



Rapport

Méthodes et concepts de la statistique financière de la Suisse

Édition du

31 mars 2021

Rédaction

Section Statistique financière (AFF)

Édition

Administration fédérale des finances, 3003 Berne

Version française

Services linguistiques centraux DFF

Site Internet

[Aperçu des finances publiques \(admin.ch\)](https://www.admin.ch)

Abréviations utilisées

Abréviation	Signification
AC	Assurance-chômage
AF dans l'agriculture	Allocations familiales dans l'agriculture
AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance-invalidité
APG	Allocations pour perte de gain
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BNS	Banque nationale suisse
CCC	Compte consolidé de la Confédération
CN	Comptes nationaux
COFOG	Classification of the Functions of Government
CSPCP	Conseil suisse de présentation des comptes publics
Cst.	Constitution fédérale
EEE	Espace économique européen
Eurostat	Office des statistiques de la Commission européenne
FAWG	Financial Accounts Working Group (Eurostat)
FMI / IMF	Fonds monétaire international / International Monetary Fund
IFAC	International Federation of Accountants
IFRS	International Financial Reporting Standards
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards
ISBLSM	Institutions sans but lucratif au service des ménages
LSF	Loi sur la statistique fédérale
Manuel SFP 2014	Manuel de statistiques de finances publiques 2014 (FMI, Washington, DC)
MCH1	Ancien Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes; édition 1981
MCH2	Nouveau Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes
Modèle SF	Modèle (national) suisse de statistique financière
Modèle SFP	Transposition suisse du modèle international Manuel SFP 2014
OFS	Office fédéral de la statistique
PSC	Public Sector Committee (IFAC)
RPT	Nouvelles péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
SEC 2010	Système européen des comptes nationaux et régionaux (2010)
SNA 2008	System of National Accounts 2008
SSE	Système Statistique Européen
UE	Union européenne
UME	Union monétaire européenne

Table des matières

But du document	5
1. Résumé	7
1.1 Tâches de la statistique financière	7
1.2 Sectorisation et collecte des données	7
1.3 Les modèles SF et SFP de la statistique financière	7
1.4 Le modèle SEC.....	8
2. Quel est l'objet de la statistique financière?	9
2.1 Définition et tâche de la statistique financière	9
2.2 Données recensées dans la statistique financière	10
2.3 Bases légales de la statistique financière.....	11
2.3.1 Base constitutionnelle et loi fédérale	11
2.3.2 L'accord relatif à la coopération dans le domaine statistique conclu avec l'UE et les autres obligations internationales	12
2.3.3 Déontologie: charte de la statistique publique de la Suisse	14
2.4 Genèse et réforme de la statistique financière	15
2.4.1 Genèse de la statistique financière.....	15
2.4.2 Réforme de la statistique financière	16
2.5 La statistique financière aujourd'hui – modèles publiés	17
3. Délimitation du secteur des administrations publiques (sectorisation) et collecte des données	19
3.1 Unités institutionnelles et secteurs	19
3.2 Critères d'attribution au secteur des administrations publiques	21
3.3 Règles de traitement standard et application	24
3.3.1 Le sous-secteur de la Confédération (S1311).....	26
3.3.2 Le sous-secteur des cantons et des concordats (S1312)	29
3.3.3 Le sous-secteur des communes (S1313).....	31
3.3.4 Le sous-secteur des assurances sociales publiques (S1314)	32
3.3.5 Les autres secteurs économiques	35
3.3.6 Conséquences de la sectorisation.....	36
3.4 Méthodes de collecte: saisie intégrale et sondages	37
3.4.1 Vue d'ensemble des méthodes de collecte	37
3.4.2 Saisie intégrale	37
3.4.3 Saisie partielle – sondage stratifié	38

4.	Le modèle suisse de la statistique financière (modèle SF)	39
4.1	Le MCH2, la base du modèle SF	39
4.2	Transposition du MCH2 dans la statistique financière: le modèle SF	42
4.2.1	Aperçu	42
4.2.2	Compte de financement	43
4.2.3	Saisie et traitement des données	44
4.2.3.1	Nomenclatures et conversions	44
4.2.3.2	Sectorisation et traitements statistiques	44
4.2.4	Consolidations et doubles comptages	45
4.3	La classification fonctionnelle du modèle SF	47
4.4	Indicateurs financiers fondés sur le modèle SF	49
5.	Le modèle de statistique financière du FMI: le modèle SFP	51
5.1	Aperçu	51
5.2	La structure de base du Manuel SFP 2014 et son plan comptable	51
5.2.1	Compte de patrimoine (bilan)	53
5.2.2	Situation des transactions courantes	54
5.2.3	Autres flux économiques	56
5.3	Principes régissant l'inscription au bilan et l'évaluation	57
5.4	Les dépenses du secteur des administrations publiques classées selon les fonctions (COFOG)	58
5.5	Mise en œuvre dans la statistique financière suisse: le modèle SFP	59
5.5.1	Aperçu	59
5.5.2	Clés de conversion du modèle SFP	61
5.5.3	Différences importantes entre le modèle SFP et le modèle SF	61
5.5.4	Traitements statistiques dans le modèle SFP	62
5.6	Livraison des données SFP	63
5.7	Indicateurs financiers fondés sur le SFP	63
5.7.1	Quote-part des recettes	64
5.7.2	Quote-part fiscale	64
5.7.3	Quote-part de l'État	64
5.7.4	Quote-part du déficit ou de l'excédent	65
5.7.5	Quote-part des capitaux de tiers (FMI)	65
6.	Le modèle de statistique financière d'Eurostat: le modèle SEC	65
6.1	La séquence des comptes des CN	66

6.2	Mise en œuvre dans la statistique financière suisse: le modèle SFP	66
6.3	Différences importantes entre le modèle SEC et le modèle SFP	68
6.4	Le taux d'endettement selon les critères de Maastricht	68
7.	Prochaine mise à jour	69
8.	Glossaire de termes sélectionnés	70
9.	Bibliographie.....	75

Table des illustrations

illustration 1 :	Secteurs institutionnels des comptes nationaux.....	20
illustration 2:	Sous-secteurs du secteur des administrations publiques	20
illustration 3:	Schéma décisionnel pour l'attribution au secteur des administrations publiques	21
illustration 4:	Règles de traitement pour la sectorisation	25
illustration 5:	Comparaison des périmètres de consolidation du CCC et de la statistique financière....	28
illustration 6:	Éléments essentiels du modèle comptable MCH2	40
illustration 7:	Le modèle SF national de la statistique financière	43
illustration 8:	Le modèle comptable du Manuel SFP 2014 et son plan comptable	52
illustration 9:	Les finances publiques selon le modèle SFP	60
illustration 10:	Le modèle SEC de la statistique financière	67

Index des tableaux

tableau 1:	Aperçu des modèles publiés de la statistique financière	8
tableau 2:	Délimitation du sous-secteur de la Confédération	26
tableau 3:	Délimitation du sous-secteur des cantons et des concordats.....	29
tableau 4:	Sectorisation au niveau communal	31
tableau 5:	Délimitation du sous-secteur des assurances sociales	33
tableau 6:	Vue d'ensemble des méthodes de collecte.....	37
tableau 7:	Règles de consolidation de la statistique financière	47
tableau 8:	Modèle SF: classification fonctionnelle	48
tableau 9:	Modèle SFP: compte de patrimoine.....	53
tableau 10:	Manuel SFP 2014: compte de résultats / revenus	55
tableau 11:	Manuel SFP 2014: compte de résultats / charges	55
tableau 12:	Manuel SFP 2014: compte des acquisitions d'actifs non financiers	56
tableau 13:	Manuel SFP 2014: transactions non financières et transactions financières	56
tableau 14:	Manuel SFP 2014: classification fonctionnelle (COFOG).....	59

tableau 15: Séquence des comptes des CN pour le secteur des administrations publiques	66
tableau 16: Dette selon les critères de Maastricht	68

But du document

Dans la perspective de la publication des résultats de la statistique des finances publiques (statistique financière) de la Suisse à partir de l'année 2008 et, rétrospectivement, de données révisées à partir de 1990, on a recouru pour la première fois à de nouveaux concepts et à de nouvelles méthodes fondés sur les nouveaux modèles comptables applicables au secteur suisse des administrations publiques et sur les normes internationales en matière de statistique financière. Ces nouvelles bases méthodologiques sont expliquées dans le présent rapport.

Ce rapport méthodologique sert de complément au rapport sur les finances publiques de la statistique financière, qui commente les résultats de la statistique des finances publiques suisses.

Le rapport méthodologique est conçu comme un rapport non technique sur la méthodologie et les procédures de la statistique financière. Il a pour but d'exposer de manière aussi claire et compréhensible que possible les méthodes, les concepts et les définitions de la statistique financière. Il s'adresse aux spécialistes intéressés.

1. Résumé

1.1 Tâches de la statistique financière

La statistique des finances publiques de la Suisse, en abrégé la statistique financière, fournit une vue d'ensemble de la situation des revenus, des finances et du patrimoine des unités d'administration publique de la Suisse. Les données de la statistique financière sont saisies, traitées et évaluées dans le modèle SF, qui garantit la comparabilité nationale des données comptables des unités d'administration publique de la Suisse. Ce modèle sert également de base à la comparabilité internationale, qu'assurent le modèle SFP, fondé sur les directives du «Manuel de statistiques de finances publiques 2014» du Fonds monétaire international (FMI) (Manuel SFP 2014¹) et le modèle SEC de la statistique financière, fondé sur les directives du Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010²).

1.2 Sectorisation et collecte des données

Pour déterminer les périmètres de consolidation appliqués dans les différents modèles, on se fonde sur les mêmes critères de délimitation du secteur économique administrations publiques que dans les comptes nationaux (CN). Ce secteur se subdivise en sous-secteurs: Confédération (y compris comptes spéciaux et unités administratives décentralisées), cantons, communes et assurances sociales publiques. Le secteur économique consolidé administrations publiques englobe ainsi toutes les unités d'administration publique. Il n'inclut pas les entreprises publiques.

Les données proviennent des comptes d'État de la Confédération et de tous les cantons, des comptes annuels de toutes les communes, à l'exception des communes de quatre cantons (saisie partielle et sondage stratifié) ainsi que des comptes des assurances sociales publiques (AVS, AI, APG, AC, allocations familiales dans l'agriculture, assurance-maternité Genève). Ces dernières années, la statistique financière a progressé dans la saisie intégrale de toutes les communes d'un canton.

1.3 Les modèles SF et SFP de la statistique financière

La statistique financière publie deux modèles. Le modèle SF se fonde sur le Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2) et permet la normalisation et la comparabilité des résultats comptables de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales publiques. La classification par nature utilisée dans le modèle SF repose sur le plan comptable MCH2. Les données du compte d'État et des comptes spéciaux

¹ Manuel de statistiques de finances publiques, 2014, FMI, <https://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/>

² SEC 2010, Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-02-13-269>

de la Confédération ainsi que les données des assurances sociales publiques sont également intégrées dans ce modèle.

En vue de permettre des comparaisons internationales et pour la fourniture de données aux organisations internationales, a été établie, en plus du modèle national SF, une statistique financière fondée sur le Manuel SFP 2014. Le modèle national SF en constitue le point de départ. Dans un premier temps, les données du modèle SF sont converties dans le modèle SFP. Dans un deuxième temps, on procède à des traitements statistiques ponctuels afin de répondre aux normes de statistique financière du FMI. La transposition suisse du Manuel SFP 2014 est appelée modèle SFP.

tableau 1: Aperçu des modèles publiés de la statistique financière

	Modèle SF	Modèle SFP
Base	Modèles comptables nationaux pour les cantons et les communes (MCH2) et la Confédération (NMC)	Directives de statistique financière internationale du FMI (Manuel SFP 2014)
Objectif	Comparabilité nationale des unités d'administration publique	Comparabilité internationale du secteur économique des administrations publiques et de ses sous-secteurs
Résultats	Compte de résultats, compte des investissements, compte de financement et bilan	Compte de résultats, compte des immobilisations et compte de patrimoine
Étendue de l'évaluation	Sous-secteur économique et unités d'administration publique (Confédération, cantons, communes, assurances sociales publiques et secteur des administrations publiques jusqu'au niveau de chaque administration publique [villes et chefs-lieux de canton, cantons, assurances sociales])	Sous-secteur économique seulement (Confédération, cantons, communes, assurances sociales publiques et secteur des administrations publiques)

1.4 Le modèle SEC

Les comptes nationaux (CN) de la Suisse, qui reposent sur le SEC 2010, sont des comptes de produit national et visent principalement à donner une vision réaliste de l'économie suisse et, en particulier, à déterminer la valeur ajoutée, c'est-à-dire le PIB. Il incombe à la statistique financière d'établir les données de base concernant le secteur des administrations publiques nécessaires pour les CN, qui seront fournies à l'Office fédéral de la statistique. On recourt à cet effet au modèle SEC, qui se fonde sur le modèle SFP. Le SEC 2010 et le Manuel SFP 2014 reposant tous deux sur les bases méthodologiques du SNA 2008 (System of National Accounts 2008), ils utilisent les mêmes règles d'évaluation et de délimitation et, partant, imposent des exigences très similaires. Il existe cependant une différence dans la consolidation. Dans le modèle SFP, toutes les transactions entre les unités d'administration publique sont consolidées alors que, dans les CN, la consolidation n'est que partielle. Par

conséquent, les dépenses et les recettes de l'État augmentent du même montant par rapport au modèle SFP, de sorte que la quote-part de l'État est plus élevée.

2. Quel est l'objet de la statistique financière?

2.1 Définition et tâche de la statistique financière

La statistique financière est une statistique synthétique. Établir la comparabilité entre la situation des revenus, des finances et du patrimoine des unités d'administration publique et la structure de leurs dépenses, classées selon les fonctions (groupes de tâches) est l'une de ses missions essentielles. La statistique financière concerne les comptabilités financières des collectivités publiques et des institutions qu'elles contrôlent (par ex. des personnes morales, des concordats, des associations à but déterminé, des établissements, des comptes spéciaux et des fonds). Du fait, notamment, des diverses possibilités d'option³ que le MCH2 accorde et de son caractère de pure recommandation, les résultats ne sont pas comparables a priori. Ce n'est qu'en assurant la comparabilité au plan national, ce que fait la statistique financière, qu'il devient possible d'agrèger au secteur des administrations publiques les divers niveaux fédéralistes et, partant, de considérer la situation financière des unités d'administration publique dans une perspective économique globale. On pourra alors tirer de ce constat divers indicateurs, dont la quote-part de l'État, la quote-part du déficit, la quote-part fiscale ou encore le taux d'endettement. De plus, les comptes du secteur des administrations publiques constituent une part importante des CN et peuvent ainsi être replacés dans un contexte économique global – avec les autres secteurs institutionnels⁴.

Parmi les tâches principales de la statistique financière, on compte également la garantie de la comparabilité internationale. À cette fin, les résultats comptables des unités d'administration publique sont présentés conformément aux normes internationales en matière de statistique financière définies dans le Manuel SFP 2014 du FMI. De cette façon, et en recourant à des indicateurs, on peut par exemple juger de la situation budgétaire de la Suisse par rapport à d'autres pays. Par ailleurs, pour l'établissement des CN, les finances publiques sont présentées selon les directives de l'UE auxquelles la Suisse a souscrit dans le cadre de l'accord relatif à la coopération dans le domaine statistique conclu avec l'UE dans le cadre des Bilatérales II.

³ <https://www.srs-cspcp.ch/fr/mise-en-oeuvre-n87>

⁴ Entreprises financières et non financières, ménages, organisations privées sans but lucratif au service des ménages, étranger. Cf. Comptabilité nationale sur le site Internet de l'OFS <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/economie-nationale/enquetes/vgr.html>

L'Administration fédérale des finances (AFF) publie régulièrement sur son site Internet des données détaillées sur les modèles SF et SFP⁵ ainsi que des comparaisons internationales et des prévisions.

2.2 Données recensées dans la statistique financière

Les unités faisant l'objet de la statistique financière sont les unités d'administration publique et les unités qu'elles contrôlent. À cet égard, la délimitation entre le secteur public, le secteur privé et l'étranger joue un rôle important pour l'analyse budgétaire et économique. Le champ d'application de la statistique financière se limite aux unités d'administration publique qui, agrégées, constituent le secteur des administrations publiques dans les CN. En revanche, les entreprises publiques échappent à la statistique financière. Les unités d'administration publique (secteur des administrations publiques) et les entreprises publiques forment ensemble le secteur public (cf. les précisions au chapitre [3](#)).

La statistique financière porte sur les résultats comptables, notamment ceux des comptabilités financières des unités. On prend en considération les comptes de résultats, les comptes des investissements et les bilans. L'accroissement de la numérisation et de l'interopérabilité des données financières permet d'augmenter le degré de détail de la statistique financière. Cette tendance entraîne une amélioration de la qualité de la statistique et des analyses de politique économique fondées sur elle. On peut citer, à titre d'exemples, l'identification des diverses mesures visant à atténuer les effets économiques de la pandémie de Covid-19 en 2020 (par ex. cautionnements solidaires) ou le remboursement des subventions par Car Postal SA. De plus, pour tous les postes du compte de résultats et du compte des investissements, on enregistre les fonctions.

La collecte, la conservation et le traitement de données ainsi que les rapports relatifs à la statistique financière présupposent, pour chaque variante du modèle, une classification par nature du plan comptable et une classification fonctionnelle des tâches du secteur des administrations publiques. La classification par nature illustre l'état et les flux économiques, la classification fonctionnelle attribue à un groupe de tâches les flux formés par les recettes et les dépenses des administrations publiques⁶.

Pour ce qui est de la portée de la collecte des données, les comptes d'État de la Confédération et de tous les cantons, de même que les comptes annuels de toutes les villes et de tous les chefs-lieux de canton sont saisis en totalité. Les données de toutes les communes sont

⁵ [Données \(admin.ch\)](#)

⁶ Dans la banque de données de la Statistique financière (AFF), chaque montant inscrit au compte de résultats, au compte des investissements et au compte de financement est à la fois un poste de la classification par nature et un poste de la classification fonctionnelle. Les nomenclatures des modèles sont publiées sur le site Internet de l'AFF: [Statistique financière: classification par nature et classification fonctionnelle \(admin.ch\)](#).

également saisies en totalité, sauf dans quatre cantons, dans lesquels les comptes annuels des communes sont saisis par sondage avant de donner lieu à une extrapolation. La statistique financière s'efforce cependant de combler ces lacunes et de saisir toutes les communes. Les données des assurances sociales publiques (AVS, AI, APG, AC, allocations familiales dans l'agriculture, assurance-maternité Genève) sont également saisies dans leur intégralité. Les institutions comptant au nombre des unités d'administration publique sans pour autant figurer dans les comptes d'État et les comptes des communes sont intégrées à la statistique pour des raisons de comparabilité et d'exhaustivité. A contrario, les résultats des entreprises publiques consolidées dans les comptes d'État et les comptes des communes sont décomptabilisés. Pour ces raisons, les résultats de la statistique financière ne correspondent pas nécessairement aux comptes publiés de la Confédération, des cantons, des communes ou des assurances sociales publiques. On trouvera au chapitre [3](#) les détails concernant la délimitation du secteur des administrations publiques.

En raison du travail considérable de collecte et d'harmonisation des données qu'impose la structure fédérale des administrations publiques, les résultats définitifs d'une année comptable ne sont disponibles qu'avec un retard d'un an et demi environ. Néanmoins, des estimations permettent d'émettre plus rapidement des considérations et des projections pour des agrégats de l'ensemble du secteur des administrations publiques et pour des sous-secteurs. Il convient toutefois de les utiliser avec toute la prudence requise.

2.3 Bases légales de la statistique financière

2.3.1 Base constitutionnelle et loi fédérale

La statistique des finances publiques en Suisse se fonde sur l'art. 65 de la Constitution fédérale (Cst.) et sur la loi sur la statistique fédérale qui en découle (LSF; RS 431.01). La LSF règle la collecte des données par la Confédération en vue de l'élaboration de statistiques, dont la statistique financière. La statistique fédérale doit fournir, sur la base de critères scientifiques choisis en toute indépendance, des informations représentatives sur l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société, de la formation, de la recherche, du territoire et de l'environnement en Suisse (art. 3, al. 1, LSF), la statistique financière constituant une aide précieuse pour la plupart des tâches énumérées à l'art. 3 LSF.

Dans l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (ordonnance sur les relevés statistiques; RS 431.012.1), le Conseil fédéral définit les relevés qui doivent être exécutés. L'annexe énumère les organes responsables des différentes enquêtes et leurs modalités et précise que les relevés de la statistique financière ont pour objet les comptes, les budgets et la planification des flux financiers des administrations publiques. En vertu de l'art. 9, al. 1, let. c, de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF; RS 172.215.1), l'AFF est chargée de l'établissement de la statistique financière: « elle [l'AFF] établit les statistiques financières des administrations publiques ».

L'art. 4 LSF définit les principes régissant la collecte des données. Lorsque la Confédération dispose déjà des données requises ou qu'un organisme soumis à la loi sur la statistique fédérale les obtient en application du droit fédéral (données administratives de la Confédération), la Confédération renonce à organiser des relevés pour la statistique fédérale (art. 4, al. 1, LSF). Pour ce qui est de la statistique financière, les données ne sont pas directement disponibles auprès de la Confédération, à l'exception de celles du compte d'État de la Confédération. Dès lors, l'art. 4, al. 2, s'applique: il définit la collecte indirecte auprès des services cantonaux ou communaux, ou auprès d'autres personnes morales de droit public. Les cantons, les communes et d'autres services publics sont donc en principe tenus d'apporter leur concours à la collecte des données destinées à la statistique financière.

À cet égard, aucune disposition ne précise sous quelle forme les données des cantons, des communes et des autres personnes morales de droit public doivent être livrées. Un avis de droit⁷ commandé par l'AFF a par exemple montré qu'il n'existait aucune base constitutionnelle ou légale offrant la possibilité d'harmoniser les comptes de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales publiques. Il en résulterait une charge administrative disproportionnée, et il s'agirait d'une ingérence trop lourde dans la souveraineté des cantons en matière organisationnelle, violant notamment l'art. 47 Cst. (autonomie des cantons).

2.3.2 L'accord relatif à la coopération dans le domaine statistique conclu avec l'UE et les autres obligations internationales

Par l'accord relatif à la coopération dans le domaine statistique des Bilatérales II, ratifié en été 2005 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007, la Suisse s'est dotée d'une base légale pour la collaboration avec l'office des statistiques de la Commission européenne (Eurostat) et les organes qui lui sont associés. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord relatif à la coopération dans le domaine statistique, la Suisse est membre à part entière (sans droit de vote) du Système Statistique Européen (SSE) et peut participer à tous les comités et groupes de travail chargés de développer des normes et méthodes statistiques. Le SSE a pour objectif la production de statistiques fiables et comparables. Au sein du SSE, la Suisse se trouve *de facto* sur un pied d'égalité avec les membres de l'EEE (Espace économique européen).

L'accord relatif à la coopération dans le domaine statistique régit la collaboration de la Suisse avec l'UE dans le domaine de la statistique. La production, la transmission et la publication d'informations statistiques eurocompatibles doivent être garanties dans tous les domaines d'importance pour les deux parties. L'accord est géré par le « *comité mixte* » (ou « *comité statistique* »). La Suisse et l'UE sont représentées à parité au sein de ce comité. Le comité

⁷ Stalder, K. et Röhrs, S. (2005): Prüfung der erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Harmonisierung der Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte und des öffentlichen Sektors im weiteren Sinne, Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht, Universität de Saint-Gall. Avis de droit à l'intention de l'AFF.

mixte veille à la mise en œuvre adéquate de l'accord et à la mise à jour régulière de l'annexe A de l'accord, laquelle énumère tous les règlements de l'acquis communautaire⁸ que la Suisse s'est engagée à respecter, ainsi que les délais de remise des données à Eurostat. La dernière révision de l'annexe A, intervenue le 2 décembre 2019, a permis de garantir le maintien de la cohérence et la comparabilité des statistiques entre la Suisse et l'UE suite à l'évolution de la législation de l'UE.

Dans l'accord relatif à la coopération dans le domaine statistique conclu avec l'UE, le domaine de la statistique économique est pertinent pour la statistique financière. Ce domaine couvre en particulier la statistique des prix à la consommation et la statistique conjoncturelle, de même que les CN⁹). La statistique des finances publiques n'est pas directement évoquée: seuls le sont les comptes financiers de l'État dans le cadre des CN. Ceux-ci reposent néanmoins sur des données de la statistique financière, raison pour laquelle il existe une obligation indirecte de livrer des données statistiques compatibles avec les normes de l'UE. La statistique financière fournit par conséquent aux CN une partie des données nécessaires à son élaboration. Celles-ci peuvent être obtenues dans le cadre de la collecte de données pour le modèle international du FMI (modèle SFP), celui-ci étant dans une large mesure compatible avec les normes de l'UE (cf. chapitre [2.4](#)).

L'accord relatif à la coopération dans le domaine statistique prévoit la présentation des principaux agrégats de la statistique financière au niveau macroéconomique selon les normes du SEC 2010. Le SEC 2010 est un système comptable normalisé au niveau international qui décrit de manière détaillée une économie (région, pays, groupe de pays), en donne les caractéristiques essentielles et présente ses relations avec d'autres économies. Cette exigence ne doit toutefois pas être mise sur le même pied que la reprise de l'acquis communautaire et les exigences du traité de Maastricht en matière de statistique, et plus particulièrement de statistique financière. La raison de ces exigences aussi détaillées de l'UE à propos de la statistique financière est à rechercher dans le fait que des agrégats de statistique financière regroupant des données collectées selon des prescriptions uniformes servent à évaluer divers paiements et transferts internes à l'UE. La statistique financière et les comptes nationaux ont été intégrés à la législation de l'UE et font partie intégrante des

⁸ L'acquis communautaire comprend tous les droits et obligations contraignants pour tous les États membres de l'UE. En font partie le traité UE et le traité CE (droit primaire), les règlements, directives, décisions et recommandations édictés par des organes de l'UE (Commission européenne, Conseil de l'Union européenne et Parlement européen) ainsi que les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

⁹ Les CN se fondent sur le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010), qui est compatible avec le Manuel SFP 2014. Tant le SEC 2010 que le Manuel SFP 2014 se fondent sur les comptes nationaux normalisés, c'est-à-dire sur le système de comptabilité nationale (System of National Accounts, SNA 2008) des organisations internationales (ONU, OCDE, FMI, Banque mondiale, Commission européenne).

règlements y relatifs en vigueur. La Suisse remplit les obligations de fournir des données qui y sont liées.

Une autre base légale de la statistique financière au sens large est pour la Suisse son statut de membre de l'OCDE¹⁰, du FMI¹¹ ou de l'ONU¹². En sa qualité de membre, la Suisse s'engage à fournir à ces organisations les données souhaitées. À cet égard, il lui est recommandé de transmettre ces informations conformément aux normes postulées dans les divers manuels internationaux¹³. On retiendra notamment les déclarations d'adhésion de la Suisse au Special Data Dissemination Standard (SDDS) du FMI et au standard complémentaire « SDDS Plus », déposées le 11 juin 1996 et le 1^{er} juillet 2015 respectivement. Bien que cette adhésion ait eu lieu sur une base volontaire, la Suisse s'est engagée à respecter cette norme.

2.3.3 Déontologie: charte de la statistique publique de la Suisse

Les offices et services statistiques de Suisse ont adopté en mai 2002 une charte de la statistique publique¹⁴, qui a été révisée en 2007 et en 2012. Par ce code de déontologie, les services publics de statistiques affirment que leur activité constitue un service public indispensable qui répond aux besoins de notre société démocratique et à ceux d'un État moderne. Ils placent la pertinence, la qualité et la crédibilité des informations statistiques publiées au centre de leurs préoccupations. L'information publique, l'indépendance, la protection des données personnelles, l'économicité, la qualité et la diffusion constituent les six principes fondamentaux de la statistique publique.

La charte de la statistique publique a été officiellement reconnue et signée par la Statistique financière de l'AFF le 28 août 2008. En outre, afin de renforcer son engagement en faveur de l'indépendance professionnelle ainsi que de la qualité de ses produits et services, l'AFF a mis en vigueur, le 30 novembre 2018, des règles concernant la qualité requise en matière de production et de diffusion de statistiques¹⁵.

¹⁰ Arrêté fédéral du 14 juin 1991 concernant la Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (RO **1961** 869), et notamment les art. 1 à 3 de la Convention

¹¹ Loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods (RS 979.1; RO **1992** 2567) et Statuts du Fonds monétaire international du 22 juillet 1944 (RS 0.979.1; RO **1992** 2571)

¹² Charte des Nations Unies, entrée en vigueur pour la Suisse le 10 septembre 2002 (RO **2003** 866)

¹³ Manuel de statistiques de finances publiques 2014 (FMI) (Système de comptabilité nationale 2008) (OCDE, FMI, ONU, Banque mondiale, UE / Eurostat)

¹⁴ [Charte de la statistique publique suisse](#)

¹⁵ [Règles de l'AFF concernant la qualité requise en matière de production et de diffusion de statistiques](#) (PDF, 260 Ko, 05.03.2019) (admin.ch)

Au niveau européen, le Comité du programme statistique de l'UE a adopté le 24 février 2005 un Code de bonnes pratiques (révisé le 28 septembre 2011 et le 16 novembre 2017), qui fixe seize principes éthiques applicables au système européen de la statistique¹⁶. Depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 de l'accord relatif à la coopération dans le domaine statistique, la Suisse participe à ce système, de sorte que les principes généraux du Code de bonnes pratiques s'appliquent à notre pays. Ils sont juridiquement contraignants et pris en considération dans le code de bonnes pratiques de la Suisse.

2.4 Genèse et réforme de la statistique financière

2.4.1 Genèse de la statistique financière

À l'origine, la statistique financière reposait quant à ses principes sur l'ancien Manuel de comptabilité publique de 1981 (MCH1) et elle a été révisée pour l'exercice comptable 1990. Durant la seconde moitié des années 1990, de nouvelles normes ont toutefois été définies au niveau international pour la statistique financière et les comptes nationaux.

La mondialisation et l'accroissement pour partie incontrôlé de la dette du secteur des administrations publiques ont induit une nouvelle façon de penser dans le domaine de la comptabilité du secteur public, laquelle a donné naissance à de nouvelles normes comptables concernant les rapports sur les finances publiques. Le point central de cette approche a été l'application des principes de la comptabilité commerciale aux unités d'administration publique, ce qui a conduit à la mise au point des International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), fortement inspirés des directives applicables au secteur économique privé (International Financial Reporting Standards [IFRS]). Cette nouvelle façon d'appréhender les choses a produit en Suisse le nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) en 2007 et le MCH2 en 2008. Tous deux recourent à des normes uniformes sur l'exemple des IPSAS.

Bien que la statistique financière fournisse un vaste éventail de données de base en matière de statistique financière, le périmètre de consolidation, les nomenclatures (classifications économiques et fonctionnelles), les délimitations techniques et les règles de comptabilisation ne répondaient plus aux exigences fixées dans les catalogues de normes internationaux déterminants (SNA 2008¹⁷, SEC 2010 et Manuel SFP 2014), ce qui rendait une réforme nécessaire.

De plus, la Suisse s'était engagée par l'accord relatif à la coopération dans le domaine statistique conclu dans le cadre des Bilatérales II à présenter le secteur des administrations publiques conformément aux normes du Système européen des comptes nationaux et

¹⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/products-catalogues/-/ks-02-18-142>

¹⁷ System of National Accounts 2008 (Système de comptabilité nationale 2008), OCDE, FMI, ONU, Eurostat

régionaux de 2010 (SEC 2010). Tous ces éléments ont conduit à la réforme de la statistique des finances publiques en Suisse, dont les caractéristiques sont esquissées ci-après.

2.4.2 Réforme de la statistique financière

La réforme de la statistique financière de 2008 avait pour but de satisfaire aux exigences accrues qu'imposaient les Accords bilatéraux II et l'introduction du MCH2 et de garantir une présentation plus transparente et fondée sur les normes internationales (Manuel SFP 2014, SEC 2010) de la situation des revenus, des finances et du patrimoine des unités d'administration publique et des assurances sociales publiques.

La réforme s'est effectuée en trois étapes. Dans une première phase, en 2008, la sectorisation s'est appuyée sur une nouvelle base méthodologique et systématique et les règles de sectorisation ont été adaptées à celles du Système européen des comptes nationaux et régionaux de 1995 (SEC 95). Les assurances sociales publiques qui, selon la comptabilité nationale, constituent un sous-secteur des administrations publiques, sont devenues une partie intégrante de la statistique financière. Le plan comptable MCH2 a constitué la base de la classification par nature. Il a d'une part été condensé, par souci de simplification, et, d'autre part, y ont été ajoutés des postes « non mentionnés ailleurs », des communes continuant, pendant la phase transitoire, à produire leurs comptes selon le MCH1. Depuis 2015, la Statistique financière de l'AFF publie des données et des indicateurs selon le Manuel SFP 2014. Ce faisant, la première phase de l'harmonisation méthodologique avec les CN de l'Office fédéral de la statistique (OFS) a été achevée.

Lors d'une deuxième phase, en 2017, les données établies jusqu'alors ont été harmonisées avec les CN selon le Manuel SFP 2014 dans le cadre des transactions non financières et des stocks du compte de patrimoine. Lors de la dernière phase, la révision 2020, les transactions financières sur les créances et les engagements ainsi que les autres flux économiques¹⁸ ont été harmonisés avec les CN et publiés selon le Manuel SFP 2014 (modèle SFP). Les adaptations portent, dans les cas justifiés, sur l'ensemble de la série de chiffres depuis 1990. Cette étape a marqué l'achèvement de la révision. Vous trouverez des informations supplémentaires sur les différentes phases sur notre site Internet (admin.ch) (thème méthodes, rubrique notes techniques).

Après cette révision, les différences entre le modèle SFP de la statistique financière et les CN de la Suisse pour le secteur des administrations publiques se limitent uniquement aux optiques différentes choisies pour la présentation des résultats et à l'ampleur de la consolidation. Tandis

¹⁸ Le Manuel SFP 2014 distingue, dans les opérations qui affectent les postes du bilan, les transactions financières et non financières (gérables budgétairement) et les autres flux économiques (non gérables budgétairement, suivi des variations du patrimoine net), cf. chapitre [5.2.3](#).

que le modèle SFP présente les finances publiques dans l'optique de l'analyse et de la politique fiscale, les CN mettent l'accent sur la production (valeur ajoutée).

La révision complète des bases méthodologiques et, en particulier, de la sectorisation de la statistique financière a pour conséquence une rupture structurelle dans les séries historiques, disponibles sous forme électronique depuis 1990. Les résultats des années 2008 et suivantes ne sont donc pas totalement comparables à ceux des années précédentes. De plus, les comptes fédéraux sont établis, depuis 2007, selon les normes du nouveau modèle comptable (NMC), ce qui rend encore plus difficile la comparaison entre les années.

2.5 La statistique financière aujourd'hui – modèles publiés

La réforme mentionnée dans le chapitre précédent a entraîné une extension sensible des tâches de la statistique financière suisse. Celles-ci peuvent être subdivisées comme suit:

- rapports consolidés et harmonisés de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales publiques sur la base des nouveaux modèles comptables de la Confédération (NMC) et des cantons (MCH2) dans le but de garantir une comparabilité nationale;
- production et commentaire d'une statistique des finances publiques suisses selon le Manuel SFP 2014 et comparable au niveau international;
- préparation de données relatives aux finances publiques qui serviront à l'élaboration des comptes nationaux de la Suisse dans le cadre de l'accord relatif à la coopération dans le domaine statistique des Bilatérales II, sur la base du SEC 2010.

Trois modèles de la statistique financière suisse aident à l'accomplissement de ces trois tâches. Ils s'appuient l'un sur l'autre dans l'ordre suivant:

- le **modèle SF**: collecte, saisie, traitement, exploitation, rapports et analyses sur la base du MCH2 du Conseil suisse de présentation des comptes publics (CSPCP);
- le **modèle SFP**: traitement, exploitation, rapports et analyses sur la base du Manuel SFP 2014 du Fonds monétaire international (FMI);
- le **modèle SEC**: exploitation, rapports et analyses sur la base du manuel SEC 2010 de l'Office des statistiques de l'Union européenne (Eurostat).

Dans un premier temps, la comparabilité nationale est garantie par les rapports de statistique financière établis selon le modèle SF, qui s'appuie sur le modèle comptable de la Confédération (NMC) et sur celui des cantons et des communes (MCH2) (pour le modèle SF, cf. chapitre 4). Dans un deuxième temps, les données sont, si nécessaire, retraitées selon le Manuel SFP 2014 avant d'être reprises dans le modèle SFP suisse (pour le modèle SFP, cf. chapitre 5). Elles peuvent ainsi être utilisées pour des comparaisons internationales. Comme les concepts du Manuel SFP 2014 et du SEC 2010 se fondent sur les SNA 2008 et

sont identiques, à l'exception de la consolidation, les données du modèle SFP peuvent également être reprises dans le modèle SEC de la statistique financière (pour le modèle SEC, cf. chapitre [6](#)) et intégrées au titre du secteur des administrations publiques dans les comptes nationaux.

L'Administration fédérale des finances publie le modèle SF et le modèle SFP. Les rapports qui en découlent répondent aux besoins nationaux et internationaux. La publication des résultats selon le SEC est du ressort de l'Office fédéral de la statistique.

3. Délimitation du secteur des administrations publiques (sectorisation) et collecte des données

En statistique financière, la présentation de la situation des revenus, des finances et du patrimoine des unités d'administration publique dépend de la réponse que l'on donnera au préalable à la question suivante: comment et où placer la frontière d'une part entre le secteur public et le secteur privé, et d'autre part, au sein du secteur public, entre les administrations publiques au sens étroit du terme et les entreprises publiques. Il s'agit, par cette délimitation, de définir le périmètre de consolidation et de préciser quelles unités institutionnelles (ménages et unités d'administration publique, entreprises selon leur forme juridique et leurs buts, établissements, régies, coopératives, associations et associations à but déterminé, Églises, etc.) font partie du secteur des administrations publiques, et lesquelles n'en font pas partie.

La statistique des finances publiques couvre la présentation de la statistique financière du seul secteur des administrations publiques (Confédération, cantons, communes et assurances sociales), les mêmes critères de délimitation et les mêmes définitions valant pour tous les modèles. Suite à la réforme de 2008, cette délimitation est la même que celle qui est appliquée dans les CN.

En raison du fédéralisme caractérisant l'État, les comptes de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales publiques reposent pour partie sur des bases très différentes. C'est en particulier le cas pour l'attribution d'unités institutionnelles au secteur des administrations publiques. Il est donc possible que l'application de règles de sectorisation uniformes entraîne d'autres résultats dans la statistique financière que dans les administrations publiques.

Le concept de sectorisation se fonde sur le SEC 2010, qui inclut dans un premier temps l'intégration des unités d'administration publique et des assurances sociales publiques dans le SEC 2010. Dans un second temps, il s'agit de définir des critères et un schéma décisionnel pour l'attribution sectorielle en fonction de la nature des activités publiques. Ensuite, il faut établir des règles de traitement prévoyant pour certaines activités une attribution générale et systématique à un secteur et, pour d'autres agents économiques, une appréciation au cas par cas. À la fin du processus, on examine encore certaines activités particulières en suivant le schéma décisionnel et on applique les règles de traitement.

3.1 Unités institutionnelles et secteurs

Dans les CN, les agents économiques (unités institutionnelles) sont regroupés dans des catégories appelées secteurs institutionnels. Ces derniers rassemblent toutes les unités qui ont un comportement économique de même type. L'illustration¹ montre tous les secteurs et les caractérise en fonction des différentes catégories de producteurs. On établit en principe une distinction entre les producteurs marchands et les producteurs non marchands d'une part

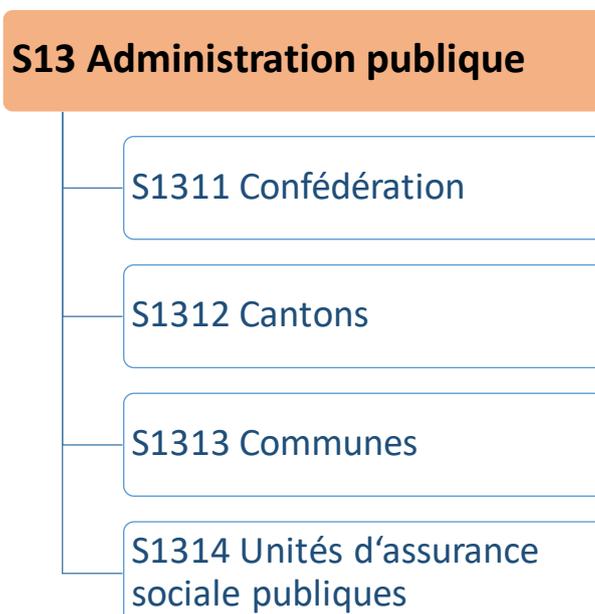
et les producteurs privés et les producteurs publics d'autre part. Il ressort de cette illustration que les activités du secteur public peuvent être attribuées à différents secteurs. Ainsi, les producteurs marchands publics ne font pas partie du secteur des administrations publiques, mais des sociétés non financières ou des sociétés financières. Pour la délimitation dans la statistique financière, une question est particulièrement importante: l'unité est-elle un producteur marchand ou un producteur non marchand?

illustration1 : Secteurs institutionnels des comptes nationaux

S11 Sociétés non financières	Producteurs marchands privés et publics
S12 Sociétés financières	Producteurs marchands privés et publics
S13 Administration publique	Producteur non marchand public
S14 Ménages en tant que consommateurs ou entrepreneurs	Producteur marchand ou producteur non marchand privé pour l'utilisation propre
S15 Organisations privées sans but lucratif	Producteur privé non marchand

Les secteurs institutionnels sont à leur tour subdivisés en sous-secteurs. Les sous-secteurs du secteur des administrations publiques (S13) se répartissent en principe selon la structure fédéraliste de l'État. Pour la Suisse, la Confédération, les cantons et les communes forment des sous-secteurs (cf. illustration 2). Les unités des assurances sociales publiques forment une catégorie à part. Dans le système très décentralisé de la Suisse, il convient de tenir compte du fait que les unités des assurances sociales publiques peuvent être des unités institutionnelles relevant de divers niveaux étatiques. On peut citer à titre d'exemple l'assurance-maternité du canton de Genève.

illustration 2: Sous-secteurs du secteur des administrations publiques



3.2 Critères d'attribution au secteur des administrations publiques

L'attribution à un secteur dépend essentiellement de la nature des activités et du contrôle de l'unité. Un agent économique est attribué au secteur des administrations publiques:

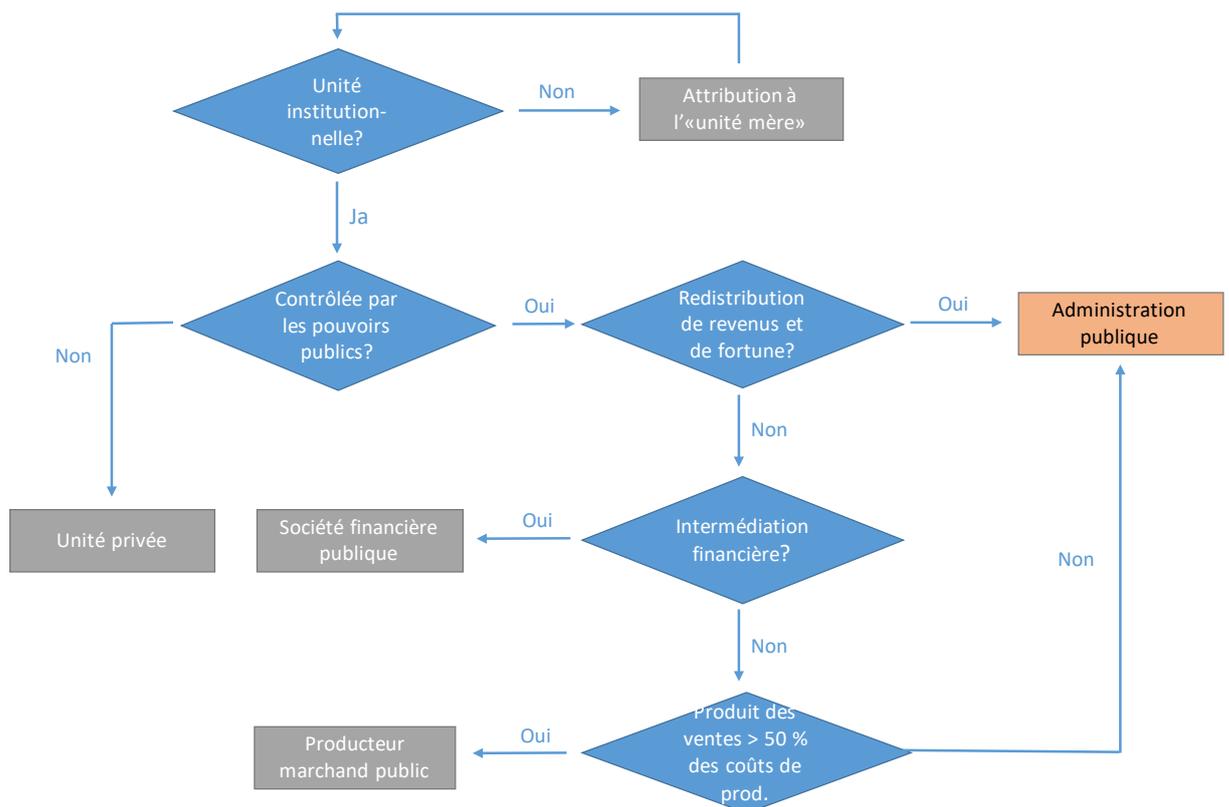
- (I) lorsqu'il est une unité institutionnelle et que, simultanément,
- (II) il est contrôlé par les pouvoirs publics, et que, en outre,
- (III) sa fonction principale est la redistribution de revenus ou de fortune

ou

- (IV) sa fonction principale n'est pas une intermédiation financière et
- (V) sa production n'est pas livrée à un prix économiquement significatif.

L'illustration 3 présente sous forme graphique le schéma décisionnel pour l'attribution, qui sera explicité plus loin.

illustration 3: Schéma décisionnel pour l'attribution au secteur des administrations publiques



Critère I: unité institutionnelle

Dans un premier temps, il s'agit de déterminer si les transactions qui doivent être prises en considération font partie des activités économiques d'une unité institutionnelle. Au sens du SEC 2010, une unité institutionnelle:

- est en droit de posséder des biens et des actifs et en mesure de les échanger;
- a la capacité de prendre des décisions économiques et d'exercer des activités économiques dont elle est tenue directement responsable en droit;
- a la capacité de souscrire des engagements et de passer des contrats en son propre nom;
- dispose d'une comptabilité complète ou serait en mesure d'en établir une en cas de nécessité.

Si tel n'est pas le cas, les transactions sont attribuées à l'unité-mère.

Sur le plan pratique, en vue de l'établissement de la statistique financière, l'existence d'une comptabilité propre ou la possibilité d'en établir une revêt une grande importance. On ne procède à un rattachement à l'unité-mère ou à une dissociation que lorsque l'unité concernée établit au moins un bilan et un compte de fonctionnement, de préférence également un compte des investissements.

Les trois premiers points évoqués ci-dessus peuvent être résumés en une seule question: l'unité dispose-t-elle de l'autonomie entrepreneuriale? Une telle autonomie existe lorsque les activités examinées ne sont pas menées au sein de l'administration centrale, mais dans le cadre d'une exploitation séparée et sous la responsabilité d'une direction propre.

Critère II: contrôle par les pouvoirs publics

Le contrôle d'une unité institutionnelle par les pouvoirs publics correspond à la capacité de décider de la stratégie générale et de la politique commerciale de cette unité. Les indicateurs ci-après renseignent sur l'existence d'un contrôle:

- les pouvoirs publics possèdent plus de 50 % des parts de la société assorties du droit de vote;
- ils disposent du droit de désigner, de refuser ou de congédier la majorité des membres de l'organe de direction;
- ils exercent un contrôle de fait dans la définition de la politique d'entreprise et dans la nomination de la direction, en vertu d'une loi, d'une ordonnance ou d'un statut particulier.

Alors que les données quantitatives permettent de répondre relativement facilement aux deux premiers points, le dernier laisse une marge d'appréciation considérable. Dans la pratique, un élément décisif pourrait être de déterminer si les pouvoirs publics influent sur la politique

d'entreprise dans une mesure telle que les résultats financiers de l'unité s'en trouvent significativement guidés par les pouvoirs publics.

Lorsqu'une unité n'est pas contrôlée par les pouvoirs publics, elle est réputée unité privée. En tant que telle, elle peut relever de d'importe quel secteur, à l'exception du secteur des administrations publiques.

Critère III: fonction principale de redistribution

Lorsque la fonction principale d'une unité institutionnelle contrôlée par les pouvoirs publics est la redistribution de revenus et de fortune, elle est attribuée au secteur des administrations publiques. On parle d'une fonction de redistribution lorsque la tâche principale de l'unité institutionnelle est:

- la perception d'impôts;
- le versement de subventions;
- la fourniture de prestations sociales, ou
- la mise à disposition de biens et de services destinés à la consommation de la collectivité.

En ce qui concerne le dernier point, il s'agit de la production de biens publics classiques auxquels le principe d'exclusion ne s'applique pas. L'ordre juridique en fait notamment partie.

En principe, toutes les unités publiques ont une fonction de redistribution; leurs prestations sont mises gratuitement à la disposition des bénéficiaires et/ou sont financées par des redevances obligatoires dont le montant et les bases de calcul n'ont pas de lien direct avec le coût des prestations reçues à titre individuel. Il s'agit généralement de prestations financées par des impôts directs ou indirects ou par d'autres redevances fiscales, dont font par exemple également partie les cotisations calculées sur le revenu et versées aux assurances sociales telles l'AVS, l'AI, les APG et l'AC. Ces prestations de l'État se distinguent de celles financées en tout ou partie par des émoluments: ces dernières dépendent en effet de la prestation effectivement reçue à titre individuel et il ne s'agit donc pas de redistribution.

Critère IV: intermédiation financière

L'intermédiation financière consiste à acquérir des créances et, parallèlement, à souscrire des engagements pour compte propre dans le cadre de transactions financières. Des unités institutionnelles contrôlées par les pouvoirs publics et dont la fonction principale est l'intermédiation financière sont classées parmi les producteurs marchands publics et n'appartiennent pas, en tant que telles, au secteur des administrations publiques.

Constituent des exemples de producteurs marchands publics et privés ayant une activité d'intermédiation financière:

- les banques, les caisses d'épargne, les gestionnaires de fortune et les autres intermédiaires financiers;

- les assurances et les caisses-maladie et
- les caisses de pensions.

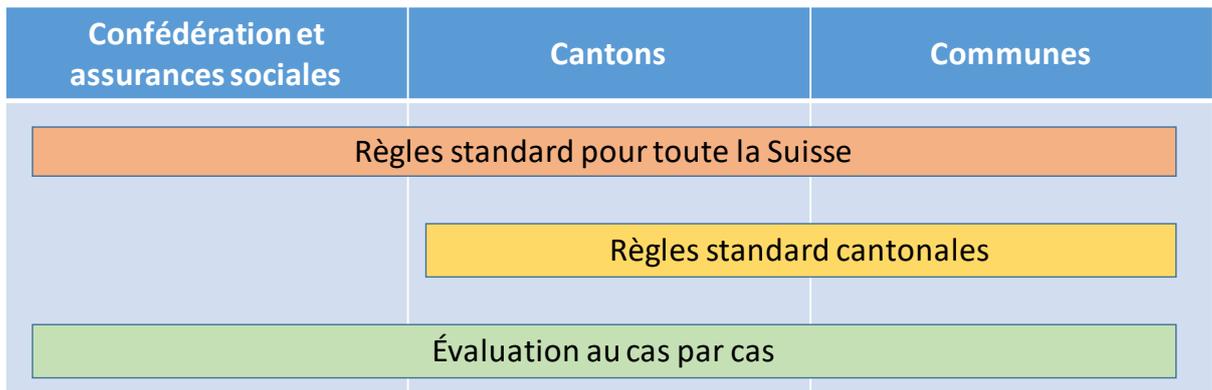
Critère V: livraison de la production à des prix économiquement significatifs

En ce qui concerne ce critère, il s'agit essentiellement de déterminer si la production de l'unité est destinée ou non au marché. Au sens du SEC 2010, un producteur est un producteur marchand lorsqu'il vend sa production à des prix économiquement significatifs. Le prix est économiquement significatif lorsqu'il exerce une influence significative sur la quantité produite et la demande des acheteurs. Cette règle, relativement abstraite et théorique, est difficilement applicable dans la pratique. Pour cette raison, le SEC 2010 considère que l'on se trouve également en présence d'une production vendue à un prix économiquement significatif lorsque le chiffre d'affaires couvre plus de 50 % des coûts de production. On comprendra que la définition du coût de production et du chiffre d'affaires a une portée décisive dans l'application du critère. Selon les conditions définies par le SEC 2010, le chiffre d'affaires se calcule en incluant tous les versements de l'État qui sont consentis à tous les producteurs d'un secteur économique et qui sont liés au volume ou à la valeur de la production, à l'exclusion des impôts sur les biens et d'éventuels versements destinés à couvrir un déficit global. On entend par coûts de production la consommation intermédiaire, les rémunérations versées aux employés, les amortissements, les taxes habituelles sur la production et les subventions courantes, à l'exclusion du coût des installations produites par l'entreprise elle-même. Dans l'application du critère, il convient de prendre en considération plusieurs années de chiffre d'affaires et de coûts de production. Des fluctuations à court terme ne doivent pas influencer l'attribution sectorielle.

3.3 Règles de traitement standard et application

Le traitement statistique des unités d'administration publique et des assurances sociales publiques en vue de la sectorisation exige que l'on consolide ou que l'on ventile les comptes d'unités très hétérogènes. De plus, le financement et les activités de nombreuses unités sont régis par des dispositions valables pour la Suisse entière – ou pour un canton dans le cas des communes –, concernant toutes les unités. Dans ces cas, il faut tenir compte, dans la statistique, non seulement des cinq critères énumérés dans le chapitre précédent mais également de la comparabilité des unités.

illustration 4: Règles de traitement pour la sectorisation



C'est pourquoi on a défini dans la statistique financière des règles de traitement applicables à la plus grande partie des transactions à saisir. Ces règles ont pour but d'attribuer de façon générale à un secteur (sur la base des critères I à V) des unités institutionnelles assumant la même fonction principale, ou de les soumettre à une évaluation au cas par cas. L'attribution d'une activité à un secteur donné est systématique lorsque la grande majorité des unités examinées répond aux critères d'attribution. Pour cette attribution systématique, on distingue quatre types de règles:

- **Règles standard valables pour toute la Suisse:**
On définit des unités institutionnelles assumant la même fonction ou des fonctions similaires, qui sont attribuées dans toute la Suisse à un secteur donné.
- **Règles standard cantonales:**
Au niveau cantonal, on définit des unités institutionnelles assumant la même fonction ou des fonctions similaires, qui sont attribuées à un secteur donné dans le canton en question.
- **Évaluation au cas par cas:**
Pour des unités institutionnelles qui, bien qu'elles assument les mêmes fonctions ou des fonctions semblables, présentent des différences très marquées en matière de propriété et de financement, on procède à une évaluation au cas par cas.

Dans les sous-chapitres qui suivent, on trouvera les résultats de l'application des critères de sectorisation définis plus haut et des règles de traitement pour les sous-secteurs du secteur des administrations publiques. Ces lignes directrices garantissent la comparabilité des données statistiques entre les diverses unités d'administration publique et au niveau international. Pour ce faire, il convient d'une part de prendre en considération les comptes d'unités administratives qui ne sont pas incluses dans le compte d'État, et d'autre part d'exclure les unités administratives qui, en raison des critères de sectorisation, ne relèvent pas du secteur des administrations publiques. Les tables des unités des différents sous-secteurs

des administrations publiques qui sont prises en compte ou exclues sont mises à jour une fois par an dans l'objet de la statistique financière et publiées sur le site Internet de l'AFF¹⁹.

Les comptes spéciaux pris en considération sont consolidés avec le compte d'État de l'unité qui les contrôle. En d'autres termes, les transferts internes sont éliminés pour éviter tout double comptage.

3.3.1 Le sous-secteur de la Confédération (S1311)

En ce qui concerne le sous-secteur de la Confédération, l'application des directives de sectorisation décrites ci-dessus donne le résultat suivant:

tableau 2: Délimitation du sous-secteur de la Confédération

Institution	Produit des ventes > 50 %?					Secteur
	Unité propre?	Contrôle de l'État?	Redistri-bution?	Intermédiaire financier?	Produit des ventes > 50 %?	
Administration fédérale centrale						
MétéoSuisse	Oui	Oui	Non	Non	Non	S1311
Administration fédérale décentralisée						
Fonds pour les grands projets ferroviaires (FTP)	Non					S1311
Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF)	Non					S1311
Fonds d'infrastructure	Non					S1311
Fonds pour les routes nat. et le trafic d'aggl.(FORTA)	Non					S1311
Domaine des EPF	Oui	Oui	Non	Non	Oui	S1311
Régie fédérale des alcools (RFA)	Oui	Oui	Oui	Non	Non	S1311
Autorité féd. de surveillance des marchés financ. (FINMA)	Oui	Oui	Non	Non	Oui	S12 ²⁰
Inst. Féd. des hautes études en formation profess. (IFFP)	Oui	Oui	Non	Non	Non	S1311
Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN)	Oui	Oui	Non	Non	Oui	S11 ²¹
Institut fédéral de la propriété intellectuelle (IPI)	Oui	Oui	Non	Non	Oui	S11
Aut. fédérale de surveillance en matière de révision (ASR)	Oui	Oui	Non	Non	Oui	S12
PUBLICA	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	S12
Ass. suisse contre les risques à l'exportation (ASRE)	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	S12
Société suisse de crédit hôtelier	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	S12
Musée national suisse	Oui	Oui	Non	Non	Non	S1311
Suisse Tourisme	Oui	Oui	Non	Non	Non	S1311
Swissmedic	Oui	Oui	Non	Non	Oui	S11

¹⁹ [Objet de la statistique financière 2018](#)

²⁰ Sociétés financières

²¹ Sociétés non financières

Institution	Produit des ventes >					Secteur
	Unité propre?	Contrôle de l'État?	Redistri-bution?	Intermédiaire financier?	50 %?	
Institut fédéral de métrologie (METAS)	Oui	Oui	Non	Non	Non	S1311
Innosuisse	Oui	Oui	Non	Non	Non	S1311
Entreprises avec participation de la Confédération						
BLS Réseau SA, Alptransit Gotthard SA, Poste CH SA, CFF, RUAG Suisse SA, Skyguide, SIFEM et Swisscom SA	Oui	Oui	Non	Non	Oui	S11
Autres organisations						
Fonds national suisse	Oui	Oui	Non	Non	Non	S1311
Fondation suisse pour la culture Pro Helvetia	Oui	Oui	Non	Non	Non	S1311
Fond. des immeubles pour les org.internationales (FIPOI)	Oui	Oui	Non	Non	Non	S1311
Rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC)	Oui	Oui	Oui	Non	Non	S1311
Movetia	Oui	Oui	Non	Non	Non	S1311

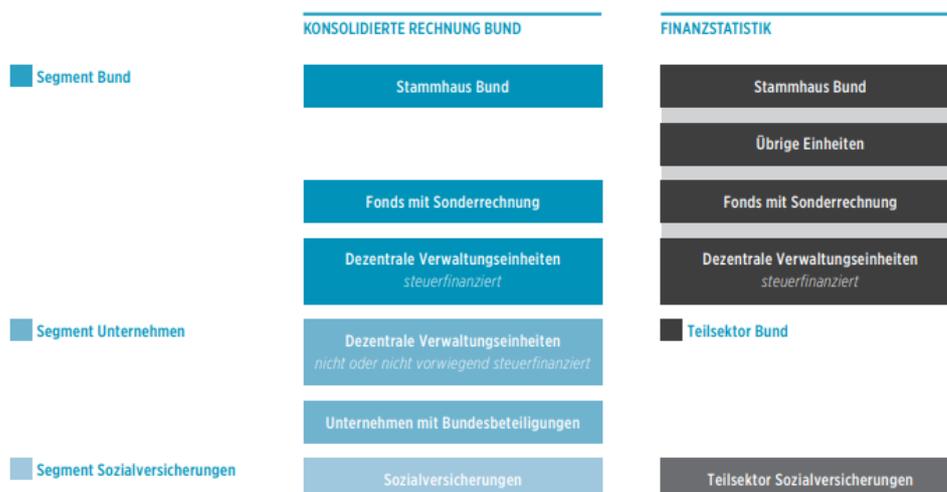
Comme on peut le constater à la lecture du tableau 2, toutes les unités administratives de l'administration fédérale centrale entrant dans les comptes de la Confédération appartiennent au sous-secteur de la Confédération. La classification des unités de l'administration fédérale décentralisée et le traitement des participations importantes sont très proches du périmètre de consolidation retenu par l'AFF pour le compte consolidé de la Confédération (CCC) mais ne le recouvrent pas. Notamment, Swissmedic et l'IPI sont exclus du périmètre de sectorisation de la statistique financière tout en étant inclus dans le compte consolidé de la Confédération²². En vertu des critères de sectorisation du SEC 2010, ces unités relèvent de la catégorie des producteurs marchands du fait qu'elles se financent en majeure partie elles-mêmes par des émoluments. En outre, les entreprises avec participation de la Confédération sont incluses dans le CCC mais, dans la statistique financière, elles ne figurent pas dans le secteur des administrations publiques mais sous les sociétés publiques financières ou non financières. À l'inverse, le sous-secteur de la Confédération inclut, contrairement au CCC, également le Fonds national suisse, Pro Helvetia, la FIPOI et Movetia. Ces institutions sont certes indépendantes pour ce qui est de leur organisation et de leurs décisions en matière de dépenses, mais elles ne se financent pas elles-mêmes et bénéficient de contributions forfaitaires de la Confédération.

²² [Compte consolidé de la Confédération \(admin.ch\)](#)

En ce qui concerne le domaine des EPF, la contribution financière de la Confédération est répartie presque intégralement en fonction d'indicateurs de volume et de prestations et couvre donc plus de 50 % des coûts de production. Le domaine des EPF serait ainsi un producteur marchand, raison pour laquelle ses comptes ne devraient pas être consolidés avec les comptes généraux de la Confédération. Pour ce qui est des écoles et des universités, le SEC comporte en revanche une réglementation d'exception à propos du critère V: « *Les montants versés par les administrations publiques peuvent être fonction du nombre d'élèves ou être le résultat d'une négociation avec l'école. Dans ce cas, ils ne doivent pas être considérés comme faisant partie du produit des ventes, même s'ils ont un lien explicite avec le volume de la production (le nombre d'élèves). Il s'ensuit qu'une école qui tire l'essentiel de son financement de ce type de versements est un autre producteur non marchand. Lorsque l'école est un producteur public, c'est-à-dire qu'elle est contrôlée et majoritairement financée par le secteur public, elle doit être classée dans le secteur des administrations publiques, tandis que si elle est un autre producteur privé non marchand, elle relève du secteur des organisations privées à but non lucratif²³.* » Le domaine des EPF relève de la première catégorie et il est par conséquent attribué au secteur des administrations publiques et, comme dans le compte consolidé de la Confédération (CCC), il est consolidé.

L'illustration 5 ci-dessous fournit une comparaison du périmètre de consolidation du CCC et de celui de la statistique financière. Dans la statistique financière, les unités qui doivent être intégrées dans le secteur des administrations publiques sont déterminées selon les critères du SEC 2010. En revanche, le CCC se fonde sur le critère du contrôle issu de la comptabilité (IPSAS). Il en découle que les périmètres de consolidation de la statistique financière et de la CCC ne sont pas totalement identiques.

illustration 5: Comparaison des périmètres de consolidation du CCC et de la statistique financière



²³ Cf. SEC 2010, §3.36 et 3.37

3.3.2 Le sous-secteur des cantons et des concordats (S1312)

En ce qui concerne les cantons et les concordats, l'application des critères de sectorisation se révèle un peu plus difficile que pour la Confédération, notamment en raison des hôpitaux et des homes d'une part, et des hautes écoles d'autre part.

tableau 3: Délimitation du sous-secteur des cantons et des concordats

<u>Institution</u>	<u>Appréciation</u>	<u>Motivation</u>
Financements spéciaux (épizooties, service du feu, etc.)	S1312	Pas une unité institutionnelle
Écoles du degré secondaire (gymnases, maturité)	S1312	Pas une unité institutionnelle
Fonds, fondations publiques	S1312	Pas une unité institutionnelle
Loterie Romande et Swisslos	S15	Cf. motivation dans le texte
Legs, fondations privées	S15	Unité privée
Établissements pénitentiaires	S1312	Recettes > 50 % des coûts de prod.
Offices de la circulation routière	S1312	Fonction de redistribution
Assurances sociales cantonales	S1312	Fonction de redistribution
Caisses de compensation cantonales (AVS, AI, alloc. fam.)	S12	Intermédiation financière
Caisses de crédit	S12	Intermédiation financière
Assurances	S12	Intermédiation financière
Caisses de pensions cantonales	S12	Intermédiation financière
Entreprises de transports publics	S11	Recettes > 50 % des coûts de prod.
Homes	S11	Cf. motivation dans le texte
Hôpitaux	S11	Cf. motivation dans le texte
Universités	S1312	Cf. motivation dans le texte
Hautes écoles spécialisées	S1312	Cf. motivation dans le texte
Offices régionaux de placement (ORP)	S1312	Cf. motivation dans le texte
Autres institutions figurant dans le compte cantonal	Au cas par cas	Pas d'attribution claire

De nombreux hôpitaux ont leurs propres recettes, qui dépassent 50 % des coûts de production. Pour certains, il est toutefois difficile d'identifier dans quelle mesure les contributions cantonales sont versées en fonction des volumes et des produits. La législation fédérale permet néanmoins de conclure à un financement des hôpitaux très largement lié aux prestations. D'une part, les assurances-maladie financent une grande partie des prestations de l'assurance de base, et la totalité en ce qui concerne les prestations relevant de l'assurance complémentaire. D'autre part, des réglementations intercantionales prévoient des indemnités liées aux prestations pour les traitements hors du canton. Pour ces raisons, tous les hôpitaux et homes cantonaux sont rangés dans la catégorie des producteurs marchands.

Pour ce qui est des universités, la plus grande partie des contributions est également versée en fonction des volumes et des prestations. On le constate de manière explicite dans les conventions universitaires intercantionales qui prévoient que les cantons redevables versent aux cantons universitaires une contribution aux frais de formation de leurs ressortissants. Il en va de même des hautes écoles spécialisées, notamment en ce qui concerne les instituts suprarégionaux. De plus, les hautes écoles bénéficient également de recettes considérables de sources privées. Quelques hautes écoles devraient dès lors être considérées comme des producteurs marchands publics. Toutefois, étant donné que s'applique aux écoles l'exception prévue par le SEC 2010 (cf. domaine des EPF), les universités et les hautes écoles spécialisées sont attribuées au sous-secteur des cantons et des concordats.

Les financements spéciaux, les fonds et les comptes spéciaux gérés par les cantons ou les écoles non incluses dans le compte d'État ne sont pas des unités autonomes au sens des critères de sectorisation et sont attribués à l'administration générale dont ils relèvent.

Les coopératives de jeux de hasard que sont la Loterie Romande et Swisslos sont des structures spéciales. Ces coopératives gèrent les jeux de hasard en Suisse et sont des unités institutionnelles autonomes. Elles appartiennent au secteur des organisations privées sans but lucratif au service des ménages (S15). Les fonds de ces loteries sont toutefois reversés à des organes de redistribution des cantons participants: il s'agit de commissions cantonales qui répartissent les fonds des loteries entre les institutions bénéficiaires (fondations, etc.). Ces commissions ne sont pas des unités institutionnelles autonomes, raison pour laquelle elles sont attribuées au secteur des administrations publiques. Les organes de répartition des cantons et les fonds qu'ils redistribuent sont par conséquent inclus dans le secteur des administrations publiques.

Les assurances sociales cantonales (AC, allocations familiales, etc.) relèvent du secteur des administrations publiques, mais elles ne sont pas consolidées avec les comptes des cantons: elles sont attribuées au sous-secteur économique des unités d'assurances sociales publiques. C'est également le cas de l'assurance-maternité du canton de Genève.

En revanche, toutes les conventions intercantionales, c'est-à-dire les concordats, sont attribuées au sous-secteur des cantons, raison pour laquelle on parle de « sous-secteur des cantons et des concordats ». Les concordats sont des unités autonomes chargées de tâches publiques. Ils sont toutefois financés simultanément par plusieurs cantons. Pour que les concordats ne faussent pas l'image d'un canton dans la statistique financière, cette dernière les regroupe sous un 27^e canton fictif « Concordats ». Les concordats concernent particulièrement les domaines de la formation et de la santé, mais aussi les offices régionaux de placement et les offices de la circulation routière.

3.3.3 Le sous-secteur des communes (S1313)

La sectorisation au niveau communal est très hétérogène et elle est souvent ardue à cause des nombreux comptes spéciaux et associations à but déterminé qui, du point de vue institutionnel, présentent des caractéristiques très diverses. Le tableau 4 donne un aperçu des règles de sectorisation au niveau communal.

Le traitement des eaux usées et l'élimination des déchets sont certes financés à plus de 50 % par des taxes, mais ils ne répondent pas au critère décisif de l'unité institutionnelle. C'est pourquoi ces deux activités sont attribuées à l'administration générale concernée, c'est-à-dire à la commune qui les contrôle. En revanche, des stations autonomes d'épuration des eaux usées (STEP) et des usines autonomes d'incinération des ordures ménagères (UIOM) peuvent être considérées comme des producteurs marchands au regard de leur financement lié aux prestations. Les usines à gaz, les centrales électriques et les centrales thermiques appartiennent également à la même catégorie.

tableau 4: Sectorisation au niveau communal

<u>Institution</u>	<u>Appréciation</u>	<u>Motivation</u>
Élimination des déchets	S1313	Pas une unité institutionnelle
Traitement des eaux usées	S1313	Pas une unité institutionnelle
Service du feu	S1313	Pas une unité institutionnelle
Fonds	S1313	Pas une unité institutionnelle
Foresterie	S1313	Pas une unité institutionnelle
Cimetières	S1313	Pas une unité institutionnelle
Assistance, tutelles	S1313	Pas une unité institutionnelle
Registres fonciers	S1313	Pas une unité institutionnelle
Collecte des déchets carnés	S1313	Pas une unité institutionnelle
Police	S1313	Pas une unité institutionnelle
Stands et installations de tir	S1313	Pas une unité institutionnelle
Services sociaux	S1313	Pas une unité institutionnelle
Protection civile	S1313	Pas une unité institutionnelle
Offices de l'état civil	S1313	Pas une unité institutionnelle
Bibliothèques	S1313	Recettes > 50 % des coûts de production
Legs, fondations privées	S12	Unité privée
Églises	S15	Producteur non marchand privé
Services de sauvetage	S11	Producteur marchand privé
Homes pour pers. âgées ou médicalisés	S11	Recettes > 50 % des coûts de production
Centr. électr., gaz, chauff. à distance, etc.	S11	Recettes > 50 % des coûts de production
Stations d'épuration des eaux (STEP)	S11	Recettes > 50 % des coûts de production
Hôpitaux, cliniques	S11	Recettes > 50 % des coûts de production

<u>Institution</u>	<u>Appréciation</u>	<u>Motivation</u>
Spitex	S11	Recettes > 50 % des coûts de production
Bourgeoisies	Canton par canton	Réglementations cantonales différentes
Communautés scolaires	Au cas par cas	Cf. motivation détaillée dans le texte
Autres écoles	Au cas par cas	Cf. motivation détaillée dans le texte
Crèches	Au cas par cas	Pas d'attribution claire
Associations culturelles	Au cas par cas	Pas d'attribution claire
Service d'abattage d'urgence	Au cas par cas	Pas d'attribution claire
Sociétés de développement	Au cas par cas	Pas d'attribution claire
Installations sportives	Au cas par cas	Pas d'attribution claire
Approvisionnement en eau	Au cas par cas	Pas d'attribution claire
Autres institutions communales	Au cas par cas	Pas d'attribution claire

Les communautés scolaires sont, comme au niveau cantonal, attribuées aux administrations publiques au titre d'institutions de formation. Les écoles privées sont en revanche considérées comme des producteurs non marchands privés.

Les réglementations sur les bourgeoisies diffèrent d'un canton à l'autre, raison pour laquelle des règles d'attribution sont élaborées pour chaque canton en particulier.

Au niveau communal également, il existe des conventions intercommunales pour l'accomplissement de tâches publiques (associations à but déterminé). Ces dernières tiennent généralement leur propre comptabilité. Pour autant que ces associations ne se financent pas à titre principal par des émoluments ou par d'autres revenus liés à leurs produits et à leurs prestations, elles sont attribuées au sous-secteur des communes en vertu des critères précédemment exposés. Selon la fonction, la statistique financière définit une unité fictive par canton. Dans les modèles SF et SFP, les associations à but déterminé sont intégrées au sous-secteur des communes pour autant qu'elles relèvent du secteur des administrations publiques.

3.3.4 Le sous-secteur des assurances sociales publiques (S1314)

On entend par assurances sociales des unités économiques qui assurent les citoyens contre certains risques et besoins sociaux et/ou versent des contributions aux citoyens et qui sont essentiellement financées par l'État ou par des cotisations obligatoires. Malgré les contrôles, les réglementations et les obligations auxquels l'État les soumet, toutes les assurances sociales ne relèvent pas a priori du secteur des administrations publiques. De nombreuses prestations sociales telles les aides au loyer du logement, les subsides de formation ou l'aide sociale sont versées directement par une unité d'administration publique.

La délimitation du sous-secteur des administrations publiques 1314 « Assurances sociales publiques » a fait là encore l'objet d'une appréciation individuelle des diverses unités. Des assurances sociales cantonales peuvent également être attribuées à ce secteur. L'assurance-

vieillesse et survivants (AVS), l'assurance-invalidité (AI), les allocations pour perte de gain (APG), les allocations familiales dans l'agriculture (AF dans l'agriculture) et l'assurance-chômage (AC) redistribuent des revenus ou de la fortune. Elles relèvent toutes du sous-secteur des assurances sociales publiques et, de ce fait, du secteur des administrations publiques²⁴.

Les assurances sociales cantonales sont attribuées au secteur des assurances sociales et non à celui des cantons. Le sous-secteur 1314 est dès lors complété par les assurances sociales cantonales.

Le tableau 5 montre la classification des diverses institutions du domaine de la sécurité sociale:

tableau 5: Délimitation du sous-secteur des assurances sociales

Institution	Unité propre?	Contrôle de l'État?	Redistribution?	Intermédiaire financier?	Produit des ventes > 50 %?	Secteur
Assurance-vieillesse et survivants (AVS)	Oui	Oui	Oui			S1314
Assurance-invalidité AI	Oui	Oui	Oui			S1314
Allocations pour perte de gain (APG)	Oui	Oui	Oui			S1314
Allocations familiales dans l'agriculture (AF dans l'agriculture)	Oui	Oui	Oui			S1314
Assurance-maternité canton de Genève	Oui	Oui	Oui			S1314
Assurance-chômage (AC)	Oui	Oui	Oui			S1314
Assurance sociale cantonale	Oui	Oui	Oui			S1314
Fonds de la Confédération pour les AF dans l'agriculture	Non					S1314
Caisses de compensation AVS, offices AI ou caisses de chômage publiques	Si oui	Oui	Non	Oui		S12
	Si non					S1311, S1312 ou S1313
Caisses de chômage privées	Oui	Non	Non	Oui		S12
CNA (SUVA)	Oui	Oui	Non	Oui		S12
Caisses de pensions publiques	Oui	Oui	Non	Oui		S12
Caisses-maladie	Oui	Oui	Non	Oui		S12

Il convient de distinguer des assurances sociales la gestion proprement dite des contributions et des prestations de l'assurance et l'établissement du droit à contribution. Ces tâches sont assumées par les caisses de compensation AVS cantonales, les offices AI cantonaux ou les

²⁴ Contrairement aux autres caisses d'allocations familiales, les allocations familiales dans l'agriculture sont financées à plus de 50 % par des contributions de la Confédération et des cantons.

caisses de chômage. Au niveau organisationnel, l'accomplissement de ces tâches est réglé de manière très disparate.

Les caisses de compensation AVS et les offices AI sont généralement des institutions de droit public autonomes, dont les prestations sont indemnisées par les assurances sociales concernées. Sur le plan international, de tels services ne sont pas non plus considérés comme des assurances sociales au sens strict du terme, mais comme des fournisseurs de prestations aux assurances. Par définition, ces prestations peuvent également être fournies par des institutions privées ou des institutions autonomes de droit public sans que ces intervenants soient pour autant attribués au sous-secteur des assurances sociales publiques. Par conséquent, ces services ne comptent pas au nombre des unités d'assurances sociales publiques mais relèvent – à condition qu'ils puissent être considérés comme des unités institutionnelles autonomes – des entreprises publiques (services pour les assurances).

Depuis l'introduction de l'assurance-chômage (AC), les caisses de chômage sont chargées de l'exécution de l'AC. Il leur appartient d'examiner le droit aux prestations et de verser les diverses indemnités. Elles sont, selon la loi:

- soit des caisses cantonales publiques,
- soit des caisses d'associations d'employés ou d'employeurs.

Les caisses de chômage cantonales sont généralement intégrées à l'administration cantonale et ne sont donc pas des unités institutionnelles autonomes. Les caisses d'associations d'employés ou d'employeurs sont des unités privées et sont réputées producteurs marchands pour autant qu'elles soient autonomes.

Selon le critère IV, la CNA (SUVA) est également un producteur marchand car elle exerce en tant qu'assurance une activité d'intermédiaire financier. Mais étant donné que la législation la soumet au contrôle de l'État, elle est attribuée aux entreprises d'assurance publiques. Une obligation d'assurance ne joue aucun rôle dans l'attribution sectorielle. Il en va de même de l'obligation légale de la prévoyance professionnelle. Les caisses de pensions publiques comme les assurances-maladie exercent également une activité d'intermédiaire financier: elles sont de ce fait des producteurs marchands et sont classées parmi les entreprises d'assurance publiques, échappant ainsi au secteur des administrations publiques.

Délimitation avec les statistiques de la sécurité sociale

Outre la statistique financière, la Suisse connaît deux autres statistiques qui se préoccupent des assurances sociales et notamment de la sécurité sociale: la Statistique des assurances sociales suisses (SAS)²⁵ et les Comptes globaux de la protection sociale (CGPS)²⁶. Ces

²⁵ [Statistique des assurances sociales suisses \(SAS\) \(admin.ch\)](#)

²⁶ [Comptes globaux de la protection sociale suisse | Office fédéral de la statistique \(admin.ch\)](#)

statistiques poursuivent des buts différents, ce qui explique également les différences notables qu'elles affichent dans leur méthodologie et dans leurs résultats.

La Statistique des assurances sociales suisses (SAS) de l'Office fédéral des assurances sociales se concentre sur la présentation des dépenses, des recettes et du capital des divers secteurs des assurances sociales publiques et privées, sous l'angle de la réglementation comptable légale applicable à ces institutions. Cette statistique sert ainsi à des analyses qui se focalisent en priorité sur la dimension nationale et sur des questions concernant soit l'une ou l'autre des assurances sociales, soit les assurances sociales en tant que système global. En revanche, les Comptes globaux de la protection sociale (CGPS) de l'Office fédéral de la statistique couvrent un spectre plus large: au-delà des assurances sociales, elles prennent en considération des mesures de politique sociale parmi lesquelles on compte – abstraction faite des assurances sociales privées et publiques – les domaines suivants de la protection sociale: aide sociale, subventions au secteur de la santé, asile et bourses.

À la différence de ces deux statistiques de la sécurité sociale, la statistique financière des assurances sociales publiques se limite à établir la situation des revenus, des finances et du patrimoine des secteurs d'assurances relevant du secteur des administrations publiques, au sens des modèles nationaux et internationaux de statistique financière. Elle présente également, selon une classification fonctionnelle, l'ensemble des dépenses du secteur des administrations publiques pour la sécurité sociale. Par contre, elle ne tient pas compte des dépenses d'entreprises publiques qui ne font pas partie du sous-secteur des assurances sociales publiques, ni des dépenses du secteur privé.

3.3.5 Les autres secteurs économiques

Les autres secteurs économiques jouent dans l'ensemble un rôle important dans les CN et dans la présentation du secteur public et seront brièvement décrits ci-après par souci d'exhaustivité.

Les sociétés publiques et privées (S11 et S12): les sociétés non financières (S11 sociétés non financières des secteurs de l'artisanat productif, de l'industrie, de la construction, des services, etc.) et les sociétés financières (S12 sociétés financières telles que les assurances et les intermédiaires financiers) peuvent être des sociétés publiques ou privées selon l'organe qui les contrôle.

Ménages (S14): les ménages d'une ou de plusieurs personnes, de même que les familles, sont réputés « ménages ». Ce secteur regroupe tous les individus en leur qualité de consommateurs et de producteurs de marchandises destinées au marché, pour autant que la production ne soit pas le fait d'unités séparées (quasi-sociétés). Sont également incluses les personnes qui produisent des marchandises et des services non financiers exclusivement à usage final propre.

Institutions privées sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM; S15): ce secteur regroupe toutes les unités ayant la personnalité juridique, dont l'objectif est la mise à disposition, sans but lucratif, de biens et services destinés aux ménages. L'essentiel des ressources de ces unités provient de contributions volontaires des ménages ou de transferts de l'État. Il s'agit en particulier des syndicats, des associations de consommateurs, des partis politiques, des églises, des associations de bienfaisance et de nombreuses institutions culturelles. Les ISBLSM sont généralement exemptées de l'impôt sur le revenu et la fortune. Les associations d'entreprises sont par contre traitées comme des entreprises privées.

Étranger (S2): l'étranger regroupe toutes les unités étrangères au territoire qui effectuent des transactions avec les unités en Suisse précitées. Font également partie de l'étranger des unités étrangères (ambassades) et des organisations internationales lorsque ces dernières ont leur siège en Suisse.

3.3.6 Conséquences de la sectorisation

La présente sectorisation des unités d'administration publique a été entreprise sur la base des comptes d'État de la Confédération, des cantons, de certaines villes et de certains chefs-lieux de cantons. La liste n'est pas exhaustive, mais elle permet de définir une procédure standard pour un traitement efficace et uniforme des comptes spéciaux et des associations à but déterminé. De plus, la systématique comporte plus de 30 attributions standard pour le traitement statistique des institutions en question.

Le traitement uniforme doit mener à davantage de transparence et à une procédure simplifiée de consolidation. Les règles standard élaborées ne devraient pas varier trop fortement, de manière à garantir la comparabilité entre les diverses périodes comptables. On respecte ce faisant le SEC 2010 qui demande que les critères pertinents soient satisfaits durant plusieurs années. Certes, de nouveaux acteurs économiques, évalués au cas par cas mais selon les mêmes critères, peuvent nécessiter de nouvelles règles standard (suite par ex. à un changement du régime de propriété ou à une modification de la structure des recettes). Afin de ne pas entraver la comparabilité entre les années et d'éviter que les fluctuations susmentionnées ne soient à l'origine d'irrégularités disproportionnées dans l'attribution, on réexamine à un rythme quadriennal les attributions fixes, ce qui constitue un compromis entre la mise à jour et la comparabilité (« benchmark revision »).

Les règles méthodologiques et systématiques de sectorisation fondées sur la CEP 95 qui ont été introduites lors de la réforme de la statistique financière de 2008 rendent plus difficile la comparaison entre les années antérieures et postérieures à 2008. Sont par exemple concernées les comparaisons des dépenses et des recettes par fonction. Sur le plan cantonal, le niveau des recettes et des dépenses est significativement revu à la baisse, notamment parce que depuis 2008, les hôpitaux publics ne sont plus attribués au secteur des administrations publiques. En revanche, les recettes fiscales ne sont que peu touchées, tant

au niveau des sous-secteurs qu'à celui de l'ensemble du secteur des administrations publiques.

On peut également constater une rupture structurelle dans les postes du bilan, notamment pour ce qui est des actifs: en 2008, et par rapport aux années précédentes, le patrimoine administratif représentait une part bien plus importante de la somme du bilan. En 2008, les actifs du bilan des cantons et des concordats se répartissaient pour moitié entre le patrimoine financier et le patrimoine administratif. En revanche, la rupture structurelle a moins marqué le passif du bilan, notamment parce que les postes du modèle SF pertinents pour la détermination de l'endettement n'ont guère subi de modifications conceptuelles, et parce que les nouvelles règles de sectorisation, spécialement l'exclusion des hôpitaux, ne se répercutent pas sur l'endettement des cantons et des communes.

3.4 Méthodes de collecte: saisie intégrale et sondages

3.4.1 Vue d'ensemble des méthodes de collecte

Après avoir passé soigneusement en revue, dans le chapitre précédent, la délimitation du secteur des administrations publiques et défini par conséquent l'objet de la statistique financière, nous décrirons brièvement dans la présente section les méthodes de collecte des données appliquées dans la statistique financière (saisie intégrale et sondage).

tableau 6: Vue d'ensemble des méthodes de collecte

Objet de la collecte des données	Méthode de collecte
Confédération (S1311)	Saisie intégrale
Cantons et concordats (S1312)	Saisie intégrale
Communes (S1313)	Sondage stratifié: cantons de Fribourg, du Jura, de Vaud et du Valais Saisie intégrale: autres cantons
Assurances sociales (S1314)	Saisie intégrale

3.4.2 Saisie intégrale

Dans une saisie intégrale, toutes les unités (par ex. un canton) d'un ensemble (par ex. tous les cantons et concordats) sont saisies. La statistique financière procède à une saisie intégrale pour les sous-secteurs Confédération, cantons et assurances sociales. L'optimisation de la collecte et du traitement des données a permis, ces dernières années, d'accroître considérablement la saisie intégrale dans le sous-secteur communes.

3.4.3 Saisie partielle – sondage stratifié

Dans la saisie partielle, on distingue l'échantillonnage aléatoire et l'échantillonnage non aléatoire. La statistique financière de l'AFF applique le sondage stratifié dans le cadre d'une procédure d'échantillonnage aléatoire pour le sous-secteur communes de quatre cantons (FR, JU, VD et VS). Dans cette procédure, l'ensemble de base est subdivisé en une ou plusieurs strates afin de réduire les erreurs d'estimation. La double stratification de la statistique financière repose sur l'hypothèse que les comptes des communes dépendent de leur appartenance à un canton et de leur taille (nombre d'habitants): les divers régimes fiscaux et les divers régimes de subventions des cantons peuvent influencer de manière significative l'orientation et la forme des comptes communaux, et la structure des comptes communaux peut aussi être déterminée par la taille de la commune.

C'est pourquoi, dans la statistique financière, les communes sont classées en strates en fonction de leur nombre d'habitants: grande (≥ 5000 habitants), moyennement grande (< 5000 et ≥ 4000 habitants), moyennement petite (< 4000 et ≥ 1000 habitants) et petite (< 1000 habitants). Pour le tirage au sort des échantillons des communes du canton de Vaud et du Valais, toutes les strates entrent en ligne de compte. En revanche, pour celui des communes du canton de Fribourg et du Jura, seule les strates « petites », « moyennement petites » et « moyennement grandes » sont pertinentes car, pour ces cantons, toutes les communes de plus de 5000 habitants sont saisies. Du fait des fusions de communes, le tirage au sort de l'échantillon est effectué chaque année.

Après tirage de l'échantillon des communes devant faire l'objet de la collecte, leurs comptes sont saisis et donnent lieu à une extrapolation pour l'ensemble des communes du canton. Une commune qui ne serait pas à même de fournir des données (par ex. pour des raisons techniques) est remplacée par une autre commune de la même strate. Si aucune commune non encore saisie n'est disponible dans la même strate, la commune de remplacement est tirée au sort dans la strate immédiatement supérieure. On saisit et on traite également les données de toutes les associations à but déterminé auxquelles les communes retenues participent.

L'extrapolation des données recueillies se fonde sur le nombre d'habitants²⁷ des communes saisies et sur la population totale du canton: la somme des habitants des communes de l'échantillon rapportée à la population des communes du canton fournit le facteur d'extrapolation pour chaque canton.

²⁷ Sert de référence pour le tirage de l'échantillon la population résidente permanente au 1^{er} janvier et pour l'extrapolation la population résidente permanente au 31 décembre (source OFS).

4. Le modèle suisse de la statistique financière (modèle SF)

Le modèle SF sert de modèle de base à la collecte et au traitement des données. Dans un premier temps, toutes les données financières des unités d'administration publique sont enregistrées dans le modèle SF. Dans un second temps, on procède à des traitements statistiques, à la sectorisation et aux apurements en vue de la consolidation des divers niveaux du secteur des administrations publiques (élimination des doubles comptages). Le modèle SF de la statistique financière suisse vise à garantir la comparabilité nationale des unités d'administration publique et sert de base aux rapports sur les finances publiques de la Suisse.

Comme déjà mentionné dans le chapitre [2.4.2](#), le modèle SF s'est inspiré du MCH2. C'est pourquoi nous tenons à aborder brièvement le MCH2 ci-après.

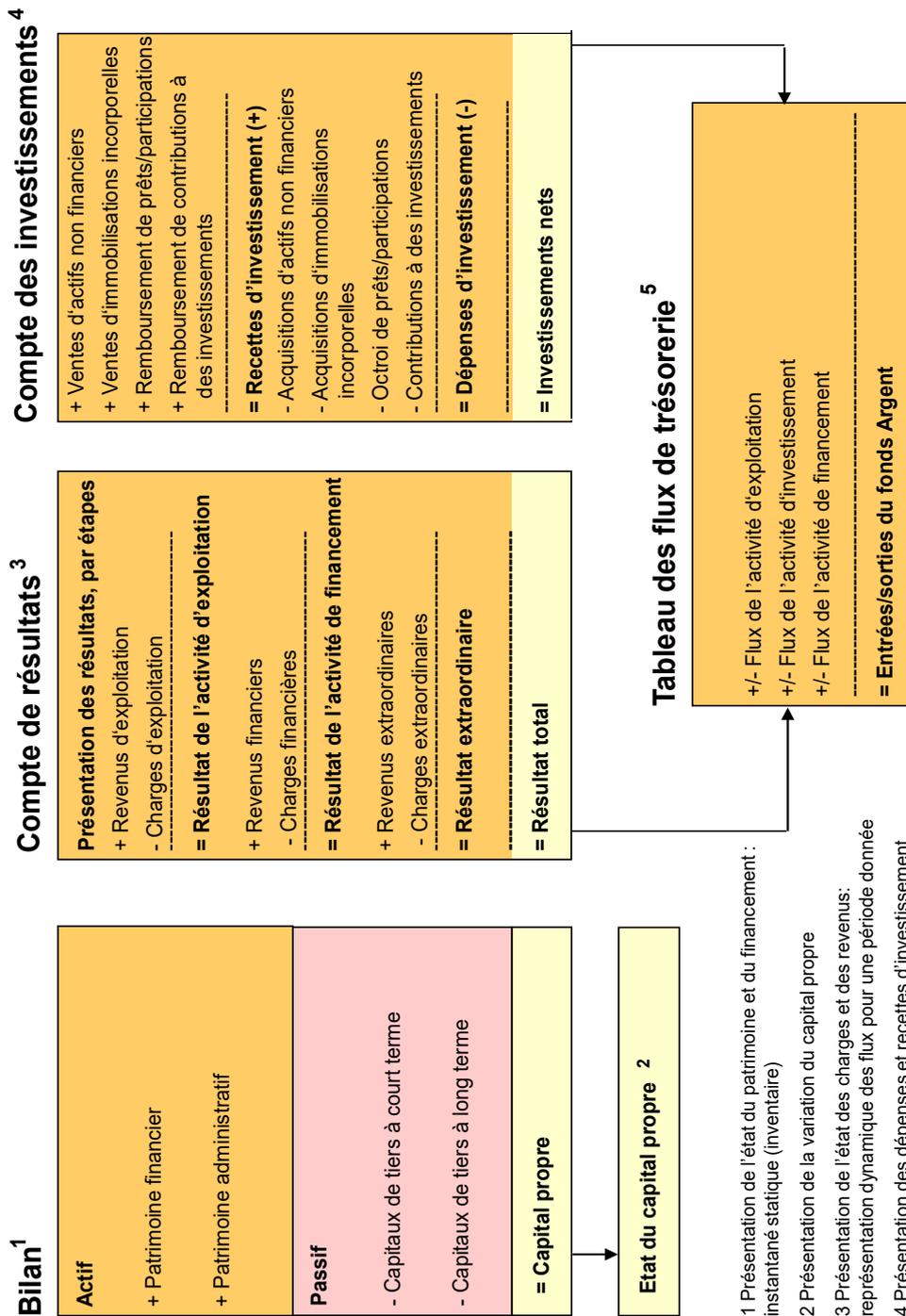
4.1 Le MCH2, la base du modèle SF

Le manuel « Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes » (MCH2), approuvé en janvier 2008 par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), remplace le MCH1 de 1981. Le MCH2 a été élaboré sur la base des normes IPSAS en coordination avec le NMC. Pour des raisons de comparabilité, le modèle SF présente également les résultats comptables de la Confédération et des assurances sociales publiques.

Les éléments essentiels du modèle, à savoir le bilan, le compte de résultats et le compte des investissements montrent la situation du patrimoine, des charges et des revenus et l'activité d'investissement. Un compte des flux de fonds renseigne sur les liquidités et la modification de la structure du capital. Un état du capital propre séparé constitue un autre élément (cf. illustration 6).

illustration 6: Eléments essentiels du modèle comptable MCH2

Le modèle comptable MCH2



1 Présentation de l'état du patrimoine et du financement: instantané statique (inventaire)
 2 Présentation de la variation du capital propre
 3 Présentation de l'état des charges et des revenus: représentation dynamique des flux pour une période donnée
 4 Présentation des dépenses et recettes d'investissement
 5 Origine et utilisation des fonds: représentation dynamique des flux pour une période donnée

Le manuel MCH2 comporte 21 recommandations concernant la comptabilité publique, assorties de notes explicatives, d'exemples et de graphiques. La loi modèle sur les finances s'aligne dans la mesure du possible sur la loi sur les finances de la Confédération et son

ordonnance d'exécution. La numérotation du plan comptable comporte quatre chiffres, dont les deux premiers (les trois premiers en ce qui concerne le bilan) correspondent au plan comptable de la Confédération (NMC). La classification fonctionnelle tient compte du développement des activités publiques, des exigences internationales et des impératifs de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT).

Le manuel MCH2 fournit non seulement des recommandations sur les éléments principaux du modèle comptable mais aussi sur:

- les principes comptables;
- les actifs et passifs de régularisation;
- les réévaluations (corrections de valeur);
- les recettes fiscales;
- les financements spéciaux et les préfinancements;
- les provisions et les engagements conditionnels;
- les immobilisations et la comptabilité des immobilisations;
- la vision consolidée;
- les indicateurs financiers;
- la procédure de passage au MCH2;
- les instruments financiers.

Le site Internet du Conseil suisse de présentation des comptes publics donne des informations supplémentaires à la rubrique [recommandations de la Conférence des directeurs cantonaux des finances](#).

Actuellement, tous les cantons ont introduit le MCH2, adopté en 2008, avec une phase transitoire d'environ dix ans et une partie d'entre eux ont en plus entièrement repris les normes de l'IPSAS. La date d'introduction a varié selon les cantons. Quatre cantons (ZH, BL, GL et NW) ont déjà introduit le MCH2 pendant les trois premières années, donc en 2011 ou avant, tandis que les trois derniers cantons (NE, SH, VS) ne l'ont fait que pour l'année comptable 2018. Le MCH2 n'a été généralement introduit dans les communes que dans une seconde étape, après que le canton dont elles relèvent l'ait fait. Il faudra attendre 2022 pour une mise en œuvre dans toutes les communes.

4.2 Transposition du MCH2 dans la statistique financière: le modèle SF

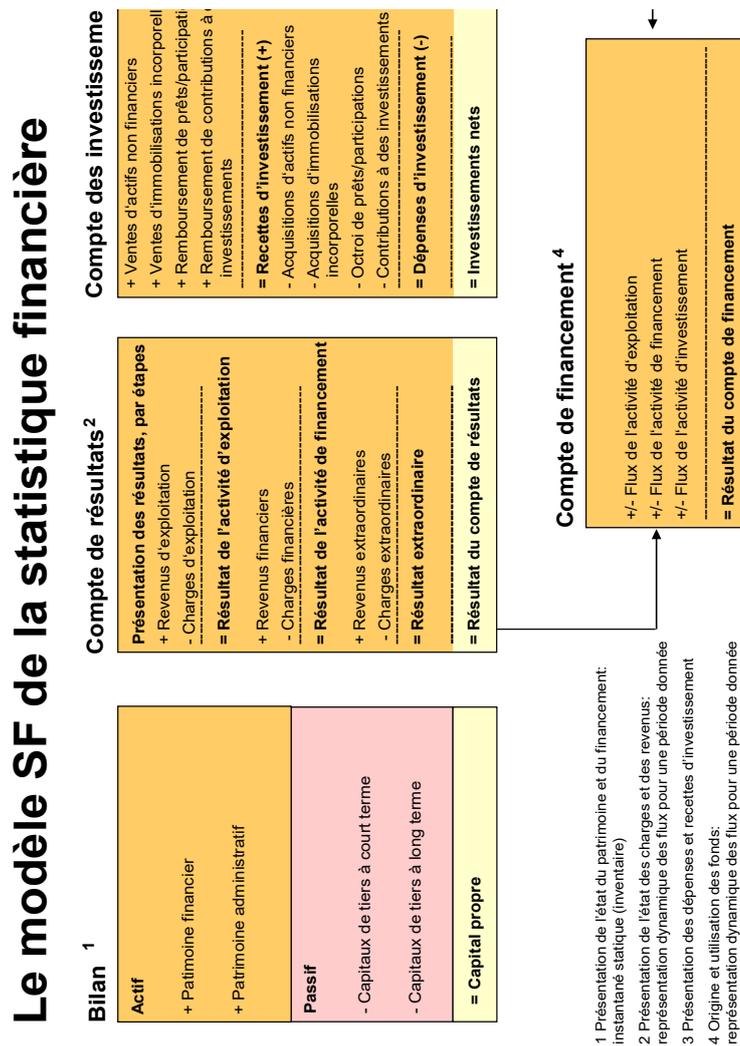
4.2.1 Aperçu

Le MCH2 ne comporte pas de prescriptions uniformes de consolidation. Afin de consolider et d'harmoniser les rapports financiers de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales et de garantir la comparabilité internationale, les directives en matière de sectorisation du SEC 2010 sont appliquées dans le modèle SF. Les résultats comptables des unités d'administration publique (Confédération, cantons, villes et chefs-lieux de canton) présentés dans la statistique financière peuvent dès lors s'écarter des comptes publiés par les collectivités publiques.

La structure de base du modèle SF national de la statistique financière est, à quelques exceptions près, identique à celle du MCH2. Mise à part l'absence d'état du capital propre et d'annexe aux comptes annuels dans le modèle SF, les différences se limitent avant tout à l'utilisation, dans le modèle SF, d'un compte de financement au lieu d'un compte des flux de fonds. Il faut également s'accommoder de certains écarts ou particularités dans la saisie et le traitement des données et dans la consolidation afin de pouvoir établir la comparabilité entre les unités institutionnelles. Les sous-chapitres suivants traitent plus en détail de ces questions.

Le rapport national pour les cantons et concordats ainsi que pour les communes est établi selon la structure présentée dans l'illustration 7. Au sein de cette même structure, on dégage également des informations sur les autres sous-secteurs (Confédération et assurances sociales publiques) et pour l'ensemble du secteur des administrations publiques. Le [rapport sur les finances publiques suisses](#) et de [nombreux tableaux](#) sont publiés sur le site de l'AFF.

illustration 7: Le modèle SF national de la statistique financière



4.2.2 Compte de financement

Le modèle SF ne connaît pas de tableau des flux de trésorerie. En revanche, on y trouve un compte de financement. Il prend en considération le total des charges et revenus du compte de résultats et les dépenses et recettes du compte des investissements *après déduction des postes purement comptables*. Font partie de ces derniers:

- les amortissements;
- les réévaluations;
- les attributions aux fonds, aux financements spéciaux et au capital propre et les prélèvements sur ceux-ci;
- les dissolutions de contributions à des investissements inscrites à l'actif;
- les contributions propres d'investissement.

La comptabilité financière des cantons, des communes et des assurances sociales comprend cependant toujours des opérations sans incidences financières immédiates et qui sont reportées dans le prochain exercice ou reprises de l'exercice antérieur à titre d'actifs ou de passifs transitoires. La comptabilisation d'un passif transitoire pour une prestation déjà obtenue mais non encore facturée en constitue un exemple. En revanche, cette différence peut être faite dans les comptes généraux de la Confédération.

4.2.3 Saisie et traitement des données

4.2.3.1 Nomenclatures et conversions

Le MCH2 ne constituant qu'une recommandation et la Suisse connaissant une structure fédérale, les administrations cantonales et communales ne sont, malgré l'introduction du MCH2, en pratique comparables que dans certaines limites. C'est la raison pour laquelle la statistique financière a défini une nomenclature uniforme et divers tableaux de conversion. Les tableaux de conversion sont destinés à la reprise harmonisée dans le modèle SF de données issues d'autres modèles comptables et de données statistiques anciennes. La classification par nature (structure des groupes de comptes²⁸) est condensée par rapport au MCH2. S'appliquent cependant les mêmes commentaires sur les différents postes de la classification par nature et par fonction que ceux qui figurent dans les annexes A et B du manuel MCH2²⁹.

4.2.3.2 Sectorisation et traitements statistiques

Attributions et dissociations: Après avoir saisi les comptes, on examine la sectorisation et, à l'étape suivante, on attribue certaines unités à l'administration générale ou on les en dissocie (cf. chapitre 3.3). Par exemple, sont exclus des établissements qui ne sont pas attribués au secteur des administrations publiques et qui se trouvent dans les comptes de l'administration générale. Un bénéfice ou une perte éventuelle et les investissements nets d'une telle unité sont également compensés par une modification statistique. Une unité dont les comptes ont fait l'objet d'une saisie complémentaire et ont été ajoutés aux comptes de l'administration générale est réputée hors administration générale.

Dans le cadre du traitement statistique, les comptes sont harmonisés en particulier sur les points suivants:

Impôts: on prend en considération les recettes fiscales selon les indications des cantons. Il faut s'assurer que le canton fournisse bien le chiffre correspondant aux recettes fiscales effectives diminuées des éventuels impôts non recouvrables. Des différences importantes entre les indications du canton et les données saisies méritent des éclaircissements. Les

²⁸ [Données \(admin.ch\)](#)

²⁹ <https://www.srs-csppc.ch/fr>

impôts ecclésiastiques ne sont pas saisis, car les Églises ne font pas partie du secteur des administrations publiques.

Imputations internes: il s'agit d'imputations au sein d'une unité d'administration publique ou d'une unité comptable (administration générale et hors administration générale). Lorsque, pour une unité, l'on saisit, outre les comptes de l'administration générale, des comptes séparés, les transferts entre ces collectivités sont décomptabilisés des paiements de transfert (cf. chapitre [4.2.4](#)) et attribués aux imputations internes. Les comptes de l'administration générale et les comptes séparés, c'est-à-dire les comptes hors administration générale, deviennent ainsi une seule unité.

Les imputations internes des charges et des revenus entre les services d'une unité d'administration publique se font par les groupes de comptes 39 et 49. Les débits dans le groupe de comptes 39 doivent correspondre aux crédits dans le groupe de comptes 49. Pour la comparabilité des unités d'administration publique, il est en outre important que les imputations internes soient attribuées aux fonctions et aux groupes thématiques dont relève la dépense.

Modifications statistiques: lorsque l'on constate des attributions aux groupes thématiques ou aux fonctions qui sont erronées ou qui ne correspondent pas aux règles du modèle SF, il faut les rectifier. Toutes les autres mutations, qu'elles modifient ou non les soldes, sont comptabilisées au titre de modifications statistiques.

Rectification du bilan: les valeurs du bilan inscrites dans les comptes d'État et concernant des unités qui, par définition, ne font pas partie des unités d'administration publique doivent être décomptabilisées. Pour ce qui est des comptes des communes, la correction ne s'impose que si l'on dispose d'un bilan séparé pour l'unité exclue.

4.2.4 Consolidations et doubles comptages

Dans la statistique financière, on entend par consolidation le regroupement et l'apurement des comptes de différentes unités pour obtenir une clôture globale agrégée, la plupart du temps pour un sous-secteur des administrations publiques³⁰. Dans les résultats consolidés, on soustrait les transferts entre les unités à consolider. Lorsque, par exemple, les communes d'un canton sont présentées comme une unité, tous les transferts entre ces communes sont déduits. On s'assure ainsi que les dépenses et recettes consolidées ne sont pas surévaluées en raison de ces transferts (doubles comptages).

Tout transfert au sein d'un secteur ou sous-secteur consolidé a une unité donatrice et une unité bénéficiaire. Les comptes des diverses unités n'étant pas uniformes et standardisés, les opérations sont souvent comptabilisées de façon différente. Les écarts ainsi créés sont

³⁰ Normalement, Confédération, cantons, communes et assurances sociales publiques ainsi qu'un canton et ses communes

compensés ou harmonisés dans la statistique financière par des traitements statistiques. Ceux-ci débouchent sur des modifications des soldes comptables qui, en particulier lors de la compensation des doubles comptages au niveau Confédération-cantons, ne sont pas d'un montant insignifiant. Pour éviter de fausser les données de base des différentes unités, on procède à la compensation des doubles comptages en recourant à des communes de compensation fictives par canton ou à un canton de compensation fictif. Ces unités fictives servent à compenser, selon la fonction, d'éventuelles différences entre débit et crédit des doubles comptages.

Des écarts entre les dépenses de transfert de l'unité donatrice et les recettes de transfert de l'unité bénéficiaire sont dus essentiellement à:

- des définitions différentes du périmètre de consolidation;
- des disparités dans les attributions ou dans la définition de sous-rubriques des fonctions;
- des différences dans la délimitation du compte de résultats et du compte des investissements;
- des délimitations différentes de l'exercice comptable et
- des comptabilisations nettes.

Lors de la saisie des données et de leur traitement statistique, on ne connaît généralement pas la contrepartie des transferts opérés entre les collectivités publiques. On ne sait que rarement si une contribution fournie par la commune A a été comptabilisée auprès de la commune bénéficiaire B pour le même montant et pour la même fonction. Lorsque l'on additionne les chiffres de toutes les communes d'un même canton, les dépenses au titre des transferts aux communes devraient afficher le même montant que les recettes de transferts de toutes les communes. Ce « cas idéal » ne se produit toutefois que rarement.

Des règles de consolidation ont été définies pour cette compensation des doubles comptages (cf. tableau 7). Elles précisent si la rectification doit se faire auprès des donateurs (dépenses ou débit de l'unité de compensation) ou auprès des bénéficiaires du transfert (recettes ou crédit de l'unité de compensation). Lorsque cela se révèle judicieux dans l'intérêt de la qualité de la statistique, on peut déroger ponctuellement à la règle. Des transferts non apurés et, partant, des différences statistiques concernent particulièrement les données reprises des exercices comptables 1990 à 2007 de l'ancienne statistique financière³¹. La rectification des

³¹ Dans l'ancienne pratique en matière de consolidation, les doubles comptages entre les communes ou entre un canton et ses communes étaient harmonisés, alors que ceux entre les cantons ou entre la Confédération et les cantons ne l'étaient pas. En vertu de la nouvelle méthode de consolidation, ces transferts sont également harmonisés, ce qui simplifie grandement la consolidation. Les nouvelles règles de consolidation ont pour conséquence que, par manque d'harmonisation des doubles comptages Confédération-cantons et cantons-cantons, des différences statistiques subsistent pour les années 1990 à 2007.

doubles comptages concerne les postes suivants de la classification par nature (groupes thématiques) de l'unité de compensation:

- 36 / 386 Charges de transfert / charges de transfert extraordinaires
- 46 / 486 Recettes de transfert / recettes de transfert extraordinaires
- 57 / 587 Contributions à des investissements / contributions extraordinaires à des investissements, dépenses
- 67 / 687 Contributions à des investissements / contributions extraordinaires à des investissements, recettes

tableau 7: Règles de consolidation de la statistique financière

Transferts	Règle de consolidation
Communes-communes	Base ¹⁾ de la consolidation: recettes Correction et compensation ²⁾ : dépenses
Cantons-communes / Communes-cantons	Base de la consolidation: données du canton Correction et compensation: communes
Cantons-cantons	Base de la consolidation: recettes Correction et compensation: dépenses Exception: Dans la péréquation financière horizontale des cantons, les données cantonales sont adaptées par exercice comptable aux valeurs de la période pertinente conformément aux ordonnances cantonales
Assurances sociales- assurances sociales	Base de la consolidation: recettes Correction et compensation: dépenses
Confédération-cantons / Confédération-communes	Base de la consolidation: Confédération Correction et compensation: cantons et communes
Confédération-assurances sociales	Base de la consolidation: Confédération Correction et compensation: assurances sociales
Assurances sociales-cantons Assurances sociales- communes	Base de la consolidation: assurances sociales Correction et compensation: cantons

¹⁾ On prend pour base de la consolidation le poste des recettes ou des dépenses ou encore le poste du bilan qui a été correctement attribué et qui ne sera pas modifié.

²⁾ La correction et la compensation se réfèrent au poste des recettes, des dépenses ou du bilan de la contrepartie qui sera corrigé et dont la différence sera prise pour base de la modification statistique.

4.3 La classification fonctionnelle du modèle SF

Dans la classification fonctionnelle, toutes les charges et tous les revenus du compte de résultats de même que toutes les dépenses et toutes les recettes du compte des

investissements sont catégorisés par fonction. La classification fonctionnelle sert de base aux analyses statistiques dans le secteur des finances publiques et permet l'établissement de tableaux croisés entre la classification par nature et la classification fonctionnelle.

À de rares exceptions près, la classification fonctionnelle de la statistique financière recouvre celle du MCH2 (cf. annexe B du manuel MCH2). Elle tient compte d'une part des normes internationales (par ex. la COFOG³² du FMI, de même que les normes de l'OCDE et d'Eurostat) et d'autre part des particularités fédéralistes de la Suisse. Par ailleurs, on a pris en considération la classification fonctionnelle du NMC.

Le tableau 8 ci-dessous énumère les postes de la classification fonctionnelle selon le premier niveau de classification. On trouvera sur le site Internet³³ du CSPCP, tous les postes détaillés de même qu'un index complet des définitions et des mots-clefs dans les trois langues officielles.

tableau 8: Modèle SF: classification fonctionnelle

Code SF	Dénomination
0	Administration générale
1	Ordre et sécurité publique, défense
2	Formation
3	Culture, sport et loisirs, église
4	Santé
5	Sécurité sociale
6	Trafic et télécommunications
7	Protection de l'environnement et aménagement du territoire
8	Économie publique
9	Finances et impôts

Lors des livraisons de données des unités d'administration publique, les faits ci-après peuvent provoquer des difficultés et entraîner des ruptures structurelles.

Disparités dans la mise en œuvre: les collectivités publiques utilisent la classification fonctionnelle de façon très variée. Si certaines répartissent les opérations en suivant exactement la nomenclature préétablie, d'autres recourent à des présentations différentes³⁴

³² Classification of the Functions of Governments OCDE, 1999 (2011)

³³ <https://www.srs-cspcp.ch/fr>

³⁴ Par exemple en fonction de la classification institutionnelle (structure organisationnelle) d'une unité d'administration publique. Ce type de classification répond à des impératifs de gestion d'entreprise et à des besoins politiques et dépend de la taille de l'administration.

ou se contentent d'un niveau global. D'une part, cela restreint la valeur informative des données statistiques, et d'autre part, des difficultés apparaissent lors de la consolidation. C'est pourquoi la statistique financière attribue les transferts entre collectivités publiques (doubles comptages) à la même fonction.

Groupes de produits: la large diffusion des nouveaux concepts de la gestion administrative (axée sur les résultats) est à l'origine de problèmes considérables dans la mise en œuvre lorsque les groupes de produits ne peuvent être attribués à un poste de la classification fonctionnelle au sens du MCH2 (ou du MCH1). Pour assurer la comparabilité des collectivités publiques entre elles, les produits d'une fonction sont attribués conformément à la nomenclature du MCH2. Le manuel du MCH2 promeut ainsi un système de définition des produits.

Réorganisations: une restructuration ou un regroupement de services et d'offices à la suite d'une réorganisation entraînent le plus souvent une perte d'informations et, partant, de profondes mutations dans la présentation par groupes de tâches, bien que les tâches restent fondamentalement les mêmes. Les séries temporelles s'en trouvent alors bouleversées ou affichent des ruptures structurelles. Lorsque plusieurs services chargés de tâches différentes sont regroupés au sein d'une seule unité administrative, on devrait au moins disposer d'une clé d'attribution des tâches aux diverses fonctions. La réforme de la statistique financière a, dans le passé, entraîné des ruptures structurelles considérables dans les séries temporelles pour le niveau le plus bas de la classification fonctionnelle.

4.4 Indicateurs financiers fondés sur le modèle SF

La recommandation 18 du MCH2 prône le calcul de divers indicateurs financiers à deux niveaux de priorité pour l'évaluation de la situation financière d'une unité d'administration publique. La statistique financière calcule les indicateurs ci-après tels que définis par le MCH2 pour les sous-secteurs économiques des administrations publiques aussi bien que pour l'ensemble du secteur des administrations publiques et les publie.

1^{re} priorité:

- *taux d'endettement net;*
- *degré d'autofinancement;*
- *part des charges d'intérêts.*

2^e priorité:

- *dette brute par rapport aux revenus;*
- *part des investissements;*
- *part du service de la dette;*
- *taux d'autofinancement.*

On trouve dans le manuel MCH2 (annexe C) une description précise du calcul de ces indicateurs financiers de même que des informations sur leur utilisation.

En complément à ces indicateurs financiers, que nous publions pour le secteur des administrations publiques, pour la Confédération, les cantons et concordats, les communes et associations à but déterminé et les assurances sociales publiques, la statistique financière calcule un indicateur par habitant, à savoir:

- *la dette brute par habitant*³⁵.

Le dénominateur de cet indicateur est depuis l'exercice comptable 2008 l'état de la population résidante permanente de la Suisse au 31 décembre³⁶.

³⁵ [Dette brute \(admin.ch\)](#)

³⁶ Jusqu'à l'exercice comptable 2007, le calcul par habitant se fondait sur la population moyenne. En raison de changements méthodologiques intervenus dans la statistique de la population (recensement), on a dû recourir depuis 2008 aux chiffres de la population résidante permanente.

5. Le modèle de statistique financière du FMI: le modèle SFP

5.1 Aperçu

Dans le but d'établir des comparaisons internationales et de livrer des données aux organisations internationales, la statistique selon le modèle SF national est doublée d'une autre statistique fondée sur les normes du FMI, regroupées dans le Manuel SFP 2014. Dans l'application de ces normes, on a procédé à quelques adaptations mineures aux caractéristiques de la Suisse. La version suisse adaptée du Manuel SFP 2014 est désignée sous le nom de modèle SFP de la statistique financière.

Le Manuel SFP 2014 est compatible avec les normes des organisations internationales (notamment l'ONU, l'OCDE et le FMI) et de l'UE applicables aux comptes nationaux. À l'instar des IPSAS, le Manuel SFP 2014 constitue une norme applicable aux rapports financiers sur les unités d'administration publique. A la différence des IPSAS, qui tiennent davantage compte du point de vue individuel et de la dimension d'exploitation, le Manuel SFP 2014 se présente comme une norme visant une statistique synthétique et met dès lors l'accent sur le pilotage économique et financier global et sur la comparabilité internationale des unités d'administration publique. L'objectif principal des deux normes est toutefois le même: rendre compte de manière exhaustive et transparente de l'action des pouvoirs publics en matière financière. Les exigences liées aux deux normes ne diffèrent pas fondamentalement et poursuivent le même but, à savoir une présentation de la situation des revenus, des finances et du patrimoine des pouvoirs publics correspondant à la situation économique.

À l'instar du modèle SF, le modèle SFP présente les opérations et les indicateurs en principe délimités par période. Il existe cependant quelques différences entre les deux modèles. Nous les aborderons au chapitre [5.5.2](#).

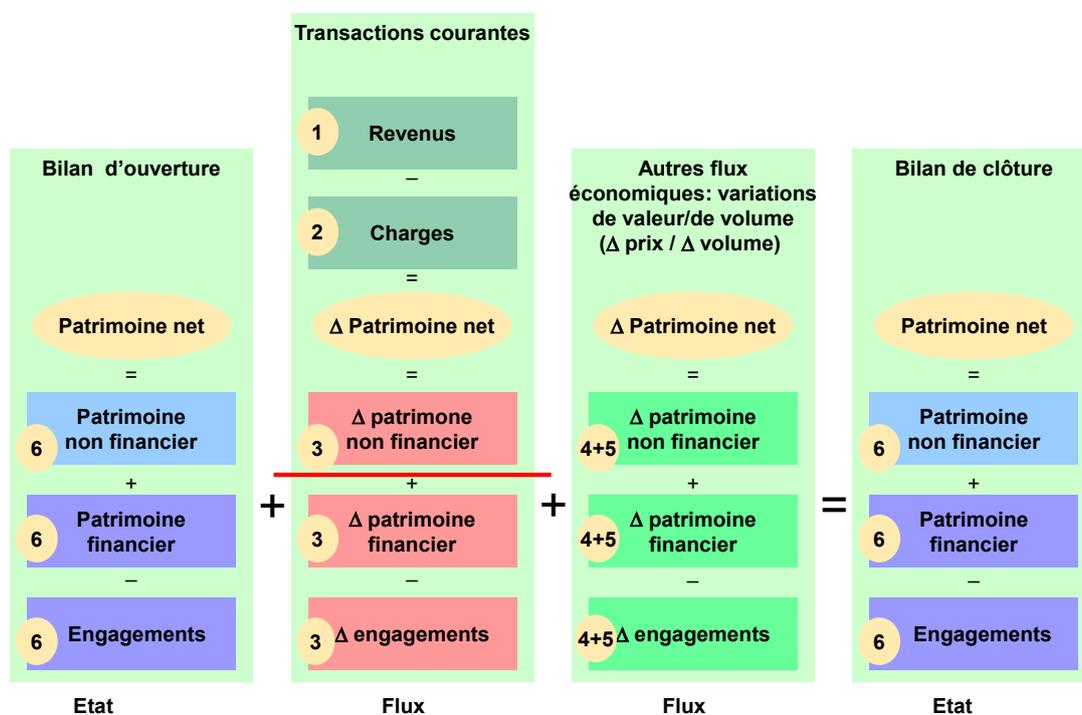
5.2 La structure de base du Manuel SFP 2014 et son plan comptable

Le Manuel SFP 2014 décrit un système intégré de flux et d'états représentant l'activité économique du secteur public, condition *sine qua non* d'une mesure cohérente d'indicateurs pertinents et comparables au plan international. Il fixe des règles comptables et des critères d'appréciation qui délimitent les transactions économiques (flux) et le bilan (états) du secteur des administrations publiques sous l'angle matériel, temporel, et spatial. Il fournit des définitions, des systèmes de classification et des directives quant aux rapports sur les finances publiques.

L'illustration 8 donne un aperçu du modèle comptable issu du Manuel SFP 2014.

illustration 8: Le modèle comptable du Manuel SFP 2014 et son plan comptable

Le modèle SFP de la statistique financière



Le bilan est le point de départ et d'arrivée du Manuel SFP 2014. On trouve à son actif les valeurs patrimoniales non financières et financières (actif circulant et actif immobilisé) et à son passif les engagements (capitaux de tiers). Le solde constitue le patrimoine net. Le bilan de clôture (CB₁) de la fin d'une année correspond au bilan d'ouverture (OB₂) de l'année suivante. La variation du patrimoine net se compose des modifications induites par les transactions courantes (T1 = Revenus – Charges = Net Operating Balance) et par les autres flux économiques (OEF, *Other Economic Flows*). Cette relation ressort de l'identité suivante, qui doit toujours se vérifier *ex post* dans les comptes:

$$(1) \quad OB_1 + T_1 + OEF_1 = CB_1 \quad \equiv \quad OB_2$$

Dans son plan comptable, le Manuel SFP 2014 distingue six **classes de comptes**, dont la numérotation (proposée par le FMI) obéit au schéma suivant:

1 Revenus

2 Charges

3 Opérations courantes au bilan

31 Acquisitions nettes de valeurs patrimoniales non financières

32 Variation des valeurs patrimoniales financières (créances)

33 Variation des engagements

4 Autres flux économiques: réévaluations suite à des variations de prix**5 Autres flux économiques: réévaluations suite à des rectifications de volumes****6 Bilan d'ouverture ou de clôture**

Sur la base de ce modèle, on peut établir les **situations** centrales suivantes, tant pour le secteur des administrations publiques consolidé que pour chacun des sous-secteurs³⁷:

- **Compte de patrimoine** (*Balance Sheet*)
- **Situation des transactions courantes** (*Statement of Operations*)
- **Situation des autres flux économiques** (*Statement of Other Economic Flows*)

5.2.1 Compte de patrimoine (bilan)

La caractéristique principale du compte de patrimoine ou du bilan selon le modèle SFP est la structuration des postes en fonction des instruments et des délais et la distinction entre le niveau national et l'étranger. Ces exigences découlent du besoin du FMI de pouvoir évaluer la stabilité financière d'un pays. Le tableau 9 montre la structure du bilan. À l'actif du bilan, on distingue entre les actifs financiers et les actifs non financiers. Au lieu du capital propre, on présente dans le Manuel SFP le patrimoine net. Ce dernier correspond à la somme des créances financières et du capital fixe diminuée des engagements.

tableau 9: Modèle SFP: compte de patrimoine

Code SFP	Structure du compte de patrimoine
6	Créances et engagements
61	Actifs / actifs non financiers
611	Actifs fixes
6111	Bâtiments et ouvrages de génie civil
6112	Équipements
6113	Autres immobilisations
612	Stocks
613	Objets de valeur
614	Actifs non produits
62	Créances / actifs financiers
621	Suisse
6212	Numéraire et dépôts

³⁷ Le Manuel SFP 2014 connaît d'autres situations qui peuvent être établies directement à partir de ces classes de comptes, comme la situation des flux de trésorerie (*Statement of Sources and Uses of Cash*) et la situation des variations totales de la valeur nette (*Statement of Total Changes in Net Worth*).

Code SFP	Structure du compte de patrimoine
6213	Titres autres que les actions / titres de créance
6214	Crédits
6215	Actions et autres participations
6216	Provisions techniques d'assurance
6217	Produits financiers dérivés
6218	Autres comptes à recevoir
622	Étranger (même structure que Suisse)
623	Or monétaire et droits de tirage spéciaux
63	Engagements
631	Suisse (même structure que les créances)
632	Étranger (même structure que les créances)
Patrimoine net = 61+ 62 - 63	

5.2.2 Situation des transactions courantes

Les transactions du compte courant des unités d'administration publique (*Statement of Operations*) se subdivisent en transactions non financières et transactions financières. Les premières se réfèrent aux éléments de patrimoine et figurent dans le compte de résultats et le compte des acquisitions d'actifs non financiers, les secondes se réfèrent aux créances et aux engagements et apparaissent dans le compte de financement.

Les résultats (soldes) de ces trois comptes sont désignés comme suit:

- **le compte de résultats:** son résultat est le solde opérationnel (*Net Operating Balance*); il correspond à la variation du patrimoine net (*Net Worth*) au cours d'une période;
- **le compte des acquisitions d'actifs non financiers:** les acquisitions nettes d'actifs non financiers constituent son résultat;
- **le compte de financement:** son résultat est le solde de financement (*Net Lending/Borrowing*).

Les opérations comptabilisées sous les transactions courantes constituent des flux économiques qui se sont créés entre deux unités institutionnelles par accord mutuel ou en vertu d'obligations légales. L'accord mutuel signifie dans ce cas que les unités institutionnelles ont eu au préalable connaissance de cette transaction et qu'elles en ont donc une certaine maîtrise. Toutefois, une transaction ne repose pas forcément sur la volonté. Par exemple, le paiement d'impôts constitue également une transaction, celui-ci étant prévu par des normes légales.

Les deux tableaux ci-dessous énumèrent les principaux postes du **compte de résultats**:

tableau 10: Manuel SFP 2014: compte de résultats / revenus

Code SFP:	Structure des revenus
1	REVENUS
11	Recettes fiscales / impôts
12	Recettes issues des cotisations sociales
13	Dons
14	Autres revenus

tableau 11: Manuel SFP 2014: compte de résultats / charges

Code SFP:	Structure des charges
2	CHARGES
21	Rémunérations
22	Consommation intermédiaire (acquisition de biens et de services)
23	Amortissements
24	Charges d'intérêts
25	Subventions
26	Dons
27	Prestations sociales
28	Autres charges

Le Manuel SFP 2014 fournit une liste complète des postes. Une liste mentionnant en plus tous les postes suisses de la classification par nature du modèle SFP de la Suisse peut être consultée sur le site Internet de l'AFF (fichier « Statistique financière: classification par nature et par fonction »)

Les transactions non financières relatives aux actifs sont saisies dans le **compte des acquisitions d'actifs non financiers**. Il s'agit des acquisitions et des ventes d'actifs non financiers, de même que des amortissements économiques des équipements compris dans les actifs non financiers. Les amortissements sont opérés en fonction de la durée d'utilisation à la valeur de remplacement du bien d'équipement. Le solde correspond aux acquisitions nettes d'actifs non financiers.

tableau 12: Manuel SFP 2014: compte des acquisitions d'actifs non financiers

Titre	Opérations	Code SFP
Transactions relatives aux actifs non financiers	+ Acquisitions	31
	./. Ventes	-31
	./. Amortissements	-23
Solde	= Acquisitions nettes	

Les autres mouvements du bilan, qui concernent les créances et les engagements, figurent en tant que transactions financières dans le **compte de financement**. Le **solde de financement** qui en découle (*Net Lending/Net Borrowing*) correspond dès lors aux variations des créances financières (code SFP 32) et des engagements (code SFP 33). Leur classification, identique à celle des postes du bilan y relatifs (codes SFP 62 et 63), figure en détail dans le tableau 12.

Le tableau ci-dessous présente, en résumé, les relations entre les divers comptes partiels:

tableau 13: Manuel SFP 2014: transactions non financières et transactions financières

Code SFP:	Opérations courantes
1	Revenus
2	Charges
	Solde opérationnel (1 - 2 = 31 + 32 - 33)
31	Acquisitions nettes de valeurs patrimoniales non financières
	Solde de financement (1 - 2 - 31 = 32 - 33)
32	Augmentation nette ou diminution nette des créances
33	Augmentation nette ou diminution nette des engagements

Les transactions concernant les charges et les revenus (codes SFP 1 et 2) se reflètent soit dans l'acquisition nette de valeurs patrimoniales non financières (code SFP 31) soit dans la variation nette des créances et des engagements (codes SFP 32 et 33). Le solde de financement peut ainsi être déduit soit en tant que différence entre le solde opérationnel du compte de résultats et les acquisitions nettes de valeurs patrimoniales non financières ou directement de la différence des variations des créances et des engagements. Ce système peut être désigné système vertical fermé.

5.2.3 Autres flux économiques

À la différence des transactions, que la politique budgétaire peut gérer et qui fournissent des indicateurs pertinents pour l'analyse budgétaire, les flux imprévisibles et non gérables sont comptabilisés séparément à titre « d'autres flux économiques ». Il s'agit en fait de variations de la valeur de certains postes du bilan, qui se subdivisent en deux catégories:

- **Les réévaluations suite à des variations de prix (gains et pertes de détention, « holding gains and losses », classe de comptes 4):** elles regroupent tous les gains ou pertes sur les cours et toutes les rectifications « non planifiables » dues à des pertes ou à des gains de valeur inattendus. Il peut s'agir par exemple, pour les actifs, d'amortissements en raison de l'obsolescence technique et, pour les passifs, de modifications de cours de dérivés.
- **Réévaluations suite à des variations réelles (autres changements de volume, « other volume changes », classe de comptes 5):** on saisit dans cette catégorie tous les autres flux économiques qui n'entrent pas dans la définition des « gains et pertes de détention ». En font par exemple partie les pertes consécutives aux destructions causées par une catastrophe naturelle, les confiscations sans indemnités, les donations ou les corrections des stocks.

5.3 Principes régissant l'inscription au bilan et l'évaluation

Comme dans la comptabilité commerciale usuelle, le Manuel SFP 2014 se fonde sur les principes de la **comptabilité en partie double**. Il convient également, comme le prévoient les normes IPSAS, de saisir les opérations pour la période qu'elles concernent (comptabilité d'exercice, « accrual accounting »), en particulier lorsque les informations y relatives sont disponibles dans la comptabilité financière: les flux sont saisis et les valeurs patrimoniales et les engagements y afférents inscrits au bilan au moment où une valeur économique est créée, transformée, échangée, transférée ou supprimée. En d'autres termes, un événement économique est saisi dans la période dans laquelle il a lieu.

Les actifs et les passifs sont en principe **évalués** à la valeur de marché. Si aucune valeur de marché n'est observable, il faut recourir à des méthodes d'évaluation alternatives:

- pour les valeurs patrimoniales non financières, on peut s'appuyer sur le prix d'une valeur semblable; il est aussi possible d'utiliser les coûts de production ou la valeur escomptée des revenus futurs;
- pour les valeurs patrimoniales financières et les engagements qui ne sont pas négociés sur un marché actif (emprunts par exemple), on peut se fonder sur la valeur nominale; elle correspond au montant dû le jour d'établissement du bilan, qui est égal à la somme de la valeur nominale de la dette et des intérêts courus.

En principe, les opérations sont comptabilisées *brutes*. Toutefois, il existe des situations dans lesquelles la comptabilisation nette s'applique. Par exemple, les recettes fiscales sont comptabilisées après déduction des remboursements ou les hausses et diminutions d'une catégorie déterminée de stocks font l'objet d'une saisie nette.

Relation avec les normes IPSAS

Le Manuel SFP 2014 et les normes IPSAS présentent beaucoup de points communs en ce qui concerne les principes de la présentation des comptes. Tous deux se fondent sur le principe de la comptabilité d'exercice et visent, ainsi, une présentation de la situation du patrimoine et des revenus et de la situation financière qui corresponde à la situation réelle. Cependant, ils présentent également quelques différences majeures en matière d'inscription au bilan et d'évaluation:

- Alors que les normes IPSAS prévoient que, en principe, toutes les valeurs patrimoniales et tous les engagements sont inscrits au bilan dès qu'ils remplissent les critères d'inscription (événement passé, des flux futurs sont probables et le montant peut être estimé de manière fiable), le Manuel SFP 2014 définit des exceptions dans le domaine des provisions, qui concernent avant tout les provisions conventionnelles (par exemple pour les frais liés à des actions en justice ou pour des sites contaminés) et les provisions pour les garanties financières, dont il n'autorise pas, contrairement aux normes IPSAS, l'inscription au passif. Le FMI justifie ces exceptions par l'asymétrie, c'est-à-dire par le fait qu'un actif correspondant n'est pas comptabilisé pour la contrepartie ou ne le sera qu'ultérieurement.
- Alors que le Manuel SFP 2014 prévoit en principe les prix du marché comme méthode d'évaluation, les normes IPSAS utilisent différentes méthodes d'évaluation. Selon le but dans lequel un actif ou un passif est détenu, elles peuvent prendre en compte non seulement la juste valeur correspondant aux prix du marché, mais aussi les coûts d'acquisition et les valeurs d'utilisation ou de remplacement.

5.4 Les dépenses du secteur des administrations publiques classées selon les fonctions (COFOG)

Dans le Manuel SFP 2014, la classification fonctionnelle de l'ensemble des dépenses des administrations publiques suit la nomenclature COFOG (Classification of the Functions of Government), reconnue au niveau international. Cette nomenclature subdivise les tâches des administrations publiques en dix groupes principaux (cf. tableau 14). Les dépenses pour les services généraux des administrations publiques, pour la défense, pour l'ordre et la sécurité publics, pour les affaires économiques, pour la protection de l'environnement et pour les logements et équipements collectifs sont réputées consommation collective. Celle-ci intègre des biens publics, lesquels sont mis simultanément à disposition de l'ensemble de la population ou de tous les membres d'un groupe de population. En revanche, les dépenses des administrations publiques au titre de la santé, des loisirs et du sport, de la culture, du culte, de l'enseignement et de l'éducation ainsi que de la protection sociale relèvent de la consommation individuelle, celles-ci bénéficiant de manière ciblée à des individus ou à des groupes de personnes. En sont exclus des sous-postes concernant la recherche et le

développement ou des dépenses pour l'administration générale, des réglementations, etc. et qui relèvent également de la consommation collective.

tableau 14: Manuel SFP 2014: classification fonctionnelle (COFOG)

Code SFP	Classification fonctionnelle des dépenses des administrations publiques
7	Total des dépenses des administrations publiques
701	Services généraux des administrations publiques
702	Défense
703	Ordre et sécurité publics
704	Affaires économiques
705	Protection de l'environnement
706	Logements et équipements collectifs
707	Santé
708	Loisirs, culture et culte
709	Enseignement
710	Protection sociale

La classification fonctionnelle (COFOG) est une norme à laquelle la classification utilisée par un État peut déroger plus ou moins fortement. Elle joue en général un rôle considérable dans les processus de budgétisation et de planification des finances publiques et elle doit donc être relativement souple afin de permettre de faire ressortir les groupes de dépenses en forte expansion. Il est dès lors particulièrement important de disposer d'une clé de conversion qui permette de revenir à la classification de base de la COFOG.

5.5 Mise en œuvre dans la statistique financière suisse: le modèle SFP

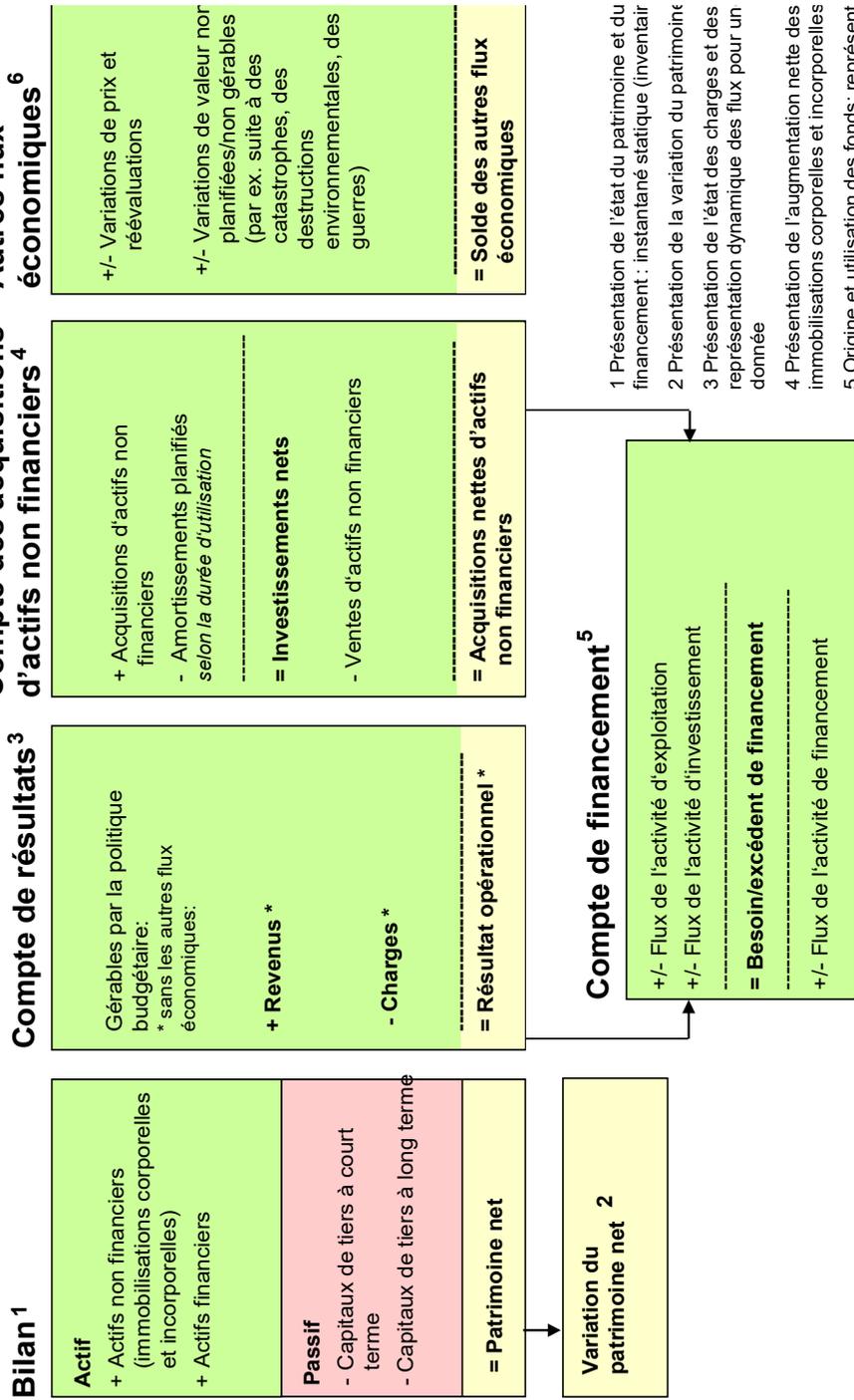
5.5.1 Aperçu

Comme déjà dit au chapitre [2.5](#), le modèle SF national sert de base à la transposition du modèle du Manuel SFP 2014 dans la statistique financière suisse. Toutes les données de la statistique financière sont d'abord converties dans le modèle SFP. Dans un deuxième temps, des traitements statistiques ponctuels sont entrepris pour garantir la conformité aux normes de la statistique financière.

L'illustration 9 montre les éléments essentiels du modèle SFP.

illustration 9: Les finances publiques selon le modèle SFP

Le modèle SFP de la statistique financière



- 1 Présentation de l'état du patrimoine et du financement : instantané statique (inventaire)
- 2 Présentation de la variation du patrimoine
- 3 Présentation de l'état des charges et des représentation dynamique des flux pour un donnée
- 4 Présentation de l'augmentation nette des immobilisations corporelles et incorporelles
- 5 Origine et utilisation des fonds : représent dynamique des flux pour une période donnée (autres flux)
- 6 Variations d'actifs et de passifs (inventaire gérables par la politique budgétaire)

5.5.2 Clés de conversion du modèle SFP

Les données des unités d'administration publique suisses existant sous forme informatique, au moins jusqu'au quatrième degré de la classification par nature, et des informations sur la classification fonctionnelle du modèle SF étant disponibles, une conversion automatique dans le modèle suisse SFP est possible. Comme dans le modèle SF, chaque montant figurant dans le modèle SFP est attribué après la conversion à un numéro de position de la *classification SFP par nature (plan comptable du Manuel SFP 2014)* et de la *classification fonctionnelle des unités d'administration publique (COFOG)*. Le modèle SFP constitue ainsi la base du stockage et de l'exploitation des données selon la méthodologie du Manuel SFP 2014.

Plusieurs aspects dont il convient de tenir compte pour respecter les diverses bases méthodologiques se reflètent dans la conversion. Des différences dans le champ d'application (*scope*) par rapport au MCH2 ou aux normes IPSAS et, partant, dans la plupart des cas, également par rapport au modèle SF ou dans les définitions des agrégats expliquent l'ampleur des différences entre les niveaux des agrégats présentés dans les deux modèles (SF et SFP) et entre les soldes et indicateurs qui en résultent (cf. chapitre suivant).

5.5.3 Différences importantes entre le modèle SFP et le modèle SF

Compte d'investissement: le modèle SFP ne connaît pas la distinction de droit des crédits entre le patrimoine financier et le patrimoine administratif appliquée en Suisse et dans le modèle SF. Par conséquent, il ne connaît pas non plus de présentation correspondant au compte d'investissement suisse. Comme il est d'usage dans la comptabilité de l'économie privée, les investissements ne sont pas comptabilisés comme dépenses mais inscrits directement aux postes du bilan par l'intermédiaire de comptes de transaction.

Contributions à des investissements: la notion économique d'investissement à laquelle recourt le modèle SFP diffère de celle du modèle SF. En particulier, les contributions à des investissements d'autres unités d'administration publique doivent être considérées non comme des investissements mais comme des dons en capital (« capital grants »). Elles n'ont donc qu'une incidence indirecte sur le résultat et ne figurent pas au bilan. Les amortissements effectués sur la durée d'utilisation de l'investissement financé ne sont pas non plus pris en considération. Les différences qui en découlent touchent principalement les cantons et les communes, qui, dans le modèle SF, inscrivent les contributions à des investissements au bilan et les amortissent. Dans le modèle SF, la Confédération amortit immédiatement les contributions à des investissements par le biais des charges de transfert, ce qui correspond aux normes IPSAS.

Amortissements et rectifications de valeur: dans le compte de résultats, les charges n'incluent que les amortissements en fonction de la durée d'utilisation d'avoirs patrimoniaux non financiers. Des amortissements non planifiés ou des rectifications de valeur consécutives à une modification des paramètres d'appréciation et tous les amortissements de créances ou

d'engagements concernant des valeurs financières ne sont pas considérés comme des amortissements dans le modèle SFP et y sont attribués aux autres flux économiques. Les « amortissements de politique budgétaire », que le modèle SF présente sur la base du MCH2, ne sont pas non plus pris en considération. Dans le modèle SFP, les amortissements se limitent donc aux amortissements selon la durée d'utilisation qui sont planifiés: les amortissements non planifiés et les amortissements supplémentaires sont attribués aux autres flux économiques.

Provisions: comme on l'a déjà mentionné au sujet de la relation avec les normes IPSAS, les provisions ne sont pas reconnues comme des engagements. Constituent une exception les provisions comptabilisées pour les travailleurs (avoirs de vacances, d'heures supplémentaires ou solde de l'horaire flexible), pour la circulation monétaire et pour l'assurance militaire, qui, selon le Manuel SFP 2014, doivent être considérées non comme des provisions mais comme des engagements.

5.5.4 Traitements statistiques dans le modèle SFP

La conversion des données de la statistique financière du modèle SF dans le modèle SFP ne permet de répondre que partiellement aux exigences des normes internationales, de sorte que des traitements statistiques complémentaires s'imposent. Ces traitements statistiques terminent le modèle SFP.

Les traitements statistiques sont justifiés essentiellement par les raisons suivantes:

- **Rectifications de la valeur de marché:** des postes du bilan, par exemple les participations inscrites au bilan à la valeur des fonds propres, les participations des cantons à la Banque nationale suisse (BNS) et les titres de créance des unités d'administration publique, sont adaptés à des valeurs de marché externes.
- **Cohérence avec les CN:**
 - les prétentions de l'État vis-à-vis de la BNS sont comptabilisées à hauteur du montant des réserves monétaires et des réserves pour distributions futures figurant au bilan de la BNS;
 - dans le Manuel SFP 2014, les dépenses de recherche et développement sont considérées comme des investissements et inscrites au bilan au titre de valeurs patrimoniales non financières;
 - les amortissements se calculent sur la base du stock de biens d'investissement aux prix d'acquisition de la période sous revue et non, comme il est d'usage dans la comptabilité financière, sur la base des coûts d'acquisition historiques;
 - les recettes fiscales par secteur économique sont ventilées pour divers types d'impôts; la clé de répartition utilisée est reprise des CN.

- **Cohérence entre les données:**

- les créances et les engagements sont ventilés entre la Suisse et l'étranger; la clé de répartition utilisée se fonde sur les comptes financiers de la BNS.
- transactions au bilan et autres flux économiques: pour les transactions relatives aux créances et aux engagements financiers, il n'est souvent pas possible de tirer directement les informations nécessaires des comptes d'État: on ne peut le faire qu'indirectement, en comparant les soldes de clôture et d'ouverture des divers postes du bilan. La différence entre les transactions comptabilisées et le solde du bilan de clôture et d'ouverture est attribuée aux autres flux économiques.

5.6 Livraison des données SFP

Le FMI exige de ses États membres qu'ils transmettent des états annuels de statistique financière établis selon le modèle comptable du Manuel SFP 2014 (compte de patrimoine, transactions courantes et autres flux économiques).

Il exige en plus des données trimestrielles pour des agrégats sélectionnés dans le cadre du SDDS Plus (*Special Data Dissemination Standard Plus*). Cette norme constitue un cadre de référence international. Elle a été développée par le FMI après la crise financière de 2008, qui a mis en évidence un besoin accru de données économiques et financières actualisées. Elle facilite les comparaisons entre les pays et permet ainsi une meilleure surveillance de l'économie mondiale et des risques systémiques. Elle vise particulièrement les pays dotés d'un secteur financier d'importance systémique. Extension de la norme SDDS appliquée jusqu'alors, la norme SDDS Plus comporte neuf catégories supplémentaires concernant les comptes nationaux, les finances publiques, le secteur financier et le commerce extérieur. La Suisse livre les données trimestrielles définies par la norme SDDS Plus depuis le 1^{er} décembre 2020.

5.7 Indicateurs financiers fondés sur le SFP

Les indicateurs internationaux de statistique financière sont présentés en majorité selon le modèle international SFP. Seul le taux d'endettement selon les critères de Maastricht est calculé selon la définition de l'UE³⁸. Les indicateurs présentés pour le secteur des administrations publiques et ses sous-secteurs (Confédération, cantons, communes et assurances sociales) portent sur cinq grandeurs issues du compte de résultats et du bilan, qui sont exprimées, selon le Manuel SFP 2010, sous la forme de ratios du PIB nominal. Ils servent en premier lieu de base pour les comparaisons internationales.

³⁸ Eurostat (2019): Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010, Part VIII, Luxembourg

5.7.1 Quote-part des recettes

La quote-part des recettes est le rapport entre les recettes et le PIB nominal.

Les recettes se composent comme suit:

Recettes (=)		
+	11	Impôts
+	12	Recettes issues des cotisations sociales
+	13	Dons («grants»)
+	14	Autres recettes

5.7.2 Quote-part fiscale

La quote-part fiscale est le rapport entre les recettes fiscales (impôts) et le PIB nominal.

Les recettes fiscales forment une part des recettes et se composent des diverses recettes fiscales (impôts) et des recettes issues des cotisations sociales (contributions aux assurances sociales publiques).

Recettes fiscales (=)		
+	11	Impôts
+	12	Recettes issues des cotisations sociales

5.7.3 Quote-part de l'État

La quote-part de l'État est le rapport entre les dépenses de l'État et le PIB nominal.

Les dépenses de l'État correspondent à la somme des charges et des acquisitions nettes d'actifs non financiers.

Dépenses de l'État (=)		
+	2	Charges
+	31	Acquisitions nettes d'actifs non financiers

Les amortissements étant exclus de la présentation ci-dessus, on peut également calculer les dépenses de l'État en additionnant les postes ci-après:

Dépenses de l'État (=)		
+	21	Rémunérations
+	22	Consommation intermédiaire (acquisition de biens et de services)
+	24	Charges d'intérêts
+	25	Subventions (à des entreprises)

+	26	Transferts publics (dépenses)
+	27	Prestations sociales
+	28	Autres charges
+	31.1	Acquisitions d'actifs non financiers
./.	31.2	Ventes d'actifs non financiers

5.7.4 Quote-part du déficit ou de l'excédent

La quote-part du déficit ou de l'excédent est le rapport entre le solde de financement et le PIB nominal.

Le solde de financement est égal au solde opérationnel diminué de l'acquisition nette d'actifs non financiers.

Solde de financement		
+	1	Solde opérationnel
./.	2	Acquisition nette d'actifs non financiers

On peut également calculer directement la quote-part du déficit ou de l'excédent à partir de la différence entre la quote-part de l'État et la quote-part des recettes.

5.7.5 Quote-part des capitaux de tiers (FMI)

La quote-part des capitaux de tiers (FMI) est le rapport entre l'endettement brut selon la définition du FMI et le PIB nominal.

L'endettement brut (FMI) englobe les postes suivants:

Endettement brut selon la définition du FMI (=)		
+	63	Engagements
./.	6305	Actions et autres participations
./-	6307	Dérivés financiers

L'endettement brut (FMI) se réfère pratiquement à tous les capitaux de tiers. Les engagements négociables doivent être inscrits au bilan à leur valeur de marché.

6. Le modèle de statistique financière d'Eurostat: le modèle SEC

Les CN de la Suisse, qui reposent sur le SEC 2010, sont des comptes de produit national et visent principalement à donner une vision réaliste de l'économie suisse et, en particulier, à déterminer la valeur ajoutée, c'est-à-dire le PIB. Le produit national est déterminé dans l'optique de la production, de l'utilisation et de la répartition. Tous les secteurs de l'économie suisse, dont le secteur des administrations publiques fait également partie, et l'étranger sont pris en considération.

6.1 La séquence des comptes des CN

Dans les comptes nationaux, les agrégats sont présentés en une séquence de comptes, aussi bien pour l'économie dans son ensemble que pour les secteurs pris individuellement, dont le secteur des administrations publiques. Cette séquence de comptes débute toujours par le compte de production, dont le solde représente la valeur ajoutée. Les soldes des comptes de production, de distribution et d'utilisation du produit national représentent le solde d'ouverture du compte suivant de la séquence. La séquence relative au secteur des administrations publiques se compose des comptes suivants:

tableau 15: Séquence des comptes des CN pour le secteur des administrations publiques

Séquence complète des comptes pour le secteur des administrations publiques	
I	Compte de production
II	Comptes de distribution et d'utilisation du revenu
II.1.1	Compte d'exploitation
II.1.2	Compte d'affectation des revenus primaires
II.2	Compte de distribution secondaire du revenu
II.3	Compte de redistribution du revenu en nature
II.4.1	Compte d'utilisation du revenu disponible
II.4.2	Compte d'utilisation du revenu disponible ajusté
III	Comptes d'accumulation
III.1.1	Compte des variations de la valeur nette dues à l'épargne et aux transferts en capital
III.1.2	Compte des acquisitions d'actifs non financiers
III.2	Compte financier
III.3.1	Compte des autres changements de volume d'actifs
III.3.2	Compte de réévaluation
IV	Comptes de patrimoine
IV.1	Compte de patrimoine d'ouverture
IV.2	Compte des variations du patrimoine
IV.3	Compte de patrimoine de clôture

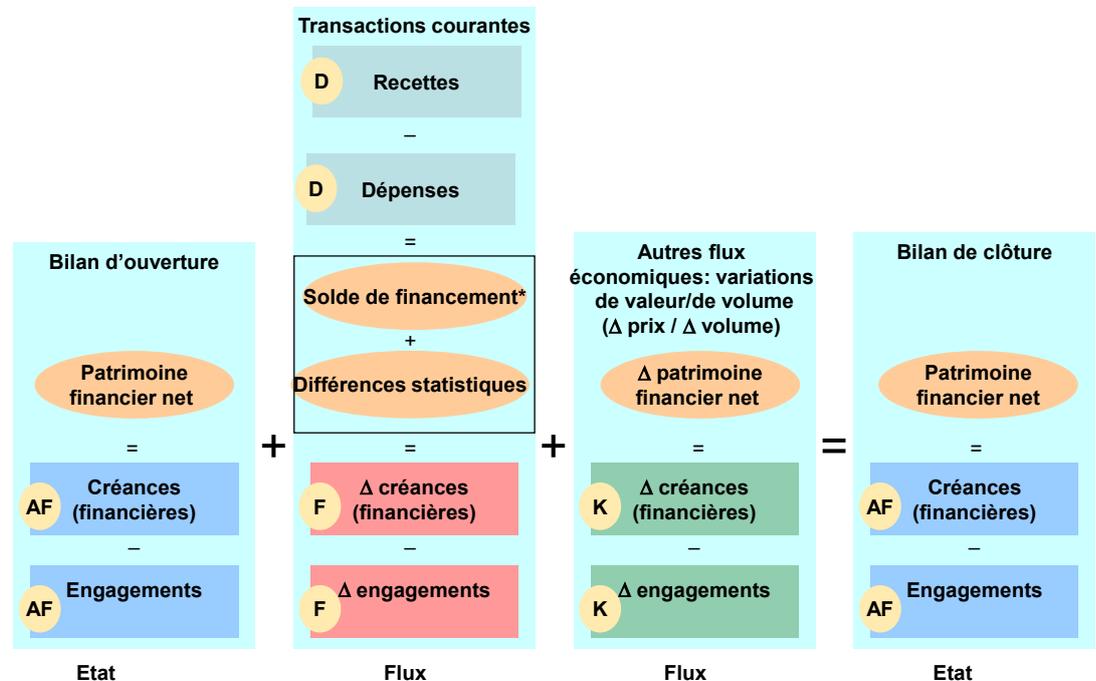
6.2 Mise en œuvre dans la statistique financière suisse: le modèle SFP

Dans les analyses de statistique financière et les analyses économiques, on préfère souvent présenter les résultats relatifs au secteur des administrations publiques sous la forme de séries temporelles, de sorte que les agrégats des CN selon le SEC 2010 peuvent, à l'instar du modèle SFP, également être présentés comme une suite d'états et de flux (cf. illustration 10).

Dans le cadre de la statistique financière, cette présentation est désignée par « modèle SEC » et elle a la structure ci-après:

illustration 10: Le modèle SEC de la statistique financière

Le modèle SEC de la statistique financière



*Solde de financement (= Δ patrimoine financier net) selon SEC95 ou EDP (y c. compensation pour swaps et autres compensations)

Comme le montre l'illustration 10, cette présentation privilégie non les revenus et les charges, mais les recettes et les dépenses. L'accent mis sur le solde de financement, c'est-à-dire les recettes diminuées des dépenses, est étroitement lié à la situation d'endettement de l'État – abstraction faite des autres flux économiques. Dans la même perspective, le bilan amputé des valeurs patrimoniales non financières ne présente que les créances et les engagements. Cette partie de la présentation des comptes est désignée dans les CN par le « compte financier ».

Les états, les transactions et les autres flux économiques relatifs aux créances et aux engagements sont saisis dans le compte de financement au sens du modèle SEC. Dans la pratique des CN et de la statistique financière, le solde de financement qui en résulte n'est toutefois jamais égal au solde de financement qui résulte des transactions non financières, c'est-à-dire des recettes et des dépenses: ils ne sont identiques qu'en théorie. C'est pourquoi des divergences peuvent faire l'objet d'une présentation séparée en tant que différence statistique.

6.3 Différences importantes entre le modèle SEC et le modèle SFP

Le SEC 2010 et le Manuel SFP 2014 reposant sur les bases méthodologiques du SNA 2008, ils utilisent tous deux les mêmes règles d'évaluation et de délimitation et ils imposent donc des exigences très similaires. Comme leur optique et leur but d'analyse ne sont pas identiques, ils se distinguent notamment par leur manière de présenter leurs résultats concernant le secteur des administrations publiques et le degré de détail affiché.

On peut également observer une autre différence dans la consolidation. Dans le modèle SFP, les transactions entre les unités d'administration publique sont intégralement consolidées alors que, dans les CN, elles ne le sont que partiellement. Dans les CN, les achats et les fournitures de consommations intermédiaires entre les administrations publiques ne sont pas consolidés. En Suisse, il s'agit principalement des indemnités présentées dans le modèle SF.

La consolidation partielle des CN entraîne, par rapport au modèle SFP, une augmentation de même montant des dépenses et des recettes de l'État. La quote-part du déficit ou de l'excédent n'est pas affectée mais, en revanche, la quote-part de l'État est plus élevée. La quote-part fiscale n'est pas concernée, les impôts et les cotisations aux assurances sociales n'étant pas consolidés.

6.4 Le taux d'endettement selon les critères de Maastricht

Le taux d'endettement selon les critères de Maastricht est le rapport entre la dette brute selon les critères de Maastricht et le PIB nominal.

La dette brute selon Maastricht se compose des postes suivants du Manuel SFP:

tableau 16: Dette selon les critères de Maastricht

Dette brute selon les critères de Maastricht (codes GFS)		
	6302	Numéraire et dépôts
	6303	Titres de créance
	6304	Crédits

La dette selon les critères de Maastricht correspond à l'endettement brut à la valeur nominale. Dans la définition de Maastricht, la dette englobe le numéraire, les dépôts, les titres de créance et les crédits. Elle n'inclut pas, notamment, les engagements sous forme de droits de participation, les prétentions vis-à-vis des assurances et des caisses de pensions, les instruments financiers dérivés et d'autres engagements (crédits commerciaux, passifs transitoires). Elle est donc définie de façon nettement plus étroite que la dette brute selon le FMI, qui intègre plus ou moins la totalité des capitaux de tiers et qui est donc plus étendue.

7. Prochaine mise à jour

Le présent ouvrage méthodologique sera, si nécessaire, mis à jour lors de la prochaine « Benchmark Revision 2024 » entre l'OFS, la BNS et l'AFF.

Les thèmes de cette révision sont actuellement encore en discussion.

8. Glossaire de termes sélectionnés

Terme	Définition
Acquisitions nettes d'actifs non financiers	Dans le modèle SFP, les acquisitions nettes d'actifs non financiers correspondent aux acquisitions d'actifs non financiers après déduction des ventes d'actifs non financiers et des amortissements d'immobilisations.
Actifs non financiers	Les actifs non financiers (modèle SFP) comprennent toutes les valeurs patrimoniales produites (immobilisations, stocks et objets de valeur), non produites (terrains) et incorporelles (logiciels, brevets et autres droits d'utilisation).
Charges	Une charge est une évaluation monétaire des biens ou des prestations de service consommés au cours d'une période comptable. Dans le modèle SFP sont par ailleurs pris en compte, outre les dépenses avec incidences financières, les amortissements économiques planifiés. Dans le modèle SF viennent encore s'ajouter tous les postes sans incidences financières (amortissements, réévaluations et attributions à des financements spéciaux).
Compte de financement	Le compte de financement sert à évaluer le besoin total de financement résultant de la différence entre les dépenses et les recettes. Il présente ainsi pour un exercice donné tous les processus de paiement découlant directement de l'exécution des tâches.
Consolidation	On entend par consolidation le regroupement et la mise au net des comptes respectifs de plusieurs unités dans un compte global (clôture des comptes consolidés). Pour établir les résultats consolidés, les opérations entre les unités consolidées sont éliminées.

Dépenses	Une dépense est l'utilisation du patrimoine financier (modèle SF) ou des actifs financiers (modèle SFP) dans le but de réaliser des tâches publiques. Elle nécessite une base légale et un crédit.
Dépenses du secteur des administrations publiques	Les dépenses du secteur des administrations publiques sont les dépenses des unités d'administration publique pour des marchandises et des services qui sont mis à disposition du public, par exemple pour l'infrastructure mais aussi pour la prévoyance vieillesse.
Modèle SF	Le modèle SF de la statistique financière est utilisé afin de garantir la comparabilité des finances des unités d'administration publique au niveau national. Il repose sur la recommandation émise en 2008 par les directeurs cantonaux des finances en faveur d'un «modèle comptable harmonisé des cantons et des communes» (MCH2), ainsi que sur certains éléments du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC).
Modèle SFP	Le modèle SFP de la statistique financière est utilisé afin de garantir la comparabilité des finances des administrations publiques au niveau international. Il se fonde sur les normes en matière de statistique des finances établies par le Fonds monétaire international (Manuel de statistiques de finances publiques 2014), qui sont compatibles avec le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010).
Patrimoine administratif	Le patrimoine administratif (modèle SF) regroupe les actifs qui servent directement à accomplir les tâches publiques et qui ne peuvent être cédés sans compromettre cet accomplissement. Les modèles internationaux ne distinguent pas le patrimoine financier du patrimoine administratif.

Patrimoine financier	Dans le modèle SF, le patrimoine financier comprend les actifs qui peuvent être vendus sans entraver l'exécution des tâches publiques.
Patrimoine net	Dans le modèle SFP, le patrimoine net correspond au passif du bilan diminué des capitaux de tiers.
Quote-part de l'État	Liée à la quote-part fiscale, qui indique les moyens financiers disponibles, la quote-part de l'État exprime le rapport entre l'ensemble des dépenses du secteur des administrations publiques et le PIB nominal. Elle prend en considération les dépenses totales dans tous les secteurs.
Quote-part des recettes	La quote-part des recettes indique le montant total des recettes dans le modèle SFP par rapport au PIB nominal. En plus des impôts et des contributions aux assurances sociales, la quote-part des recettes comprend également les recettes non-fiscales comme les taxes, les loyers, les dividendes ou encore les revenus issus de la vente de biens et de services ou la production pour utilisation propre dans le domaine de la recherche et du développement.
Quote-part du déficit ou de l'excédent	La quote-part du déficit ou de l'excédent du secteur des administrations publiques ou de ses sous-secteurs correspond au solde de financement selon le modèle SFP en % du PIB nominal.
Quote-part fiscale	La quote-part fiscale représente l'ensemble des revenus fiscaux du secteur des administrations publiques (impôts et cotisations aux assurances sociales) par rapport au PIB nominal.
Recettes	Une recette est un paiement de tiers qui accroît le patrimoine ou augmente les actifs financiers.

Revenus	Par revenus, on entend, dans le modèle SFP, l'augmentation totale de valeur durant une période déterminée. Dans le modèle SF, s'y ajoutent tous les postes sans incidences financières (reprises de valeur et prélèvements sur des financements spéciaux).
Secteur des administrations publiques	Le secteur économique des administrations publiques se compose des sous-secteurs consolidés de la Confédération, des cantons, des communes ainsi que des assurances sociales publiques.
Sectorisation	Dans les CN et dans la statistique financière, les unités de décision économique sont réparties sur divers secteurs institutionnels. Cette délimitation est désignée sous le titre de sectorisation.
Solde de financement	Dans le modèle SFP, le solde de financement correspond à la différence entre le solde opérationnel et les acquisitions nettes d'actifs non financiers. Globalement, il représente la différence entre les recettes et les dépenses du secteur des administrations publiques.
Solde opérationnel	Le solde opérationnel correspond à l'écart entre les revenus et les charges.
Taux d'endettement	<p>Il existe deux taux d'endettement différents:</p> <p>La <i>quote-part des capitaux de tiers</i> (FMI) représente le rapport entre la dette brute selon la définition du FMI et le PIB nominal. La dette brute prend en compte l'ensemble des engagements, à l'exception des produits financiers dérivés, des actions et des autres participations. Les engagements négociables doivent être inscrits au bilan à leur valeur de marché.</p> <p>Le <i>taux d'endettement selon les critères de Maastricht</i> exprime le rapport entre la dette brute selon les critères de Maastricht et le PIB nominal. L'endettement utilisé pour cet indicateur englobe les instruments financiers ci-</p>

	<p>après figurant au passif du compte de patrimoine dans le modèle SFP: le numéraire, les dépôts, les titres de créance et les crédits. Toutefois, selon la définition de Maastricht, ceux-ci sont évalués non pas à leur valeur de marché, mais à leur valeur nominale.</p>
Unité d'administration publique	<p>Les comptes consolidés d'une unité d'administration publique, corrigés au niveau des imputations internes, sont composés de ses propres comptes (administration générale) ainsi que des comptes spéciaux de toutes les unités institutionnelles à consolider soumises au contrôle des pouvoirs exécutif et législatif de cette unité d'administration publique. Les unités à consolider sont celles qui financent moins de 50 % de leurs coûts de production par des recettes ou des émoluments. Si les comptes consolidés d'une administration publique incluent des unités contrôlées par l'État qui s'autofinancent majoritairement par des recettes ou des émoluments, celles-ci en sont exclues. Ces unités sont considérées comme des producteurs marchands publics ou des entreprises publiques. La délimitation du secteur des administrations publiques est décrite de manière plus détaillée dans le document «Objet de la statistique financière»³⁹. Celui-ci contient une liste des unités prises en compte dans la statistique financière ou exclues de celle-ci.</p>

³⁹ [Objet de la statistique financière 2018 \(XLS, 60 Ko, 07.09.2020\) \(admin.ch\)](#)

9. Bibliographie

Eurostat (2010): Manual on Government Debt and Deficit – Implementation of ESA95, édition 2010, Eurostat, Luxembourg.

FMI (2014): Manuel de statistiques de finances publiques (Manuel SFP 2014), 2^e éd., Fonds monétaire international, Washington DC, USA.

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances – CDF, éd. (2008): Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes: manuel MCH2, Soleure.

Stalder, K. / Röhrs, S. (2005): Prüfung der erforderlichen Rechtsgrundlagen für die Harmonisierung der Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte und des öffentlichen Sektors im weiteren Sinne. Rechtsgutachten zu Handen der EFV. Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht der Universität St. Gallen, Saint-Gall, Suisse.

ONU et al. (2013): Système de comptabilité nationale 2008. Banque mondiale, Commission européenne, Fonds monétaire international, Organisation de coopération et de développement économique, Organisation des Nations Unies. New York 2013.