



Note technique

Modifications des modèles suisse et international de la statistique financière (modèles SF et SFP) au 28 septembre 2020

1. Introduction

La section Statistique financière de l'Administration fédérale des finances 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 nationaux (SCN²) établi par l'Office fédéral de la statistique. 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. La révision de 2020 permet désormais d'accorder les transactions financières sur les créances et les engagements ainsi que les autres flux économiques (AFE³) avec le SCN et de publier les données en la matière dans le modèle SFP. Dans les cas justifiés, les modifications portent sur toutes les séries chronologiques depuis 1990.

Avec la nouvelle révision, les différences entre le modèle SFP de la statistique financière et le SCN 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).

2. Principales modifications apportées par la nouvelle révision du modèle SFP

Redevance générale pour la radio et la télévision

Jusqu'en 2018, la redevance perçue était liée à la possession d'un appareil de réception de programmes radio et télévision. La redevance Billag n'était prélevée qu'auprès des ménages possédant de façon avérée un appareil de réception. Le SCN considérait que cette redevance constituait une dépense de consommation des ménages ou une prestation préalable d'une entreprise, et ne concernait pas le secteur des administrations publiques. À la suite de la révision de la loi sur la radio et la télévision (LRTV), la redevance liée à la possession d'un appareil de réception a été remplacée, au 1^{er} janvier 2019, par une *redevance générale pour la radio et la télévision*. Selon la définition fournie par le MGDD⁴, la nouvelle redevance de réception doit être comptabilisée en tant qu'impôt (poste SFP

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 En ce qui concerne les opérations portant sur des postes du bilan, le Manuel SFP 2014 établit une distinction entre les transactions financières et non financières et les autres flux économiques (AFE). Alors que les transactions sont planifiables sur le plan budgétaire et fournissent les indicateurs déterminants pour l'analyse des finances, les flux imprévisibles et donc non planifiables d'un point de vue budgétaire sont comptabilisés séparément en tant qu'«autres flux économiques». Ces derniers permettent d'expliquer les variations du patrimoine net d'une période à une autre.

⁴ Manual on Government Deficit and Debt (Manuel pour le déficit public et la dette publique, 2019 [version actuelle]), 1.2.4.7., §145.

114523) devant être acquitté par les ménages et les entreprises. Les recettes de cet impôt sont encaissées par la Confédération, qui les reverse aux fournisseurs de programmes radio et télévision. C'est pourquoi ces versements doivent également être comptabilisés en tant que subventions (poste SFP 2521). Cette opération comptable, qui n'a quasiment aucune incidence sur le résultat, porte sur un montant annuel d'environ 1 milliard de francs. Compte tenu d'une clarification apportée en 2016 par Eurostat au MGDD, il s'est avéré, en outre, que l'ancienne redevance Billag devait aussi être considérée comme un impôt, car les propriétaires d'un appareil de réception n'avaient pas la possibilité d'en être exonérés (*opting-out*)⁵. C'est pourquoi la redevance Billag est, elle aussi, comptabilisée rétroactivement en tant qu'impôt et subvention (postes SFP 114523 et 2521).

Revenus issus d'enchères (de licences de téléphonie mobile, etc.)

Avant 2017, la Confédération comptabilisait, au moment de l'afflux des fonds et en tant que revenus extraordinaire (dans l'optique du frein à l'endettement), les revenus provenant de la mise aux enchères des fréquences de téléphonie mobile, y compris lorsque ces revenus concernaient des concessions sur plusieurs années. Depuis l'exercice 2017, ils font l'objet, dans les rapports financiers de la Confédération, d'une régularisation par exercice pour toute la durée d'attribution des concessions de radiocommunication. Ce nouveau mode de comptabilisation est conforme à la note d'orientation 2016 modifiant le MGDD («Eurostat Guidance Note Amending the MGDD 2016»), publiée par Eurostat le 27 mars 2017 et selon laquelle de tels revenus doivent être pris en compte en tant que loyers durant l'ensemble de la période considérée (poste SFP 1415). C'est pourquoi les revenus issus d'enchères de fréquences de téléphonie mobile sont comptabilisés rétroactivement sous ce poste et régularisés par exercice. Cette opération concerne également les revenus d'enchères comparables (Wireless Local Loop et licences UMTS).

Vignette autoroutière et redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP)

Les recettes issues de la vignette autoroutière et de la RPLP seront désormais comptabilisées non plus à titre d'impôts («Autres impôts sur la production» et «Autres impôts courants»; poste SFP 11452), mais à celui de «Paiements au titre de la production non marchande» (poste SFP 1423). Ce changement se justifie par le fait que, dans le cas des impôts, le SEC 2010 ne prévoit pas de revenus provenant de l'étranger, alors que les revenus de la vignette autoroutière et de la RPLP proviennent en partie de l'étranger. En outre, un impôt ne donne pas lieu à une contre-prestation concrète.

Comptabilisation selon la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP)

La comptabilisation selon la CFAP⁶ a été partiellement modifiée. Ainsi, le mode de saisie des amortissements correspond désormais à celui de la méthode 6 du manuel sur la CFAP d'Eurostat⁷. D'autres modifications concernent les dépenses de R&D: celles-ci seront non plus comptabilisées sous le seul poste 01.4 Recherche fondamentale, mais réparties entre plusieurs autres postes⁸.

Movetia

La Fondation suisse pour la promotion des échanges et de la mobilité (FPEM), qui exerce ses activités d'exploitation opérationnelle sous le nom de Movetia⁹, est classée, depuis l'année comptable 2017,

⁵ Manual on Government Deficit and Debt, 2019 (version actuelle) 1.2.4.7., §148.

⁶ Classification of the functions of government (COFOG). Mise au point dans sa version actuelle en 1999 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et publiée à titre de classification standard par la division de statistique des Nations unies, cette classification sert de base aux activités statistiques des administrations publiques.

⁷ Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics - Classification of the Functions of Government (COFOG) — édition 2019.

⁸ 02.4 R-D concernant la défense, 03.5 R-D concernant l'ordre et la sécurité publics, 04.8 R-D concernant les affaires économiques, 05.5 R-D dans le domaine de la protection de l'environnement, 06.5 R-D dans le domaine du logement et des équipements collectifs, 07.5 R-D dans le domaine de la santé, 08.5 R-D dans le domaine des loisirs, de la culture et du culte, 09.7 R-D dans le domaine de l'enseignement, 10.8 R-D dans le domaine de la protection sociale.

⁹ Movetia a été créée en mars 2016 par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation, l'Office fédéral de la culture, l'Office fédéral des assurances sociales et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique. Elle a pour tâche de promouvoir, en Suisse, en Europe et dans le monde, l'échange et la mobilité dans la formation et la formation continue, dans le contexte aussi bien scolaire qu'extrascolaire. Elle joue le rôle de plateforme de médiation de contacts et d'informations pour toutes les questions liées aux échanges et à la mobilité et sensibilise la société, les milieux

parmi les *comptes spéciaux de la Confédération* en vertu des critères de sectorisation du SEC 2010. Elle constitue une unité institutionnelle, soit un producteur non marchand, contrôlée par la Confédération. Avec des charges totales de quelque 38 millions en 2018, cette nouvelle unité consolidée n'exerce toutefois qu'une influence négligeable sur le sous-secteur «Confédération».

Autres modifications

La nouvelle révision a permis de procéder à plusieurs autres *modifications portant sur la répartition des postes du SEC 2010*, qui se répercutent sur certains postes du bilan. Des *corrections* ont également dû être apportées en raison d'incohérences entre des données apparues dans le cadre de la révision. De plus amples informations à ce sujet figurent au chapitre 3.

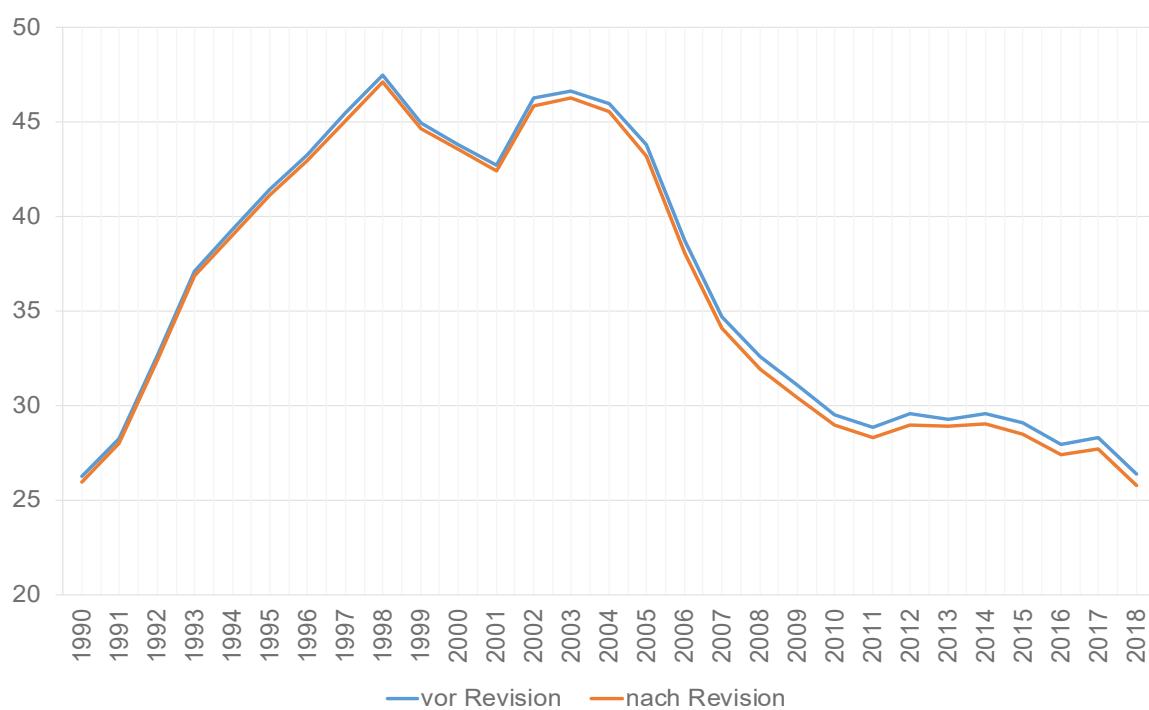
3. Principales conséquences de la nouvelle révision du modèle SFP¹⁰

3.1. Postes du compte de patrimoine (états)

Dette brute selon les critères de Maastricht

Selon le SEC 2010, les dépôts en espèces, les comptes de dépôt comportant des valeurs patrimoniales confisquées et divers autres engagements courants constituent non pas des «Crédits commerciaux et avances» (poste SFP 6304), mais des «Autres comptes à recevoir/à payer, à l'exclusion des crédits commerciaux et avances» (poste SFP 63082). Comme ces derniers ne sont pas compris dans la dette brute selon la définition de Maastricht, le taux d'endettement brut diminue, en moyenne, de 0,44 point de pourcentage (depuis 1990), presque exclusivement en raison de cette correction. Il s'établit ainsi à 25,8% en 2018 (contre 26,4% avant la correction).

Illustration 1: Secteur des administrations publiques, taux d'endettement selon Maastricht, % du PIB



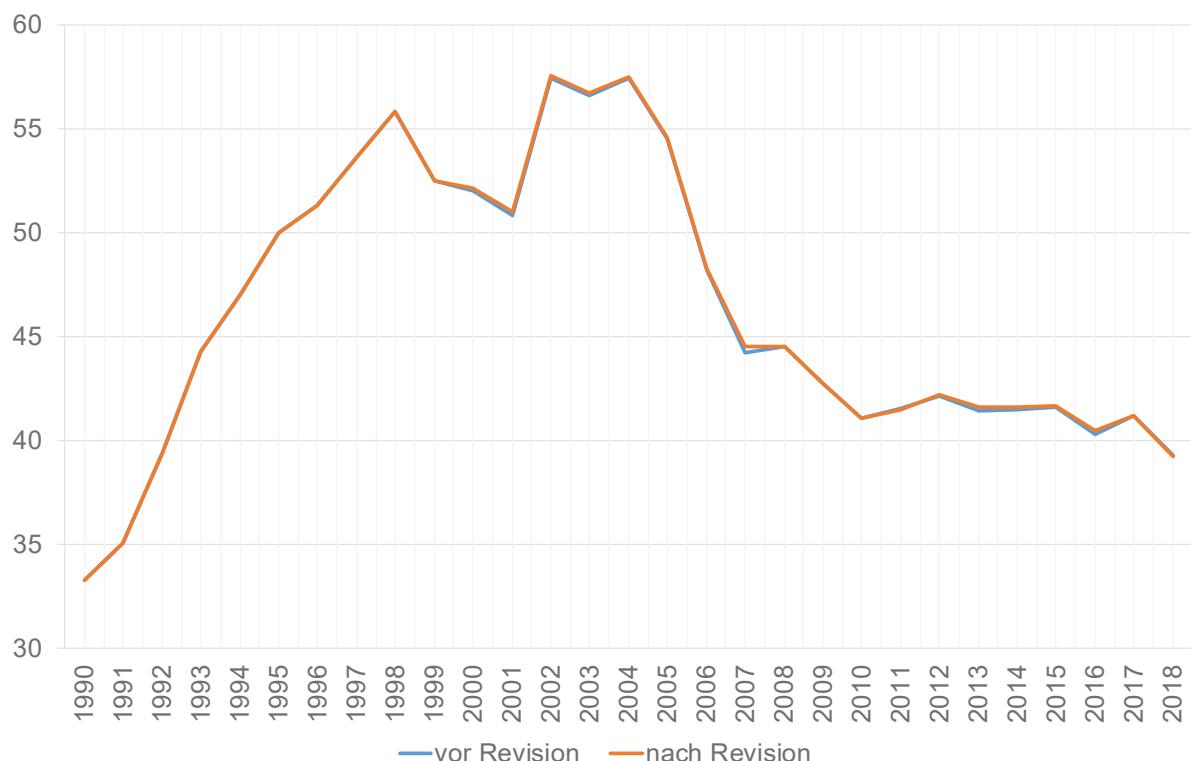
politiques et les médias à l'importance de ce thème. Elle se charge, par ailleurs, de la gestion des programmes d'échanges et de mobilité, en Suisse et à l'échelle internationale.

¹⁰ Pour des raisons de comparabilité, toutes les quotes-parts indiquées dans les graphiques suivants (avant et après révision) ont été calculées en utilisant le PIB nominal actuel courant selon la révision 2020 (publiée par l'OFS le 28.09.2020).

Taux d'endettement selon le FMI (quote-part des capitaux de tiers)

Contrairement à sa définition selon Maastricht, le taux d'endettement brut selon le FMI inclut le poste «Autres comptes à recevoir/à payer, à l'exclusion des crédits commerciaux et avances». C'est pourquoi il n'a subi quasiment aucune modification, à l'exception de quelques corrections peu importantes de montants effectuées dans le cadre de la révision.

Illustration 2: Secteur des administrations publiques, quote-part des capitaux de tiers selon le FMI, en % du PIB



Actifs financiers

Selon le SEC 2010, le compte du bilan «Réévaluation de prêts du patrimoine administratif» ne doit pas être considéré comme un poste de déduction d'actifs financiers, car les annulations unilatérales de dette constituent des écritures comptables internes du créancier et ne peuvent donc pas être ajoutées au bilan, à moins que cette opération n'ait été décidée d'entente avec le débiteur. Tel n'est pas le cas pour les prêts du patrimoine administratif de la Confédération. La non-prise en compte de ces abandons de créances se traduit par une hausse correspondante des actifs financiers (poste SFP 6204). En 2018, cette hausse s'est élevée à 2,22 milliards de francs. Les années précédentes, elle avait parfois même dépassé les 10 milliards. Ces écarts s'expliquent par le fait que, avant l'introduction des normes IPSAS de présentation des comptes pour les instruments financiers dans le cadre du compte 2017, des abandons de créances nettement plus importants avaient été effectués pour les prêts du patrimoine administratif.

Actifs non financiers

Jusqu'ici, toutes les routes nationales en construction qui étaient portées à l'actif de l'Office fédéral des routes (OFROU), du fonds d'infrastructure (FI, jusqu'à fin 2017) et du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA, depuis 2018) étaient prises en considération dans les chiffres (poste SFP 61113). On a toutefois constaté, dans le cadre des travaux menés au cours de la nouvelle révision, que le transfert dans le FORTA (autrefois dans le FI) des routes nationales en construction ne

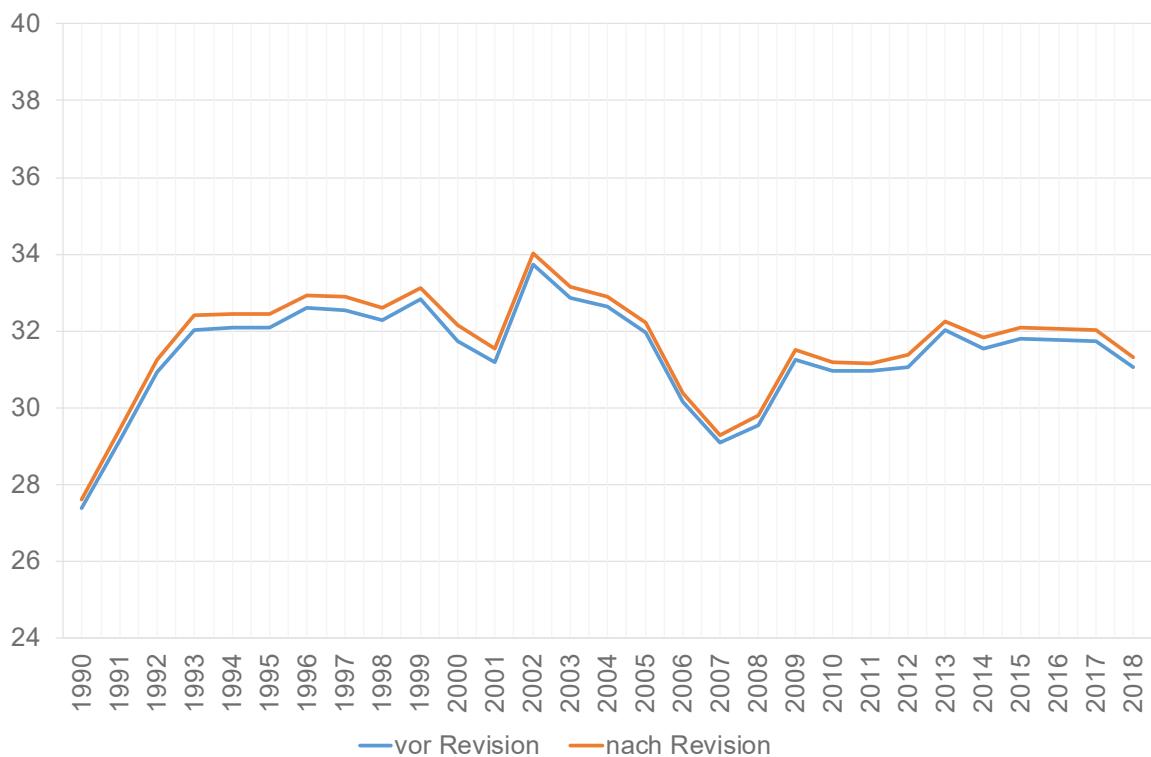
s'accompagnait pas de la décomptabilisation correspondante saisie par l'OFROU des valeurs comptables relatives aux routes nationales en construction. Par conséquent, ces dernières étaient comptabilisées à double. Cette erreur a été corrigée et, désormais, seule la valeur inscrite à l'OFROU est prise en considération. Suite à cette correction, le poste des actifs non financiers (immobilisations en cours) diminue. En 2018, cette diminution s'est élevée à 6,65 milliards.

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

Quote-part de l'État

La légère progression de 0,29 point de pourcentage de la quote-part de l'État (depuis 1990) est essentiellement due à la comptabilisation en tant que subventions des contributions prévues par la LRTV en faveur des stations de radio et de télévision (voir le chap. 2). En 2018, la progression équivalait à un montant de quelque 1,32 milliard de francs.

Illustration 3: Secteur des administrations publiques, quote-part de l'État en % du PIB

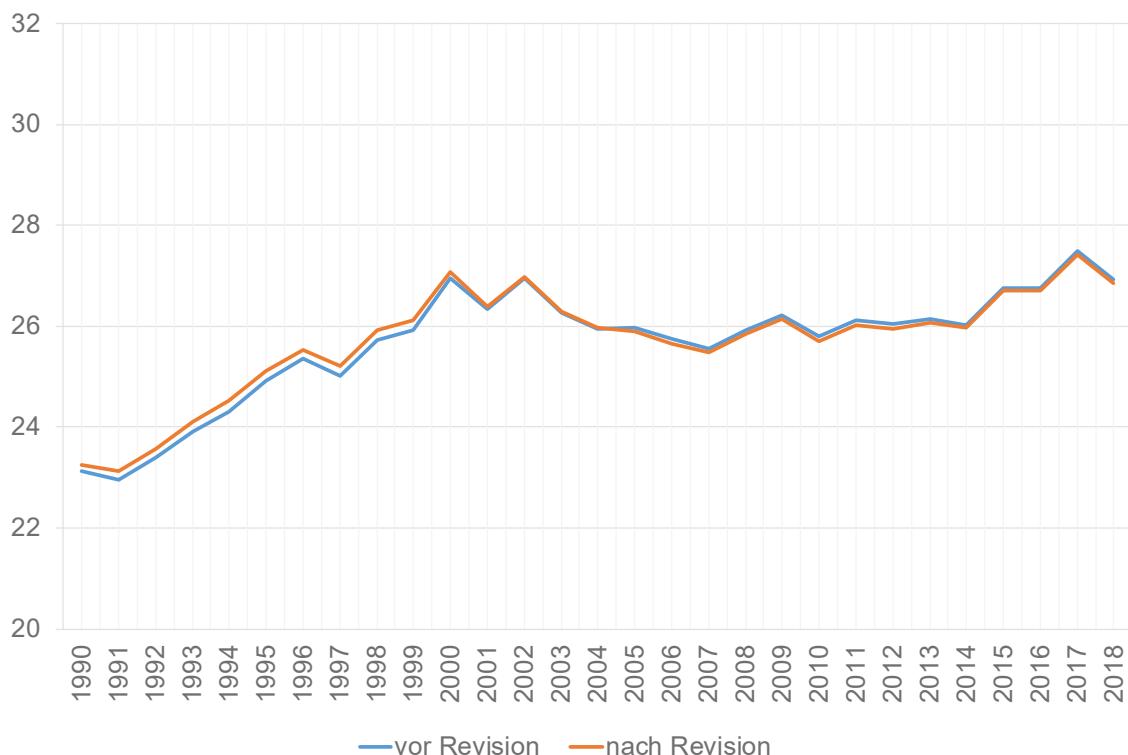


Quote-part fiscale

La révision se traduit par une légère hausse de la quote-part fiscale en moyenne depuis 1990 (+ 0,03 point de pourcentage). Cette hausse est liée à deux nouveautés comptables aux effets divergents, qui se compensent en majeure partie mutuellement (voir aussi le chap. 2): d'un côté, les recettes issues de la vente de la vignette autoroutière et de la RPLP sont comptabilisées non plus en tant que recettes fiscales, mais en tant que produit de la vente de biens et services. De l'autre, les redevances de radio et de télévision sont désormais considérées comme des impôts. Toutefois, l'une ou l'autre de ces nouveautés comptables est susceptible de déployer davantage d'effets que l'autre en fonction de

la période considérée. Entre 1990 et 2004, les recettes provenant des redevances de radio et de télévision sont supérieures aux recettes de la vignette autoroutière et de la RPLP, ce qui a pour effet d'augmenter la quote-part fiscale de 0,14 point de pourcentage en moyenne, alors que l'effet inverse se produit au cours des années 2005 à 2018 (la quote-part fiscale régresse de - 0,08 point de pourcentage).

Illustration 4: Secteur des administrations publiques, quote-part fiscale en % du PIB



Autres revenus

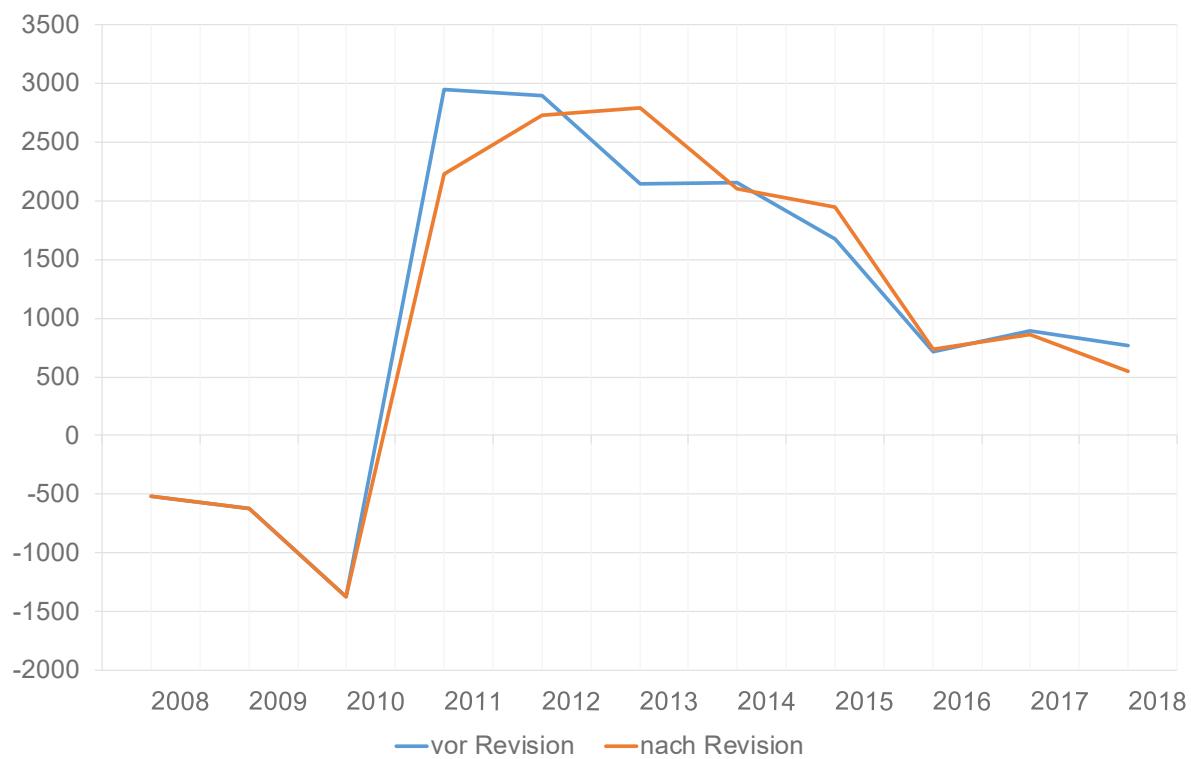
Les recettes issues de la vente de la vignette autoroutière et de la RPLP étant désormais comptabilisées avec les autres revenus, ce poste enregistre une progression proportionnelle à la diminution du poste des recettes fiscales liée à ce changement comptable. En outre, la comptabilisation par exercice des recettes issues de l'octroi de licences de téléphonie mobile engendre également une hausse des autres revenus. En 2018, cette hausse équivalait à un montant total de quelque 2,14 milliards de francs.

4. Principales conséquences de la révision du modèle SF

Depuis l'exercice 2008, le modèle national SF s'appuie sur le Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2). Les données datant d'avant 2008 étaient collectées suivant le modèle précédent (MCH1), ce qui signifie qu'elles étaient moins détaillées que celles qui sont saisies suivant le MCH2.

Dans le secteur des assurances sociales, les gains (pertes) liés aux instruments financiers réalisés (non réalisés) depuis le compte 2011, saisis sur un compte ad hoc, n'ont eu une influence que sur le solde du compte de résultats. La révision a permis de fournir les nouvelles informations requises pour saisir rétroactivement dans deux comptes distincts de charges et de revenus les résultats réalisés et non réalisés. Cette distinction a pour conséquence de faire apparaître également au *compte de financement* les gains (pertes) réalisés. Le graphique suivant indique les conséquences de ces modifications comptables sur le solde de financement des assurances sociales:

Illustration 5: Secteur des assurances sociales, solde de financement en millions de francs



Par ailleurs, la Fondation Movetia est désormais considérée, depuis l'exercice 2017, comme un compte spécial de la Confédération également dans le modèle national de la statistique financière. En revanche, le nouveau mode de comptabilisation des dépôts en espèces, des comptes de dépôt et des autres engagements courants en tant qu'«Autres comptes à recevoir/à payer, à l'exclusion des crédits commerciaux et avances» n'a pas d'influence sur le taux d'endettement brut selon la définition du modèle MCH2 utilisé par le modèle SF (voir le chap. 3.1).