs, soit environ 25 % des recettes engrangées par l'IFFP. Selon la situation sur le marché, il pourrait se révéler judicieux, du point de vue de l'économie d'entreprise, de développer ce secteur.

### **1.3.3.10 Office fédéral des routes**

Depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2008, de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) entre la Confédération et les cantons les routes nationales appartiennent à la Confédération. En tant qu'autorité compétente pour l'infrastructure routière et le trafic individuel, l'OFROU est chargé de veiller à la construction, à l'exploitation et à l'entretien du réseau de routes nationales. A ce titre, il offre à des tiers des prestations commerciales qui sont étroitement liées au rôle de la Confédération en tant que propriétaire des routes nationales. L'OFROU loue ou afferme ainsi des places de stationnement, des logements dans des stations-service, des emplacements pour des stands de nourriture sur les aires de repos, des biens-fonds pour l'implantation d'antennes de téléphonie mobile, des conduites brutes pour la pose de câbles et des biens-fonds destinés à l'exploitation agricole. Pour 2009, les recettes provenant de ces prestations ont été budgétisées à 4,8 millions de francs.

Bien que ce montant paraisse relativement petit par rapport aux coûts annuels, de l'ordre de 1,5 milliard de francs, consacrés aux investissements et à l'entretien du réseau de routes nationales, l'OFROU ne serait à l'avenir plus à même d'offrir ces prestations à des tiers si aucune base légale ne le prévoit expressément. En d'autres termes, l'OFROU se verrait dans l'obligation de résilier nombre de contrats existants, que l'office a soit repris des cantons soit conclus lui-même depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008. L'une des conséquences serait que les réserves de terrains et d'infrastructures non utilisées par l'OFROU resteraient inexploitées et ne produiraient plus les recettes qui contribuent à alléger les finances fédérales.

Le projet de modification proposé ménage à l'OFROU la possibilité de continuer à fournir les prestations mentionnées à l'avenir. La nouvelle disposition prévue dans la loi fédérale sur les routes remplit entièrement les exigences définies au chiffre 1.3.3.1. Les prestations commerciales de l'OFROU ne doivent ainsi constituer qu'un produit accessoire de l'exécution des tâches principales et ne doivent être fournies que lorsqu'il s'agit d'exploiter des ressources inutilisées (logements vides dans les stations-service, place dans les conduites techniques, réserves de terrains, etc.). Une telle modification n'entrave en rien l'exécution des tâches principales de l'OFROU, telles qu'elles sont définies à l'art. 10 de l'ordonnance du 6 décembre 1999 sur

l'organisation du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (Org DETEC; RS 172.217.1). La fourniture de prestations commerciales ne mobilise en effet qu'un volume insignifiant de ressources matérielles et humaines en comparaison avec le volume mis en œuvre pour l'accomplissement de la mission principale. Les prestations commerciales de l'OFROU doivent être fournies à un prix permettant au moins de couvrir les coûts. Lorsque l'application du principe des coûts complets aboutit à des prix irréalistes, le département doit pouvoir autoriser des dérogations. Celles-ci ne sont toutefois admissibles que si elles n'entraînent pas de concurrence avec le secteur privé.

## **1.4 Compétences de l'AFF en matière de recouvrement de créances et de conduite des procès**

### **1.4.1 Situations initiale et objectifs**

Aux termes de l'art. 59, al. 2, LFC, l'AFF est habilitée à représenter la Confédération devant les tribunaux en vue de recouvrer des créances contestées ou de faire rejeter des prétentions pécuniaires infondées. Elle peut renoncer au recouvrement si celui-ci paraît voué à l'échec ou si le coût est disproportionné par rapport au montant litigieux.

L'art. 68 de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC; RS 611.01), précise cette disposition et spécifie notamment que l'AFF:

- gère un Office central d'encaissement qui est chargé de recouvrer les créances par la voie judiciaire et de réaliser les actes de défaut de biens (al. 1);
- décide de l'amortissement des créances irrécouvrables et des actes de défaut de biens (al. 4).

L'application de ces dispositions dans la pratique n'a certes jamais posé de gros problème, mais un besoin d'optimisation a été identifié pour trois raisons:

- *premièrement*, la définition du pouvoir de représentation de l'AFF est très vague. Prise au pied de la lettre, elle signifie que l'AFF est habilitée à représenter la Confédération en vue de recouvrer toutes ses créances, qu'elles relèvent du droit privé ou public, aussi bien devant les tribunaux civils qu'administratifs. Vu le sens effectif de cette disposition, il convient d'opter pour une *formulation plus précise et moins large*;
- *deuxièmement*, pour être en mesure de gérer efficacement les débiteurs et notamment les actes de défaut de biens, l'Office central d'encaissement doit pouvoir se faire une idée exacte des revenus et de la fortune des divers débiteurs et débiteurs. Il parvient en général à se procurer sans problème les renseignements requis (qui sont avant tout d'ordre fiscal). Dans certains cas, la légitimité de ses demandes d'informations a toutefois été mise en cause. Il importe dès lors de *clarifier la situation juridique*;
- le droit en vigueur suffit pour asseoir la compétence de l'AFF à gérer l'ensemble des affaires de la Confédération, dans la mesure où il s'agit d'actes de saisie et de défaut de biens établis sur la base de créances relevant du droit privé. Lorsqu'il s'agit de créances relevant du droit public, se pose toutefois la question, *troisièmement*, de la relation entre les dispositions spéciales en matière de remise de paiement et le «rachat» d'actes de défaut de

biens au-dessous de leur valeur nominale d'une part et l'approbation de concordats d'autre part. Dans ce domaine aussi, nous proposons de *clarifier la situation juridique*.

## **1.4.2 Réglementation proposée**

### **1.4.2.1 Représentation en justice**

Conformément à la pratique administrative, la compétence de l'AFF devrait se limiter au pouvoir de représenter la Confédération pour recouvrer des créances devant les tribunaux civils et les tribunaux arbitraux, pour déposer des conclusions civiles dans le cadre des procédures pénales et pour agir dans le cadre du droit de la poursuite pour dettes et de la faillite. Ce pouvoir concerne avant tout des créances de droit privé, qui peuvent être de nature contractuelle ou extracontractuelle (responsabilité civile). Viennent toutefois aussi s'y ajouter les affaires relevant purement du droit de la poursuite, indépendamment du fait qu'elles portent sur une créance de droit privé ou de droit public. Il s'agit en particulier de celles qui doivent être portées devant le juge de la poursuite (comme la représentation de la Confédération dans les demandes de mainlevée).

Si les prétentions pécuniaires litigieuses au niveau fédéral se fondent sur le droit public, l'autorité compétente émet ordinairement une décision sujette à recours. Si la décision fait l'objet d'un recours, la représentation devant le tribunal n'incombe en toute logique pas à l'AFF, mais à l'unité administrative compétente sur le fond (instance précédente). Le pouvoir de représentation doit être régi de la même manière lorsque des créances relevant du droit public doivent, exceptionnellement, être soumises aux tribunaux fédéraux en première instance. Cela concerne notamment:

- des contestations qui reposent sur des contrats de droit public conclus par la Confédération, conformément à l'art. 35, let. a, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; RS 173.32);
- des contestations de droit public entre Confédération et cantons, conformément à l'art. 120, al. 1, let. b de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110).

*Exemple:* L'autorité compétente en matière de subventions (office fédéral) rejette une demande d'aide financière. La décision de l'office est sujette à recours devant le Tribunal administratif fédéral. Bien qu'il s'agisse d'une affaire pécuniaire, la représentation de la Confédération devant le tribunal n'incombe pas à l'AFF, mais à l'autorité compétente en matière de subventions, c'est-à-dire l'instance précédente. Le pouvoir de représentation appartient également à cette autorité lorsque la prétention litigieuse découle d'un contrat de droit public au sens de l'art. 16, al. 2, et de l'art. 19 ss de la loi sur les subventions (LSu; RS 616.1) et fait l'objet d'une action devant le Tribunal administratif fédéral (cf. aussi message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 4000, p. 4232–4233).

### 1.4.2.2 Demandes d'informations

L'AFF doit être expressément habilitée à demander des informations sur le revenu et la fortune des débitrices et des débiteurs défaillants aux autorités compétentes fédérales, cantonales et communales. Cette compétence doit se limiter à la poursuite fondée sur des créances de droit public. Dans de tels cas, l'AFF doit toutefois aussi pouvoir reconnaître sa compétence auprès des autorités fiscales. Il sera ainsi clairement établi que le devoir de respecter un secret fiscal ou de fonction n'empêche pas cette autorité de fournir les renseignements demandés. Par ailleurs la nouvelle disposition inscrite aux art. 17, al. 1, et 19, al. 1, de la loi fédérale sur la protection des données (LPD; RS 235.1) constitue une base solide pour le traitement et la communication de données personnelles par des organes de la Confédération.

### 1.4.2.3 Gestion d'actes de défaut de biens

La remise de paiement des créances de droit public de la Confédération est régie par des dispositions spécifiques qui règlent elles-mêmes les questions de compétence. *Par exemple*, en vertu de l'art. 13 de l'ordonnance générale sur les émoluments (OGEmol; RS 172.041.1), l'unité administrative ayant établi la facture peut, si la personne assujettie est dans le besoin ou pour d'autres motifs importants, accorder un sursis de paiement, réduire ou remettre les émoluments. Lorsque la poursuite pour versement d'un émolument ou d'une autre créance relevant du droit privé n'aboutit pas ou n'aboutit que partiellement, un acte de défaut de biens est établi pour le montant impayé conformément à l'art. 149 (Poursuite par voie de saisie) ou à l'art. 265 (Poursuite par voie de faillite) de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP; RS 281.1). Il importe de relever ici que l'acte de défaut de biens ne modifie en rien la dette faisant l'objet de la poursuite et demeurant impayée, c'est-à-dire qu'il n'emporte lui-même pas novation de la dette (cf. Huber, in: Basler Kommentar, n. 44 ad art. 149 et n. 8 ad art. 265 LP; et ATF 98 Ia 353). Cette remarque s'applique également au certificat d'insuffisance de gage au sens de l'art. 158 LP, qui remplace l'acte de défaut de biens dans une poursuite en réalisation du gage (cf. Bernheim/Känzig, in: Kommentar zum SchKG, n. 37 ad art. 158). Comme nous l'avons déjà mentionné, la gestion des actes de défaut de bien (y compris les certificats d'insuffisance de gage) incombe en principe à l'Office central d'encaissement (art. 68, al. 1, OFC). Lorsque ce dernier décide, en raison de la situation financière de la débitrice ou du débiteur, d'accepter un «rachat» de l'acte de défaut de biens pour un montant inférieur à sa valeur nominale, sa décision produit des effets analogues à ceux d'une remise de paiement. Il en va de même lorsque l'Office central d'encaissement approuve un concordat selon l'art. 293 ss. LP. D'un point de vue purement formel, on pourrait arguer que cet office n'est pas compétent pour prendre de telles mesures de réalisation. En effet, selon la législation spéciale, ce genre de décision relève plutôt des services administratifs de première instance. Or l'application stricte de cette règle remettrait en cause le principe de l'économie de la gestion et serait contraire à la pratique. Dans ces conditions, nous proposons d'habiliter l'AFF (agissant par le biais de l'Office central d'encaissement), indépendamment des dispositions de la législation spéciale, à approuver des concordats et, le cas échéant, à remettre à des débitrices ou à des débiteurs des actes de défaut de biens et des certificats d'insuffisance de gage en échange d'un montant *inférieur* à la



loi fédérale les y autorise. Une disposition de ce genre figure en effet déjà dans la LAgr (cf. ch. 1.3.1), mais elle devrait être remplacée par une nouvelle formulation qui étend sa portée à l'OFAG (cf. ch. 1.3.3.8 et 2.3.6).

#### *Art. 41a*

La nouvelle disposition autorise la CVC, le CSI-DFJP, l'OFCL et l'OFIT (*al. 1, let. a à d*) à fournir des prestations commerciales à des tiers moyennant certaines conditions. La fourniture de telles prestations n'est admissible que si ces prestations sont liées étroitement aux tâches principales de l'unité administrative concernée, qu'elles n'entravent pas l'exécution des tâches principales et qu'elles n'exigent pas d'importantes ressources matérielles et humaines supplémentaires (*al. 2*). De plus, les prestations commerciales doivent en général être facturées à un prix qui couvre au moins les coûts (*al. 3*). Les unités administratives sont ainsi tenues de facturer les prestations fournies selon le *principe des coûts complets*. Une dérogation à ce principe, autorisée à titre exceptionnel d'entente avec le département compétent, ne doit en aucun cas entraîner de concurrence avec le secteur privé. Il importe en outre de veiller à ce que de telles dérogations ne désavantagent pas les bénéficiaires de prestations au sein de l'administration.

Les unités administratives qui souhaitent fournir des prestations en se fondant sur la LFC ou sur une autre base légale doivent par ailleurs vérifier si elles sont, en tant que «services autonomes de la Confédération», assujetties à l'impôt au sens de l'art. 23, al. 1, de la loi sur la TVA (LTVA; RS 641.20). Dans certaines circonstances, l'assujettissement d'une telle unité administrative à la taxe sur la valeur ajoutée peut même s'étendre à des prestations fournies au sein de l'administration (art. 23, al. 3, LTVA). Le projet de réforme de la taxe sur la valeur ajoutée (nLTVA du 12 juin 2009; projet soumis au référendum dans FF 2009 3929) prévoit de conserver la réglementation actuelle en lui apportant diverses adaptations. Celles-ci portent d'une part sur les limites du chiffre d'affaires (art. 12 nLTVA). D'autre part, les prestations fournies au sein d'une même collectivité publique devraient à l'avenir être en principe exclues du champ de l'impôt (art. 21, al. 2, let. 28, nLTVA). En fin de compte, la réglementation évite d'avantager une collectivité publique menant des activités commerciales face aux soumissionnaires privés.

#### *Art. 59, al. 2 et 3 (nouveau)*

L'*al. 2, let. a*, restreint le pouvoir de représentation de l'AFF à des créances pécuniaires à faire valoir devant les tribunaux civils et les tribunaux arbitraux, par le biais du dépôt de conclusions civiles ou par l'application du droit de la poursuite pour dettes et de la faillite. Cette disposition précise la pratique ayant prévalu jusqu'ici. Le contenu de la *let. b* est repris tel quel du droit en vigueur. La *let. c* habilite expressément l'AFF à demander des informations sur le revenu et la fortune de débitrices et de débiteurs défaillants aux autorités compétentes, y compris aux autorités fiscales fédérales, cantonales et communales, afin de faire valoir des prétentions de droit public. Cette disposition favorise un système efficace et économe de recouvrement de créances et clarifie la situation juridique.

L'*al. 3 (nouveau)* autorise l'AFF, indépendamment des dispositions de remise de paiement figurant dans la législation spéciale, à approuver des concordats et à remettre à des débitrices et à des débiteurs des actes de défaut de biens et des certificats

d'insuffisance de gage au-dessous de leur valeur nominale. Cette disposition sert également à clarifier la situation juridique.

## **2.3 Modification du droit en vigueur**

### **2.3.1 Remarque préliminaire**

Les modifications prévues touchent la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10), la loi du 18 décembre 1992 sur la Bibliothèque nationale (LBNS; RS 432.21), la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN; RS 725.11), la loi du 6 octobre 2006 sur le fonds d'infrastructure (LFInfr; RS 725.13), la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1) et la loi fédérale du 9 juin 1977 sur la métrologie (RS 941.20).

Ces modifications ont pour objectif principal d'autoriser l'IFFP, la Bibliothèque nationale, l'OFROU, l'OFAG et le METAS à fournir certaines prestations commerciales à des tiers (cf. ch. 1.3). La modification de la LFInfr introduit quant à elle une prescription concernant la présentation des comptes (cf. ch. 1.2.3.3).

### **2.3.2 Loi fédérale sur la formation professionnelle**

*Art. 48*

L'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle s'appelle désormais Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (cf. ordonnance du 14 septembre 2005 sur l'IFFP; RS 412.106.1). Il convient donc d'adapter le titre de cette disposition en conséquence.

*Art. 48a (nouveau)*

La teneur de cette disposition s'inspire de l'art. 148*i* du projet de modification de la LAAM et de la nouvelle disposition 41*a* qu'il est prévu d'introduire dans la LFC. Des informations supplémentaires figurent aux chiffres 1.3.3.1, 1.3.3.9 et 2.2 (explications concernant le projet d'art. 41*a* LFC).

### **2.3.3 Loi sur la Bibliothèque nationale**

*Art. 8a (nouveau)*

La teneur de cette disposition s'inspire de l'art. 148*i* du projet de modification de la LAAM et de la nouvelle disposition 41*a* qu'il est prévu d'introduire dans la LFC. Des informations supplémentaires figurent aux chiffres 1.3.3.1, 1.3.3.6 et 2.2 (explications concernant le projet d'art. 41*a* LFC).

### 2.3.4 **Loi fédérale sur les routes nationales**

#### *Art. 61b (nouveau)*

La teneur de cette disposition s'inspire de l'art. 148*i* du projet de modification de la LAAM et de la nouvelle disposition 41*a* qu'il est prévu d'introduire dans la LFC. Des informations supplémentaires figurent aux chiffres 1.3.3.1, 1.3.3.10 et 2.2 (explications concernant le projet d'art. 41*a* LFC).

### 2.3.5 **Loi sur le fonds d'infrastructure**

#### *Art. 9, al. 2*

Selon la disposition actuellement en vigueur, les «liquidités» du fonds ne portent pas intérêt. Au chiffre 1.2.3.3., il a toutefois été montré, en relation avec l'art. 11, al. 3, LFInfr, que la Confédération n'approvisionne le fonds en liquidités que lorsqu'il a effectivement besoin d'effectuer des versements. Pour garder sa validité, l'interdiction de porter intérêt doit donc porter expressément sur les «créances du fonds envers la Confédération».

#### *Art. 11, al. 2 et 3*

L'art. 11 LFInfr régit la structure des comptes du fonds d'infrastructure. Le présent projet vise, d'une part, à remédier aux lacunes techniques constatées (cf. ch. 1.2.3.3) et, d'autre part, à revoir la subdivision formelle du texte de la disposition.

*A l'al. 2, let. a, ch. 2*, l'obligation d'inscrire des valeurs à l'actif porte désormais sur toutes les routes nationales en construction au sens de l'art. 1, al. 2, let. a (achèvement du réseau des routes nationales) et b (élimination des goulets d'étranglement). En même temps, la disposition prévoit à la *let. b, ch. 2*, les réévaluations qui s'imposent du côté des charges.

*L'al. 2, let. a, ch. 3* complète les revenus par l'inscription à l'actif des prêts pour des projets ferroviaires dans le cadre du trafic d'agglomération. Les réévaluations correspondantes sont par ailleurs prévues à la *let. b, ch. 2*.

Selon *l'al. 3*, le bilan doit présenter l'actif circulant et l'actif immobilisé, à l'actif, ainsi que les fonds étrangers et les fonds propres, au passif:

- l'*actif circulant* se compose principalement des créances du fonds envers la Confédération. Il s'agit du solde de la première attribution, des attributions et des prélèvements annuels. L'*actif immobilisé* comprend les installations en construction portées à l'actif et entièrement réévaluées (achèvement du réseau et élimination des goulets d'étranglement), ainsi que les prêts conditionnellement remboursables destinés au trafic ferroviaire, entièrement réévalués;
- les *fonds propres* correspondent au montant résiduel des actifs après déduction des fonds étrangers. Quant aux *fonds étrangers*, ils englobent les éventuels engagements du fonds envers des tiers. Ils résultent principalement du trafic des paiements avec les cantons.

### **2.3.6 Loi sur l'agriculture**

*Art. 115, al. 2, et 147, al. 3*

Sur la base de ces dispositions, les stations fédérales de recherches et d'essais, de même que le Haras fédéral d'Avenches peuvent fournir des prestations commerciales. Le nouvel art. 177b L'Agr comporte une nouvelle autorisation dont la portée s'étend à l'OFAG, tout en incluant les stations fédérales et le Haras fédéral. Il convient dès lors d'abroger les art. 115, al. 2, et 147, al. 3.

*Art. 177b (nouveau)*

La teneur de cette disposition s'inspire de l'art. 148i du projet de modification de la LAAM et du nouvel art. 41a que le présent projet prévoit d'introduire dans la LFC. Outre l'Office fédéral de l'agriculture (nouvelle réglementation), elle concerne les stations fédérales de recherches et d'essais, de même que le Haras fédéral (actuellement régis par l'art. 115, al. 2, et l'art. 147, al. 3, L'Agr). Des informations supplémentaires figurent aux chiffres 1.3.3.1, 1.3.3.8 et 2.2 (explications concernant le projet d'art. 41a LFC).

### **2.3.7 Loi fédérale sur la métrologie**

*Art. 17, let. h*

En vertu de l'art. 17, let. h, en vigueur, le METAS exécute, dans les limites de ses possibilités et contre rémunération, les travaux qui lui sont confiés par des tiers. Au sens actuel, cette base s'avère insuffisante pour permettre à l'office de fournir des prestations commerciales. Il convient dès lors d'*abroger* cette disposition et de la remplacer par un art. 17a.

*Art. 17a (nouveau)*

La teneur de cette disposition s'inspire de l'art. 148i du projet de modification de la LAAM et de la nouvelle disposition 41a qu'il est prévu d'introduire dans la LFC. De plus amples détails figurent aux chiffres 1.3.3.1, 1.3.3.7 et 2.2 (explications concernant le projet d'art. 41a LFC).

## **2.4 Modification du règlement du fonds FTP**

*Art. 2, al. 2, let. a*

La suppression d'un passage du texte doit permettre, à l'avenir, de renoncer à comptabiliser à l'actif les *avances* que la Confédération accorde au fonds FTP. D'une part cette modification améliore la transparence des comptes du fonds et, d'autre part, elle facilite la consolidation des comptes au sens de l'art. 55 LFC. Elle n'aura aucune conséquence matérielle, mais le bilan du fonds présentera à l'avenir un capital propre négatif (découvert au bilan), qui sera progressivement éliminé par la suite grâce aux recettes à affectation spéciale. Par ailleurs, le compte de résultat du

fonds FTP ne sera en général pas équilibré en fin d'exercice. Ces deux résultats reflèteront toutefois fidèlement la situation économique réelle et respecteront donc les principes de l'établissement des comptes au sens de l'art. 47 LFC.

Il convient également de biffer les *intérêts (actifs) sur le patrimoine net*. Au chiffre 1.2.3.4, nous avons en effet relevé que le fonds FTP ne sera pas en mesure de constituer un patrimoine net. Outre cette impossibilité, il serait peu judicieux de grever les ressources générales de la Confédération en y prélevant de quoi payer des intérêts sur un patrimoine constitué exclusivement à partir de recettes fiscales. C'est d'ailleurs sur cette même réflexion que se fonde l'art. 9, al. 2, LFINfr (interdiction de bonifier des intérêts sur le fonds d'infrastructure; cf. ch. 2.3.5).

## **3 Conséquences**

### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

Le projet améliore les conditions d'application de la LFC et du nouveau modèle comptable. Il n'entraîne aucune répercussion notable sur les finances et le personnel de la Confédération.

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

Le projet n'entraîne aucune conséquence directe pour les cantons et les communes. Dans certains cas, ces collectivités peuvent éventuellement tirer profit des prestations commerciales fournies par des unités de l'administration fédérale (cf. ch. 1.3).

### **3.3 Conséquences pour l'économie**

Le projet n'a aucune conséquence pour l'économie.

## **4 Rapport avec le programme de la législature**

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011 (FF 2008 639) ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011 (FF 2008 7745). Il améliore toutefois le cadre général de la présentation des comptes, permet la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions de la LFC et contribue à l'application rigoureuse de la loi.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité et conformité à la loi**

La modification proposée de la loi sur les finances (LFC) s'appuie, comme cette loi elle-même, sur l'art. 126 et l'art. 173, al. 2, Cst. Les modifications qu'il est prévu d'apporter à la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPPr), à la loi sur la

Bibliothèque nationale (LBNS), à la loi fédérale sur les routes nationales (LRN), à la loi sur le fonds d'infrastructure (LInfr), au règlement du fonds FTP, à la loi sur l'agriculture (LAgr) et à la loi fédérale sur la métrologie, se fondent elles aussi sur des dispositions correspondantes de la Constitution.

## **5.2 Forme de l'acte à adopter**

La modification d'une loi fédérale (le présent projet concerne les lois suivantes: LFC, LFPr, LBNS, LRN, LInfr, LAgr et loi fédérale sur la métrologie) doit à son tour s'inscrire dans une loi (*projet A*).

En ce qui concerne le règlement du fonds FTP, il s'agit d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale (cf. art 22, al. 2, LParl), et sa modification doit par conséquent revêtir la forme d'une ordonnance du Parlement (*projet B*).

## **5.3 Frein aux dépenses**

Le projet n'a que des répercussions financières marginales. Il ne contient ni dispositions relatives aux subventions ni crédits d'engagement ni plafonds de dépenses. Il ne doit donc pas être soumis au frein aux dépenses au sens de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.

## **5.4 Délégation de compétences législatives**

La présente révision partielle ne prévoit aucune habilitation à édicter des ordonnances supplétives de lois.

