



Rapport succinct sur la statistique financière

Date: 25.04.2019

Évolution des finances publiques: premiers résultats 2017 et projections 2018-2019

Table des matières

Rapport succinct sur la statistique financière	1
1. Clôture consolidée des comptes des administrations publiques	2
2. Indicateurs de statistique financière selon les directives internationales	5
3. Annexe	9
3.1. Remarques sur la méthode suivie	9
3.2. Glossaire des indicateurs utilisés en statistique financière	15

Le présent rapport présente les résultats des comptes consolidés du secteur économique des administrations publiques (Confédération, cantons, communes et assurances sociales publiques). Il comprend les résultats provisoires de la statistique financière de la Confédération, des cantons et des assurances sociales publiques pour l'année 2017 ainsi que des extrapolations pour les communes. Il fournit, en outre, des prévisions pour les années 2018 et 2019 pour tous les sous-secteurs des administrations publiques¹.

Sur la base des résultats des comptes consolidés, qui sont présentés selon le Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2), l'Administration fédérale des finances (AFF) détermine également des indicateurs de statistique financière conformément aux directives du Fonds monétaire international (FMI). Ceux-ci sont calculés selon l'ouvrage de référence «Manuel de statistiques de finances publiques» (Manuel SFP 2014).

Les résultats les plus récents de la statistique financière sont brièvement exposés ci-après. Les bases méthodologiques sont référencées en annexe. Des notes techniques relatives aux nouveautés et modifications apportées ainsi qu'aux séries chronologiques globales et aux données détaillées sur les différents sous-secteurs des administrations publiques sont disponibles

¹ Également publiées, les prévisions relatives aux années 2020 à 2022 du plan financier de la législature ne sont toutefois pas commentées dans le présent rapport.

sur Internet². Le rapport annuel complet «Statistique financière 2017 de la Suisse» sera publié fin octobre 2019.

1. Clôture consolidée des comptes des administrations publiques

Pour la statistique financière considérée sous l'angle national, les clôtures des comptes des administrations publiques ont une structure uniforme basée sur le modèle comptable harmonisé MCH2 pour les cantons et les communes. Cette présentation permet de comparer les administrations publiques en Suisse. Le tableau 1 montre les résultats des comptes de financement des années 2013 à 2019. Le *solde de financement ordinaire* correspond au solde des recettes et dépenses ordinaires; le *solde de financement* comprend, en outre, les opérations extraordinaires et correspond ainsi au résultat total du compte de financement. De ce fait, il est préférable de décrire les aspects conjoncturels en se fondant sur le solde de financement ordinaire. La répartition entre effets ordinaires ou extraordinaires est la même que celle qui est effectuée dans les comptes de la Confédération, des cantons et des communes, conformément aux réglementations respectives de chaque collectivité. Les contributions destinées à la recapitalisation des caisses de pensions constituent une exception, car elles sont toutes comptabilisées, pour des raisons de comparabilité en particulier des dépenses de personnel, en tant que postes extraordinaires.

D'un montant de 5,4 milliards en 2017, le **solde de financement ordinaire** des administrations publiques s'est nettement amélioré par rapport à l'année précédente. Ce résultat réjouissant est dû, avant tout, à l'excédent élevé obtenu par la Confédération (3,7 mrd, y c. les comptes spéciaux et les unités administratives décentralisées) et, dans une moindre mesure, à ceux des cantons (1,2 mrd) et des assurances sociales (0,9 mrd). Les recettes ordinaires de la Confédération ont nettement progressé par rapport à l'année précédente, essentiellement en raison de recettes supplémentaires provenant de l'impôt anticipé. Les dépenses, en revanche, ont connu une hausse bien moins marquée. Elles ont augmenté en particulier dans les domaines de la formation (pour les EPF, le Fonds national suisse et les programmes de recherche européens), des finances et impôts (part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct et de l'impôt anticipé) et de la sécurité sociale (prestations de la Confédération en faveur de l'AVS).

En 2017, les cantons ont enregistré, pour la deuxième fois consécutive, un résultat ordinaire de plus de 1 milliard. Les recettes ordinaires ont progressé principalement en raison d'une augmentation des recettes fiscales provenant des personnes physiques. En outre, les cantons ont profité des recettes fédérales élevées issues de l'impôt anticipé et du bénéfice distribué par la BNS, d'un montant 1,7 fois plus élevé que le montant ordinaire. Les dépenses ont connu une augmentation comparable à celle des recettes, en particulier dans les domaines de la santé, de la sécurité sociale et de la formation. La hausse des dépenses de la santé a été marquée en particulier par le transfert des bâtiments hospitaliers à la société exploitante concernée dans les cantons de Soleure et de Saint-Gall.

Le solde de financement ordinaire 2017 des communes devrait être négatif pour la sixième année consécutive (- 0,4 mrd), les dépenses s'étant accrues davantage que les recettes. En légère amélioration par rapport à l'année précédente, le compte de financement ordinaire 2017 des assurances sociales se solde par un excédent de 0,9 milliard. Alors que les résultats ordinaires de l'assurance-invalidité (AI) et de l'assurance-chômage (AC) sont restés positifs, l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) enregistre un déficit pour la deuxième année consécutive.

Selon les prévisions actuelles pour les années 2018 et 2019, le solde de financement ordinaire des administrations publiques devrait être très élevé (7,3 et 5,8 mrd). Ce résultat positif devrait

² <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzstatistik/uebersicht-staatsfinanzen.html>

avant tout provenir de la Confédération, mais aussi des cantons et des assurances sociales, alors que les communes devraient enregistrer un léger déficit.

Selon le compte de la Confédération, les recettes ordinaires 2018 ont à nouveau progressé par rapport à l'année précédente, essentiellement en raison de recettes supplémentaires provenant de l'impôt fédéral direct³. Les recettes issues de l'impôt anticipé ont également contribué à l'évolution positive des recettes totales, en se maintenant au niveau élevé atteint en 2017. Par rapport à l'année précédente, les dépenses ordinaires de la Confédération n'ont, pour leur part, que faiblement augmenté. Compte tenu des comptes spéciaux et des unités administratives décentralisées, qui ont obtenu des excédents importants en particulier en raison du fonds d'infrastructure ferroviaire et du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, le résultat ordinaire 2018 de la Confédération a atteint environ 4,6 milliards. En 2019, la Confédération devrait enregistrer un excédent ordinaire de quelque 2,8 milliards.

Tableau 1: Clôture des comptes 2013-2019, en millions de francs

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Administrations publiques	Recettes	205'913	206'496	214'478	215'638	221'756	227'038	230'529
	Dépenses	204'649	207'411	213'005	212'866	216'152	219'816	224'868
	Solde de financement	1'265	-915	1'474	2'772	5'603	7'222	5'661
	<i>Solde de financement ordinaire</i>	1'518	685	4'347	2'979	5'380	7'266	5'765
Confédération (1)	Recettes	67'045	64'944	69'251	69'367	72'777	74'102	74'506
	Dépenses	64'575	64'749	66'545	67'495	68'878	69'430	71'720
	Solde de financement	2'470	194	2'706	1'872	3'899	4'672	2'786
	<i>Solde de financement ordinaire</i>	1'414	-18	2'212	1'394	3'721	4'582	2'786
Cantons	Recettes	81'312	82'782	86'046	87'279	89'329	91'915	94'338
	Dépenses	83'222	85'167	88'537	86'743	88'143	90'006	92'413
	Solde de financement	-1'910	-2'385	-2'490	536	1'186	1'909	1'924
	<i>Solde de financement ordinaire</i>	-826	-661	764	1'117	1'174	2'052	2'028
Communes	Recettes	44'504	45'444	46'832	47'390	48'377	49'390	50'497
	Dépenses	45'945	46'325	47'249	47'736	48'746	49'462	50'582
	Solde de financement	-1'442	-881	-417	-346	-370	-72	-85
	<i>Solde de financement ordinaire</i>	-1'215	-792	-305	-240	-404	-80	-85
Assurances sociales	Recettes	60'814	61'958	62'281	62'670	63'495	63'572	64'544
	Dépenses	58'668	59'802	60'605	61'960	62'607	62'859	63'509
	Solde de financement	2'146	2'156	1'676	710	888	713	1'035
	<i>Solde de financement ordinaire</i>	2'146	2'156	1'676	710	888	713	1'035

¹ Y compris les comptes spéciaux et les unités administratives décentralisées

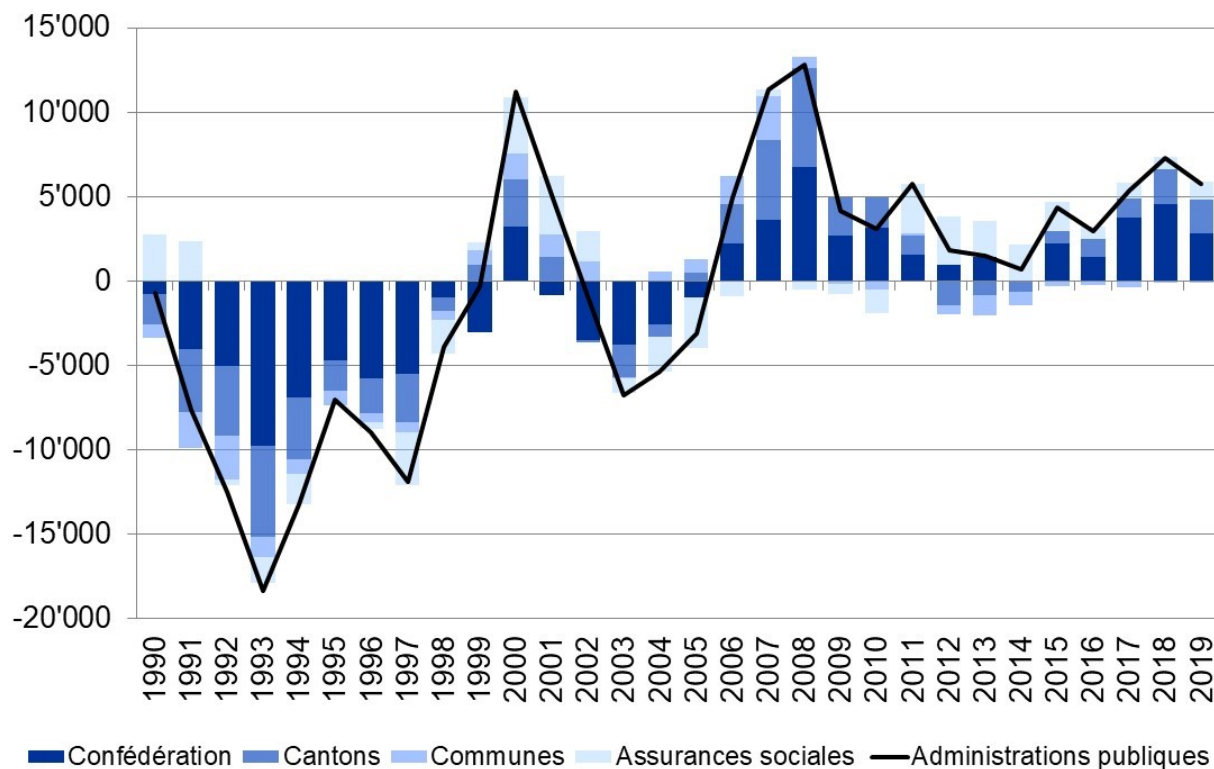
Ombre: extrapolations et projections

Sur la base des données disponibles pour les cantons, un excédent ordinaire de 2,1 milliards se profile pour l'exercice 2018, compte tenu d'une hausse des recettes nettement plus forte que celle des dépenses. Les cantons ont non seulement vu leurs recettes fiscales progresser, mais ils ont également bénéficié des recettes fédérales élevées issues de l'impôt fédéral direct et de l'impôt anticipé. En 2019, ils devraient également obtenir un solde de financement ordinaire élevé, d'un montant de quelque 2 milliards.

Le solde de financement ordinaire des communes devrait s'améliorer en 2018, de même qu'en 2019, et atteindre ainsi un niveau légèrement inférieur à zéro. Grâce au bas niveau du chômage, les assurances sociales devraient pouvoir enregistrer de nets excédents tant en 2018 qu'en 2019, avec un solde de financement ordinaire de 0,7 et de 1 milliard.

³ Administration fédérale des finances (2019). Compte 2018: nouvel excédent réjouissant. Communiqué de presse du 13.02.2019. Berne.

Illustration 1: Solde de financement ordinaire 1990-2019 en millions de francs



En 2017, le **solde de financement** de l'ensemble des administrations publiques s'est accru de 2,8 milliards pour atteindre 5,6 milliards. La Confédération a réalisé des recettes extraordinaires provenant d'amendes infligées par la COMCO contre des établissements ayant manipulé des chiffres sur les marchés financiers (99 mio) et reçu des versements supplémentaires dans le cadre de la liquidation concordataire de Swissair (78 mio). L'excédent de financement de la Confédération a atteint 3,9 milliards. Les cantons et les communes n'ont enregistré que de faibles recettes ou dépenses extraordinaires. Le montant de leurs soldes de financement ne diffère donc guère de celui de leurs résultats ordinaires. Les cantons affichent un solde de financement de 1,2 milliard, tandis que, selon la dernière extrapolation, les communes devraient enregistrer un déficit (- 0,4 mrd). Comme elles n'ont enregistré ni recette ni dépense extraordinaires, les assurances sociales affichent des résultats correspondant à leurs soldes ordinaires.

En 2018, le solde de financement positif des administrations publiques devrait avoir progressé pour atteindre quelque 7,2 milliards. La Confédération, les cantons et les communes ont saisi en tant que recettes extraordinaires les montants issus du remboursement (intérêts compris) des indemnités perçues en trop par CarPostal SA (env. 190 mio au total). Pour les cantons, ces recettes extraordinaires se sont accompagnées de dépenses extraordinaires, qui pourraient atteindre 234 millions, requises pour le refinancement des caisses de pensions publiques, avant tout dans les cantons de Bâle-Campagne, de Saint-Gall et du Valais.

L'excédent de financement des administrations publiques attendu pour 2019 devrait s'élever à 5,7 milliards. Aucune recette ou dépense extraordinaires n'est prévue pour la Confédération, les communes et les assurances sociales. Seuls les cantons prévoient, selon les estimations actuelles, des dépenses extraordinaires de 104 millions pour l'assainissement des caisses de pensions publiques, avant tout dans les cantons de Bâle-Campagne et du Valais.

2. Indicateurs de statistique financière selon les directives internationales

Dans un souci de comparabilité au niveau international, les finances des administrations publiques sont également publiées selon les lignes directrices du FMI. Les données et indicateurs publiés avec ce rapport ont comme base méthodologique le «Manuel de statistiques de finances publiques» (Manuel SFP 2014) du FMI.

Les indicateurs des administrations publiques utilisés en statistique financière sont composés de cinq agrégats exprimés par rapport au produit intérieur brut (PIB) en termes nominaux (tableau 2). Le PIB nominal a enregistré, en 2017 et 2018, une croissance de 1,2 % et 3,2 %, qu'il convient de prendre en compte pour interpréter l'évolution des indicateurs de statistique financière. L'évolution du PIB pour 2019 est estimée sur la base des prévisions conjoncturelles du groupe d'experts de la Confédération publiées le 14 mars 2019⁴.

Tableau 2: Indicateurs 2013-2019, en % du PIB

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Quote-part du déficit ou de l'excédent	Administrations publiques	-0.4	-0.2	0.6	0.4	1.2	1.3	0.9
	Confédération	0.1	0.0	0.4	0.1	0.8	0.9	0.4
	Cantons	-0.7	-0.3	0.1	0.1	0.3	0.3	0.3
	Communes	-0.2	-0.2	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
	Assurances sociales	0.3	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1
Quote-part fiscale	Administrations publiques	27.1	26.9	27.6	27.8	28.5	28.0	28.1
	Confédération	9.6	9.4	9.9	9.8	10.4	10.1	10.1
	Cantons	6.7	6.7	6.8	7.0	7.0	7.0	7.0
	Communes	4.1	4.1	4.2	4.3	4.4	4.3	4.4
	Assurances sociales	6.7	6.6	6.7	6.7	6.7	6.6	6.6
Quote-part de l'État	Administrations publiques	33.1	32.7	32.8	33.0	33.0	32.5	32.8
	Confédération	10.5	10.4	10.6	10.7	10.8	10.4	10.6
	Cantons	13.9	13.5	13.6	13.5	13.5	13.5	13.6
	Communes	7.1	7.2	7.1	7.1	7.2	7.1	7.2
	Assurances sociales	9.1	9.1	9.2	9.3	9.3	9.1	9.0
Taux d'endettement (Maastricht)	Administrations publiques	30.3	30.6	30.0	29.0	29.3	27.7	26.8
	Confédération	16.4	15.8	15.0	14.0	14.5	13.3	12.6
	Cantons	7.5	8.3	8.4	8.4	8.3	8.0	7.8
	Communes	6.6	6.7	6.8	6.7	6.7	6.6	6.6
	Assurances sociales	0.7	0.6	0.4	0.4	0.3	0.2	0.1
Quote-part des capitaux de tiers	Administrations publiques	42.9	43.0	43.0	41.8	42.7	40.5	39.3
	Confédération	20.7	21.0	20.9	19.8	20.8	19.3	18.4
	Cantons	12.1	12.1	12.2	12.5	12.3	11.8	11.4
	Communes	10.2	9.9	10.0	9.7	9.7	9.5	9.5
	Assurances sociales	0.8	0.7	0.5	0.5	0.4	0.3	0.1

¹ Y compris les comptes spéciaux et les unités administratives décentralisées

Ombre: extrapolations et projections

Dans le modèle SFP, les données sont déterminées à l'aide de normes qui diffèrent de celles qui sont utilisées pour le solde de financement exposé dans la première partie de ce rapport (annexe 3.2). Les indicateurs sont ainsi comparables entre eux au niveau international. Comme pour les données précédentes, les indicateurs se fondent sur les résultats consolidés de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales.

Pour l'ensemble des administrations publiques, la **quote-part de l'excédent** s'est élevée à 1,2 % en 2017 (illustration 2). Tandis que les dépenses de la Confédération ont connu une hausse plutôt modeste en 2017, les recettes se sont nettement accrues par rapport à l'année

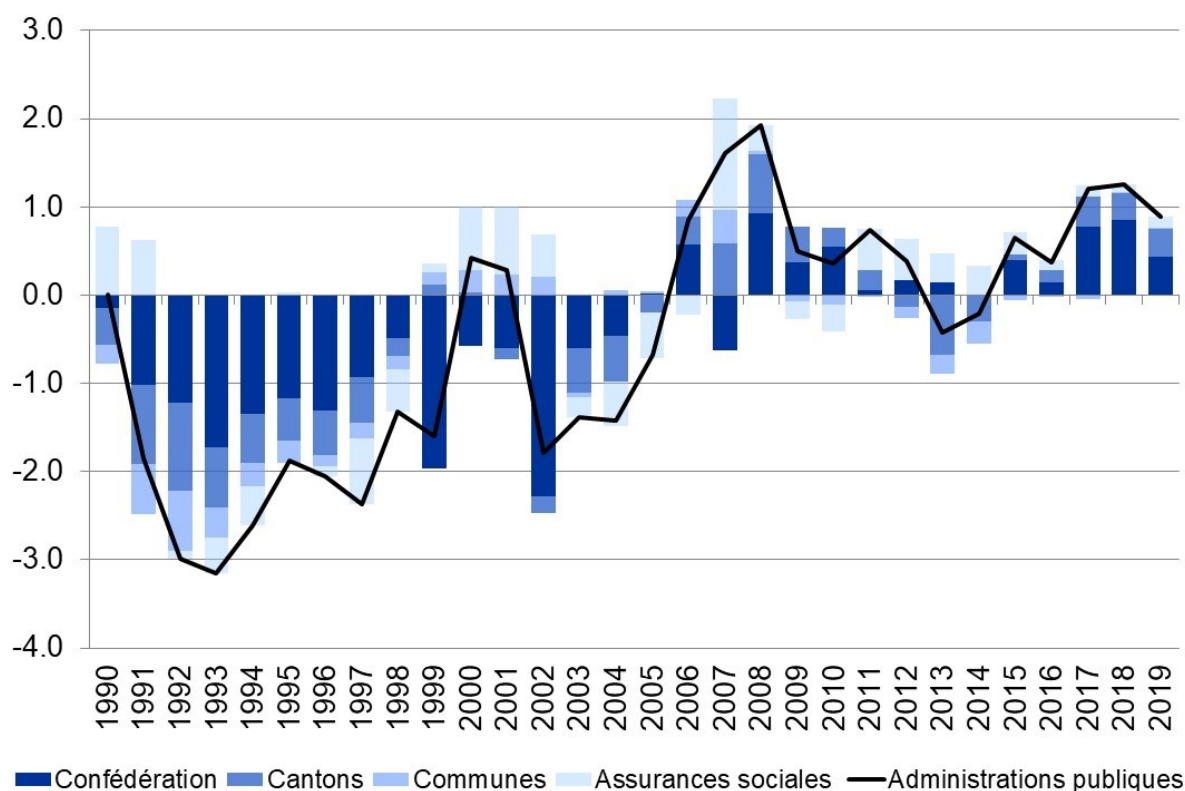
⁴ Secrétariat d'État à l'économie (2019). Le fléchissement de la conjoncture mondiale ralentit les exportations. Communiqué de presse du 14.03.2019. Berne.

précédente, stimulées par la croissance extraordinaire du produit de l'impôt anticipé. C'est pourquoi la Confédération affiche une quote-part de l'excédent très élevée correspondant à 0,8 % du PIB. Alors que les assurances sociales ont, comme l'année précédente, obtenu un excédent de 0,1 % du PIB, les cantons enregistrent une quote-part de l'excédent atteignant 0,3 %. Les communes devraient à nouveau obtenir des résultats quasiment équilibrés.

Grâce aux recettes étonnamment élevées issues de l'impôt anticipé et de l'impôt fédéral direct, les recettes totales de la Confédération en 2018 se sont maintenues au niveau élevé atteint l'année précédente. Étant donné que ses dépenses ont légèrement fléchi pendant cette même période, la Confédération présente une quote-part de l'excédent élevée équivalant à 0,9 % du PIB, taux qui n'avait été atteint précédemment qu'en 2008. Selon les premières estimations, les cantons et les assurances peuvent escompter, pour 2018, des soldes positifs de 0,3 % et 0,1 %. Les communes devraient à nouveau obtenir des résultats quasiment équilibrés. Pour l'ensemble des administrations publiques, la quote-part de l'excédent est de 1,3 %.

L'ensemble des administrations publiques devraient également enregistrer en 2019 un excédent élevé de 0,9 %. Alors que les soldes positifs des cantons et des assurances sociales devraient conserver leur niveau élevé, celui de la Confédération fléchira quelque peu pour s'établir à 0,4 %. Les dépenses et les recettes des communes devraient à nouveau s'équilibrer mutuellement. Les excédents enregistrés par les assurances sociales en 2018 et 2019 ne devraient toutefois pas occulter les défis qui attendent la prévoyance vieillesse ces prochaines années.

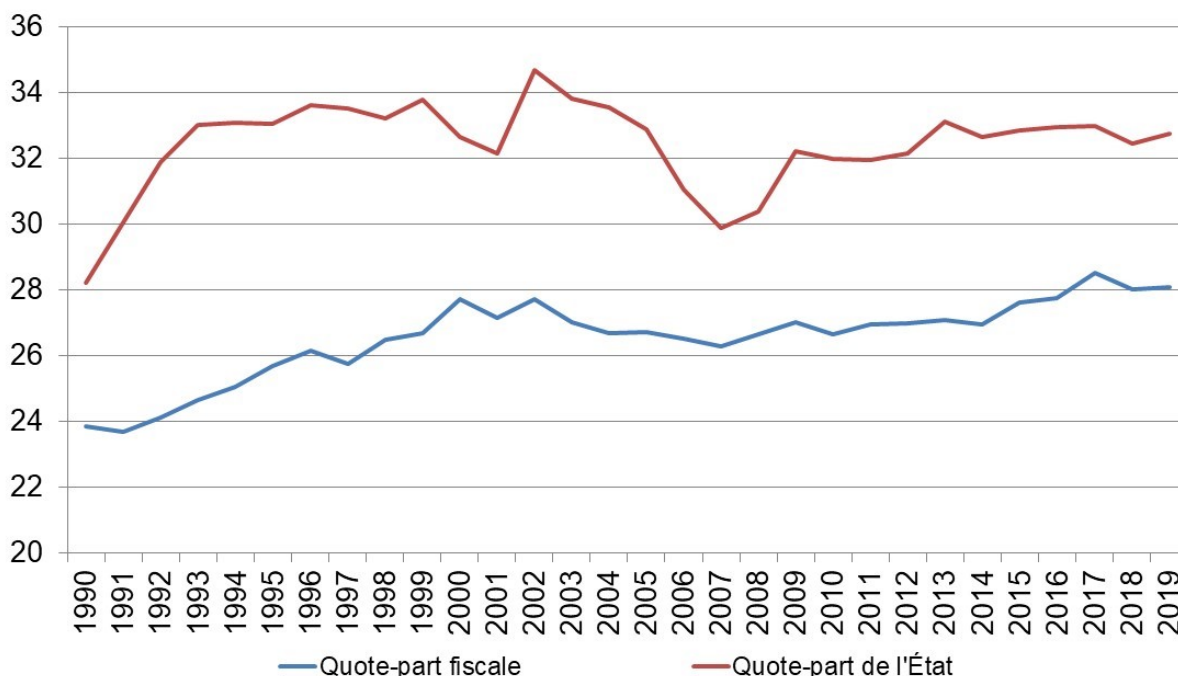
Illustration 2: Quote-part du déficit ou de l'excédent de 1990 à 2019, en % du PIB



La **quote-part fiscale**, qui exprime le rapport entre les recettes fiscales totales des administrations publiques (impôts et cotisations aux assurances sociales) et le PIB, devrait avoir atteint, en 2017, le niveau record de 28,5 % du PIB. Alors que le PIB affiche une croissance relativement faible (+ 1,2 %), les revenus fiscaux de la Confédération, en particulier, ont nettement progressé, grâce à l'évolution extraordinaire du produit de l'impôt anticipé (+ 8,2 %). La quote-part d'impôt de la Confédération atteint ainsi un niveau record de 10,4 % du PIB, tandis que celle des cantons (7,0 %), des communes (4,4 %) et des assurances sociales (6,7 %) est restée quasiment inchangée par rapport à l'année précédente.

Du fait de la normalisation de l'évolution du produit de l'impôt anticipé, la croissance des revenus fiscaux des administrations publiques pourrait nettement ralentir en 2018 et 2019, ce qui, combiné à la progression élevée du PIB nominal, se traduit en 2018 par une baisse des quotes-parts fiscales, qui devraient atteindre environ 28 % du PIB.

Illustration 3: Quote-part fiscale et quote-part de l'État des administrations publiques 1990-2019, en % du PIB



Après avoir fortement augmenté au cours de la première moitié des années 1990 et atteint un niveau maximum de 34,7 % en 2002, la **quote-part de l'État** (illustration 3) a été sensiblement réduite, à 29,9 %, grâce à la très bonne conjoncture qui a duré jusqu'en 2007 et à diverses mesures d'allégement. Son envolée en 2009 était avant tout imputable à la détérioration de la situation économique et à la chute du PIB provoquée par la crise financière de l'automne 2008. Comme les dépenses des administrations publiques n'ont enregistré qu'une hausse légèrement supérieure à celle du PIB au cours des années 2010 à 2016, la quote-part de l'État n'a que faiblement augmenté. Cette augmentation s'explique, d'une part, par une faible croissance du PIB nominal et, d'autre part, par les dépenses extraordinaires élevées que les cantons ont consenties pour la recapitalisation de leurs caisses de pensions entre 2013 et 2016.

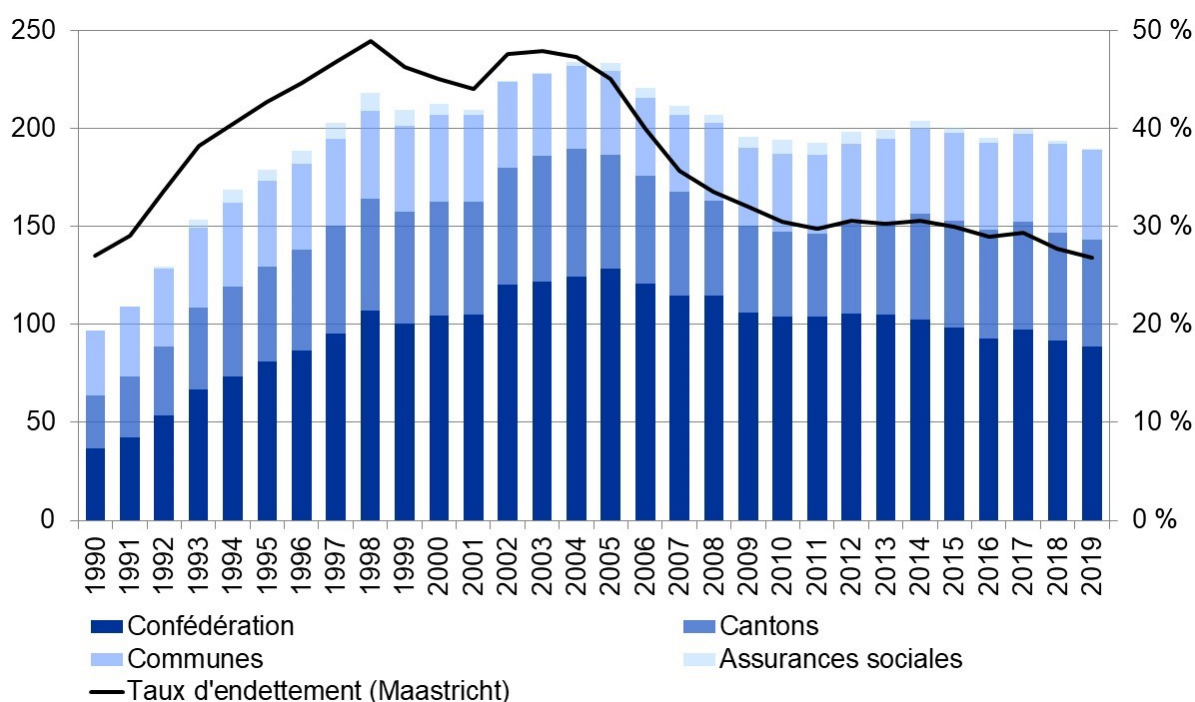
La quote-part de l'État de l'ensemble des administrations publiques était de 33,0 % en 2017. Les quotes-parts des dépenses de la Confédération et des communes se sont accrues chacune de 0,1 point de pourcentage, tandis qu'elles sont restées inchangées pour les cantons et les assurances sociales. La quote-part des dépenses de l'ensemble des administrations publiques devrait à nouveau légèrement fléchir en 2018 et 2019 et s'établir à 32,8 % en 2019.

En statistique financière, le niveau d'endettement de l'État, c'est-à-dire des administrations publiques consolidées, et donc le **taux d'endettement**, est calculé selon la définition de Maastricht applicable aux États membres de l'UE (illustration 4). Le taux d'endettement s'était rapidement accru au cours des années 1990, pour atteindre, en 1998, le niveau record de 48,9 %. Cet accroissement était essentiellement imputable à celui de la dette de la Confédération. Depuis l'introduction du frein à l'endettement à partir de l'exercice 2003, le taux d'endettement de la Confédération a fléchi continuellement. De même, les excédents parfois élevés enregistrés depuis 2003 ont contribué à la diminution des taux d'endettement dans les différents sous-secteurs. Le taux d'endettement au sens de Maastricht est passé, en 2006, en dessous de la barre des 40 % du PIB, s'établissant à 30,0 % en 2015.

De 2017 à 2019, le taux d'endettement selon Maastricht poursuit son recul dans quasiment tous les secteurs. En 2017, il est temporairement reparti à la hausse, en raison d'une

légère augmentation du niveau d'endettement de la Confédération due au fait que les emprunts fédéraux inscrits au passif du bilan sont évalués selon une nouvelle méthode. Il a toutefois fléchi de 1,2 point de pourcentage en 2018 et devrait s'établir à 12,6 % en 2019. Les cantons et les assurances sociales sont également en mesure de réduire leur taux d'endettement non seulement par rapport au PIB, mais aussi en termes absolus et devraient ainsi afficher des taux de 7,8 % et 0,1 % en 2019. La dette des assurances sociales peut être réduite principalement grâce au remboursement, par l'assurance-chômage, du prêt accordé par la Confédération. Le taux d'endettement de l'ensemble des administrations publiques prévu pour 2019 est de 26,8 %.

Illustration 4: Dette au sens de Maastricht 1990-2019, en milliards de francs pour tous les sous-secteurs (échelle de gauche) et en % du PIB pour l'ensemble des administrations publiques (échelle de droite)



La **quote-part des capitaux de tiers** représente la dette publique en % du PIB selon la définition du FMI (tableau 2). Cet indicateur inclut davantage de postes du compte de patrimoine que l'endettement calculé en fonction des critères de Maastricht. En outre, certains postes de capitaux de tiers sont évalués au prix du marché (annexe 3.2). Le niveau de la quote-part des capitaux de tiers est, en moyenne, de 10 points de pourcentage plus élevé que celui du taux d'endettement au sens de Maastricht. Malgré les différences méthodologiques, les deux taux d'endettement présentent une évolution similaire, même si la quote-part des capitaux de tiers est un peu plus volatile en raison des fluctuations de valeur sur les marchés des capitaux.

En 2017, la quote-part des capitaux de tiers s'est élevée à 42,7 % du PIB. Elle devrait retomber sous la barre des 40 %, pour s'établir à 39,3 % en 2019.

3. Annexe

3.1. Remarques sur la méthode suivie

Le modèle SF de la statistique financière permet de comparer au niveau national les données comptables des administrations publiques suisses. Il se fonde sur le Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2)⁵. Le modèle SF sert également de base pour permettre des comparaisons au niveau international. Cette comparabilité est assurée par le modèle SFP de la statistique financière conformément aux directives du Fonds monétaire international (FMI). Le système SFP se base sur le «Manuel de statistiques de finances publiques» (Manuel SFP 2014) du FMI, qui est axé, en particulier, sur les besoins en matière d'analyse de l'état du patrimoine, des finances et des revenus des administrations publiques dans un territoire économique (État).

La publication du 7 septembre 2017 a marqué l'achèvement de l'harmonisation méthodologique avec le système des comptes nationaux établi par l'Office fédéral de la statistique (OFS)⁶. C'est pourquoi les données des comptes nationaux pour le secteur des administrations publiques sont cohérentes avec celles du modèle SFP. Les révisions nécessitées par cette harmonisation sont expliquées en détail dans une note technique⁷.

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 valeur ajoutée).

- **Consolidation:** dans le modèle SFP, il y a consolidation globale de toutes les opérations effectuées entre les administrations publiques, tandis 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 SF.
- Par rapport au modèle SFP, la consolidation partielle effectuée dans le système des comptes nationaux a pour effet de faire augmenter du même montant 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 trop élevée. La quote-part fiscale n'est pas affectée, étant donné que les impôts et les contributions aux assurances sociales publiques ne sont pas consolidés.

3.1.1. Aperçu des modèles de la statistique financière

La statistique des finances publiques de la Suisse (statistique financière) fournit une vue d'ensemble de l'état du patrimoine, des finances et des revenus des administrations publiques de la Suisse. La saisie, le traitement et l'évaluation des données de la statistique financière sont opérés dans le modèle SF, qui se base fondamentalement sur le MCH2. Le

⁵ Voir manuel «Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes» MCH2, version du 2 juin 2017, <http://www.srs-cspsc.ch/fr>

⁶ Les comptes nationaux de la Suisse s'appuient sur le Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/esa-2010/overview>). 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).

⁷ Voir *Notes techniques* à l'adresse <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzstatistik/methoden.html> (modifications du modèle SFP de la statistique financière au 7 septembre 2017).

Conseil suisse de présentation des comptes publics (CSPCP)⁸ publie sur son site Internet des informations sur l'état actuel du MCH2, des conseils et des recommandations répondant aux questions fréquemment posées.

Le modèle SF est un modèle de statistique financière permettant la standardisation et la comparabilité des résultats des comptes de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales publiques. Il sert en même temps de statistique de base pour les conversions, les traitements statistiques et les évaluations selon le modèle SFP international de la statistique financière, dans lequel sont appliquées les normes du FMI relatives aux finances publiques.

Le plan comptable du MCH2 constitue la base de la classification par nature utilisée dans le modèle SF. D'une part, il est condensé à des fins de simplification, d'autre part, il est étendu aux postes «non classifiés ailleurs», étant donné que les cantons et les communes établissent leurs comptes en partie encore selon l'ancien MCH1. Cette liste augmentée de postes est nécessaire dans la mesure où le MCH1 est relativement moins détaillé que son successeur. C'est pourquoi ces postes ne peuvent pas être directement convertis en postes du MCH2. À quelques exceptions près, les classifications fonctionnelles des modèles MCH1 et MCH2 se recoupent. Les données du compte d'État ainsi que des comptes spéciaux de la Confédération et du compte des assurances sociales publiques sont également intégrées dans ce modèle et directement saisies dans le modèle SFP.

Les deux modèles utilisent, pour le secteur économique des administrations publiques, les mêmes critères de délimitation du périmètre de consolidation que les comptes nationaux. Celui-ci est divisé en sous-secteurs économiques, à savoir la Confédération (y compris les comptes spéciaux et les unités décentralisées), les cantons, les communes et les assurances sociales publiques. Ce secteur économique consolidé englobe ainsi l'ensemble des administrations publiques. Les entreprises publiques n'en font pas partie.

Chacun des modèles SF et SFP a toutefois une utilité qui lui est propre (tableau 3). En raison de l'intégration des comptes spéciaux et des unités décentralisées, les indicateurs, notamment dans le sous-secteur de la Confédération, ne sont pas directement comparables à ceux des rapports sur l'état des finances de la Confédération.

Tableau 3: Aperçu des modèles de la statistique financière

	Modèle SF	Modèle SFP
Base	Modèle comptable national des cantons et des communes (MCH2) et de la Confédération (NMC)	Modèle comptable international du FMI (Manuel SFP 2014)
Objectif	Comparabilité nationale des administrations publiques	Comparabilité internationale du secteur économique des administrations publiques et de ses sous-secteurs
Résultats	Compte de résultats, compte des investissements, compte financier et bilan	Compte de résultats, compte des immobilisations et compte de patrimoine

⁸ Voir <http://www.srs-csppc.ch/fr>

Étendue de l'évaluation	Sous-secteurs économiques (Confédération, cantons, communes, assurances sociales publiques) et ensemble du secteur des administrations publiques jusqu'au niveau de chaque administration publique (villes, cantons et leurs chefs-lieux, assurances sociales)	Uniquement sous-secteurs économiques (Confédération, cantons, communes, assurances sociales) et secteur des administrations publiques
--------------------------------	--	---

3.1.2. Le modèle de statistique de finances publiques (SFP)

Le principe de la comptabilité d'exercice s'applique dans le modèle SFP aussi bien que dans le modèle SF. Il vise notamment à imputer les opérations à la période comptable correcte. Le modèle SFP ne fait pas la distinction entre résultats ordinaires ou extraordinaires, mais il distingue entre transactions et autres flux économiques. Tandis que le résultat⁹ et le solde de financement¹⁰ sont tirés des transactions et qu'ils sont gérables budgétairement, les événements imprévisibles¹¹ comme les variations de valeur sont considérés comme d'autres flux économiques qui se soustraient au contrôle politique. Les actifs et les passifs sont évalués selon le principe de l'image fidèle («true and fair view»). Les actifs et les engagements négociables notamment figurent dans le compte de patrimoine¹² au prix du marché.

Dans le modèle SFP, les investissements sont eux aussi présentés autrement que dans le modèle SF. Dans ce modèle, un indicateur essentiel est celui des acquisitions nettes d'actifs non financiers. Il s'agit d'acquisitions d'actifs non financiers après déduction des ventes d'actifs et de la consommation de capital fixe. Au contraire de ce qui se fait dans le modèle SF, les prêts d'investissement accordés à d'autres administrations publiques et les augmentations de participations qui y sont liées ne sont pas comptabilisés comme investissements et ne font donc pas partie du compte des immobilisations. Ils sont considérés comme des transferts publics à d'autres niveaux institutionnels et sont ainsi comptabilisés dans le compte de résultats.

3.1.3. Source des données

La statistique financière repose sur des données provenant du compte d'État de la Confédération et des comptes de tous les cantons, ainsi que des comptes annuels de quelque 1470 communes. Sont pris en considération l'ensemble des villes et des chefs-lieux de canton ainsi qu'un échantillon de communes choisies aléatoirement dans chaque canton. Pour les communes manquantes, des estimations et des extrapolations sont faites par canton sur la base des résultats disponibles des comptes communaux. Sont également considérées les assurances sociales publiques (AVS, AI, APG, AC, allocations familiales dans l'agriculture, assurance maternité de Genève). Les institutions qui font partie des administrations publiques sans être incluses dans les comptes d'État ni dans les comptes cantonaux ou communaux sont intégrées dans la statistique pour permettre des comparaisons et par souci d'exhaustivité. Par contre, les entreprises publiques prises en considération dans le compte d'État et les comptes cantonaux ou communaux sont exclues (voir ch. 3.1.4). Pour ces raisons, les évaluations de la statistique financière ne coïncident pas nécessairement avec les comptes que publient la Confédération, les cantons, les communes et les assurances sociales publiques.

⁹ Résultat = revenus – charges

¹⁰ Solde de financement = résultat – acquisitions nettes d'actifs non financiers
= recettes – dépenses des administrations publiques

¹¹ Les événements imprévisibles du modèle SFP ne doivent pas être confondus avec les transactions extraordinaires du modèle SF. Par exemple, la recapitalisation des caisses de pensions n'est pas considérée comme un événement imprévisible dans le modèle SFP. Les conséquences d'une catastrophe naturelle ou de réévaluations sont en revanche considérées comme des événements imprévisibles qui échappent au contrôle de la politique budgétaire.

¹² Dans le modèle SFP, le terme *compte de patrimoine* remplace celui de *bilan*.

Vu l'ampleur du travail de collecte et d'harmonisation statistiques dû à la structure fédéraliste des administrations publiques, les résultats définitifs d'un exercice comptable ne sont disponibles qu'avec un retard d'environ un an et demi. Le recours à des estimations permet toutefois d'établir des prévisions plus à jour pour l'ensemble du secteur des administrations publiques et ses sous-secteurs (Confédération, cantons, communes et assurances sociales publiques). Jusqu'à l'exercice 2016, la statistique financière se base sur les comptes (tableau 4). Pour la Confédération (y compris les comptes spéciaux et les unités décentralisées), les chiffres 2017 se basent également sur les comptes. Les projections 2018 se fondent sur le compte d'État définitif de la Confédération et les comptes provisoires des comptes spéciaux et des unités décentralisées. Les projections 2019 se basent sur le budget ou, selon le cas, sur les plans financiers. Pour les cantons, les données concernant 2017 reposent sur les comptes et les projections sur une enquête concernant les comptes (2018) et les budgets cantonaux (2019). Les projections concernant les communes se fondent, quant à elles, sur les dernières données comptables disponibles (2017) et plusieurs indicateurs (2018-2019). Enfin, pour les assurances sociales, les chiffres pour 2018 s'appuient sur les comptes et les projections 2019 sur des données du budget ou des plans financiers.

En ce qui concerne les cantons et les communes, il faut noter que les budgets et les plans financiers qui servent de base aux projections ne sont pas uniformes. Par conséquent, les mesures discrétionnaires prises par ces administrations publiques (par ex. programmes d'allégement, recapitalisation de caisses de pensions) ne sont pas toujours incluses dans les données prévisionnelles. Les chiffres se rapportant à un horizon prévisionnel lointain doivent dès lors être interprétés avec la prudence requise.

Les résultats actualisés ont été publiés le 25 avril 2019. Tous les tableaux de données et les informations concernant les méthodes utilisées peuvent être consultés sur Internet¹³.

Tableau 4: Base des données de la statistique financière, avril 2019

Sous-secteur	Jusqu'en 2016	2017	2018	2019
Administrations publiques	Comptes	Projections	Projections	Projections
Confédération	Comptes	Comptes	Comptes provisoires	Budget/plan financier
Cantons	Comptes	Comptes	Enquête comptes	Enquête budget
Communes	Comptes	Données disponibles	Projections	Projections
Assurances sociales	Comptes	Comptes	Comptes provisoires	Budget/plan financier

¹ Y compris les comptes spéciaux et les unités administratives décentralisées

Ombre: extrapolations et projections

3.1.4. Délimitation de la statistique financière par rapport aux comptes d'État

Les considérations qui suivent ont pour but d'exposer les différences entre les publications de la statistique financière et les comptes des administrations publiques. Des écarts peuvent apparaître dans tous les sous-secteurs des administrations publiques (Confédération, cantons, communes et assurances sociales). Ils découlent essentiellement de différences de conception du périmètre de consolidation, autrement dit de ce qu'il est convenu d'appeler la sectorisation de la statistique financière. Dans la statistique financière, les entités appartenant au secteur des administrations publiques sont définies selon les critères d'attribution sectorielle du Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010). C'est ainsi que sont prises en considération, outre les comptes généraux de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales, toutes les autres entités qui répondent à ces critères. Dans la statistique financière, les administrations publiques incluent toutes les entités autonomes sous le contrôle de l'État et qui:

¹³ <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzstatistik/berichterstattung.html>

- perçoivent des impôts, ou
- redistribuent des revenus et des actifs, ou
- financent moins de 50 % de leurs coûts de production par des recettes ou des émoluments.

Les institutions qui ne remplissent pas ces critères ne sont pas prises en compte ou sont exclues des comptes d'État. Les entreprises publiques telles que les hôpitaux, les centrales électriques, les usines à gaz, les centrales de chauffage à distance, les entreprises de transport public, les entreprises de distribution d'eau, les usines d'incinération des ordures ménagères et les antennes collectives, qui couvrent plus de 50 % de leurs coûts de production par la vente de biens et de services ou par le prélèvement d'émoluments, ne figurent donc pas parmi les administrations publiques. N'en font pas partie non plus les établissements et prestataires financiers étatiques, tels que la Banque nationale, les banques cantonales ou les caisses de pensions publiques, qui sont intégrées au secteur des sociétés de capitaux dites financières. Les entreprises financières et non financières sont saisies dans les comptes nationaux de la Suisse comme des secteurs économiques propres, toutefois sans distinction entre entreprises publiques et entreprises privées.

Les considérations qui suivent illustrent, en prenant l'exemple de la Confédération, les différences entre la statistique financière et le compte d'État selon le rapport sur l'état des finances. Le sous-secteur de la Confédération englobe, selon la statistique financière, les comptes de l'administration générale de la Confédération ainsi que les comptes spéciaux, qui apparaissent certes dans le rapport sur l'état des finances de la Confédération mais qui ne sont pas pris en considération dans les comptes de l'administration générale: domaine des écoles polytechniques fédérales, Régie fédérale des alcools, Fonds d'infrastructure, Fonds pour les grands projets ferroviaires (Fonds FTP) et depuis 2016, le Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF), qui remplace le Fonds FTP. S'y ajoutent les unités décentralisées qui, selon les critères du SEC 2010, sont financées à plus de 50 % par la Confédération: Fonds national suisse pour la recherche scientifique (FNS), Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP), Fondation Pro Helvetia, Musée national suisse, Suisse Tourisme, Institut fédéral de météorologie (METAS), Fondation Rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) et Fondation des immeubles pour les Organisations Internationales (FIPOI). Par contre, la FINMA et les institutions qui l'ont précédée se financent essentiellement en percevant des émoluments et des taxes de surveillance et ne sont par conséquent pas prises en considération; elles ne figurent plus dans le compte d'État. Il convient également de tenir compte des différences entre le modèle national SF et le modèle international SFP. Ces différences proviennent principalement de la comptabilisation séparée des autres flux économiques dans le modèle SFP, ce qui entraîne une définition plus stricte des revenus et des charges. Le tableau 5 détaille les étapes qui mènent du solde du compte d'État selon le rapport sur l'état des finances de la Confédération aux soldes selon le modèle SFP. La partie inférieure du tableau indique le niveau d'endettement de l'État selon la définition de Maastricht (dette de Maastricht) ainsi que la différence entre la dette brute telle qu'elle apparaît dans les rapports sur l'état des finances, la dette brute selon le modèle SF suisse et la dette selon les critères de Maastricht.

Tableau 5: Différences rapport financier (RF) de la Confédération – modèle SF – modèle SFP, en millions de francs

Solde de financement	2013	2014	2015	2016	2017
Solde de financement ordinaire selon le RF	1'332	-124	2'337	752	2'621
+ Solde de financement extraordinaire selon le RF	1'306	213	493	478	177
Solde de financement selon le RF	2'638	89	2'831	1'230	2'798
+ Solde consolidation des comptes spéciaux et principalement des unités administratives décentralisées financées par l'impôt (1)	-168	105	-125	642	1'100
Solde de financement selon le modèle SF	2'470	194	2'706	1'872	3'899
- Solde corrigé opérations du bilan (2)	895	-234	-184	173	233
- Solde corrigé autres flux économiques (2)	39	-5	10	-523	22
+ Régularisation basée sur l'exercice (3)	-258	-357	-942	-906	44
+ Traitement statistique (4)	761	823	1'659	856	2'938
- Acquisition nette d'actifs non financiers	1'113	900	1'008	1'200	1'461
Solde de financement selon le modèle SFP (5)	926	-1	2'588	971	5'166

Dettes brutes	2013	2014	2015	2016	2017
Dettes brutes selon le rapport sur l'État des finances de la Confédération	111'638	108'797	103'805	98'819	105'242
- Produits financiers dérivés (valeurs de remplacement négatives)	225	166	203	178	125
+ Dettes brutes comptes spéciaux / consolidation (1)	-964	-934	-1'221	-963	-717
Dettes brutes SF	110'449	107'696	102'381	97'678	104'400
+ Circulation monétaire selon la BNS	2'954	3'011	3'061	3'095	3'142
+ Factures en suspens, acomptes reçus, engagements fiscaux, dépôts d'espèces (valeurs patrimoniales confisquées)	-8'549	-8'170	-7'206	-8'080	-10'408
Dettes selon Maastricht	104'854	102'537	98'236	92'693	97'134

- (1) Comptes spéciaux (FI, RFA, FIF, Fonds FTP (jusqu'en 2015)) ainsi que principalement des unités administratives décentralisées financées par l'impôt (EPF, IFFP, FNS, Pro Helvetia, Suisse Tourisme, Musée national suisse, METAS, RCP, FIPOI)
(2) Non inclus dans le solde selon le modèle SFP
(3) Ecritures sans incidences financières (incluses dans le solde selon le modèle SFP)
(4) Traitement statistique en vue d'un ajustement aux normes du manuel SFP 2014 du FMI
(5) Solde de financement = revenus - charges - acquisitions nettes d'actifs non financiers

3.2. Glossaire des indicateurs utilisés en statistique financière

Les indicateurs de statistique financière sont présentés selon le modèle international SFP de la statistique financière conformément aux normes du FMI. Le taux d'endettement au sens de Maastricht est calculé selon la définition de l'UE¹⁴. Les indicateurs sont ainsi comparables entre eux au niveau international. Les indicateurs utilisés pour le secteur des administrations publiques et ses sous-secteurs (Confédération, cantons, communes et assurances sociales publiques) se réfèrent à cinq agrégats exprimés par rapport au PIB. Ils servent en premier lieu de base à des comparaisons internationales. Les quotes-parts se fondent sur le PIB nominal selon le Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010).

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. Elle établit également les quotes-parts d'impôt de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que la quote-part des contributions aux assurances sociales publiques. Les cotisations aux assurances sociales comprennent les contributions obligatoires à l'AVS, AI, APG, AC, aux allocations familiales dans l'agriculture et à l'assurance maternité de Genève. Bien qu'obligatoires, les cotisations aux assurances-maladie, aux assurances-accident et aux caisses de pensions ne sont pas prises en compte, ces entreprises n'étant pas des administrations publiques. La quote-part fiscale ne doit donc pas être considérée comme le ratio des redevances obligatoires. Elle représente au contraire la partie du PIB que l'État recouvre par les impôts et les redevances pour le financement de ses tâches. Un écart important entre la quote-part fiscale et la quote-part de l'État peut être le signe d'une administration publique financée par la dette. En Suisse, cet écart est toutefois principalement lié au fait que les recettes non fiscales (par ex. les émoluments et compensations) ne sont pas prises en considération dans la quote-part fiscale.

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 (charges courantes plus acquisitions nettes d'actifs non financiers). La quote-part des dépenses peut être calculée pour chaque sous-secteur des administrations publiques.

Quote-part du déficit ou de l'excédent: la quote-part du déficit ou de l'excédent du secteur des administrations publiques ou de l'un de ses sous-secteurs correspond au solde de financement selon le modèle SFP en % du PIB nominal. Le solde de financement se définit quant à lui de deux manières:

Solde de financement = revenus – charges – acquisition nette d'actifs non financiers
= recettes – dépenses du secteur des administrations publiques

Taux d'endettement: le taux d'endettement au sens de Maastricht exprime le rapport entre la dette consolidée des administrations publiques et le PIB nominal. Le taux d'endettement utilisé pour cet indicateur englobe plusieurs instruments financiers figurant au passif du compte de patrimoine dans le modèle SFP: le numéraire, les dépôts, les titres de créance et les crédits. Selon la définition de Maastricht, ceux-ci sont évalués non pas à leur valeur de marché, mais à leur valeur nominale. Les instruments financiers pris en compte sont définis de manière plus étroite que la dette brute selon le MCH2 actuel. À noter que certains engagements courants du modèle SF¹⁵, qui font partie de la dette brute selon le MCH2, sont affectés aux autres engagements du modèle SFP, qui ne sont pas compris dans la dette au sens de Maastricht.

Quote-part des capitaux de tiers: la quote-part des capitaux de tiers représente la dette publique en % du PIB nominal, selon la définition du FMI. Elle prend en compte l'ensemble des engagements du passif du compte de patrimoine (bilan), à l'exception des produits financiers dérivés. Sa définition est donc plus large que la dette selon les critères de Maastricht,

¹⁴ Voir Eurostat (2016): Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010, Part VIII, Luxembourg, <http://ec.europa.eu/eurostat/de/web/government-finance-statistics/methodology/manuals>

¹⁵ Notamment les engagements courants résultant de livraisons et de prestations de tiers ou les acomptes reçus.

c'est pourquoi elle est en principe toujours plus élevée que cette dernière. Il existe une autre différence importante entre ces deux conceptions, en ce sens que le FMI exige l'évaluation des capitaux de tiers au prix du marché. Ainsi, la quote-part des capitaux de tiers varie beaucoup plus fortement que le taux d'endettement calculé en fonction des critères de Maastricht, qui prend en compte la valeur nominale des dettes. Du fait de cette règle, les obligations et autres titres de créance négociables sur le marché ont atteint des niveaux supérieurs à la valeur nominale au cours des dernières années. La quote-part des capitaux de tiers évolue néanmoins de manière analogue à l'endettement calculé en fonction des critères de Maastricht et le dépasse d'en moyenne 10 points de pourcentage.

Unité d'administration publique: 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 consolidées soumises au contrôle des pouvoirs exécutif et législatif de cette unité d'administration publique. Les unités consolidées 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 rapport annuel «Statistique financière de la suisse»¹⁶. Celui-ci contient une liste des unités selon qu'elles ont été prises en compte ou exclues de la statistique financière.

¹⁶ <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzstatistik/berichterstattung.html>