



Rapport succinct sur la statistique financière

Date: 05.03.2020

Évolution des finances publiques: premiers résultats 2018 et projections 2019-2020

Table des matières

1. Clôture consolidée des comptes des administrations publiques	2
2. Indicateurs de statistique financière selon les directives internationales.....	5
3. Annexe	10
3.1. Remarques sur la méthode suivie	10
3.2. Glossaire des indicateurs utilisés en statistique financière.....	15

Le présent rapport contient 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 2018 ainsi que des extrapolations pour les communes. Il fournit, en outre, des prévisions pour les années 2019 et 2020 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 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 exposés ci-après. Les bases méthodologiques sont référencées en annexe. Des notes techniques relatives aux nouveautés

¹ Également publiées, les prévisions relatives aux années 2021 à 2023 du plan financier de la législature ne sont toutefois pas commentées dans le présent rapport.

et modifications apportées ainsi qu'aux séries chronologiques globales et aux données détaillées sur les différents sous-secteurs des administrations publiques sont disponibles sur Internet².

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 des cantons et des communes (MCH2). Cette présentation permet de comparer les administrations publiques en Suisse. Le tableau 1 montre les résultats des comptes de financement des années 2014 à 2020. 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 convient 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.

Tableau 1: Clôture des comptes 2014–2020, en millions de francs

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administrations publiques	Recettes	206 524	214 493	215 636	221 820	227 297	231 767	237 253
	Dépenses	207 428	213 045	212 894	216 175	218 720	223 671	228 783
	<i>Solde de financement</i>	-904	1 448	2 742	5 644	8 577	8 097	8 470
	Solde de financement ordinaire	696	4 321	2 950	5 425	8 652	7 619	8 586
Confédération (1)	Recettes	64 944	69 251	69 367	72 777	74 452	75 440	76 139
	Dépenses	64 749	66 545	67 495	68 878	69 591	71 460	74 990
	<i>Solde de financement</i>	194	2 706	1 872	3 899	4 861	3 980	1 149
	Solde de financement ordinaire	-18	2 212	1 394	3 721	4 771	3 440	1 149
Cantons	Recettes	82 782	86 045	87 274	89 335	91 854	94 016	97 972
	Dépenses	85 157	88 534	86 736	88 154	89 495	91 429	94 447
	<i>Solde de financement</i>	-2 375	-2 489	539	1 182	2 359	2 587	3 526
	Solde de financement ordinaire	-651	766	1 119	1 169	2 535	2 651	3 641
Communes	Recettes	45 444	46 809	47 358	48 426	49 685	50 665	51 631
	Dépenses	46 324	47 254	47 736	48 750	49 097	49 970	50 966
	<i>Solde de financement</i>	-880	-445	-378	-324	587	695	665
	Solde de financement ordinaire	-791	-332	-273	-354	577	695	665
Assurances sociales	Recettes	61 958	62 281	62 670	63 495	63 569	64 769	67 701
	Dépenses	59 802	60 605	61 960	62 607	62 800	63 935	64 570
	<i>Solde de financement</i>	2 156	1 676	710	888	769	834	3 131
	Solde de financement ordinaire	2 156	1 676	710	888	769	834	3 131

1 Y compris les comptes spéciaux et les unités administratives décentralisées

Ombre: extrapolations et projections

S'inscrivant dans l'évolution favorable de ces dernières années, le **solde de financement ordinaire** 2018 des administrations publiques présente un excédent de 8,7 milliards. Ce bon résultat est dû, avant tout, aux excédents élevés obtenus par la Confédération (4,8 milliards, y c. les comptes spéciaux et les unités administratives décentralisées) et par les cantons (2,5 milliards). D'une part, la Confédération a bénéficié de recettes supplémentaires provenant

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

de l'impôt fédéral direct perçu sur les personnes physiques et morales³. D'autre part, l'exercice 2017 ayant été favorable à la Banque nationale suisse (BNS), celle-ci a versé un montant supplémentaire de 1 milliard à la Confédération et aux cantons (0,7 milliard l'année précédente). Le montant total distribué par la BNS, soit 2 milliards, revient pour un tiers à la Confédération et pour deux tiers aux cantons. Par rapport à l'année précédente, les dépenses ordinaires de la Confédération ont, pour leur part, augmenté de 1 %. Alors que les dépenses d'exploitation (dépenses relatives au personnel, aux biens et services et aux transferts) et les dépenses financières ont reculé, les dépenses d'investissement se sont fortement accrues. Cette progression est due particulièrement aux contributions aux investissements, qui sont liées au fonds alimenté par le supplément sur les coûts de transport d'électricité, au fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) et au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA).

Le solde de financement ordinaire des cantons a enregistré une hausse de 1,4 milliard par rapport à l'année précédente, les recettes ayant affiché une croissance (+ 2,8 %) supérieure à celle des dépenses (+ 1,3 %). Les cantons ont profité non seulement de l'augmentation du montant distribué par la BNS, mais également de la progression des recettes fiscales et du produit accru de l'impôt fédéral direct.

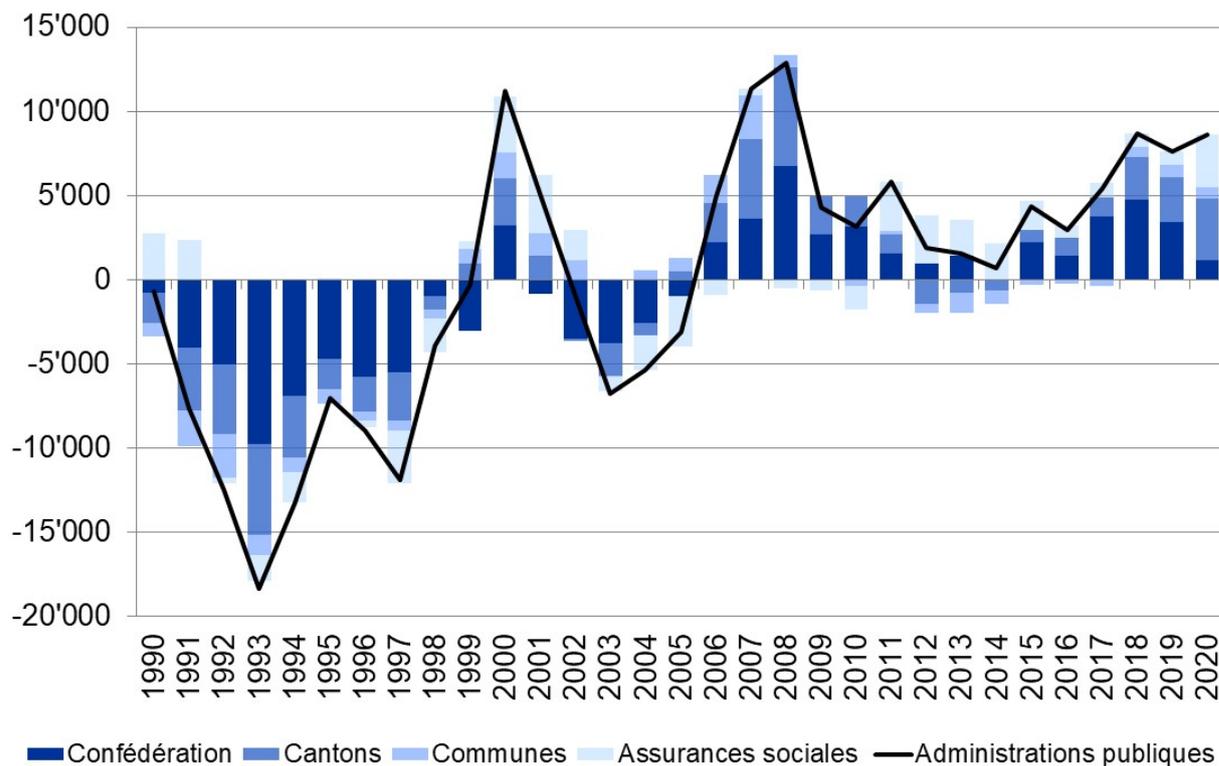
D'après les chiffres disponibles, le sous-secteur des communes devrait lui aussi afficher un solde de financement positif en 2018 (0,6 milliard), après avoir connu une série d'années déficitaires. Le sous-secteur des assurances sociales publiques a obtenu, pour la huitième année consécutive, un excédent en 2018. Grâce au bas niveau du chômage, les versements effectués par l'assurance-chômage (AC) ont diminué en 2018, ce qui s'est répercuté positivement sur le solde de financement ordinaire de cette dernière (1,2 milliard) et du sous-secteur des assurances sociales (0,8 milliard).

Selon les prévisions actuelles pour les années 2019 et 2020, le solde de financement ordinaire des administrations publiques devrait être élevé (7,6 et 8,6 milliards). Alors qu'en 2019, la majeure partie de l'excédent des administrations publiques est à mettre au compte de la Confédération et des cantons, ce sont principalement les cantons et les assurances sociales qui devraient en être à l'origine en 2020. L'excédent d'environ 3,4 milliards qu'affiche la Confédération dans le budget ordinaire 2019 résulte surtout des recettes supplémentaires issues de l'impôt fédéral direct et de l'impôt anticipé. L'année suivante, le solde de financement du budget ordinaire devrait se détériorer sensiblement en raison de la hausse des dépenses de transfert liées à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA), sans toutefois tomber dans les chiffres rouges (env. 1,1 milliard).

De même, le solde de financement ordinaire des cantons devrait demeurer largement positif en 2019 (2,7 milliards) et 2020 (3,6 milliards). En 2019, les cantons ont bénéficié d'une nette hausse des revenus fiscaux. En 2020, les premiers effets négatifs des réformes fiscales cantonales devraient être plus que compensés par le relèvement de la part cantonale à l'impôt fédéral direct et par la distribution supplémentaire du bénéfice de la BNS. Des résultats positifs sont également escomptés pour les communes, avec un excédent ordinaire de 0,7 milliard tant en 2019 qu'en 2020. Quant aux assurances sociales, elles devraient afficher un excédent ordinaire de 3,1 milliards en 2020, grâce notamment aux recettes supplémentaires issues de la RFFA.

³ Administration fédérale des finances (2019): Compte 2018: nouvel excédent réjouissant. Communiqué de presse du 13 février 2019, Berne.

Illustration 1: Solde de financement ordinaire 1990-2020, en millions de francs



En 2018, le secteur des administrations publiques devrait de nouveau présenter un **solde de financement** largement positif (8,6 milliards). Les recettes extraordinaires (222 millions) obtenues par la Confédération, les cantons et les communes proviennent principalement de remboursements (intérêts compris) des indemnités perçues en trop par CarPostal SA (env. 160 millions). Pour les cantons, ces recettes extraordinaires se sont accompagnées de dépenses extraordinaires s'élevant à 260 millions, requises essentiellement pour le refinancement des caisses de pensions publiques, avant tout dans les cantons de Saint-Gall et du Valais.

L'excédent de financement du secteur des administrations publiques attendu pour 2019 devrait s'élever à 8,1 milliards. Des recettes extraordinaires de 541 millions sont escomptées pour le sous-secteur de la Confédération. Elles proviennent surtout de la vente aux enchères de fréquences de téléphonie mobile⁴ (376 millions) et des amendes que la Commission de la concurrence a infligées à plusieurs banques (139 millions). Aucune dépense extraordinaire n'ayant été effectuée, le sous-secteur de la Confédération pourrait de nouveau obtenir un excédent d'environ 4 milliards. Aucune recette ni dépense extraordinaire n'est prévue pour les assurances sociales et les communes. Selon les estimations actuelles, les cantons prévoient des dépenses extraordinaires de quelque 63 millions pour l'assainissement des caisses de pensions publiques (notamment le canton du Valais).

Le secteur des administrations publiques devrait présenter un net excédent au compte de financement en 2020 également. S'élevant à 8,5 milliards, le résultat n'est atténué que par les opérations extraordinaires du sous-secteur des cantons (assainissement des caisses de pensions pour un montant de quelque 115 millions, en particulier dans le canton de Genève).

⁴ Commission fédérale de la communication (2019): Attribution de fréquences de téléphonie mobile pour la 5G en Suisse. Communiqué de presse du 8 février 2019, Berne.

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 2018 et 2019, une croissance de 3,0 % et 1,3 %, qu'il convient de prendre en compte pour interpréter l'évolution des indicateurs de statistique financière. L'évolution du PIB pour 2020 est estimée sur la base des prévisions conjoncturelles du groupe d'experts de la Confédération publiées le 12 décembre 2019⁵.

Tableau 2: Indicateurs 2014-2020, en % du PIB

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Quote-part du déficit ou de l'excédent	Administrations publiques	-0.2	0.6	0.3	1.2	1.4	1.5	1.3
	Confédération	0.0	0.4	0.1	0.8	0.8	0.8	0.2
	Cantons	-0.3	0.1	0.1	0.3	0.4	0.5	0.6
	Communes	-0.2	-0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
	Assurances sociales	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.4
Quote-part fiscale	Administrations publiques	26.9	27.6	27.7	28.5	28.1	28.6	28.3
	Confédération	9.4	9.9	9.7	10.4	10.1	10.3	10.0
	Cantons	6.7	6.8	6.9	7.0	7.0	7.1	7.1
	Communes	4.1	4.2	4.3	4.4	4.4	4.4	4.4
	Assurances sociales	6.6	6.7	6.7	6.7	6.6	6.7	6.8
Quote-part de l'État	Administrations publiques	32.7	32.8	32.9	32.9	32.4	32.7	32.9
	Confédération	10.4	10.6	10.7	10.7	10.4	10.5	10.9
	Cantons	13.5	13.6	13.5	13.5	13.4	13.6	13.8
	Communes	7.2	7.1	7.1	7.2	7.1	7.1	7.1
	Assurances sociales	9.1	9.2	9.3	9.3	9.1	9.1	9.0
Taux d'endettement (Maastricht)	Administrations publiques	30.6	30.0	28.9	29.3	27.5	26.9	26.0
	Confédération	15.8	15.0	14.0	14.5	13.2	12.7	12.4
	Cantons	8.3	8.4	8.4	8.2	7.9	7.7	7.4
	Communes	6.7	6.8	6.7	6.8	6.6	6.6	6.4
	Assurances sociales	0.6	0.4	0.4	0.3	0.2	0.0	0.0
Quote-part des capitaux de tiers	Administrations publiques	43.0	43.0	41.8	42.7	41.0	41.0	39.7
	Confédération	21.0	20.9	19.8	20.8	19.3	19.6	19.1
	Cantons	12.1	12.2	12.5	12.3	12.3	12.0	11.4
	Communes	9.9	10.0	9.7	9.8	9.5	9.5	9.3
	Assurances sociales	0.7	0.5	0.5	0.4	0.2	0.1	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. Les indicateurs (annexe 3.2) 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.

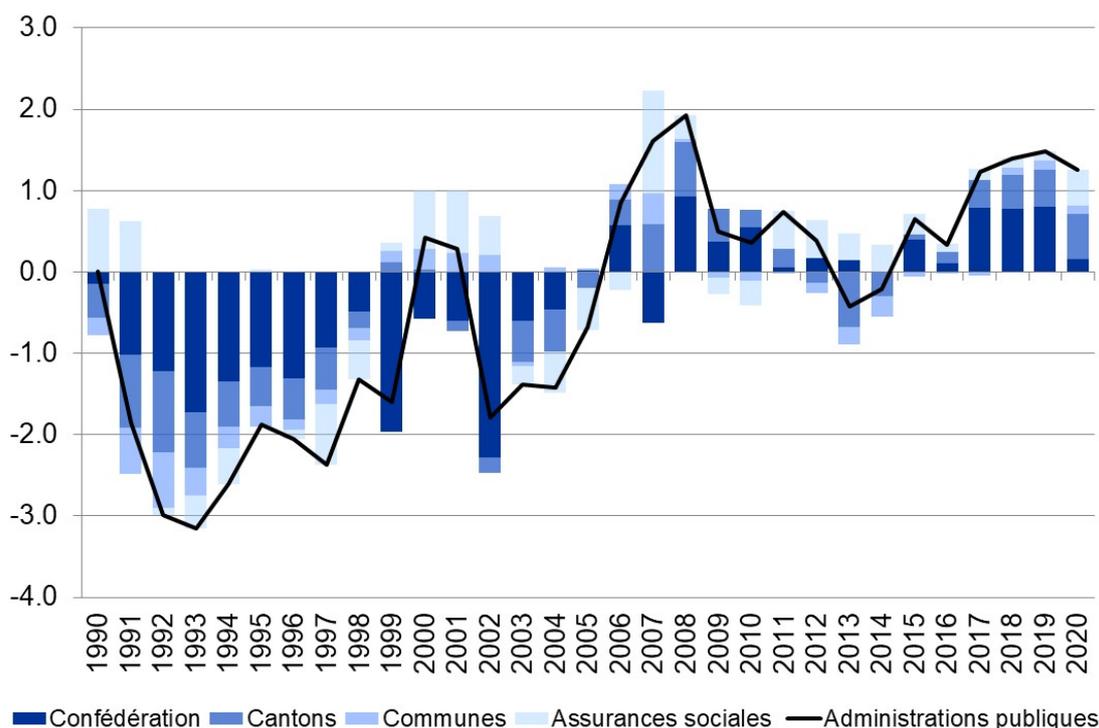
⁵ Secrétariat d'État à l'économie (2019): Embellie conjoncturelle attendue seulement en 2021. Communiqué de presse du 12 décembre 2019, Berne.

Pour le secteur des administrations publiques, la **quote-part de l'excédent** s'est élevée en 2018 à 1,4 % du PIB nominal, en progression de 0,2 point de pourcentage par rapport à 2017. Il s'agit du meilleur résultat depuis 2008 (illustration 2). Tandis que la quote-part de l'excédent de la Confédération et des assurances sociales est restée identique à celle de l'année précédente, celle des cantons et des communes a progressé de 0,1 point de pourcentage chacune. Grâce à la conjoncture favorable, tant la Confédération que les cantons ont profité, en 2018, d'importantes recettes fiscales et enregistré des excédents élevés. La quote-part de l'excédent de la Confédération est de 0,8 % du PIB, celle des cantons de 0,4 %. À signaler que, pour la première fois après neuf années déficitaires, les communes ont pu renouer avec les chiffres positifs.

En 2019, l'excédent des administrations publiques devrait rester substantiel (1,5 %). Grâce au niveau encore élevé des recettes issues de l'impôt anticipé et de l'impôt fédéral direct, la quote-part de l'excédent de la Confédération devrait être similaire à celle de l'année précédente (0,8 %). Selon de premières estimations, les cantons devraient également avoir bénéficié d'une nette progression des revenus fiscaux. Leur excédent pourrait donc, lui aussi, être élevé (0,5 %). Les résultats des communes et des assurances sociales devraient également être positifs (0,1 %).

En 2020 également, tous les sous-secteurs devraient obtenir des excédents. Parallèlement à une détérioration sensible du solde de la Confédération induite par la hausse des dépenses de transfert liées à la RFFA, une amélioration des résultats par rapport à l'année précédente est attendue pour les cantons et les assurances sociales. Les assurances sociales profiteront d'une hausse des recettes provenant des cotisations salariales et des transferts en lien avec la RFFA. Pour les cantons, les premiers effets négatifs des réformes fiscales cantonales devraient être largement compensés par le relèvement de la part cantonale à l'impôt fédéral direct et par la distribution supplémentaire du bénéfice de la BNS. Un solde de financement positif est également escompté pour les communes en 2020. À court terme, les finances des administrations publiques sont principalement menacées par le risque d'une dégradation de la conjoncture liée, en particulier, à la situation internationale (notamment les différends commerciaux ou une pandémie) et à l'appréciation du franc. En outre, les effets des réformes fiscales cantonales restent entourés d'incertitudes. Ce facteur de risque pourrait toutefois avoir des conséquences tant positives que négatives pour les finances des administrations publiques.

Illustration 2: Quote-part du déficit ou de l'excédent 1990-2020, en % du PIB

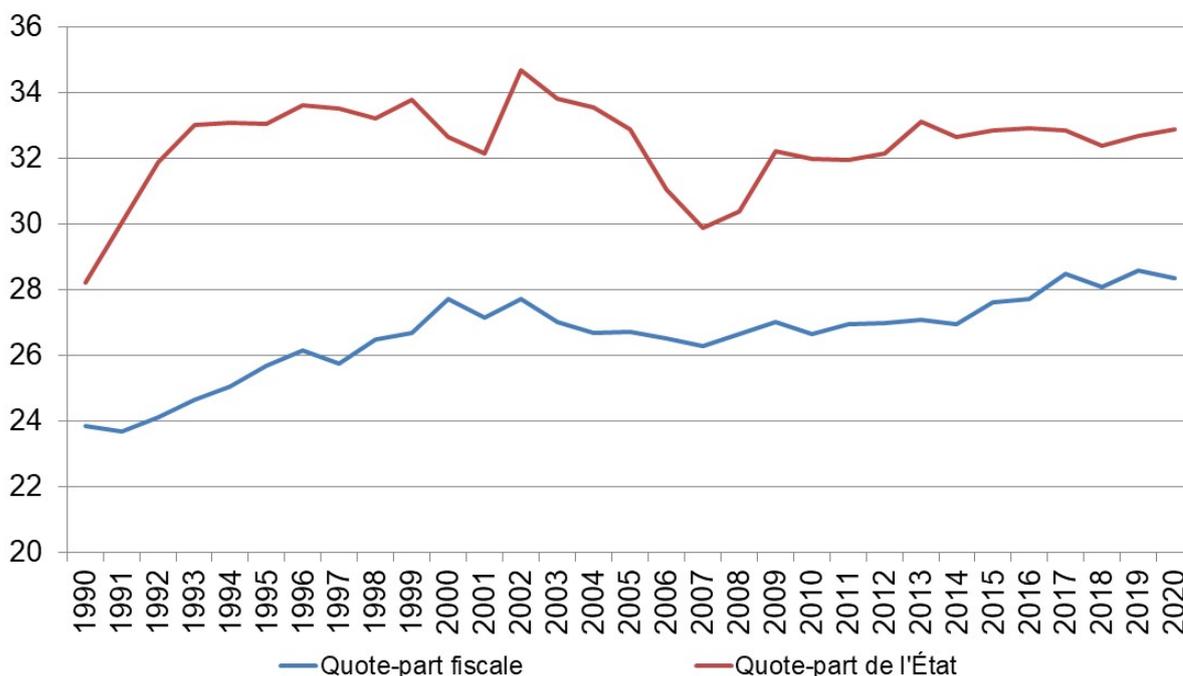


La **quote-part fiscale**, qui exprime le rapport entre les recettes fiscales totales des administrations publiques (impôts et cotisations aux assurances sociales) et le PIB, s'est rétractée en 2018 de 0,4 point de pourcentage par rapport à son niveau record de 28,5 %, atteint en 2017. Seules les recettes fiscales des cantons et des communes ont connu une croissance comparable à celle du PIB, qui, avec 3,0 %, était relativement élevée. Comparativement, la progression des revenus fiscaux des assurances sociales a été peu marquée (+ 1,9 %), tout comme celle que la Confédération a enregistrée. Ainsi, la quote-part d'impôt de la Confédération a fléchi de 0,3 point de pourcentage par rapport au niveau maximal de 10,4 %, atteint en 2017. Quant aux assurances sociales, leur quote-part recule de 0,1 point de pourcentage et passe à 6,6 %.

En 2019, les revenus fiscaux de la Confédération, tout comme ceux de l'ensemble du secteur des administrations publiques, devraient avoir progressé, essentiellement grâce à la hausse du produit de l'impôt anticipé (notamment les rentrées issues des dividendes), entraînant ainsi une augmentation de la quote-part fiscale, compte tenu d'une croissance du PIB de 1,3 %. Par conséquent, les quotes-parts fiscales des sous-secteurs et du secteur des administrations publiques de l'exercice 2019 ne varient guère par rapport à celles de 2017.

En 2020, notamment la quote-part des contributions aux assurances sociales publiques devrait augmenter de 0,1 point de pourcentage pour atteindre 6,8 %, en raison de la hausse des recettes provenant des cotisations salariales dans le cadre de la RFFA. La quote-part d'impôt des cantons (7,1 %) et celles des communes (4,4 %) ne devraient guère varier par rapport à l'année précédente. Par suite de la baisse des revenus fiscaux de la Confédération, la quote-part de l'ensemble des administrations publiques devrait régresser et passer à 28,3 %.

Illustration 3: Quote-part fiscale et quote-part de l'État des administrations publiques 1990-2020, 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.

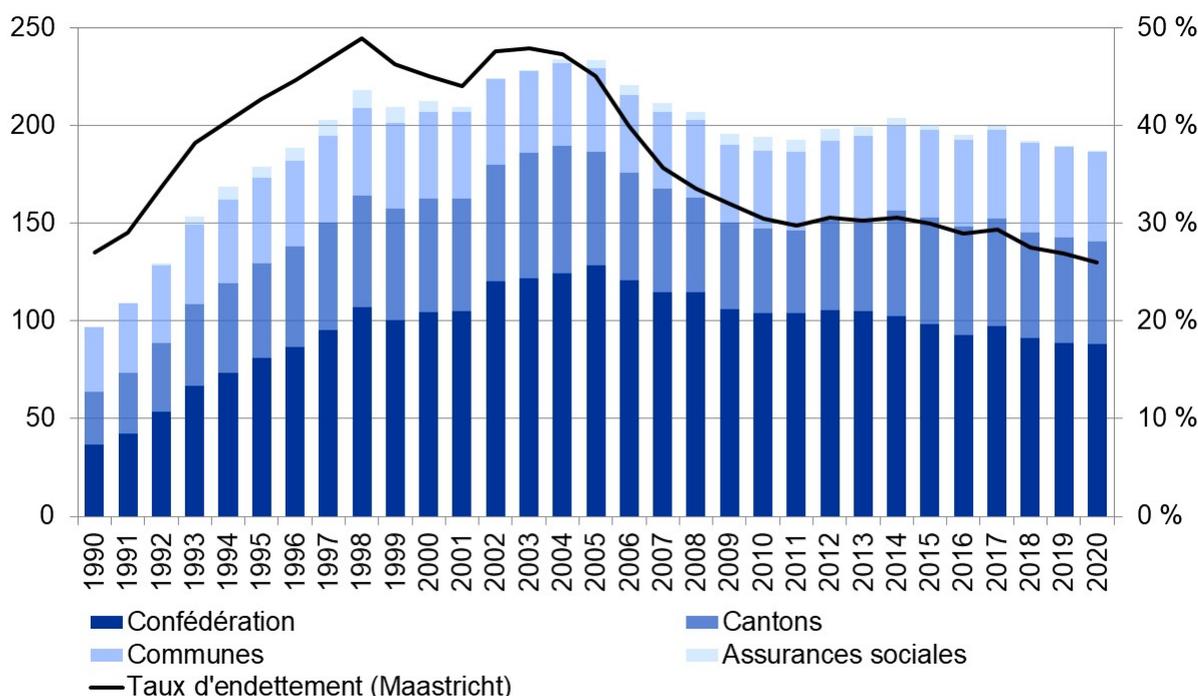
La quote-part de l'État de l'ensemble des administrations publiques s'est établie à 32,4 % en 2018. Elle a diminué de 0,5 point de pourcentage par rapport à 2017, car la croissance des dépenses (+ 1,5 %) a été nettement inférieure à celle du PIB (+ 3,0 %). Alors que les quotes-parts des dépenses des communes et des assurances sociales devraient rester stables en 2019 et 2020, celles de la Confédération et des cantons devraient augmenter. La quote-part de l'État des administrations publiques devrait donc progresser pour atteindre 32,9 % du PIB en 2020.

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 la dette de la Confédération. Avec la reprise conjoncturelle entre 2003 et 2008 et l'introduction du frein à l'endettement, le taux d'endettement de la Confédération a constamment baissé depuis 2003.

Grâce au résultat positif du compte et au niveau élevé des liquidités disponibles, la Confédération a pu réduire sa dette brute de 6 milliards en 2018. Celle-ci s'est ainsi établie à 91 milliards, et le taux d'endettement au sens de Maastricht a diminué de 1,3 point de pourcentage. D'autres sous-secteurs ayant également pu réduire ce taux par rapport au PIB, le taux d'endettement des administrations publiques est passé à 27,5 % du PIB nominal à la fin de l'année 2018, en diminution de 1,8 point de pourcentage par rapport à 2017.

Compte tenu des excédents escomptés dans tous les sous-secteurs, un recul du taux d'endettement au sens de Maastricht est attendu en 2019. Alors que les communes devraient voir leur dette légèrement progresser, la Confédération, les cantons et les assurances sociales seront en mesure de réduire leur dette en termes nominaux. Les soldes de financement positifs permettent cette réduction de la dette. La dette des assurances sociales peut être réduite principalement grâce au remboursement intégral, par l'assurance-chômage, du prêt accordé par la Confédération. À la fin de l'année 2020, le taux d'endettement au sens de Maastricht devrait s'établir à environ 26 % du PIB (- 0,9 point de pourcentage par rapport à 2019).

Illustration 4: Dette au sens de Maastricht 1990-2020, en milliards de francs pour tous les sous-secteurs (échelle de gauche) et en % du PIB pour l'ensemble du secteur 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). 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 quotes-parts présentent une évolution similaire⁶.

Selon les données disponibles, la quote-part des capitaux de tiers s'élevait à 41,0 % du PIB à la fin de l'année 2018. La tendance à la baisse s'est confirmée depuis l'atteinte du niveau record de 59,1 % en 2002. À la fin de l'année 2020, cette quote-part devrait passer en dessous de la barre des 40 % et s'établir à 39,7 %.

⁶ Une définition de la quote-part des capitaux de tiers et du taux d'endettement se trouve à l'annexe 3.2.

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)⁷. Le modèle SF sert également de base pour permettre des comparaisons au niveau international. Cette comparabilité est obtenue par le recours au 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)⁸. C'est pourquoi les données des comptes nationaux pour le secteur des administrations publiques sont cohérentes avec celles du modèle SFP. Les révisions requises par cette harmonisation sont expliquées en détail dans une note technique⁹.

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 Conseil suisse de présentation des comptes publics (CSPP)¹⁰ publie sur son site Internet des informations sur

⁷ Voir manuel «Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes» MCH2, <http://www.srs-cspp.ch/fr>

⁸ 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).

⁹ Voir *Notes techniques* à l'adresse <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/methoden.html> (modifications du modèle SFP de la statistique financière au 7 septembre 2017).

¹⁰ Voir <http://www.srs-cspp.ch/fr>

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
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 résultat¹¹ et le solde de financement¹² sont tirés des transactions et qu'ils sont gérables budgétairement, les événements imprévisibles¹³ 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 patrimoine¹⁴ 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 1740 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.

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 2018, les chiffres de la statistique financière qui concernent la Confédération, les cantons ainsi que les assurances sociales se basent sur les comptes concernés, tandis que les données relatives aux communes se fondent sur une extrapolation des données comptables actuellement disponibles (tableau 4).

¹¹ Résultat = revenus – charges

¹² Solde de financement = résultat – acquisitions nettes d'actifs non financiers
= recettes – dépenses du secteur des administrations publiques

¹³ 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.

¹⁴ Dans le modèle SFP, le terme *compte de patrimoine* remplace celui de *bilan*.

Les projections 2019 se fondent sur le compte d'État de la Confédération et les résultats provisoires des comptes spéciaux et des unités décentralisées. Les projections 2020 se basent sur le budget ou, selon le cas, sur les plans financiers. Pour les cantons, les projections reposent sur une enquête concernant les comptes (2019) et budgets cantonaux (2020). Les projections des communes se fondent quant à elles sur plusieurs indicateurs (2019 et 2020). Enfin, pour les assurances sociales, les chiffres pour 2019 s'appuient sur les clôtures mensuelles disponibles, et les projections pour 2020 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'allègement, 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 et les informations concernant les méthodes utilisées peuvent être consultés sur Internet¹⁵.

Tableau 4: Base des données de la statistique financière, mars 2020

Sous-secteur	Jusqu'à 2017	2018	2019	2020
Administrations publiques	Compte	Projections	Projections	Projections
Confédération	Compte	Compte	Compte provisoire	Budget/plans financiers
Cantons	Compte	Compte	Enquête compte	Enquête budget
Communes	Compte	Données disponibles	Projections	Projections
Assurances sociales	Compte	Compte	Compte provisoire	Budget/plans financiers

1 Y compris les comptes spéciaux et les unités 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 donc toutes les entités autonomes sous le contrôle de l'État et qui:

- 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 extraites 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

¹⁵ <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzstatistik/daten.html>

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.

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: Régie fédérale des alcools (RFA; jusqu'à 2017), Fonds d'infrastructure (FI) et, depuis 2018, le Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA), qui remplace le FI, 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: domaine des écoles polytechniques fédérales (EPF), Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP), Institut fédéral de métrologie (METAS), Innosuisse, Fonds national suisse pour la recherche scientifique (FNS), Musée national suisse, Suisse Tourisme, Fondation Pro Helvetia, Fondation Rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC; jusqu'à 2017) 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) et, partant, 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

Capacité/besoin de financement	2014	2015	2016	2017	2018
Solde de financement ordinaire selon le RF	-124	2337	752	2621	3138
+ Solde de financement extraordinaire selon le RF	213	493	478	177	90
Solde de financement selon le RF	89	2831	1230	2798	3229
+ Solde consolidation des comptes spéciaux et principalement des unités administratives décentralisées financées par l'impôt (1)	105	-125	642	1100	1633
Solde de financement selon le modèle SF	194	2706	1872	3899	4861
- Solde corrigé opérations du bilan (2)	-232	-181	174	220	223
- Solde corrigé autres flux économiques (2)	-5	10	-523	22	21
+ Régularisation basée sur l'exercice (3)	-357	-942	-906	-165	-26
+ Traitement statistique (4)	824	1661	490	3092	2225
- Acquisition nette d'actifs non financiers	900	1008	1099	1322	1507
Solde de financement selon le modèle SFP (5)	-1	2588	706	5263	5361

Dettes brute	2014	2015	2016	2017	2018
Dettes brute selon le RF de la Confédération	108 797	103 805	98 819	105 242	99 407
- Produits financiers dérivés (valeurs de remplacement négatives)	166	203	178	125	128
+ Dettes brute comptes spéciaux / consolidation (1)	-934	-1221	-963	-717	-665
Dettes brute SF	107 696	102 381	97 678	104 400	98 613
+ Circulation monétaire selon la BNS	3011	3061	3095	3142	3183
+ Factures en suspens, acomptes reçus, engagements fiscaux, dépôts d'espèces (valeurs patrimoniales confisquées)	-8170	-7206	-8080	-10 408	-10 748
Dettes au sens de Maastricht	102 537	98 236	92 693	97 134	91 048

(1) Comptes spéciaux (RFA et FI [les deux jusqu'à 2017], FORTA, Fonds FTP [jusqu'à 2015], FIF) ainsi que des unités administratives décentralisées principalement financées par l'impôt (EPF, IFFP, METAS, Innosuisse, FNS, Musée national suisse, Suisse Tourisme, Pro Helvetia, RCP [jusqu'à 2017], FIPOI)

(2) Non inclus dans le solde selon le modèle SFP

(3) Écritures 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'UE¹⁶. 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

¹⁶ Voir Eurostat (2019) : Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010, Part VIII, Luxembourg, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-16-001>

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:

$$\begin{aligned}\text{Solde de financement} &= \text{revenus} - \text{charges} - \text{acquisition nette d'actifs non financiers} \\ &= \text{recettes} - \text{dépenses du secteur des administrations publiques}\end{aligned}$$

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 SF¹⁷, 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, 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»¹⁸. Celui-ci contient une liste des unités selon qu'elles ont été prises en compte ou exclues de la statistique financière.

¹⁷ Notamment les engagements courants résultant de livraisons et de prestations de tiers ou les acomptes reçus.

¹⁸ Voir <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzstatistik/uebersicht-staatsfinanzen.html>