



Note technique

Modifications du modèle SFP de la statistique financière au 7 septembre 2017

1 Introduction

La section Statistique financière de l'Administration fédérale des finances (AFF) publie depuis le 24 septembre 2015 les données et indicateurs conformes aux lignes directrices en la matière (Manuel SFP 2014¹) du Fonds monétaire international (FMI). Le passage au Manuel SFP 2014 marque la fin de la première étape de l'harmonisation méthodologique avec le système des comptes nationaux² établi par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Avec la publication du 7 septembre 2017, il a été possible d'harmoniser les données figurant jusqu'ici dans le modèle SFP (transactions non financières et postes du compte de patrimoine) avec celles du système des comptes nationaux. L'objectif de publier des indicateurs économiques uniformes pour les finances publiques est donc atteint. Seules les transactions financières sur les créances et les engagements, qui n'étaient pas publiées jusqu'à présent dans le modèle SFP, ne sont pas encore harmonisées.

Les futures publications du modèle SFP de la statistique financière feront l'objet des révisions suivantes:

- Révisions régulières
 - Fin août ou début septembre, les chiffres provisoires de l'année écoulée seront publiés et les chiffres des deux années précédentes seront révisés.
 - Fin février ou début mars de l'année suivante, les chiffres seront actualisés car les données complètes des cantons pour l'avant-dernier exercice seront alors disponibles.
- Révisions complètes
 - L'expérience montre que des modifications des bases méthodologiques (par ex. nouveautés dans les ouvrages de référence de la statistique financière comme le Manuel SFP ou le SCN, modifications des données de base) ont lieu tous les cinq à dix ans. Dans ces cas, toutes les séries chronologiques sont révisées.

Suite à la dernière révision, les différences entre le modèle SFP de la statistique financière et le système des comptes nationaux de la Suisse pour le secteur des administrations publiques concernent uniquement les optiques différentes choisies pour la présentation des résultats et le périmètre de consolidation. Tandis que le modèle SFP présente les finances publiques dans l'optique de l'analyse et de la politique fiscales, les comptes nationaux mettent l'accent sur la production (la création de valeur ajoutée).

Dans le modèle SFP, il y a consolidation globale de toutes les transactions effectuées entre les administrations publiques, alors que dans le système des comptes nationaux, on procède à une consolidation partielle. Les achats et fournitures de consommations intermédiaires entre les administrations publiques ne sont pas consolidés dans les comptes nationaux. En Suisse, il s'agit principalement des indemnités présentées dans le modèle SF³ de la statistique financière.

La consolidation partielle effectuée dans le système des comptes nationaux a pour effet de faire augmenter du même montant, soit d'un peu plus de 3 % en moyenne, les dépenses et les recettes publiques. Cela n'a aucune incidence sur les quotes-parts du déficit ou de l'excédent, mais la quote-part de l'État est alors surévaluée (de 1 % du PIB nominal en moyenne). La quote-part fiscale n'est pas

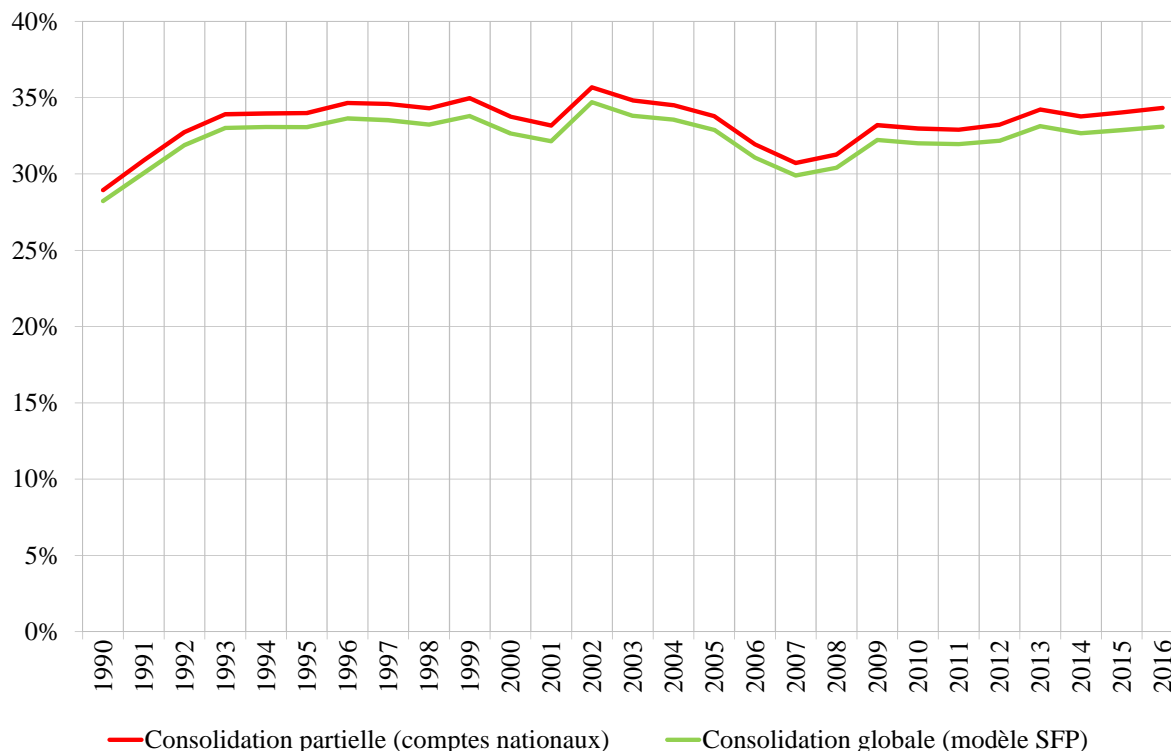
¹ Manuel de statistiques de finances publiques 2014 (<https://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/>)

² Les comptes nationaux de la Suisse s'appuient sur le Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010), qui est compatible avec le Manuel SFP 2014. Aussi bien le SEC 2010 que le Manuel SFP 2014 se basent sur les comptes nationaux normalisés, c'est-à-dire le Système de comptabilité nationale SCN 2008 (System of National Accounts, SNA 2008) des organisations internationales (ONU, OCDE, FMI, Banque mondiale, Commission européenne).

³ Le modèle SF présente les chiffres de la statistique financière selon les normes nationales du Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2) de 2008. Il sert de base statistique au modèle international SFP.

affectée, étant donné que les impôts et les contributions aux assurances sociales publiques ne sont pas consolidés.

Graphique 1: Secteur des administrations publiques, quote-part de l'État en % du PIB, effets de la consolidation partielle



2 Principales conséquences de la dernière révision

2.1 Informations générales

Nouvelle saisie des données de la Confédération pour 2007

La Confédération a adopté en 2007 le nouveau modèle comptable (NMC), qui se base sur les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS⁴). Depuis l'introduction du NMC, les comptes de la Confédération sont établis suivant des critères de gestion d'entreprise. L'adoption de nouvelles normes comptables peut entraîner certaines ruptures dans les séries chronologiques des comptes concernés.

Dans la statistique financière, les données relatives à la Confédération n'ont été saisies selon le NMC qu'à partir de 2008. Pour l'année 2007, la saisie a encore eu lieu selon les anciennes normes comptables, qui ont été en vigueur jusqu'en 2006. Cependant, l'année 2008 a été une année particulière pour les comptes de la Confédération, notamment à cause de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). En 2008, il peut donc y avoir de nettes ruptures de séries chronologiques dans les groupes de tâches concernés (ex.: la responsabilité des routes nationales est passée des cantons à la Confédération). Afin que les changements souhaités

⁴ Les normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) sont des normes comptables applicables aux administrations publiques selon les recommandations du Conseil des normes comptables internationales du secteur public (<https://www.ipsasb.org/>).

sur le plan politique et les ruptures de séries qu'ils entraînent n'interfèrent pas avec d'éventuelles ruptures liées à l'introduction du NMC, la section Statistique financière a, lors de la dernière révision, effectué une nouvelle saisie des données de l'exercice comptable 2007 de la Confédération selon le NMC.

Bilans des communes 1990-2007

Lors de la dernière révision, on a procédé à une extrapolation des bilans des communes pour les années 1990 à 2007. C'est pourquoi le modèle SFP de la statistique financière présente désormais aussi les postes du compte de patrimoine des communes et du secteur des administrations publiques à partir de 1990. Avant la révision, ces séries chronologiques n'étaient publiées qu'à partir de 2008.

Extrapolations et projections concernant l'année écoulée

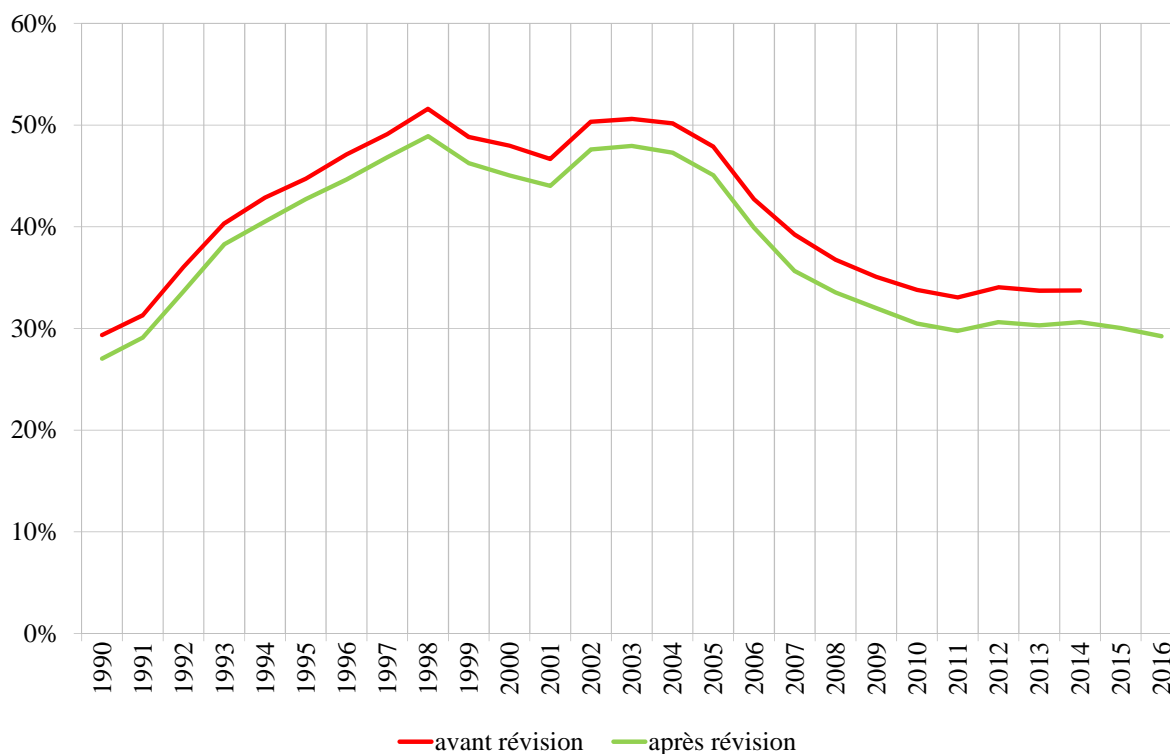
Dans le modèle national SF, les données concernant l'année écoulée (en l'occurrence 2016) ne sont disponibles que 14 mois après la fin de l'année pour les cantons et 20 mois après la fin de l'année pour les communes. La dernière révision permet de publier dans le modèle international SFP de premières données sur l'année écoulée 8 mois seulement après la fin de l'année. Pour 2016, ces données se basent sur les comptes (Confédération, assurances sociales), les données comptables déjà disponibles (cantons) et les projections effectuées à l'aide d'indicateurs (communes).

2.2 Postes du compte de patrimoine (états)

Dette brute selon les critères de Maastricht

Avant la révision, la section Statistique financière publiait, sur la base des critères de Maastricht, les chiffres de la dette brute selon la définition du MCH2 des cantons et des communes. Ces chiffres sont calculés dans le modèle national SF de la statistique financière. Avec la dernière révision, la dette brute est calculée directement dans le modèle international SFP de la statistique financière selon la définition de Maastricht. Comme la définition du MCH2 comprend quelques postes de plus que celle de Maastricht (notamment les acomptes et les crédits commerciaux), le taux d'endettement brut diminue, après la révision, de 2,8 % du PIB en moyenne.

Graphique 2: Secteur des administrations publiques, dette brute, en % du PIB, sur la base des critères de Maastricht (avant révision), et dette selon la définition de Maastricht (après révision)



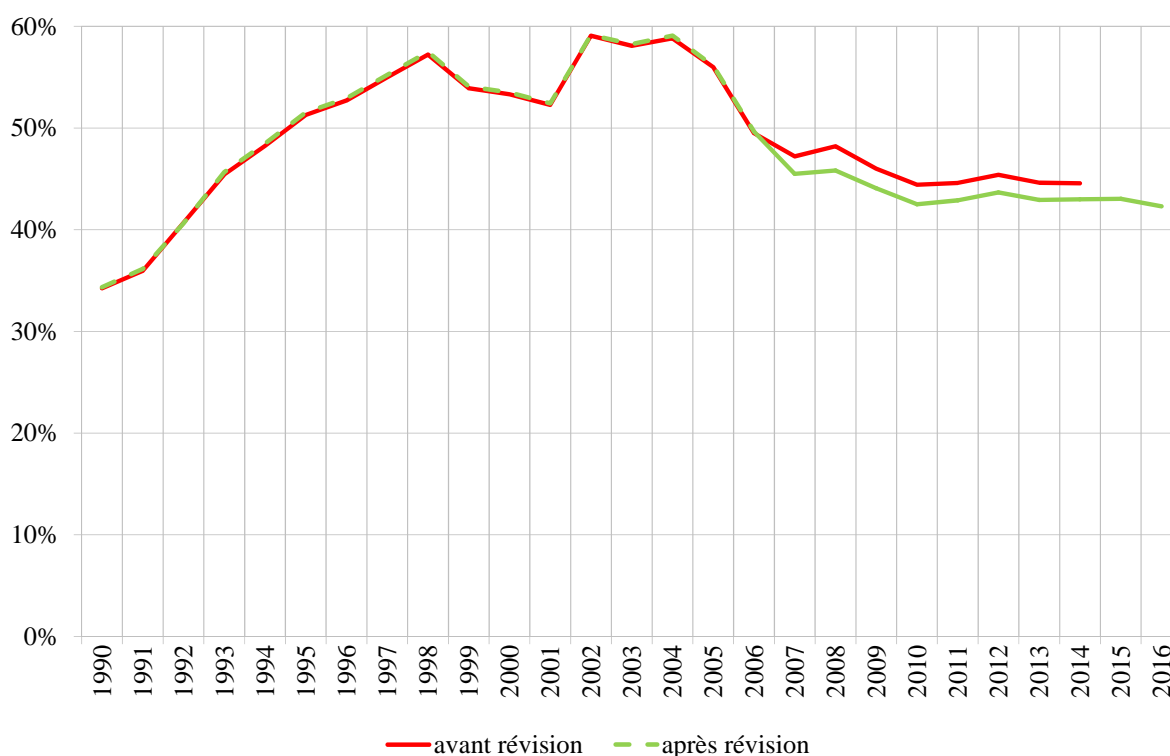
Provisions

Les prescriptions comptables de la Confédération (NMC) et des cantons et communes (MCH2) se basent ou s'appuient sur les normes IPSAS. Les normes IPSAS sont des normes comptables applicables aux administrations publiques et fondées sur des principes d'économie d'entreprise. La comptabilité d'exercice (*accrual accounting*) et l'évaluation correcte des actifs et des passifs permettent de donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats (*true and fair view*).

Les principes sur lesquels reposent les normes IPSAS sont compatibles avec les normes de statistique financière du Manuel SFP 2014 et du SEC 2010. C'est pourquoi la statistique financière a repris jusqu'à présent les provisions⁵ constituées par les administrations publiques selon les normes IPSAS dans le compte de patrimoine du modèle SFP. Les provisions sont des opérations unilatérales sans contrepartie. Or, dans le système des comptes nationaux, chaque engagement doit avoir pour contrepartie une créance équivalente, et inversement. Étant donné que, dans le cas des provisions constituées unilatéralement par les administrations publiques, il n'y a pas de créances équivalentes en contrepartie, les provisions ne sont plus reprises dans le compte de patrimoine du modèle SFP dans le cadre de la dernière révision. Cela signifie également que les flux financiers liés aux provisions (apports et prélèvements) ne sont plus comptabilisés comme des transactions dans le modèle SFP.

Ce changement de pratique entraîne notamment une diminution de la quote-part des capitaux de tiers (taux d'endettement selon le FMI) de 1,8 % du PIB en moyenne à partir de 2007, qui s'explique en grande partie par la non-prise en compte d'une provision constituée par la Confédération au titre de l'impôt anticipé. Depuis l'introduction du NMC en 2007, cette provision figure dans le compte d'État de la Confédération.

Graphique 3: Secteur des administrations publiques, quote-part des capitaux de tiers (taux d'endettement selon le FMI), en % du PIB



⁵ Ces provisions concernent des engagements résultant d'événements passés dont la probabilité de survenance est élevée et l'ampleur prévisible. Il ne s'agit donc pas de provisions constituées uniquement selon le principe de précaution.

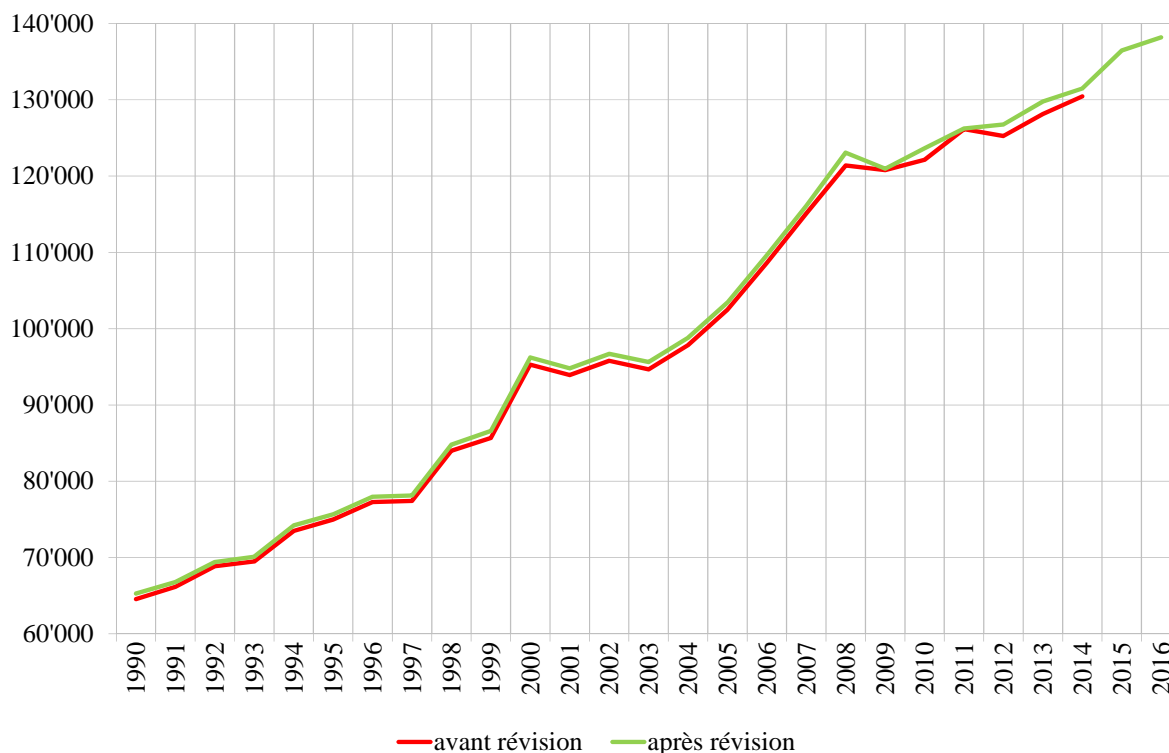
2.3 Transactions (flux financiers) du compte de résultats et du compte des immobilisations

Revenus fiscaux

Les revenus fiscaux augmentent en moyenne de 0,9 % par rapport à ceux d'avant la révision. Après l'achèvement de la première étape de l'harmonisation avec les comptes nationaux, le 24 septembre 2015, l'AFF a repris l'ancienne procédure appliquée aux comptes nationaux en ce qui concerne les droits de mutation et de timbre des cantons et des communes. Cette procédure se fondait sur une estimation des parts des droits de mutation qui sont considérées comme des taxes et non comme des impôts. Elle a été corrigée lors de la dernière révision, car la plupart des droits de mutation sont effectivement des impôts et non des taxes. Ce changement de pratique entraîne un transfert entre les *Autres recettes non fiscales* (poste SFP 14) et les *Impôts* (poste SFP 11).

L'évolution des revenus fiscaux à partir de 2007 est due au changement de pratique exposé plus haut concernant les provisions: ainsi, les apports à la provision pour l'impôt anticipé et les prélèvements sur cette provision ne sont plus comptabilisés comme des revenus fiscaux.

Graphique 4: Secteur des administrations publiques, revenus fiscaux avant et après révision, en millions de francs

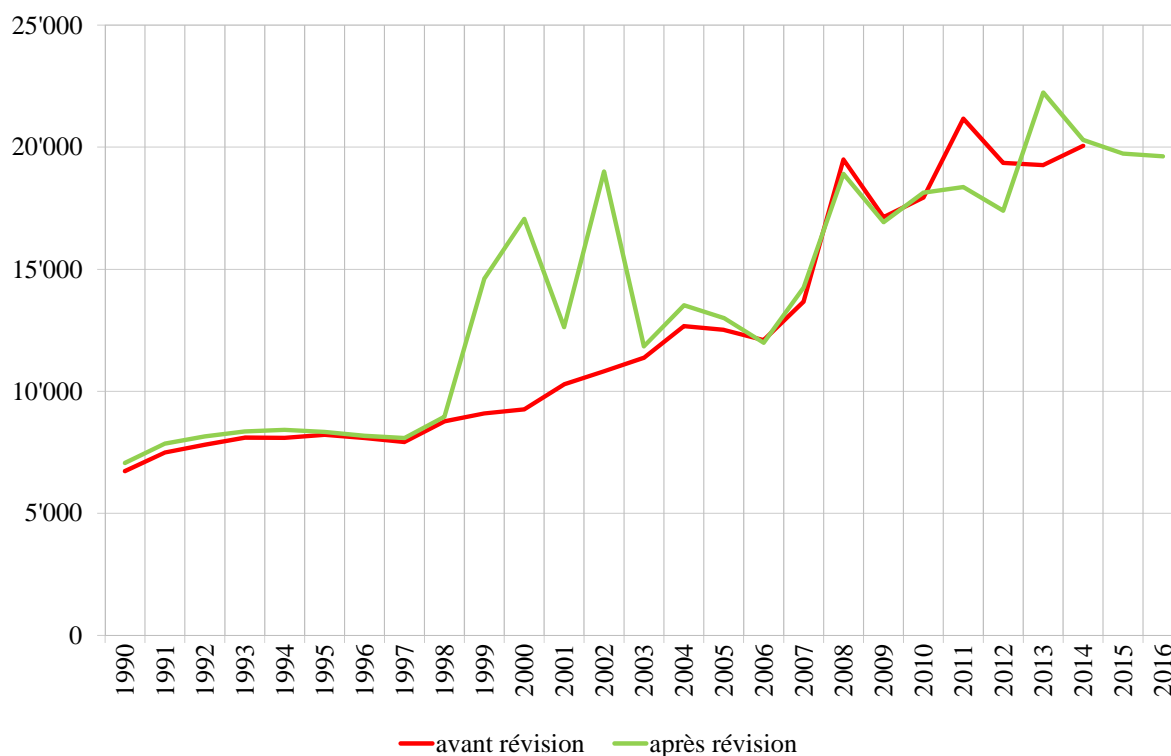


Apports de capital à des caisses de pensions publiques déficitaires

Avant l'introduction du NMC en 2007, les mesures de recapitalisation prises par la Confédération en faveur de caisses de pensions publiques étaient comptabilisées principalement dans le bilan. Ces apports de capital ne figuraient pas dans l'ancien compte financier de la Confédération, qui constituait la base de la statistique financière et, par conséquent, du modèle national SF. Le modèle national SF servant à son tour de base au modèle international SFP, ces apports de capital ne figuraient pas non plus dans le modèle international SFP. Lors de la dernière révision, les apports de capital de la Confédération à des caisses de pensions publiques déficitaires ont été déterminés dans la mesure du possible à l'aide du bilan et du compte de résultats (très peu détaillé), et repris dans le modèle SFP.

Le graphique 5 représente les variations des *Autres charges* (poste SFP 28). Les variations enregistrées entre 1990 et 2006 s'expliquent essentiellement par l'actualisation des données concernant les apports de capital à des caisses de pensions déficitaires.

Graphique 5: Secteur des administrations publiques, autres charges (y compris apports de capital à des caisses de pensions), en millions de francs



Dans les cantons et les communes, la comptabilité d'exercice était déjà la norme avant l'introduction du MCH2⁶. La recapitalisation de caisses de pensions publiques a généralement lieu au moyen d'une provision constituée en faveur de la caisse de pensions concernée dès que la nécessité d'une recapitalisation est reconnue et que le montant de l'engagement correspondant peut être estimé. Les comptes de résultats indiquent les apports ou prélèvements liés à cette provision, qui sont saisis dans le modèle SF en tant que flux financiers destinés à la recapitalisation de la caisse de pensions. Ces apports ou prélèvements constituent, pour la plupart, des flux financiers purement comptables. Les flux financiers effectifs entre une administration publique et la caisse de pensions ne figurent souvent pas dans les comptes de résultats.

La constitution d'une provision étant une opération unilatérale effectuée par une administration publique sans contrepartie, les états et les flux qui y sont liés ne figurent pas comme des créances dans le bilan de la contrepartie désignée, c'est-à-dire la caisse de pensions publique déficitaire, ou comme des apports de capital dans son compte de résultats. En règle générale, les apports de capital apparaissent dans les comptes des caisses de pensions lorsque le flux financier a effectivement lieu. C'est pourquoi, à partir de la dernière révision, ce ne sont plus les comptes des cantons et des communes, et par conséquent le modèle SF, qui constituent la source des états et des flux liés à la recapitalisation des caisses de pensions déficitaires. Désormais, dans le modèle SFP, la statistique financière se fonde sur les données de la statistique des caisses de pensions de l'OFS (version destinée au système des comptes nationaux) pour représenter les engagements et les apports de capital des cantons et des communes destinés à la recapitalisation de caisses de pensions.

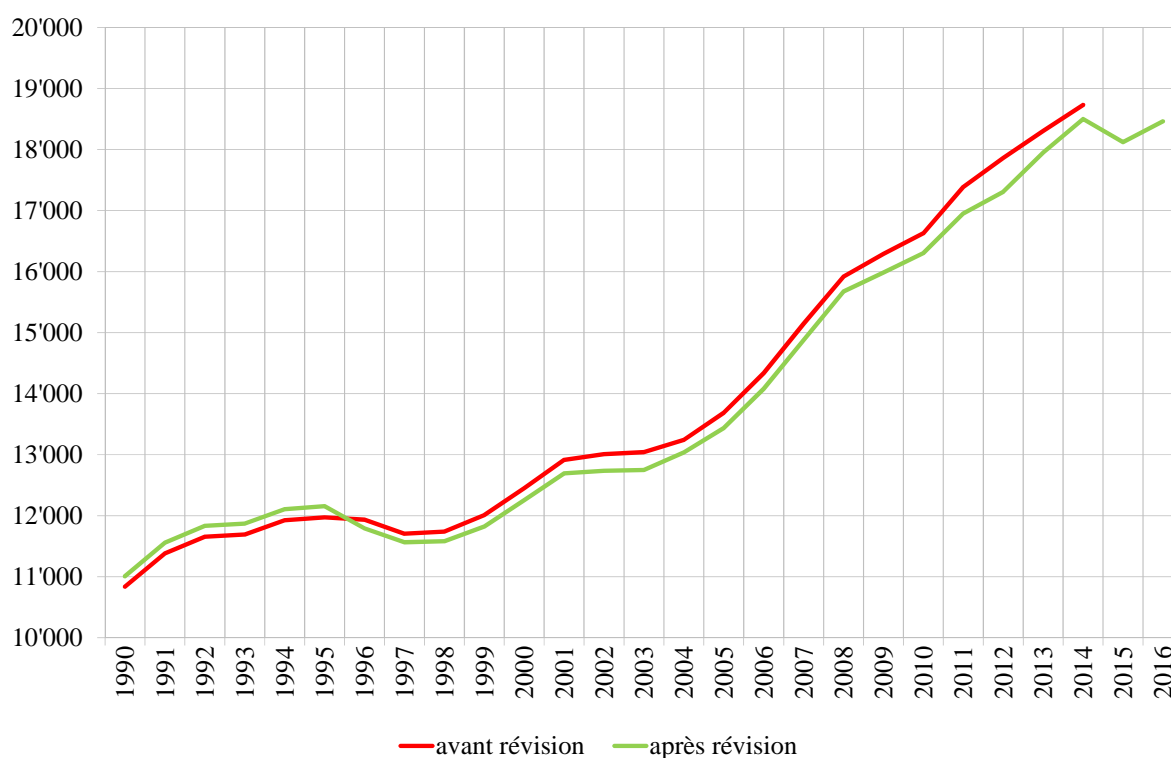
⁶ Le Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes MCH2 de 1981 avait déjà introduit dans les années 1980 des normes d'économie d'entreprise telles que le principe du fait générateur dans les comptes des administrations publiques.

Consommation de capital fixe (amortissements)

Outre les états et les flux liés à la recapitalisation des caisses de pensions publiques déficitaires par les cantons et les communes, d'autres données sont reprises de sources externes et non pas des comptes des administrations publiques représentés dans le modèle SF. Il s'agit notamment des données concernant la *consommation de capital fixe* (poste SFP 23), c'est-à-dire les amortissements du stock de capital⁷ des administrations publiques. La statistique financière reprend dans le modèle SFP les amortissements calculés par l'OFS selon la méthode de l'inventaire permanent en lieu et place des amortissements présentés dans le modèle national SF.

En raison de la dernière révision, la plupart des séries chronologiques externes calculées par l'OFS et intégrées dans le modèle SFP de la statistique financière ont été révisées par l'OFS pour toute la période considérée. Il en va de même pour les amortissements représentés sur le graphique 6.

Graphique 6: Secteur des administrations publiques, consommation de capital fixe (amortissements), en millions de francs



Les séries chronologiques externes qui sont intégrées dans le modèle SFP à la place des informations issues des comptes des administrations publiques et saisies dans le modèle SF entraînent des variations de certains indicateurs importants du secteur des administrations publiques, tels la quote-part de l'excédent ou du déficit ou la quote-part de l'État. Précisons toutefois que la plupart des données externes reprises dans le modèle SFP de la statistique financière ne servent qu'à affiner les informations de base contenues dans le modèle national SF et n'ont donc aucune incidence sur les indicateurs calculés pour le secteur des administrations publiques.

⁷ On entend par stock de capital le stock d'actifs non financiers (bâtiments, routes, biens meubles, etc.). Les actifs financiers tels que les prêts et les participations n'en font pas partie.