



Novembre 2021

Ordonnance sur la présentation des comptes de l'établissement de droit public de la Confédération « compenswiss (Fonds de compensation AVS/AI/APG) »

Rapport explicatif

Table des matières

1.	Contexte	2
2.	Présentation du projet	2
2.1	Objectif des nouvelles prescriptions sur la présentation des comptes.....	2
2.2	Comptabilité d'exercice : le principe de présentation des comptes selon les IPSAS.....	3
2.3	Dérogations aux IPSAS	3
2.4	Procédé.....	3
2.5	Principales thématiques.....	4
2.5.1	Placements	4
2.5.2	Prestations sociales	5
2.5.3	Cotisations des employeurs et des assurés	5
2.5.4	Prestations en nature.....	6
2.5.5	Frais d'administration de l'AVS, de l'AI et du régime des APG	6
2.5.6	Périmètre de consolidation	7
2.5.7	Immeubles administratifs	8
2.5.8	Avantages postérieurs à l'emploi du personnel de compenswiss	8
3.	Commentaire des dispositions	8
4.	Conséquences des nouvelles prescriptions	16
4.1	Conséquences pour les comptes annuels de compenswiss (retraitement)	16
4.2	Conséquences pour compenswiss et la CdC	17
4.3	Conséquences pour les caisses de compensation et les offices AI	18
4.4	Conséquences pour la Confédération	18
4.5	Conséquences pour les cantons et les communes	19



1. Contexte

Le projet d'ordonnance contient des prescriptions applicables à la présentation des comptes de l'établissement de droit public de la Confédération « compenswiss (Fonds de compensation AVS/AI/APG) ». Ces prescriptions concernent aussi bien l'activité d'assurance de l'AVS, de l'AI et du régime des APG que l'activité de placement de compenswiss. La nécessité de réglementer la présentation des comptes est dictée tout d'abord par la loi fédérale sur l'établissement chargé de l'administration des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG (loi sur les fonds de compensation)¹, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. L'art. 13, al. 1, de cette loi indique que les comptes de l'établissement sont établis de manière à présenter un état de la fortune, des finances et des revenus conforme à la réalité (*true and fair view*). Or, les règles appliquées actuellement par compenswiss ne remplissent pas cette condition. Un changement s'imposait également du fait que les comptes annuels de compenswiss sont intégrés au compte consolidé de la Confédération, laquelle se conforme à des prescriptions sur la présentation des comptes qui diffèrent de celles appliquées actuellement par compenswiss. En outre, le Contrôle fédéral des finances a également émis des recommandations à l'intention de compenswiss, préconisant notamment de régulariser les cotisations et les prestations d'assurance (en particulier les prestations d'assurance pour les prestations en nature) dans l'exercice annuel de l'établissement et d'élaborer des règles sur la présentation des comptes pour le 1^{er} pilier.

En édictant la présente ordonnance, le Conseil fédéral fait usage de la compétence qui lui revient en vertu de l'art. 13, al. 3, de la loi sur les fonds de compensation.

2. Présentation du projet

2.1 Objectif des nouvelles prescriptions sur la présentation des comptes

Les nouvelles prescriptions sur la présentation des comptes visent à renforcer la clarté des comptes annuels de sorte à permettre aux différentes parties prenantes de se faire une idée fiable de la situation économique et financière de l'établissement compenswiss. Si tous les intéressés n'utilisent pas forcément les mêmes informations, tous ont besoin d'une présentation fidèle de l'état de la fortune, des finances et des revenus d'une entreprise pour pouvoir évaluer de manière pertinente sa situation économique.

La présentation des comptes de compenswiss doit à l'avenir s'aligner sur les IPSAS². Ces normes constituent un cadre réglementaire reconnu au niveau international dont peut s'inspirer l'administration publique. La présentation des comptes de la Confédération se réfère également aux IPSAS. À l'heure actuelle, il n'existe pas de réelle alternative à ces normes. Les autres cadres réglementaires, tels que Swiss GAAP RPC³, IFRS⁴ et US GAAP⁵, ne se prêtent pas vraiment à la présentation des comptes de compenswiss ni, partant, de l'AVS, de l'AI et du régime des APG, car ils s'appliquent à des entreprises à but lucratif. D'autres normes ou recommandations, telles que la RPC 21 : Établissement des comptes des organisations d'utilité publique à but non lucratif ou la RPC 26 : Présentation des comptes des institutions de prévoyance, ne sont pas davantage pertinentes pour compenswiss. Début 2019, le Comité IPSAS a par ailleurs adopté une norme spécifique aux prestations sociales, l'IPSAS 42 « Avantages sociaux ».

¹ 830.2

² International Public Sector Accounting Standards.

³ Recommandations suisses relatives à la présentation des comptes

⁴ International Financial Reporting Standards

⁵ United States Generally Accepted Accounting Principles

Dès 2012, le Conseil fédéral a intégré les IPSAS dans l'ordonnance sur les normes comptables reconnues, garantissant ainsi que les comptes annuels contiennent les informations nécessaires à une évaluation de la situation financière. Outre la transparence, l'application des IPSAS accroît également l'acceptation des rapports financiers et la confiance. Toutes les parties prenantes profitent d'une meilleure qualité du reporting financier, de la fiabilité et de l'interprétation plus aisée des processus financiers.

2.2 Comptabilité d'exercice : le principe de présentation des comptes selon les IPSAS

L'application des IPSAS entraîne un changement de paradigme. Ces normes se basent sur le principe de la comptabilité d'exercice (*accrual accounting*). En vertu de ce principe, les opérations doivent être comptabilisées au moment où elles sont engagées et non au moment où elles sont payées (comptabilité de caisse ou *cash accounting*). De la sorte, la totalité des actifs et des passifs sont comptabilisés au bilan. La comptabilité d'exercice détermine ainsi, par exemple, le moment où la charge pour une prestation en nature (facture d'hôpital) est saisie. Actuellement, la charge liée à la facture d'un séjour à l'hôpital est comptabilisée au moment où elle est payée. À l'avenir, cette charge et, partant, l'obligation correspondante devront être comptabilisées à la date de clôture de l'exercice, même si la facture n'a pas encore été transmise. La dette correspondant à la facture encore attendue doit apparaître dans le bilan. À l'inverse, les actifs devront également être comptabilisés à la date de clôture de l'exercice dès lors que ceux-ci sont acquis durant l'exercice écoulé. C'est le cas des cotisations salariales des employeurs et des assurés. Les caisses de compensation ne peuvent établir les comptes finaux concernant les cotisations salariales que l'année suivante puisque les employeurs ne sont pas en mesure de déclarer la masse salariale définitive auparavant. Les cotisations salariales se réfèrent pourtant au salaire déterminant de l'exercice écoulé. En conséquence, le montant des cotisations salariales doit être estimé à la date de clôture de l'exercice et comptabilisé au titre des actifs.

La présentation des comptes selon le principe de la comptabilité d'exercice implique forcément des estimations dans la mesure où toutes les informations détaillées ne sont pas encore disponibles au moment de l'établissement des comptes annuels. Dans le cadre du projet, l'OFAS a tenu à la possibilité de recourir à des méthodes d'estimation simples et donc faciles à comprendre. Appliquer toujours la même méthode a l'avantage de la systématique, de la constance et de l'objectivité du procédé. Dans le cas particulier où une estimation fiable serait impossible en raison d'incertitudes majeures, aucun montant n'est comptabilisé. Le fait est alors publié et expliqué dans l'annexe des comptes annuels (cf. chap. 2.5.3).

2.3 Dérogations aux IPSAS

Une présentation des comptes alignée sur les IPSAS et sur le principe de la conformité à la réalité ne peut être qualifiée de la sorte que si elle respecte intégralement ces normes reconnues. Cependant, au même titre que pour la Confédération, il s'est avéré utile et nécessaire pour compenswiss de déroger à certaines normes. Des dérogations peuvent s'imposer pour diverses raisons, par exemple lorsque des règles IPSAS uniformisées ne tiennent pas suffisamment compte des particularités suisses, si le travail lié à la mise en œuvre de certaines dispositions est disproportionné par rapport aux avantages attendus ou encore si les informations requises ne sont pas disponibles. L'ordonnance sur la présentation des comptes de compenswiss prévoit également des dérogations substantielles aux IPSAS sur certains points. Celles-ci sont expliquées au chap. 3, dans le commentaire concernant l'art. 3, al. 2, P-Ord. Ce procédé permet, en dépit de dérogations isolées, de profiter du potentiel d'utilité des IPSAS. Les dérogations à ces normes doivent être communiquées et justifiées dans l'annexe des comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG ainsi que dans le compte agrégé (art. 10, al. 2, P-Ord).

2.4 Procédé

Les IPSAS comptent à ce stade 42 normes. Chaque norme contient des principes qui régissent la présentation des comptes pour un fait particulier, raison pour laquelle on parle de norme fondée sur des principes. Concernant la comptabilisation et l'évaluation, les IPSAS

n'offrent que peu d'options de sorte que la marge d'appréciation pour la méthode à appliquer reste étroite. Il n'est donc pas nécessaire de reprendre dans l'ordonnance de telles dispositions, par exemple pour la comptabilisation et l'évaluation ou pour la présentation et la publication. Non seulement cette reprise n'apporterait aucun gain en termes de sécurité juridique ou d'information, mais elle présenterait même le risque de contradictions latentes avec les exigences fondamentales des IPSAS, notamment lorsque la formulation diffère légèrement ou si les normes changent.

Aussi réglementer en sus au niveau de l'ordonnance est-il nécessaire uniquement si :

- les principes d'une norme sont formulés de manière générique et peuvent donner lieu à une interprétation différente dans la pratique ;
- les options prévues par les IPSAS doivent être limitées ;
- des indications supplémentaires dans le compte agrégé ou dans les comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG sont souhaitées ; ou
- des dérogations aux IPSAS doivent être édictées.

Dans un premier temps, les normes ont été analysées en détail afin de déterminer si l'application de chacune d'entre elles était judicieuse et si les prescriptions pouvaient être mises en œuvre. Puis, l'évaluation a consisté à déterminer si les prescriptions en question étaient compréhensibles en l'état ou si l'ordonnance devait les préciser. Ainsi, par exemple, il a fallu préciser l'IPSAS 42, *Avantages sociaux*, qui est formulée de manière très générique en ce qui concerne la naissance d'une obligation. C'est pourquoi l'art. 7 P-Ord précise par type de prestations quels sont les critères d'octroi applicables pour évaluer la naissance d'une obligation.

Le chap. 2.5 du présent rapport explicatif traite en détail les thématiques les plus importantes, indiquant par ailleurs les points qui ont nécessité une réglementation complémentaire dans l'ordonnance. Globalement, la présente ordonnance prévoit une reprise très large des IPSAS.

2.5 Principales thématiques

2.5.1 Placements

Au 31 décembre 2020, compenswiss disposait de placements à hauteur de 34 260 millions de francs⁶. Ces placements sont déjà évalués en fonction de leur valeur sur le marché, raison pour laquelle l'application des IPSAS n'a aucun impact significatif dans ce domaine. Seuls quelques postes particuliers se trouveront modifiés, à savoir :

- Prêts : les prêts sont actuellement évalués selon le modèle de juste valeur (*fair value model*). Les prêts étant en règle générale maintenus jusqu'à la fin du délai de remboursement, l'évaluation devra à l'avenir se faire au coût amorti. Dans ce cadre, il convient d'intégrer également le modèle de correction des valeurs exigé par l'IPSAS 41 (modèle des pertes de crédit attendues ou *expected credit loss model*).
- Frais de gestion de fortune : les modèles d'évaluation concernant les placements sont aujourd'hui paramétrés de telle sorte que les frais de transaction sont compris dans le prix d'achat et par conséquent activés avec les placements. Il s'agit là du droit de timbre, des frais inclus dans les fonds (honoraires de gestion) et des coûts liés aux investissements dans des titres. Actuellement, le conseil d'administration indique déjà dans le rapport de gestion le montant des frais de transaction payés. À l'avenir, ces frais devront être comptabilisés directement au titre des frais de gestion de fortune, afin de ne plus grever le rendement des placements. Compenswiss a déjà élaboré un projet qui permet de présenter ces coûts en tant que frais de gestion de fortune avant même l'entrée en vigueur des nouvelles règles de présentation des comptes.
- Immeubles de placement : actuellement, le bâtiment loué à la CdC et qui appartient à compenswiss figure dans les placements au titre d'immeuble de placement. Selon le nouveau système, ce bâtiment devra être géré en tant qu'immeuble administratif.

⁶ Rapport de gestion compenswiss 2020, p. 21

Ces modifications résultent de l'application des IPSAS, de sorte qu'elles n'entraînent aucune réglementation complémentaire concernant les placements dans l'ordonnance.

2.5.2 Prestations sociales

Vu la complexité et la conception parfois très différente des assurances sociales dans chaque pays, les travaux liés à l'IPSAS 42 ont duré plusieurs années. Le Comité IPSAS l'a adoptée en janvier 2019.

L'IPSAS 42 s'applique aux prestations qui consistent à verser de l'argent à l'assuré. Les prestations visant à rembourser des frais encourus par l'assuré ou prévues pour certains buts déterminés n'entrent pas dans le domaine d'application de cette norme, car il s'agit là de prestations en nature. La définition des prestations sociales au sens de l'IPSAS 42 s'apparente donc à la notion de prestations en espèces au sens de l'art. 15 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)⁷.

La norme précise à quel moment prend naissance une obligation relevant d'une prestation sociale du point de vue de l'assurance et à quel moment un passif doit être comptabilisé au bilan. Elle contient également des directives sur la manière d'évaluer un passif et sur les informations qui doivent être fournies dans l'annexe des comptes annuels.

Les prescriptions de l'IPSAS 42 sont parfaitement applicables aux assurances sociales suisses de l'AVS, de l'AI et du régime des APG. Il en ressort une image transparente, fiable et complète des prestations sociales fournies par les trois institutions. Les travaux sur le projet ayant montré toutefois que la norme est formulée de manière assez générique, il a fallu réglementer certains points complémentaires dans l'ordonnance. L'ordonnance contient ainsi des indications détaillées par type de prestations concernant les critères d'octroi valables.

Le chap. 3 donne des explications sur la manière dont les différents types de prestations doivent désormais être comptabilisés.

2.5.3 Cotisations des employeurs et des assurés

Les cotisations salariales et les cotisations personnelles sont pour l'instant comptabilisées au moment de la facturation. En outre, la CdC comptabilise le montant total des comptes finaux établis en janvier de l'année suivante par les caisses de compensation à la date de clôture de l'exercice.

Les caisses de compensation établissent les comptes finaux pour les cotisations salariales après que les employeurs ont communiqué la masse salariale définitive. Les employeurs comme les caisses de compensation ont besoin d'un certain temps pour effectuer ces travaux. Il manque donc encore une partie des comptes finaux au moment d'établir le compte agrégé et les comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG. Du point de vue de la présentation des comptes, il est clair toutefois qu'il s'agit des cotisations de l'année précédente (au même titre que la période de cotisation dans le droit des cotisations). À la date de clôture de l'exercice, ces comptes finaux non encore facturés doivent donc être estimés et comptabilisés au bilan au titre d'actifs. Étant donné que les cotisations salariales se maintiennent généralement dans une fourchette très constante d'une année à l'autre, une telle estimation peut très bien se baser sur les valeurs des années antérieures. En outre, elle est d'autant plus sûre que les comptes finaux du mois de janvier de l'année suivante peuvent être considérés comme montant effectif.

Concernant les comptes finaux pour les cotisations personnelles, le processus est comparable sur le principe, mais la situation initiale est différente. La majeure partie des cotisations personnelles relève des indépendants. Ces cotisations ne peuvent être définitivement fixées qu'une fois la taxation fiscale entrée en force ou la communication fiscale obtenue. Le processus dure ainsi plus longtemps. En outre, le calcul des cotisations personnelles se base

⁷ RS 830.1

sur le bénéfice annuel des indépendants, et ce montant varie généralement plus fortement que le salaire servant au calcul des cotisations salariales.

Si les estimations relèvent de la présentation des comptes selon l'approche de la comptabilité d'exercice, leur fiabilité est un principe fondamental du système. Et c'est le cas tout spécialement pour ce qui est des informations relevant des assurances sociales de l'AVS, de l'AI et du régime des APG. Considérant trop élevé le risque d'erreurs dans les estimations des cotisations personnelles, le Conseil fédéral prévoit une dérogation aux IPSAS sur ce point (cf. chap. 3). À des fins de transparence, cette information est fournie dans l'annexe des comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG.

À la date de clôture de l'exercice, les créances sont usuellement élevées en raison des cotisations en souffrance. Si une grande partie de ces créances proviennent des factures d'acomptes du mois de décembre, s'y ajoutent en règle générale aussi d'anciennes créances de cotisation à recouvrer depuis longtemps. Pour couvrir le risque de perte sur les créances de cotisation, il convient de comptabiliser des corrections de valeur. Celles-ci sont actuellement présentées au titre de « provision sur pertes de cotisation ». À l'avenir, il s'agira de postes de correction de valeurs pour les créances de cotisation. En outre, la méthode de calcul de la correction de valeur doit s'aligner sur les prescriptions IPSAS. En termes de montant, il n'y a pas de modifications significatives par rapport au modèle actuel.

À l'exception de la dérogation à l'IPSAS 23 pour les cotisations personnelles, aucune réglementation complémentaire n'est requise pour les cotisations de l'employeur et des assurés dans l'ordonnance.

2.5.4 Prestations en nature

Les prestations en nature (art. 14 LPGA) englobent notamment les mesures médicales, les moyens auxiliaires et les mesures de prévention et de réadaptation. Dans les IPSAS, ces prestations sont désignées par le terme de prestations individuelles (*individual services*). Les prestations en nature constituent un type de prestations qui relève principalement de l'AI, avec un montant de quelque 2 milliards de francs par an⁸. Dans l'AVS, elles se limitent aux moyens auxiliaires. Leur comptabilisation et évaluation selon le nouveau système concernent dès lors principalement l'AI. Les travaux sur le projet ont montré que la majeure partie des factures concernant des prestations en nature ne sont envoyées et payées que l'année suivante. Ces charges sont actuellement comptabilisées au moment du paiement de la facture. L'application des IPSAS impliquent un changement dans la date de comptabilisation de ces charges. À l'avenir, il faudra ainsi constituer dans les comptes une sorte de provision relative à des prestations. Les explications détaillées à ce sujet se trouvent au chap. 3.

Les prestations en nature donnent lieu à des dispositions complémentaires dans l'ordonnance, qui servent à préciser les IPSAS. Il ne s'agit pas de dispositions dérogoires.

2.5.5 Frais d'administration de l'AVS, de l'AI et du régime des APG

Les frais d'administration de l'AVS, de l'AI et du régime des APG regroupent plusieurs postes. Pour l'essentiel, il s'agit des frais suivants :

- CdC : en conformité avec les dispositions légales, les fonds de compensation AVS, AI et APG indemnisent les coûts de la CdC. Il s'agit là de charges de biens et services et non pas de dépenses de transfert au sens des IPSAS⁹. Les coûts de la CdC sont déjà aujourd'hui le plus souvent comptabilisés par exercice. L'application des IPSAS n'a dès lors aucune conséquence significative sur ce point. Les travaux sur le projet ont également montré que les applications informatiques développées par la CdC pour le 1^{er} pilier ne constituent pas des actifs pour les comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des

⁸ Rapport de gestion compenswiss 2020, p. 66

⁹ Cf. IPSAS Exposé-sondage 72 Dépenses de transfert.

APG. Les critères pour comptabiliser ces applications au titre d'« immobilisations incorporelles » ne sont pas remplis, car la dépense correspond uniquement à une prise en charge de frais.

- Offices AI : en conformité avec les dispositions légales, l'AI couvre les frais de fonctionnement des offices AI. Il s'agit là de charges de biens et services et non pas de dépenses de transfert au sens des IPSAS¹⁰. Les coûts des offices AI ne sont actuellement pas comptabilisés par exercice. Pour les comptes annuels de l'AI, il s'agit pour l'essentiel des éventuels passifs liés aux soldes de vacances et soldes horaires. Ces passifs seront ainsi à l'avenir comptabilisés dans les comptes annuels de l'assurance. Afin de permettre à la CdC de procéder aux écritures requises, les offices AI devront communiquer les soldes à la CdC. Au même titre que pour les frais de la caisse de compensation, les travaux relatifs aux coûts des offices AI ont montré que les dépenses supportées par l'AI pour des développements informatiques n'entrent pas dans les actifs au niveau des comptes annuels de l'assurance. Les critères pour comptabiliser ces applications au titre d'« immobilisations incorporelles » ne sont pas remplis, car la dépense correspond uniquement à une prise en charge de frais. Pour le fonds de compensation de l'AI, le remboursement des frais de fonctionnement des offices AI pourrait éventuellement aussi générer des passifs en considération des risques financiers susceptibles de découler de l'affiliation des offices AI aux établissements de prévoyance cantonaux. Les passifs éventuels doivent être publiés dans l'annexe des comptes annuels de l'AI.
- Subsidés accordés aux caisses de compensation : en conformité avec les dispositions légales, le fonds de compensation de l'AVS accorde des subsides aux caisses cantonales de compensation et prend en charge les frais liés à des tâches spécifiques de toutes les caisses. Ces subsides et ces frais pris en charge sont en règle générale calculés sur la base des coûts effectifs des caisses de compensation. Ces coûts ne sont toutefois connus qu'après la fin de l'exercice, de sorte que les montants liés aux subsides et à la prise en charge des frais sont payés rétroactivement. Selon les IPSAS, ces charges doivent être comptabilisées par exercice. À l'avenir, il conviendra de comptabiliser un passif déjà à la fin de l'exercice durant lequel elle a pris naissance.

Le domaine des frais d'administration ne requiert aucune réglementation complémentaire dans l'ordonnance.

2.5.6 Périmètre de consolidation

Le rapport de gestion de compenswiss doit comprendre, outre le compte agrégé, les comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG¹¹. Il ne s'agit toutefois pas d'une consolidation au sens strict, mais uniquement d'une agrégation. Il n'est pas question non plus de consolider les offices AI et les caisses de compensation. L'application des IPSAS n'entraîne à cet égard aucune modification.

Ce qui doit changer en revanche, c'est la présentation des actifs et des passifs provenant de l'activité d'assurance. Actuellement, les bilans de l'AVS, de l'AI et du régime des APG ne contiennent que la créance nette à l'égard des caisses de compensation. Celle-ci illustre le flux de trésorerie avec les caisses de compensation. La créance nette comprend pour l'essentiel les créances de cotisation en souffrance à la date de clôture de l'exercice. On y trouve toutefois aussi d'autres postes tels que les prestations à restituer, les liquidités auprès des caisses de compensation ou les paiements pendants. À des fins de transparence, ces postes seront dorénavant présentés séparément de sorte à offrir au lecteur du bilan une image plus claire des postes de l'activité d'assurance.

Le périmètre de consolidation ne requiert aucune réglementation complémentaire dans l'ordonnance.

¹⁰ Cf. IPSAS Exposé-sondage 72 Dépenses Frais de transfert

¹¹ Art. 16, al. 1, let. c, de la loi sur les fonds de compensation

2.5.7 Immeubles administratifs

Les immeubles administratifs sont déjà à ce stade évalués à leurs coûts d'acquisition sous déduction des amortissements. L'alignement sur les IPSAS ne modifie en rien cette méthode. Seules les durées d'amortissement devront être harmonisées. Ceci concerne les immeubles administratifs propriétés de l'AI, l'immeuble administratif de compenswiss ainsi que celui loué à la CdC et qui appartient à l'établissement. Des adaptations seront également nécessaires dans le degré de détail avec lequel les immeubles sont comptabilisés, car le changement de système exige que les immeubles soient subdivisés selon leurs composantes essentielles (terrain, enveloppe du bâtiment, infrastructures, etc.). Il faut ensuite tenir compte de la dépréciation spécifique des biens selon des durées d'utilisation différentes.

Les immeubles administratifs ne requièrent aucune réglementation complémentaire dans l'ordonnance.

2.5.8 Avantages postérieurs à l'emploi du personnel de compenswiss

Les prescriptions concernant les avantages postérieurs à l'emploi sont de nature très technique. Il ne s'agit pas d'éventuelles obligations liées aux rentes de l'AVS, mais de l'affiliation de compenswiss à la caisse fédérale de pensions PUBLICA. En principe, la question est de savoir si cette affiliation de compenswiss entraîne une obligation qui devrait être comptabilisée au titre de dette dans le bilan. La Confédération est également tenue de comptabiliser les avantages postérieurs à l'emploi. Les travaux sur le projet ont cependant montré que le montant n'est pas significatif et qu'il est donc possible de renoncer à le comptabiliser.

Les avantages postérieurs à l'emploi du personnel de compenswiss ne requièrent aucune réglementation complémentaire dans l'ordonnance.

3. Commentaire des dispositions

Art. 1 Objet et champ d'application

Lors de l'institution de l'établissement fédéral de droit public compenswiss, les trois fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG ont été transférés vers compenswiss. Le compte agrégé de l'établissement compenswiss réunit les comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG. L'art. 71, al. 1^{bis}, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)¹² confère à la CdC la compétence pour les comptes annuels des trois assurances et la loi sur les fonds de compensation confère à l'établissement compenswiss la compétence pour le compte agrégé. Étant donné que les comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG sont intégrés au compte agrégé, les prescriptions sur la présentation des comptes s'appliquent tant à l'établissement des comptes de Compenswiss qu'à la tenue des comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG.

Art. 2 Définitions

L'article définit les notions utilisées notamment dans le troisième chapitre de l'ordonnance.

Art. 3 Normes

Al. 1 : la loi sur les fonds de compensation exige que les comptes de compenswiss soient établis de sorte à présenter un état de la fortune, des finances et des revenus conforme à la réalité. L'ordonnance sur la présentation des comptes se réfère aux IPSAS. Le renvoi à cette réglementation constitue un renvoi dit dynamique : ainsi, c'est toujours la version actuelle des normes qui fait foi. Cette règle a l'avantage que les prescriptions modifiées ou nouvelles sont automatiquement valables et ne nécessitent aucune adaptation de l'ordonnance. Un renvoi dynamique ne pose aucun problème dans la mesure où les IPSAS sont déjà très développées et que les domaines déterminants pour compenswiss, soit les placements et les prestations d'assurance, font déjà l'objet de prescriptions. Un renvoi dynamique est par conséquent plus judicieux qu'un renvoi statique faisant référence à l'état des normes à une date donnée.

¹² RS 831.10

En pareil cas, chaque modification des IPSAS impliquerait d'adapter l'ordonnance pour renvoyer à la dernière version desdites normes et en reprendre les nouveautés.

L'al. 2 règle les dérogations substantielles aux IPSAS mentionnées dans l'annexe de l'ordonnance et applicables à l'établissement. Ces dérogations sont expliquées en détail ci-après.

IPSAS 17 – Immobilisations corporelles

Une partie des moyens auxiliaires accordés aux bénéficiaires des prestations de l'AI sont remis en prêt, par exemple les chaises roulantes électriques ou les monte-escaliers. Les moyens auxiliaires restent ainsi la propriété de l'AI. Selon l'IPSAS 17 relative aux immobilisations corporelles, ces moyens auxiliaires sont comptabilisés au bilan au titre d'actifs et amortis sur leur durée d'utilisation. Un tel procédé n'est toutefois possible que si les moyens auxiliaires font l'objet d'une comptabilité centralisée des immobilisations, laquelle regroupe la totalité des nouvelles acquisitions, des retours et des renouvellements de prêts. La gestion de l'AI est organisée de manière décentralisée et assurée par les offices AI en collaboration avec les organes de l'AVS. Et la tenue de la comptabilité des immobilisations n'est pas centralisée. Du point de vue de la présentation des comptes, les moyens auxiliaires remis en prêt devront ainsi être traités comme les autres moyens auxiliaires remis en propriété aux assurés. Il faudra en conséquence comptabiliser une charge au moment de la réception du moyen auxiliaire par l'assuré, et les moyens auxiliaires n'apparaîtront pas au titre d'actifs dans le bilan.

IPSAS 23 – Produits des opérations sans contrepartie directe

Selon l'IPSAS 23, les cotisations aux assurances sociales (cotisations salariales et cotisations personnelles) non encore facturées doivent être comptabilisées au titre des actifs à la date de clôture de l'exercice. Étant donné toutefois que le montant exact des cotisations n'est pas encore connu au moment de l'établissement de la clôture des comptes, il convient de procéder à des estimations. Pour les cotisations salariales, un tel procédé ne pose aucun problème, car celles-ci ne varient guère d'une année à l'autre. Pour les cotisations personnelles (notamment des indépendants), la démarche est plus compliquée. Le montant des cotisations personnelles des indépendants dépend du volume du chiffre d'affaires et des charges. Aussi la valeur sur laquelle se base le calcul des cotisations est-elle très fluctuante. De même le nombre des cotisants est sujet à fluctuations. Il s'avère ainsi difficile d'arriver à une estimation fiable. Afin de réduire autant que possible les incertitudes liées aux estimations dans les comptes annuels, il convient de prévoir une dérogation aux dispositions de l'IPSAS 23 concernant les cotisations personnelles.

IPSAS 42 – Avantages sociaux

L'IPSAS 42 prévoit que, dans les comptes annuels, les obligations sont estimées sur la base de quantités actuelles. Par exemple, le nombre de journées de service accomplies ou de naissances durant une année calendaire. Les obligations comptabilisées à la clôture du compte se baseraient sur ces données actuelles. Les travaux préparatoires ont toutefois montré que les montants calculés sur la base de ces indications sont moins fiables que si l'évaluation prend comme référence les passifs des années précédentes. Ceci tient à la nécessité de prendre en compte, en sus des données de quantité actuelles, d'autres paramètres d'évaluation qui viennent finalement brouiller le calcul (p. ex. l'évaluation du taux d'activité des femmes récemment devenues mères). En dérogation à l'IPSAS 42, il est possible de recourir à la méthode d'évaluation prescrite dans l'IPSAS 19. Si la première peut tout à fait être appliquée pour déterminer les passifs liés aux indemnités journalières de l'AI, la seconde est plus fiable dans le domaine des APG.

Comptabilisation dans les capitaux propres

Les assurances sociales de l'AVS, de l'AI et du régime des APG sont financées selon une procédure de répartition mixte. Les charges ou les revenus sont dès lors partie intégrante du résultat de répartition ou du résultat des placements. Inscrire directement dans les capitaux propres des charges ou des revenus qui *ne* se reflètent *pas* dans le résultat de répartition ou le résultat des placements est gênant. L'application des IPSAS pourrait toutefois entraîner, dans différents domaines, la nécessité de comptabiliser des opérations directement au titre

des capitaux propres. Ce serait le cas, par exemple, dans le cadre de l'IPSAS 39, Avantages du personnel (avantages postérieurs à l'emploi du personnel de compenswiss). Ce procédé n'est pas judicieux pour compenswiss. Reste explicitement admise la comptabilisation dans les capitaux propres des écarts d'évaluation dus à la première application des IPSAS et de la correction d'erreurs dans les comptes de l'année précédente. Par analogie au processus suivi lors de la première application des IPSAS au compte annuel de la Confédération, les écarts sont comptabilisés directement dans le capital du fonds de l'AVS, de l'AI ou des APG. Est également admise de manière explicite la comptabilisation directe au titre des capitaux propres des versements relevant de contributions de propriétaires (*contribution from owners*), comme ce fut le cas en 2007 lors de la vente de l'or de la Banque nationale suisse et le transfert des bénéfices à l'AVS.

Art. 4 Évolution des normes

Al. 1 : Pour respecter l'exigence d'une présentation des comptes moderne et transparente, une réglementation telle que les IPSAS est soumise à une évolution constante. Compenswiss et la CdC sont responsables du suivi. Il s'agit également d'évaluer dans quelle mesure les normes modifiées ou nouvelles ont des effets sur les comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG ou sur le compte agrégé. Il va de soi que l'OFAS suivra également ces évolutions. Il est prévu que l'OFAS, compenswiss et la CdC échangent régulièrement pour discuter de manière approfondie des dernières mises à jour dans la présentation des comptes.

L'*al. 2* précise que compenswiss et la CdC doivent informer à temps l'OFAS dès lors que des modifications dans les IPSAS laissent escompter des effets sur les comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG ou sur le compte agrégé.

Conformément à l'*al. 3*, il revient ensuite à l'OFAS d'évaluer dans quelle mesure les effets sur les comptes annuels sont substantiels. Sont considérés comme tels les effets qui ont une importance majeure du point de vue quantitatif et qualitatif pour la clarté des comptes annuels. L'OFAS juge alors si les normes modifiées ou nouvelles doivent être reprises ou s'il convient d'y déroger. Lorsqu'il l'estime utile et nécessaire, le DFI propose au Conseil fédéral d'adopter une dérogation ad hoc dans l'ordonnance. C'est donc à l'avenir également le Conseil fédéral qui décide les dérogations substantielles aux IPSAS.

S'il n'est pas pertinent ou nécessaire de déroger aux IPSAS, l'OFAS décide, après avoir consulté compenswiss et la CdC, comment mettre en œuvre les normes modifiées ou nouvelles. Ce faisant, l'OFAS tient compte des données déjà disponibles, des processus et des frais d'administration consécutifs. Si les effets sur les comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG ou sur le compte agrégé de compenswiss ne sont pas substantiels, compenswiss ou la CdC peuvent régler dans leurs domaines respectifs la manière de mettre en œuvre les normes modifiées ou nouvelles.

Art. 5 Manuels sur la présentation des comptes

Compenswiss et la CdC élaborent des manuels pour réglementer la mise en œuvre concrète dans leurs domaines d'application respectifs. Ces manuels se basent sur les IPSAS et les dispositions de l'ordonnance sur la présentation des comptes en ce sens qu'ils ne peuvent pas y déroger. En cas de doute, les dispositions des IPSAS et de l'ordonnance priment le contenu des manuels.

Art. 6 Règle régissant la comptabilisation des prestations sociales

Al. 1 : l'IPSAS 42 définit à quel moment prend naissance une obligation liée à une prestation sociale du point de vue de l'assurance et quand il faut inscrire le passif correspondant au bilan. Les conditions formulées aux let. a-c doivent être remplies cumulativement.

Le commentaire de l'art. 7 ci-après décrit en détail le moment où une obligation prend naissance pour chaque type de prestation. Le fait que les critères d'octroi soient satisfaits à la date de clôture de l'exercice constitue l'élément déterminant. Si ces critères ne sont (partiellement) remplis qu'après la date de clôture, il ne s'agit pas d'une obligation *actuelle* (al. 2).

Autre élément déterminant : une sortie de ressources doit avoir lieu pour que l'obligation soit comptabilisée. Il ne suffit pas à cet égard qu'une sortie de ressources soit probable,

comme c'est le prévoit par exemple la norme relative aux provisions¹³. Cela renvoie étroitement à la condition selon laquelle les critères d'octroi *doivent* être non pas probablement mais *impérativement* remplis. En outre, le montant de l'obligation doit pouvoir être estimé de manière fiable.

Art. 7 Satisfaction des critères d'octroi

L'*art. 7* règle en détail à quel moment prend naissance une obligation pour chaque catégorie de prestations. Étant donné que les procédures varient d'une prestation à l'autre, les critères d'octroi sont aussi différents, et des obligations peuvent prendre naissance à des moments différents. Pour des procédures identiques, le moment de naissance de l'obligation est aussi identique. Les prescriptions de l'IPSAS 42 sont appliquées de manière cohérente.

L'*art. 7* précise les prescriptions imposées par l'IPSAS 42 spécifiquement pour les prestations de l'AVS, de l'AI et du régime des APG. Il s'agit là de concrétiser l'application de la norme, sans qu'il soit question de dérogations.

Pour évaluer si tous les critères d'octroi sont remplis, on se base sur une approche non pas juridique mais économique. Il est possible qu'une obligation naisse avant que le droit juridique existe sous la forme d'une décision. L'élément déterminant est que les critères matériels d'octroi soient remplis.

Let. a : le critère d'octroi correspond au fait que l'assuré a atteint le premier jour du mois où prend naissance le droit. Il n'est pas fait explicitement allusion ici à l'âge de la retraite, car la notion implique que l'assuré a atteint cet âge. Il ressort de cette disposition les éléments ci-après.

Un assuré qui fête ses 65 ans au mois de mars d'une année calendaire a droit à une rente vieillesse dès le 1^{er} avril de la même année calendaire. Si l'assuré ne demande pas la rente ou la reporte, une obligation liée aux rentes des mois d'avril à décembre prend alors naissance à la date de clôture de l'exercice (à condition que la personne ne soit pas décédée entretemps). Il s'agit en conséquence d'une obligation liée à une prestation de l'AVS qui doit être comptabilisée en tant que passif au bilan. Le report d'une rente a ainsi uniquement un effet sur le moment du versement de la rente, mais ne change rien au fait que l'obligation existe. Cette procédure se distingue de la méthode actuelle qui consiste à porter en compte les charges (dépenses) pour les rentes AVS au moment du versement. À l'avenir, ces charges seront déjà comptabilisées avant au titre de passifs.

Dans la même situation, cela signifie aussi que la rente du mois de janvier de l'année suivante ou même les rentes jusqu'au moment du décès de l'assuré ne constituent pas une obligation. Cela tient au fait que le droit à la rente du mois de janvier de l'année suivante ne peut prendre naissance que si le bénéficiaire atteint le 1^{er} janvier. Si ce dernier décède le 31 décembre, le droit à la rente de janvier s'éteint. L'IPSAS 42 retient le système des critères d'octroi remplis, c'est-à-dire que tous ces critères doivent être remplis au plus tard à la date du bouclage du bilan (31 décembre) pour que l'obligation soit considérée comme actuelle.

Une obligation future (potentielle) ne doit pas figurer comme passif au bilan. Ainsi, la présentation des comptes correspond également à la procédure de financement du 1^{er} pilier. Les dépenses courantes (charges) sont financées par les recettes courantes (revenus). Les rentes futures ne constituant pas des dépenses courantes (charges), il est correct de ne pas les comptabiliser au titre de passifs. Les éventuelles futures prestations de survivants ne doivent pas non plus être comptabilisées au titre de passifs à la date de clôture, car ces droits ne peuvent prendre naissance qu'au décès d'un assuré. Les comptes annuels servent ainsi à présenter les actifs et les passifs à la date de clôture de l'exercice ainsi que les charges et revenus comptabilisés durant l'exercice en question. Les transactions futures n'ont rien à faire dans un compte annuel ; l'OFAS rend compte des évolutions à prévoir dans le cadre des perspectives financières annuelles de l'AVS, de l'AI et du régime des APG.

Cette approche.

Aucune des obligations à comptabiliser au bilan ne résulte des rentes courantes. Ces rentes sont versées chaque mois selon le principe de la comptabilité d'exercice, autrement dit la

¹³ Cf. IPSAS 19

rente du mois de décembre est versée au début du mois de décembre. Il en résulte qu'il n'y a aucune obligation à la date de clôture de l'exercice.

Let. b : dans le cas des allocations pour impotents, les offices AI doivent vérifier divers critères pour déterminer l'existence d'une impotence. Cet examen des critères d'octroi est d'ordre matériel et sert à clarifier les conditions propres à l'assurance. Tant que ces mesures de clarification ne sont pas terminées, il est impossible de déterminer si les critères d'octroi sont remplis. Le simple dépôt d'une demande n'entraîne donc pas une obligation. Au sens de l'IPSAS 42, une obligation existe dès que la décision relative au droit à une allocation pour impotent a été rendue. À l'avenir seront considérées comme obligations les indemnités pour impotent prononcées mais non encore versées à la date de clôture de l'exercice.

Aucune obligation ne résulte des allocations pour impotent courantes. Ces allocations sont versées chaque mois selon le principe de la comptabilité d'exercice, autrement dit l'allocation du mois de décembre est versée au début du mois de décembre. Le droit à l'allocation du mois de janvier ne prend naissance que si le bénéficiaire atteint le 1^{er} janvier. Il en résulte ainsi qu'il n'y a aucune obligation à la date de clôture de l'exercice.

Let. c : dans l'AI, la procédure pour vérifier l'existence du droit aux prestations se distingue fondamentalement de la demande de rente AVS. Saisie d'une demande, l'AI examine si les conditions d'octroi de prestations de l'assurance sont remplies. Pour ce faire, elle se procure tous les renseignements dont elle a besoin pour clarifier la situation. Les clarifications portent sur l'ensemble des prestations de l'AI. Les offices AI ne peuvent décider si la personne requérante a droit à des prestations de l'assurance que si l'examen aboutit à un résultat positif. Il est donc inhérent au système que des rentes d'invalidité soient versées rétroactivement. La question de savoir si les conditions propres à l'assurance sont remplies est soumise au principe de la réadaptation avant la rente. L'assuré ne dépose donc pas spécifiquement une demande de rente AI, mais se manifeste en règle générale pour recevoir une prestation de l'AI. Conformément aux dispositions légales, un droit à une rente ne peut prendre naissance que si les mesures de réadaptation sont restées sans effet. Jusque-là, il reste donc impossible de déclarer si, oui ou non, les critères d'octroi d'une rente AI au sens de l'IPSAS 42 sont remplis à la date de clôture de l'exercice.

La procédure de l'AI recourt à l'instrument du préavis. Le préavis informe l'assuré de la décision prévue, indiquant notamment pour les rentes le degré d'invalidité et la naissance du droit. L'assuré dispose ensuite d'un délai de 30 jours pour prendre position sur la décision prévue. Le montant de la rente d'invalidité n'est pas encore défini à ce stade et sera calculé ultérieurement par la caisse de compensation. Du point de vue de la présentation des comptes, le préavis permet de déterminer si les critères d'octroi sont remplis ou non. S'il est favorable à l'octroi d'une rente, il y a alors obligation, effective en l'occurrence. L'obligation juridique ne prend naissance que lorsque la décision est prise et entrée en force. Avec l'application des nouvelles prescriptions concernant la présentation des comptes, une obligation est ainsi comptabilisée au bilan dès lors qu'un préavis favorable à l'octroi d'une rente AI est rendu.

Cette manière de procéder diffère de la pratique actuelle. Actuellement, les charges (dépenses) pour les rentes AI sont portées en compte au moment du versement. À l'avenir, ces charges seront déjà comptabilisées avant au titre de passifs.

Aucune obligation ne résulte des rentes AI (courantes) dont la décision d'octroi a déjà été rendue. Ces rentes sont versées chaque mois selon le principe de la comptabilité d'exercice, autrement dit la rente du mois de décembre est versée au début du mois de décembre. Le droit à la rente du mois de janvier ne prend naissance que si le bénéficiaire atteint le 1^{er} janvier. Il en résulte ainsi qu'il n'y a aucune obligation à la date de clôture de l'exercice.

Let. d : le versement des indemnités journalières de l'AI est lié à l'accomplissement d'une mesure de réadaptation. Les mesures de réadaptation accomplies avant la date de clôture de l'exercice mais non encore indemnisées sont considérées comme une obligation, car le critère d'octroi est rempli. Cette manière de procéder diffère de la pratique actuelle. Actuellement, les charges (dépenses) pour les indemnités journalières de l'AI sont portées en

compte au moment du versement. À l'avenir, ces charges seront déjà comptabilisées avant au titre de passifs.

Let. e : l'allocation en cas de service est liée à l'accomplissement de journées de service. Les journées de service accomplies avant la date de clôture de l'exercice mais non encore payées sont considérées comme une obligation, car le critère d'octroi est rempli. Par conséquent, celle-ci prend naissance non pas lorsque le service a été entièrement effectué mais pour chaque journée accomplie. Pour les services à cheval sur deux exercices, l'obligation ne prend naissance que pour les journées accomplies jusqu'à la date de clôture de l'exercice. À l'avenir, des obligations pourront résulter à la date de clôture de l'exercice dans les cas mentionnés ci-après.

Il arrive que les allocations en cas de service ne soient demandées qu'a posteriori. Le cas échéant, il existe des obligations à la date de clôture de l'exercice car les allocations pour les journées de service accomplies avant cette date n'ont pas encore été versées.

Pour les services à cheval sur deux exercices, les allocations ne sont versées qu'à la fin du service (sauf pour l'école de recrues). Il existe donc des obligations à la date de clôture de l'exercice puisque les allocations pour les journées de service accomplies avant cette date n'ont pas encore été versées.

Cette manière de procéder diffère de la pratique actuelle. Actuellement, les charges (dépenses) pour les allocations en cas de service sont portées en compte au moment du versement. À l'avenir, ces charges seront déjà comptabilisées avant au titre de passifs.

Let. f : le versement des allocations de maternité est lié à plusieurs conditions. Le droit aux allocations prend naissance le jour de l'accouchement et se renouvelle chaque mois car l'allocation n'est plus versée en cas de décès de la mère ou de reprise de l'activité lucrative. Une obligation ne peut dès lors prendre naissance que pour les mois précédant la date de clôture de l'exercice.

Il arrive que les allocations de maternité ne soient demandées qu'a posteriori. Le cas échéant, il pourrait y avoir des obligations à la date de clôture de l'exercice pour les mois qui n'ont pas encore été indemnisés jusque-là.

Pour les congés maternité à cheval sur deux exercices, les allocations mensuelles sont versées à terme échu, autrement dit l'allocation du mois de décembre n'est versée qu'en janvier de l'année suivante. Il arrive aussi que la totalité des allocations ne soit versée qu'à la fin du congé maternité. Il en résulte des obligations à la date de clôture de l'exercice pour les mois qui n'ont pas encore été indemnisés jusque-là. À l'avenir, ces obligations seront comptabilisées au titre de dettes dans le bilan.

Cette manière de procéder diffère de la pratique actuelle. Actuellement, les charges (dépenses) pour les allocations de maternité sont portées en compte au moment du versement. À l'avenir, ces charges seront déjà comptabilisées avant au titre de passifs.

Let. g : les allocations de paternité sont liées à la condition que l'assuré prenne les jours de congé. Les jours de congé pris avant la date de clôture de l'exercice mais non encore payés sont considérés comme une obligation, car le critère d'octroi est rempli. Inversement et par définition, les jours de congé non encore pris à la date de clôture de l'exercice ne remplissent pas le critère d'octroi et ne constituent dès lors pas non plus une obligation. Il est donc inutile de définir explicitement comme critère d'octroi supplémentaire le fait que l'assuré a pris congé.

Du moment que le congé paternité est une prestation très récente (depuis le 1^{er} janvier 2021), on manque encore à ce stade de valeurs empiriques. Il ressort toutefois des travaux préparatoires liés aux autres APG que certaines allocations ne sont demandées que des mois plus tard. Il faut donc s'attendre à ce que cette catégorie donne également lieu à des obligations à la date de clôture de l'exercice. On disposera de valeurs empiriques au moment de l'introduction des nouvelles prescriptions sur la présentation des comptes.

Let. h : les allocations de prise en charge sont liées à la condition que l'assuré a pris des jours de congé de prise en charge. Les jours de congé de prise en charge pris avant la

date de clôture de l'exercice mais non encore payés sont considérés comme une obligation, car le critère d'octroi est rempli. Inversement et par définition, les jours de congé non encore pris à la date de clôture de l'exercice ne remplissent pas le critère d'octroi et ne constituent dès lors pas non plus une obligation. Il est donc inutile de définir explicitement comme critère d'octroi supplémentaire le fait que l'assuré a pris congé.

Du moment que le congé de prise en charge est également une prestation très récente (depuis le 1^{er} juillet 2021), on manque encore à ce stade de valeurs empiriques. Il ressort toutefois des travaux préparatoires liés aux autres APG que certaines allocations ne sont demandées que des mois plus tard. Il faut donc s'attendre à ce que cette catégorie donne également lieu à des obligations à la date de clôture de l'exercice. On disposera de valeurs empiriques au moment de l'introduction des nouvelles prescriptions sur la présentation des comptes.

Art. 8 Règles régissant la comptabilisation au bilan des prestations en nature

Cet article vise à préciser le moment auquel prend naissance une obligation pour les prestations en nature. La question consistant à déterminer l'événement passé est plus simple à résoudre pour les prestations en nature que pour les prestations sociales. En l'occurrence, l'obligation prend naissance avec la fourniture d'une prestation en nature au plus tard à la date de clôture de l'exercice. En d'autres termes, une obligation existe non pas déjà au moment où l'office AI rend sa décision mais seulement une fois que le séjour hospitalier a eu lieu ou lorsque le moyen auxiliaire a été remis. S'il manque les factures pour les prestations fournies au moment d'établir les comptes, il convient de comptabiliser des provisions au bilan. L'estimation de cette provision se fonde sur des valeurs passées, l'évolution actuelle étant également prise en compte. Les travaux préparatoires ont révélé que l'application de modèles actuariels simples fournit des résultats très fiables. Les données concernant l'ensemble des factures de prestations en nature étant traitées de façon centralisée par la CdC, il est possible de s'appuyer sur des systèmes existants. Cette manière de procéder diffère de la pratique actuelle. Actuellement, les charges (dépenses) pour les prestations en nature sont portées en compte au moment du paiement de la facture. À l'avenir, ces charges devront déjà être comptabilisées avant au titre de provisions.

Art. 9 Présentation

L'al. 1 contient des dispositions relatives à la présentation du bilan de l'AVS, de l'AI et du régime des APG ainsi que du compte agrégé de compenswiss. Les dispositions précisent ou complètent les prescriptions IPSAS.

Let. a à d : les comptes annuels doivent tenir compte de la procédure de répartition mixte en tant que procédure de financement de l'AVS, de l'AI et du régime des APG. En conséquence, l'ensemble des actifs et des passifs doivent figurer soit dans la catégorie de l'« activité de placement » soit dans celle de l'« activité d'assurance ». Les sous-catégories au sein de ces deux catégories sont structurées par ordre de liquidité. Cela suppose que la part d'actifs et de passifs dus au-delà de douze mois après la date de clôture soit indiquée dans l'annexe au compte annuel (IPSAS 1 § 71). La répartition des actifs en actifs courants et non courants est supprimée. En précisant ce point, l'ordonnance concrétise une option prévue par l'IPSAS 1.

Let. e : l'ordonnance indique explicitement que la créance de l'AVS envers l'AI ou la dette de l'AI envers l'AVS doivent être présentées dans la catégorie de l'activité de placement. Il ne s'agit pas d'un poste qui résulte de l'activité d'assurance ordinaire mais, au contraire, d'un financement qui permet l'exercice de ladite activité.

L'al. 2 contient des dispositions relatives à la présentation du compte de résultats de l'AVS, de l'AI et du régime des APG ainsi que du compte de résultat agrégé de compenswiss. Les dispositions précisent les IPSAS.

Let. a, b et d : compte tenu des règles de présentation du bilan, le résultat de répartition et le résultat des placements doivent être présentés séparément dans le compte de résultats. Les

charges et les revenus qui proviennent de l'activité d'assurance ordinaire font partie intégrante du résultat de répartition. En font partie notamment les intérêts moratoires et les intérêts rémunératoires sur les cotisations. À l'inverse, les coûts liés à l'administration du fonds, qui relèvent actuellement encore du résultat de répartition, devront être présentés dans le résultat des placements. Il s'agit là de charges qui trouvent leur origine dans l'activité de placement.

Par analogie, le compte agrégé devra présenter séparément les résultats tirés de l'activité d'assurance et ceux issus de l'activité de placement.

Let. c : l'ordonnance retient expressément que les charges d'intérêt sur la dette de l'AI envers l'AVS font partie intégrante du résultat des placements. Il en va de même des produits des intérêts sur la créance de l'AVS envers l'AI. On retrouve ce schéma dans la présentation de la créance ou de la dette dans les bilans de l'AVS et de l'AI.

Al. 3 : cet alinéa précise la compétence confiée à l'OFAS de donner à la CdC des instructions quant à la présentation des comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG. Cette disposition se fonde sur la LAVS et sur le règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS)¹⁴. En effet, l'OFAS peut donner aux organes d'exécution de l'assurance, dont fait partie la CdC, des instructions (art. 72, al. 1, LAVS ; art. 176 RAVS).

Art. 10 Informations à fournir

Cet article précise les informations qui doivent être fournies dans l'annexe des comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG ainsi que du compte agrégé de compenswiss en sus des données exigées par les IPSAS.

Al. 1 : l'application des dispositions de l'IPSAS 42 implique que les rentes AI sont comptabilisées au moment où le préavis favorable à l'octroi d'une rente est communiqué à l'assuré. Il en résulte forcément qu'un exercice comprend des rentes AI pour lesquelles le droit juridique est valable rétroactivement. Ainsi, à des fins de transparence, le Conseil fédéral tient expressément à ce que les rentes comptabilisées dans l'exercice soient subdivisées de manière détaillée dans l'annexe. Outre les rentes dont le droit juridique correspond à l'exercice comptable en cours, il convient d'indiquer également les rentes AI comptabilisées dont le droit juridique date de l'année précédente ou des années antérieures. Il en découle aussi un aperçu de la durée des mesures de clarification.

Al. 2 : l'exigence de transparence veut que les dérogations aux IPSAS soient communiquées et justifiées dans l'annexe des comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG ainsi que dans le compte agrégé de compenswiss. Le lecteur du bilan peut ainsi se faire une idée parfaitement claire de la manière dont sont appliquées les prescriptions sur la présentation des comptes. Pour les justifications concernant les dérogations substantielles, il est possible, en outre, de faire référence à l'ordonnance sur la présentation des comptes compenswiss et au présent commentaire dans l'annexe des comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG.

Art. 11 Abrogation d'un autre acte

L'ordonnance du 14 février 2007 sur l'affectation à l'assurance-vieillesse et survivants du produit de la vente de l'or de la Banque nationale revenant à la Confédération¹⁵ est abrogée. Cette ordonnance visait à concrétiser la possibilité d'affecter le produit de la vente de l'or uniquement à l'AVS conformément à la décision du Conseil fédéral. Ce procédé était à l'époque nécessaire puisque le fonds de compensation de l'AI faisait alors encore partie de celui de l'AVS. En même temps qu'il a créé un fonds autonome pour l'AI en 2011, le Conseil fédéral a introduit l'interdiction du financement croisé entre les fonds de compensation. De ce fait, il est exclu que les moyens affectés au fonds de compensation de l'AVS alimentent celui de l'AI. Aussi est-il devenu désormais inutile de spécifier ce point.

En outre, il avait été envisagé en vue de la 11^e révision de l'AVS de lier les modalités d'adaptation des rentes à l'évolution des salaires et des prix ainsi qu'au niveau du fonds

¹⁴ RS 831.101

¹⁵ RS 951.191

de compensation de l'AVS, étant entendu que des allocations uniques extraordinaires, tel que le transfert du produit de la vente d'or, ne pouvaient être prises en compte dans le calcul du niveau déterminant du fonds. La norme exige ainsi que le produit des placements tiré du transfert de la vente d'or soit présenté séparément dans l'annexe des comptes annuels de l'AVS. La 11^e révision de l'AVS a toutefois été rejetée.

L'ordonnance n'a dès lors plus aucun but matériel. Elle n'offre aucun avantage supplémentaire qui renforcerait la clarté des comptes annuels.

Art. 12 Modification d'un autre acte

L'art. 3 de l'ordonnance du 22 novembre 2017 sur la phase initiale d'exploitation de l'établissement « compenswiss (Fonds de compensation AVS/AI/APG) »¹⁶ avait pour objectif de régler la présentation des comptes pour la période transitoire entre l'entrée en vigueur de la loi sur les fonds de compensation et l'ordonnance sur la présentation des comptes. La disposition prévoit que la présentation des comptes doit être effectuée selon la pratique actuelle jusqu'à ce que les nouvelles prescriptions soient appliquées. La nouvelle loi devant être appliquée pour la première fois pour l'exercice 2025, la disposition sera abrogée le 31 décembre 2024.

Art. 13 Dispositions transitoires

Al. 1 et 2 : les nouvelles prescriptions sur la présentation des comptes s'appliqueront pour la première fois à l'exercice 2025. Lors de la première application des IPSAS, il est en principe possible de renoncer à présenter, à des fins de comparaison, les chiffres de l'année précédente conformément aux nouvelles prescriptions. Pour Compenswiss, il est cependant prévu de présenter également les chiffres de l'exercice précédent (année calendaire 2024) conformément aux nouvelles prescriptions. Cela permettra une meilleure comparabilité entre l'exercice considéré et le précédent. Il est possible de prévoir des exceptions pour des postes pour lesquels le travail lié à la conversion serait disproportionné par rapport à l'avantage obtenu. Cette option ne devra être envisagée que de manière très restreinte et après consultation de l'OFAS.

La première publication des comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG ainsi que du compte agrégé conformément aux nouvelles prescriptions coïncidera avec la publication du rapport de gestion 2025 au cours de l'année calendaire 2026.

Art. 14 Entrée en vigueur

La date d'entrée en vigueur de l'ordonnance est fixée par le Conseil fédéral.

4. Conséquences des nouvelles prescriptions

4.1 Conséquences pour les comptes annuels de compenswiss (retraitement)

L'alignement de la présentation des comptes sur les IPSAS a pour conséquence une réévaluation du bilan. Cette réévaluation des éléments de l'actif et du passif pour le bilan d'ouverture ainsi que la fourniture des chiffres de l'exercice précédent constituent un processus dit de « retraitement » (*restatement*). Il s'agit de modifications de l'évaluation et non pas de flux financiers.

La première évaluation des éléments peut s'avérer exigeante, car certaines données de base doivent être d'abord établies, par exemple la ventilation des frais d'acquisition des immeubles administratifs. D'après les IPSAS, les coûts d'acquisition doivent être répartis selon différentes composantes, par exemple le terrain, l'enveloppe du bâtiment et les infrastructures. Ces données détaillées doivent d'abord être calculées. En raison du manque d'informations, procéder à la régularisation des cotisations salariales pourrait aussi représenter un travail assez conséquent car, en cela, la CdC est dépendante des indications fournies par les caisses de compensation. Pour les prestations en nature, en revanche, les données requises sont déjà centralisées auprès de la CdC, ce qui permet d'effectuer les calculs. Les écarts consécutifs à la réévaluation n'existent qu'au moment du changement de système (effet ponctuel). Ils sont directement comptabilisés par le biais des capitaux propres et augmentent ou réduisent ainsi le capital du fonds de l'AVS, de l'AI et du régime des APG ainsi que du compte

¹⁶ RS 830.21

agrégé de compenswiss. Ce procédé correspond aux prescriptions des IPSAS et constitue une pratique générale usuelle.

La réévaluation entraîne des conséquences différentes sur l'AVS, l'AI et le régime des APG :

- Pour l'AVS, l'introduction des nouvelles prescriptions sur la présentation des comptes a un impact positif sur le capital du fonds. Cela tient au fait que les prestations dans l'AVS sont déjà aujourd'hui majoritairement comptabilisées par exercice. À l'avenir, il faudra comptabiliser au titre d'actifs à la date de clôture de l'exercice les comptes finaux non encore facturés pour les cotisations salariales. Calculé rétroactivement au 31.12.2019, le capital du fonds de l'AVS aurait été plus élevé d'un montant de 350 millions de francs par rapport à celui publié dans le rapport de gestion 2019.
- Pour l'AI, l'introduction des nouvelles prescriptions sur la présentation des comptes a un impact négatif sur le capital du fonds. Ceci tient notamment au fait que les passifs liés aux prestations en nature déjà fournies mais non encore facturées seront à l'avenir également comptabilisées. En outre, la comptabilisation des passifs pour les indemnités journalières non encore versées ou pour les préavis favorables à l'octroi d'une rente AI aura aussi des effets négatifs sur le capital du fonds. La comptabilisation des provisions pour les soldes d'heures et de vacances auprès des offices AI grève également le capital du fonds. À l'inverse, la régularisation des cotisations salariales non encore facturées augmente le capital du fonds. Celle-ci ne compense toutefois pas les autres effets. Calculé rétroactivement au 31.12.2019, le capital du fonds de l'AI aurait été globalement inférieur d'un montant de 870 millions de francs par rapport à celui publié dans le rapport de gestion 2019.
- Pour le régime des APG, l'introduction des nouvelles prescriptions sur la présentation des comptes a également un impact négatif sur le capital du fonds. Une des raisons en est que les passifs liés aux journées de service déjà fournies mais non encore indemnisées à la date de clôture des comptes doivent être comptabilisés. Il en va de même des passifs résultant des droits liés à la maternité existants mais non encore indemnisés. Les deux effets sont en partie compensés par la régularisation des cotisations salariales non encore facturées. Calculé rétroactivement au 31.12.2019, le capital du fonds du régime des APG aurait été globalement inférieur d'un montant de 230 millions de francs à celui publié dans le rapport de gestion 2019.

4.2 Conséquences pour compenswiss et la CdC

L'introduction des nouvelles prescriptions sur la présentation des comptes entraîne pour compenswiss et la CdC une charge administrative supplémentaire. Il convient à cet égard de distinguer le travail strictement lié au changement de système et le travail annuel subséquent. La réévaluation des éléments de l'actif et du passif le 1^{er} janvier 2024 représente un travail conséquent. Il en va de même pour la mise en conformité aux IPSAS de la présentation des comptes annuels et des informations à fournir. Les comptes annuels seront nettement plus étendus puisqu'il conviendra de fournir des informations complémentaires dans l'annexe. En raison de la structure décentralisée du 1^{er} pilier, certaines informations sont détenues par les caisses de compensation et les offices AI et devront être récupérées.

Le travail annuel subséquent sera moindre par rapport aux efforts fournis pour la conversion du système, même s'il faudra compter avec une charge administrative supplémentaire par rapport à la pratique actuelle. Pour mettre en œuvre les nouvelles normes, il est prévu que les écritures comptables relevant de ces prescriptions soient effectuées par compenswiss et la CdC. Ce procédé s'impose car la majeure partie des données requises est disponible auprès de la CdC. Dans le cadre du projet, en collaboration avec compenswiss et la CdC, les efforts ont été consacrés à la recherche de solutions pragmatiques. Étant donné que les IPSAS impliquent l'alignement sur une réglementation, il faut également en suivre l'évolution. Il s'agit là aussi d'un travail qui intervient de façon irrégulière.

Chaque année, l'organe de révision contrôle le compte agrégé de compenswiss ainsi que les comptes annuels de l'AVS, de l'AI et du régime des APG. La révision se déroule conformément à l'art. 10 de la loi sur les fonds de compensation. L'ordonnance sur la présentation des comptes compenswiss ne change rien au type de révision ni aux normes auxquelles elle obéit. Seules les prescriptions relatives à la présentation des comptes suivant lesquelles

sont établis les comptes annuels changent. Comme mentionné, les futurs comptes annuels seront bien plus étoffés, car des informations complémentaires devront figurer dans l'annexe. Ils contiendront, en outre, davantage d'estimations sous la forme d'écritures de clôture, qui sont également contrôlées par l'organe de révision. Le fait que Compenswiss ou la CdC procèdent à ces écritures de clôture de façon centralisée garantissent l'efficacité du contrôle.

4.3 Conséquences pour les caisses de compensation et les offices AI

Les caisses de compensation et les offices AI ne sont concernés par les nouvelles prescriptions que de façon marginale, car la mise en œuvre concrète incombe à compenswiss et à la CdC. Sur certains points particuliers, le nouveau système de présentation des comptes impose aux caisses de compensation et aux offices AI de fournir des données supplémentaires à la CdC. À titre d'exemple, on peut citer les indications requises annuellement sur les comptes finaux facturés dans le domaine des cotisations ou les indications relatives aux soldes d'heures et de vacances. En outre, la CdC dépend des caisses de compensation pour les informations concernant les prestations de l'AVS, de l'AI et des APG à restituer. La question de savoir si les valeurs correspondant aux prestations à restituer sont à corriger doit être clarifiée par la caisse de compensation, laquelle doit ensuite communiquer le résultat à la CdC. Pour les prestations en espèces et en nature, les caisses de compensation ou les offices AI n'ont pas à donner d'informations car toutes les données requises à cet égard sont accessibles à la CdC via les registres.

Le changement de système implique aussi une adaptation du plan comptable des caisses de compensation. Ainsi, les IPSAS exigent par exemple que les principales catégories de charges d'une entreprise soient présentées séparément. Les allocations relevant des APG font actuellement l'objet d'un poste dans le compte de résultats. L'introduction des allocations pour le congé paternité et des APG liées à la prise en charge d'enfants gravement atteints dans leur santé impose une présentation détaillée par type de prestations.

4.4 Conséquences pour la Confédération

L'impact de la modification des prescriptions sur la présentation des comptes sur les contributions de la Confédération aux assurances, le désendettement de l'AI et les indicateurs de référence des assurances est développé ci-après.

Contribution fédérale à l'AVS

Le montant de la contribution fédérale annuelle à l'AVS relève des dispositions de l'art. 103 LAVS. Au 1^{er} janvier 2020, la contribution fédérale est passée à 20,2 % des dépenses annuelles.

La régularisation des charges a par conséquent un impact direct sur cette contribution fédérale à l'AVS, qui devra en partie être versée plus tôt. Sur la durée cependant, les contributions à verser par la Confédération ne seront pas plus ou moins élevées. Il y a seulement un déplacement de la contribution fédérale (flux financier). La régularisation des cotisations ou les adaptations de l'évaluation des placements n'exercent aucune influence sur la contribution fédérale à l'AVS. Étant donné que le total des charges de l'AVS n'augmente pas de manière significative, les nouvelles prescriptions n'ont pas d'effets substantiels sur la contribution fédérale à l'AVS.

Contribution fédérale à l'AI

Le montant de la contribution fédérale annuelle à l'AI relève des dispositions de l'art. 78 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)¹⁷. Sur le fond, la contribution fédérale à l'AI est couplée aux recettes de la taxe sur la valeur ajoutée et, par conséquent, ne dépend pas essentiellement des charges de l'AI.

L'art. 78, al. 5, LAI précise toutefois que la contribution de la Confédération à l'AI équivaut au moins à 37,7 % et au plus à la moitié des charges. La régularisation des charges augmente le total des charges et par conséquent la valeur de comparaison. **Cela étant, les nouvelles**

¹⁷ RS 831.20

prescriptions n'ont globalement pas d'effets substantiels sur le montant des charges et par conséquent ne modifient guère la contribution fédérale à l'AI.

Désendettement de l'AI

L'amortissement de la dette de l'AI envers l'AVS est réglé à l'art. 22 de la loi sur les fonds de compensation. L'amortissement dépend de l'état des liquidités, des placements du fonds de compensation de l'AI et des dépenses annuelles de l'AI.

La régularisation des charges augmente le total des charges et par conséquent la valeur de comparaison. En admettant des charges relativement constantes d'année en année, l'impact devrait rester faible. Les nouvelles prescriptions n'ont pas d'effets substantiels dans les domaines déterminants pour le désendettement de l'AI.

En outre, il faut considérer que le désendettement dépend pour l'essentiel de l'évolution des prestations de l'AI.

Montant des liquidités et des placements de l'AI

L'art. 79, al. 2, LAI prévoit que les avoirs du fonds de compensation de l'AI en liquidités et en placements ne doivent pas, en règle générale, être inférieurs à 50 % des dépenses annuelles.

La régularisation des charges augmente le total des charges et par conséquent la valeur de comparaison. Cela avancerait en principe le moment où la disposition n'est plus respectée. Toutefois, en cas de régularisation des charges annuellement à la baisse, elle serait à nouveau respectée plus rapidement. Étant donné que le niveau des charges est relativement constant, on ne devrait pas constater d'effets substantiels.

Niveau du fonds de compensation de l'AVS

L'art. 107, al. 3, LAVS indique que le fonds de compensation de l'AVS ne doit pas, en règle générale, tomber au-dessous du montant des dépenses annuelles. La régularisation des charges augmente le total des charges et par conséquent la valeur de comparaison. Cela avancerait en principe le moment où la disposition n'est plus respectée. Toutefois, en cas de régularisation des charges annuellement à la baisse, elle serait à nouveau respectée plus rapidement. À ce stade, il convient de noter que le retraitement dans l'AVS entraînera probablement une augmentation du capital du fonds. Cela permettrait que la disposition soit à nouveau respectée plus rapidement.

Montant des liquidités et des placements dans le régime des APG

L'art. 28, al. 2, LAPG prévoit que les avoirs du fonds de compensation en liquidités et en placements ne doivent pas, en règle générale, être inférieurs à 50 % des dépenses annuelles. La régularisation des charges augmente le total des charges et par conséquent la valeur de comparaison. Cela avancerait en principe le moment où la disposition n'est plus respectée. Toutefois, en cas de régularisation des charges annuellement à la baisse, elle serait à nouveau respectée plus rapidement. Étant donné que le niveau des charges est relativement constant, on ne devrait pas constater d'effets substantiels.

Conséquences sur l'état du personnel de la Confédération

Les nouvelles prescriptions sur la présentation des comptes n'entraînent aucune conséquence sur l'état du personnel de la Confédération.

4.5 Conséquences pour les cantons et les communes

Le projet n'entraîne aucune conséquence pour les cantons et les communes.