

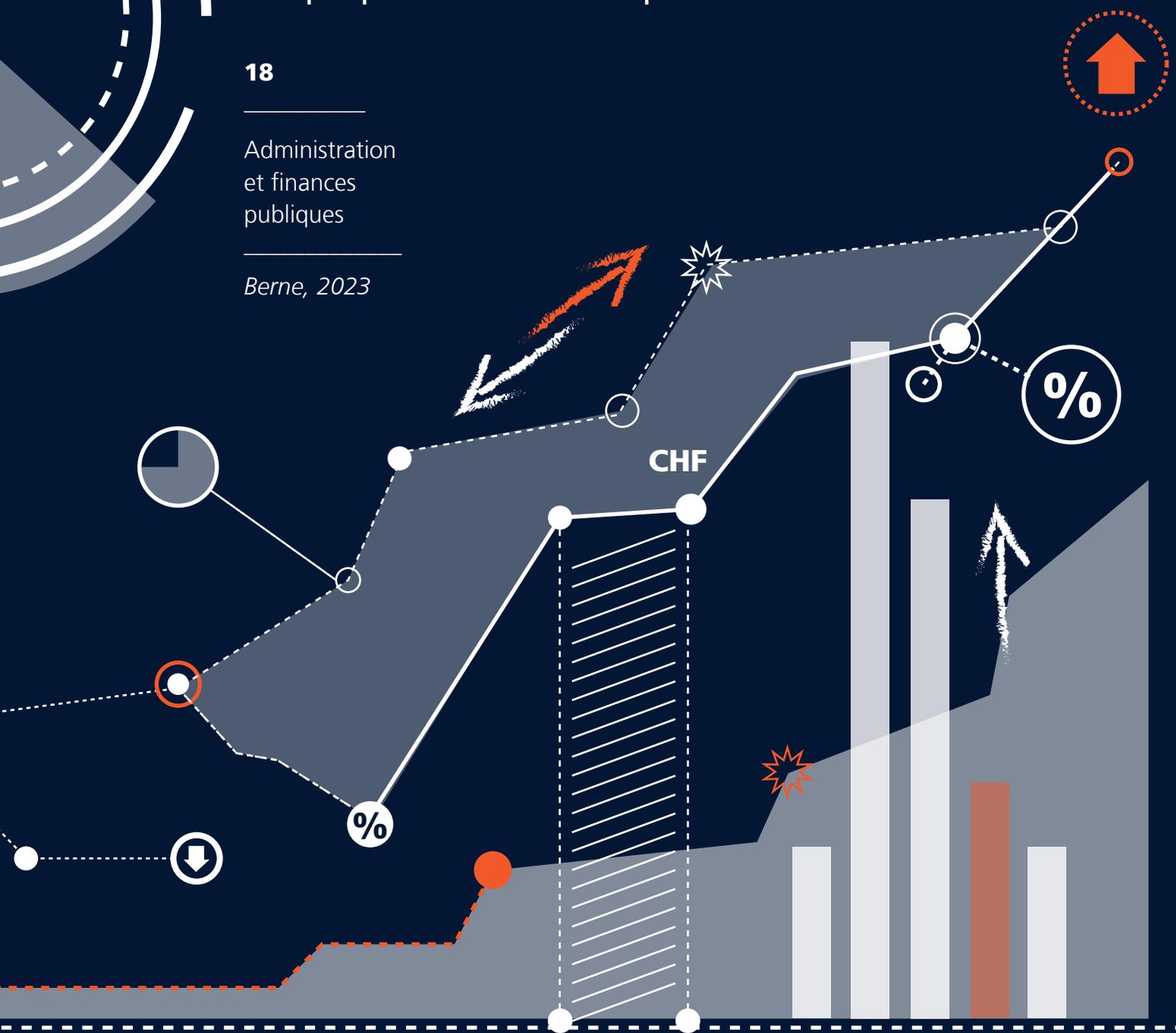
Finances publiques suisses 2021–2024

Principale publication de la statistique financière

18

Administration
et finances
publiques

Berne, 2023



Éditeur: Administration fédérale des finances
Renseignements: finstat@efv.admin.ch, tél. 058 462 15 44
Rédaction: Administration fédérale des finances, AFF
Contenu: Section Statistique financière, AFF
Série: Statistique de la Suisse
Domaine: 18 Administration et finances publiques
Langue du texte original: Allemand
Traduction: Section des services linguistiques du DFF
Mise en page: Section Statistique financière, AFF
Date de publication: 12 octobre 2023
En ligne: <https://www.efv.admin.ch>
Copyright: AFF, Berne
La reproduction est autorisée, sauf à des fins commerciales,
si la source est mentionnée
Distribution: www.publicationsfederales.admin.ch, No d'art. 601.100.F

Table des matières

1	L'essentiel en bref	1
2	Introduction	3
3	Les finances publiques suisses selon les directives nationales (SF)	4
3.1	Solde de financement, recettes et dépenses	4
3.2	Bilan et endettement	11
4	Les finances publiques suisses: comparaison internationale (SFP)	15
4.1	Solde de financement, recettes et dépenses	15
4.2	Endettement	21
5	Annexes	24

1 L'essentiel en bref

Exercice 2022 - L'économie suisse et, partant, l'état général des finances publiques se sont nettement améliorés en 2022 après la fin de la pandémie de COVID-19. Les indicateurs de statistique financière montrent que l'exercice 2022 se solde par un excédent de financement de 6,9 milliards de francs. Les recettes ont progressé de 7,1 milliards, tandis que les dépenses ont reculé de 6,5 milliards pour s'établir à 243,1 milliards.

Ce résultat positif tient principalement aux cantons, qui affichent un solde de financement positif de 5,0 milliards de francs, et aux assurances sociales, qui présentent elles aussi un solde positif de 5,0 milliards. En revanche, le sous-secteur Confédération enregistre un solde de financement négatif de - 2,9 milliards, et celui des communes un solde négatif de - 0,2 milliard.

Les chiffres de 2022 sont à considérer avec prudence, car ils reposent en partie sur des estimations.

Exercice 2023 - L'économie suisse a connu une évolution favorable début 2023 avant de stagner durant le reste de l'année. Malgré une croissance globalement inférieure à la moyenne (1,3 %, exprimée en termes réels et corrigée de l'influence des grands événements sportifs), le résultat des administrations publiques devrait rester positif. Dans le secteur des administrations publiques, les perspectives financières sont largement influencées par les soldes de financement positifs des cantons et des assurances sociales. Dans les cantons, on table sur des recettes stables et une légère hausse des dépenses, de sorte que le solde devrait rester nettement positif, même s'il n'est pas aussi élevé que l'année précédente. Côté assurances sociales, on s'attend à un excédent, principalement en raison de la diminution des dépenses et de la progression des recettes, qui s'expliquent par une situation qui reste favorable sur le front de l'emploi. Il devrait en conséquence y avoir un excédent d'un total de 5,8 milliards de francs selon le modèle FS, qui permet de comparer les administrations publiques à l'échelle nationale.

D'après les chiffres du modèle SFP, qui permet des comparaisons internationales avec d'autres pays, on peut escompter pour 2023 un bénéfice équivalant à 0,8 % de la performance économique. En comparaison, les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) devraient enregistrer un déficit de 3,6 % du produit intérieur brut (PIB) nominal en moyenne. Outre la Suisse, les autres pays de l'OCDE qui devraient dégager, en 2023, un excédent en pourcentage du PIB sont la Norvège (16,0 %), le Danemark (2,4 %) et l'Irlande (1,6 %). Avec la hausse actuelle des prix de l'énergie, la Norvège et le Danemark tirent un grand profit de leurs industries pétrolière et gazière.

En 2023, la quote-part de l'État suisse devrait revenir à son niveau d'avant la crise, à savoir 32,0 %. Elle reste ainsi nettement inférieure à la moyenne des autres pays de l'OCDE. La quote-part des capitaux de tiers des administrations publiques (selon la définition du Fonds monétaire international) devrait passer en Suisse de 36,9 % en 2022 à 36,6 % en 2023, contre 95,9 % dans la zone euro et 113,9 % dans les pays de l'OCDE. Après la forte hausse des dettes nettes en 2020 et 2021 en raison des besoins de financement élevés liés aux mesures de stabilisation prises pour juguler la crise du COVID-19, et le taux d'endettement net de 20,5 % atteint au cours de cette période, les dettes nettes diminuent à nouveau depuis 2022. Grâce à la reprise économique et aux soldes de financement positifs, le taux d'endettement net devrait s'élever à 14,3 % en 2023.

Exercice 2024 - Fin 2024, la croissance économique de la Suisse devrait être comparable à celle de 2023, donc inférieure à la moyenne. Le solde du secteur des administrations publiques devrait toutefois atteindre un excédent de 8,2 milliards de francs, grâce avant tout au durcissement de la politique des dépenses

par les cantons et à la hausse des recettes des assurances sociales par suite du relèvement de la TVA prévu dans le cadre de la réforme de l'AVS. Les cantons et les assurances sociales devraient enregistrer un excédent de respectivement 3,4 milliards et 6,1 milliards, alors que la Confédération et les communes devraient afficher un déficit de respectivement 0,8 milliard et 0,5 milliard.

Grâce à une croissance économique relativement plus forte que l'augmentation des dépenses, la quote-part de l'État sera probablement ramenée à 31,5 % du PIB en 2024, et ainsi à 0,5 point de pourcentage en dessous de son niveau d'avant la crise (2019). Par rapport à d'autres pays de l'OCDE, la quote-part de l'État se maintiendra à un faible niveau en Suisse ces prochaines années.

En matière d'endettement, la Suisse devrait afficher également en 2024 un taux d'endettement net beaucoup plus bas (14,0 %) que la moyenne des pays membres de l'OCDE (47,9 %) et des pays de la zone euro (74,3 %). La dette nette nominale a atteint un pic de 142,3 milliards de francs en 2021 en raison de la crise du COVID-19. Après qu'elle s'est réduite en 2022, elle devrait s'établir à 114,9 milliards en 2024. Mesuré à l'aune du PIB, le taux d'endettement net diminue continuellement, notamment sous l'effet de la croissance économique.

Risques - Le facteur d'incertitude le plus important pour les finances publiques réside dans le risque d'une détérioration de la situation économique en raison des conséquences des développements internationaux (guerre en Ukraine, forte hausse des prix de l'énergie et des matières premières, difficultés persistantes d'approvisionnement et de livraison des matières premières et marchandises). En outre, on pourrait assister, en Suisse et dans le reste du monde, à un nouveau tour de vis de la politique monétaire, donné dans le but de combattre l'inflation. Ces différents risques entraîneraient une hausse des dépenses publiques et une baisse des recettes fiscales, qui grèveraient les finances publiques. Les distributions de bénéfices de la Banque nationale suisse (BNS) constituent un autre facteur d'incertitude. La BNS n'a pas versé de bénéfice à la Confédération et aux cantons en 2023, et l'évolution future de ses distributions dépendra fortement de la marche de ses affaires.¹

Principalement du côté des dépenses, il est question à moyen terme de possibles charges supplémentaires qui devraient déjà s'élever à 1,6 milliard de francs en 2025. Parmi celles-ci figurent les relations avec l'Union européenne, où le surcroît de dépenses devrait dépasser le milliard. Il s'agit en l'espèce, par exemple, de la participation au programme de recherche Horizon ou d'une éventuelle contribution régulière en faveur de la cohésion et de la stabilité en Europe. Des dépenses supplémentaires pourraient aussi être engagées en faveur des personnes à protéger en provenance d'Ukraine et de la reconstruction de ce pays. À plus long terme, des charges supplémentaires pourraient grever les recettes en raison, principalement, de réformes fiscales (réforme de l'imposition du couple marié et de la famille / imposition individuelle).

¹ Conformément à la loi sur la Banque nationale, la BNS est tenue de constituer des provisions pour maintenir les réserves monétaires au niveau requis par la politique monétaire. Elle s'acquitte de cette obligation par des prélèvements sur le résultat de son exercice. Le bénéfice restant après l'attribution aux provisions est en principe disponible pour la distribution à la Confédération et aux cantons.

2 Introduction

Le présent document, intitulé «Finances publiques suisses», constitue la principale publication de la section Statistique financière de l'Administration fédérale des finances (AFF). Il paraît généralement une fois par an, au mois d'octobre, et n'est disponible que sous forme électronique.

Compte tenu du grand nombre de tableaux concernant la statistique financière qui peuvent être téléchargés sur le [site Internet de l'AFF](#), le présent document privilégie la présentation visuelle des données. En cliquant sur l'icône figurant en haut à droite de chaque graphique, il est possible de télécharger les données correspondantes au format Excel. En outre, depuis cet automne, toutes les données de la statistique financière sont publiées sur le nouveau [portail de données de l'AFF](#), où elles peuvent être visionnées sous la forme de tableaux de bord. Les données comparables au niveau national (SF) sont disponibles via le lien suivant: [Finances publiques suisses](#). Les données comparables au niveau international (SFP) peuvent être consultées ici: [Les finances publiques suisses: comparaison internationale](#).

La présente publication traite prioritairement de l'évolution des finances du secteur des administrations publiques dans son ensemble. Les principales évolutions au niveau des sous-secteurs (Confédération, cantons, communes et assurances sociales) sont présentées dans certains graphiques et commentées dans le texte.

Le chap. 3 présente l'évolution et la structure des recettes et des dépenses par nature, la structure et l'évolution des dépenses par fonction ainsi que la structure et l'évolution du bilan. Le chap. 4 propose une comparaison internationale des principaux indicateurs des finances publiques.

La présente édition présente les chiffres définitifs de la statistique financière des administrations publiques pour l'année 2021 selon les normes statistiques [nationales](#) et [internationales](#). Elle propose également les premiers résultats provisoires pour l'année 2022 ainsi que des estimations et prévisions des principaux agrégats financiers pour les années 2023 et 2024. Pour certains agrégats, des prévisions jusqu'à 2027 sont disponibles sur le site Internet de l'AFF.

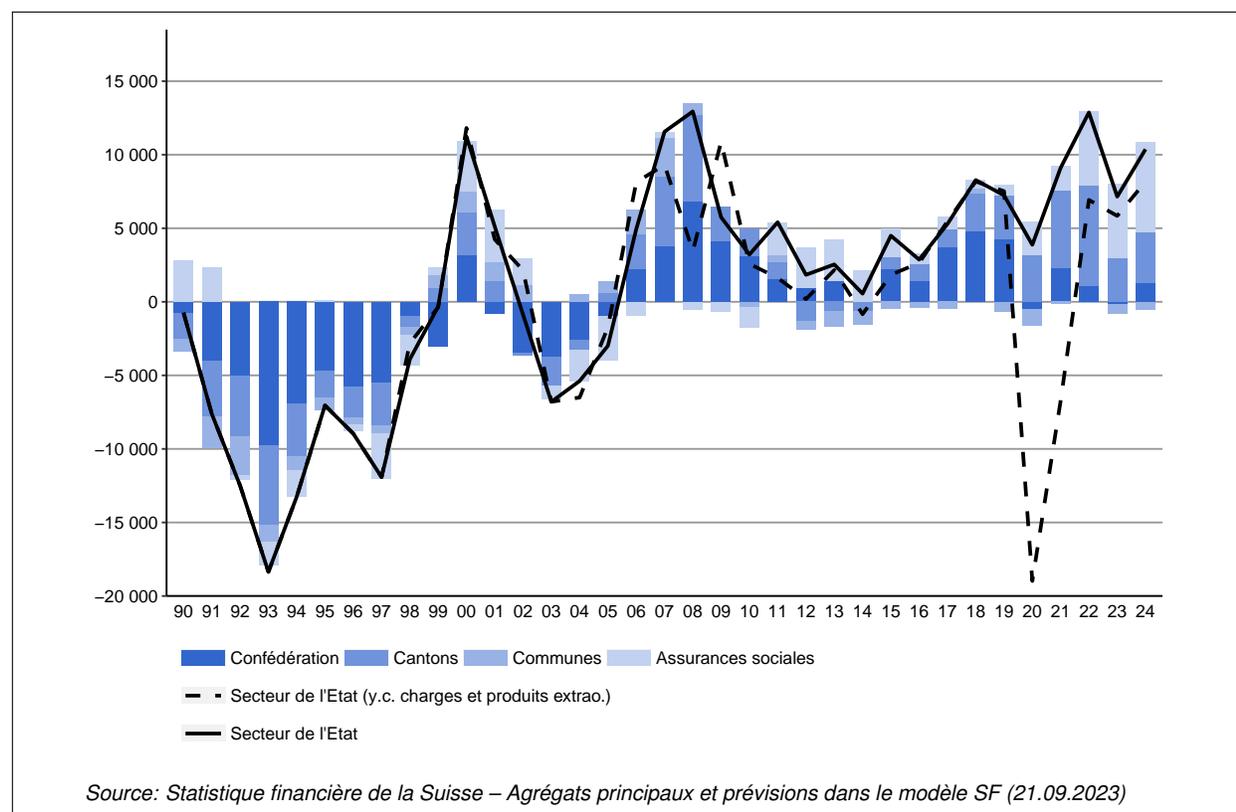
3 Les finances publiques suisses selon les directives nationales (SF)

Le modèle suisse de statistique financière (modèle FS) permet de comparer les administrations publiques à l'échelle nationale. Il repose sur les modèles comptables nationaux des cantons et des communes (MCH1 et MCH2) et sur le nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC). Le présent chapitre présente les principaux agrégats financiers (solde, recettes, dépenses, bilan et endettement) pour le secteur des administrations publiques selon le modèle SF national.

3.1 Solde de financement, recettes et dépenses

Solde de financement - La figure 1 montre l'évolution du solde de financement du secteur des administrations publiques sur la période 1990-2024. La courbe noire et les barres bleues présentent l'évolution du solde de financement ordinaire, c'est-à-dire la différence entre les recettes ordinaires et les dépenses ordinaires, pour le secteur des administrations publiques et ses sous-secteurs (Confédération, cantons, communes et assurances sociales publiques). La ligne noire pointillée illustre le développement du solde de financement, recettes et dépenses extraordinaires comprises.

Figure 1: Solde de financement 1990–2024 (en millions de francs)



Entre 2014 et 2019, la situation financière de l'État s'est améliorée, tant au niveau du solde de financement ordinaire qu'au niveau du solde comprenant les recettes et les dépenses extraordinaires. Cependant, la pandémie de COVID-19 a causé en 2020 le plus fort repli économique depuis des décennies et laissé des

traces profondes dans les finances publiques. Les fortes dépenses visant à financer des mesures dans le secteur de la santé ainsi qu'à soutenir les revenus et l'emploi ont porté le déficit de financement à 19 milliards de francs.

En 2021, la charge pesant sur les finances publiques en raison de la pandémie est restée lourde, de sorte que les dépenses de l'État se sont maintenues à un niveau élevé (249,6 milliards de francs). Ces dépenses ont principalement été consacrées à des mesures de soutien au revenu et au marché du travail ainsi qu'à des mesures dans le secteur de la santé. Même si les recettes de l'État se sont améliorées par rapport à 2020, le déficit de financement a encore été de 6,7 milliards de francs. Malgré ces défis financiers persistants, le déficit est toutefois nettement moins élevé qu'en 2020.

Exercice 2022 - L'économie suisse et, partant, les finances publiques se sont nettement améliorées en 2022 après la fin de la pandémie de COVID-19. La situation financière des administrations publiques a bénéficié notamment du solde non employé des moyens affectés à la lutte contre la pandémie de COVID-19, de la forte augmentation des recettes fiscales des cantons, ainsi que de la relative baisse des dépenses et hausse des recettes des assurances sociales. Selon le modèle SF, le secteur des administrations publiques devrait présenter un excédent de 6,9 milliards de francs, grâce surtout aux soldes de financement positifs élevés des cantons et des assurances sociales. Les recettes ont progressé de 7,1 milliards, tandis que les dépenses ont nettement reculé, de 6,5 milliards, pour s'établir à 243,1 milliards.

Ce résultat positif tient principalement aux cantons, qui affichent un solde de financement positif de 5,0 milliards, et aux assurances sociales, qui présentent elles aussi un solde positif de 5,0 milliards. En revanche, le sous-secteur Confédération affiche un solde de financement négatif de - 2,9 milliards, et celui des communes un solde négatif de - 0,2 milliard.

La dette brute a augmenté en 2022 de 5,4 milliards de francs, passant à 240 milliards, tandis que la dette nette a reculé de 4,8 milliards, passant à 119,1 milliards. L'évolution différente des dettes brute et nette tient notamment au stock de liquidités élevé de la Confédération.

Les chiffres de 2022 sont à considérer avec prudence, car ils reposent encore en partie sur des estimations.

Exercice 2023 - Portée par une forte demande, l'économie suisse a enregistré une croissance positive au début de l'année 2023. Cette évolution favorable a marqué le pas au deuxième trimestre, et les derniers chiffres montrent une stagnation de l'économie au troisième trimestre. Cette stagnation tient principalement au renforcement du franc, qui pèse sur les exportations, et à la baisse de l'utilisation des capacités de production, qui se traduit par une diminution des investissements en biens d'équipement. Par conséquent, la croissance du PIB (réel) devrait être de 1,3 % en 2023, soit inférieure à celle de l'exercice précédent.

Malgré cette croissance inférieure à la moyenne, le résultat des administrations publiques devrait rester positif en 2023 (5,8 milliards), à nouveau notamment grâce aux soldes de financement positifs des cantons et des assurances sociales. Ces dernières profitent de la situation toujours favorable sur le front de l'emploi, qui se traduit à la fois par une baisse des dépenses et par une hausse des recettes. Comme les trois années précédentes, le sous-secteur Confédération devrait à nouveau afficher un déficit de financement en 2023. Le déficit baissera toutefois de 1,7 milliard par rapport à l'année précédente, pour passer à 1,2 milliard.

Les dépenses extraordinaires des administrations publiques devraient diminuer par rapport aux deux années précédentes pour s'établir à 1,8 milliard de francs en 2023. Elles incombent principalement à la Confédération et aux cantons, et se composent des transferts de la Confédération aux cantons pour le financement des dépenses de ces derniers au titre des forfaits d'aide sociale destinés aux personnes à protéger en provenance d'Ukraine. Les dépenses extraordinaires consolidées des administrations publiques ont pour pendant des recettes extraordinaires de 474 millions. Celles-ci concernent principalement la Confédération et comprennent les remboursements des crédits et prêts COVID ainsi que les recettes extraordinaires liées à la prime de risque prélevée sur le prêt d'aide sous forme de liquidités octroyé à Credit Suisse.

Exercice 2024 - Fin 2024, la croissance économique de la Suisse devrait être comparable à celle de 2023, donc inférieure à la moyenne. Au niveau international, la baisse des taux d'inflation devrait se poursuivre en raison du resserrement de la politique monétaire, et une certaine reprise de la demande mondiale est attendue. Cela étant, on devrait observer une diminution de la demande en biens de consommation. Le solde de l'ensemble du secteur des administrations publiques devrait toutefois atteindre un excédent de 8,2 milliards de francs (1,0 % du PIB), grâce avant tout au durcissement de la politique des dépenses par les cantons et à la hausse des recettes des assurances sociales par suite du relèvement de la TVA prévu dans le cadre de la réforme de l'AVS. Le sous-secteur Confédération devrait quant à lui afficher un déficit de financement de 0,8 milliard, dû principalement aux dépenses extraordinaires plus élevées en raison de la guerre en Ukraine et de l'apport en capital octroyé aux CFF.

Risques - Le facteur d'incertitude le plus important pour les finances publiques réside dans le risque d'une détérioration de la situation économique en raison des conséquences des développements internationaux (guerre en Ukraine, hausse accrue des prix de l'énergie et des matières premières, difficultés persistantes d'approvisionnement et de livraison des matières premières et marchandises). En outre, on pourrait assister, en Suisse et dans le reste du monde, à un nouveau tour de vis de la politique monétaire, donné dans le but de combattre l'inflation. Ces différents risques entraîneraient une hausse des dépenses publiques et une baisse des recettes fiscales, qui grèveraient les finances publiques. La Banque nationale suisse (BNS) n'a pas versé de bénéfice à la Confédération et aux cantons en 2023, et l'évolution future de ses distributions dépendra fortement de la marche, très incertaine, de ses affaires.

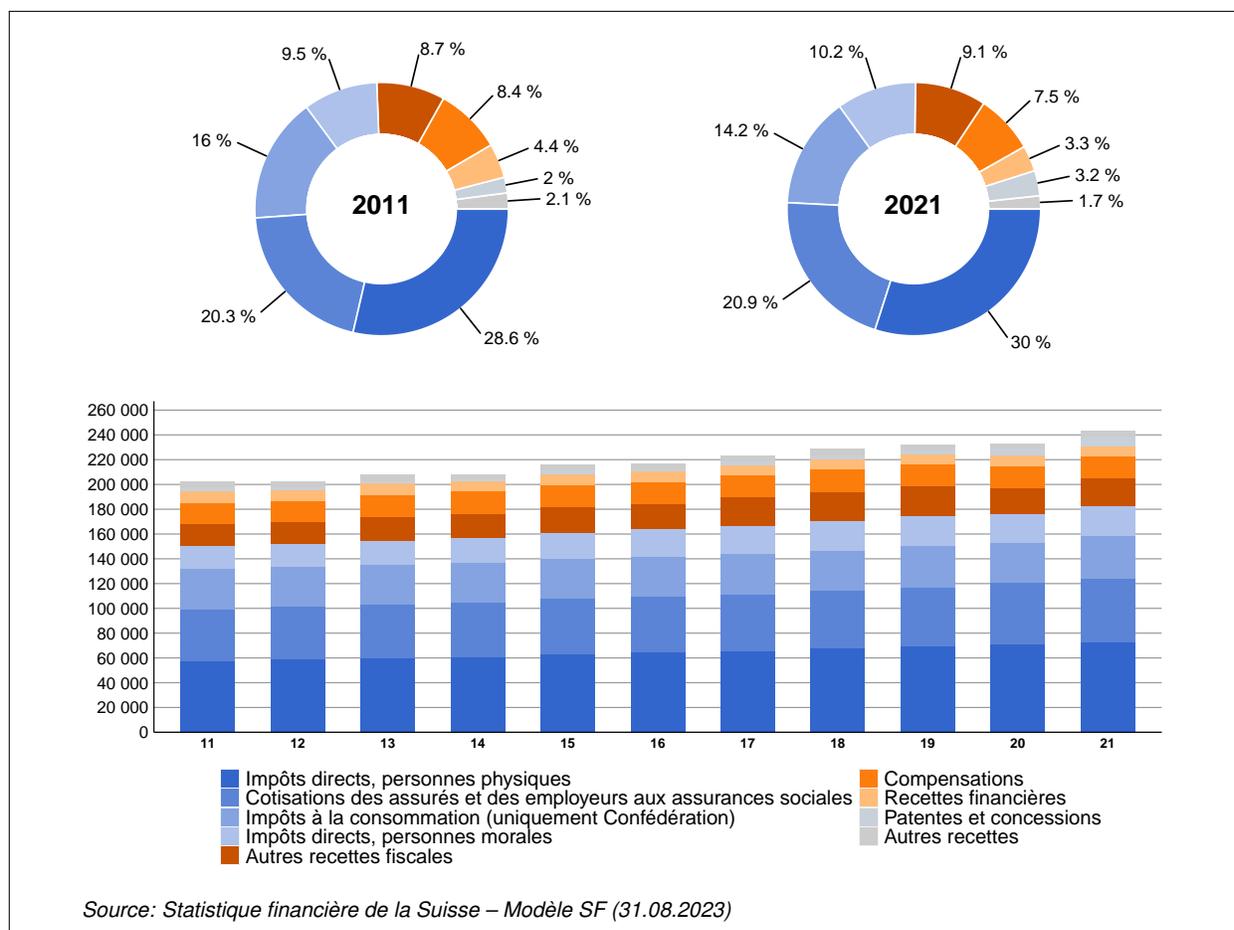
Principalement du côté des dépenses, il est question à moyen terme de possibles charges supplémentaires qui devraient déjà s'élever à 1,6 milliard de francs en 2025. Parmi celles-ci figurent les relations avec l'Union européenne, où le surcroît de dépenses devrait dépasser le milliard. Il s'agit en l'espèce, par exemple, de la participation au programme de recherche Horizon ou d'une éventuelle contribution régulière en faveur de la cohésion et de la stabilité en Europe. Des dépenses supplémentaires pourraient aussi être engagées en faveur des personnes à protéger en provenance d'Ukraine et de la reconstruction de ce pays. À plus long terme, des charges supplémentaires pourraient grever les recettes en raison, principalement, de réformes fiscales (réforme de l'imposition du couple marié et de la famille / imposition individuelle).

Recettes par nature - Les chiffres définitifs de la statistique financière pour l'exercice 2021 offrent un éclairage sur la structure des recettes et des dépenses du secteur des administrations publiques. La figure 2 présente l'évolution et la structure des recettes de ce secteur selon la classification par nature du modèle comptable harmonisé des cantons et des communes (MCH2).

Depuis 2011, les recettes de l'État ont augmenté de 40,6 milliards de francs et les recettes ordinaires de 20,0 %. Comme le montre la figure 2, la structure de financement du secteur des administrations publiques est restée très stable sur la période 2011-2021. Les impôts, qui constituent la principale source

de financement de l'État, ont représenté en 2021 84,3 % du total des recettes, soit environ 205 milliards sur 243 milliards. Les impôts directs sur les personnes physiques ont fourni la plus grosse partie (30 %) du total des recettes en 2021. Les cotisations des assurés et des employeurs aux assurances sociales figurent en deuxième position: elles ont généré en 2020 50,7 milliards de francs, soit 20,9 % du total des recettes. Ces deux catégories représentent depuis 2011 pratiquement la moitié des recettes du secteur des administrations publiques. Cette proportion devrait se maintenir au cours des prochaines années.

Figure 2: Recettes par nature (en millions de francs et proportion du total)



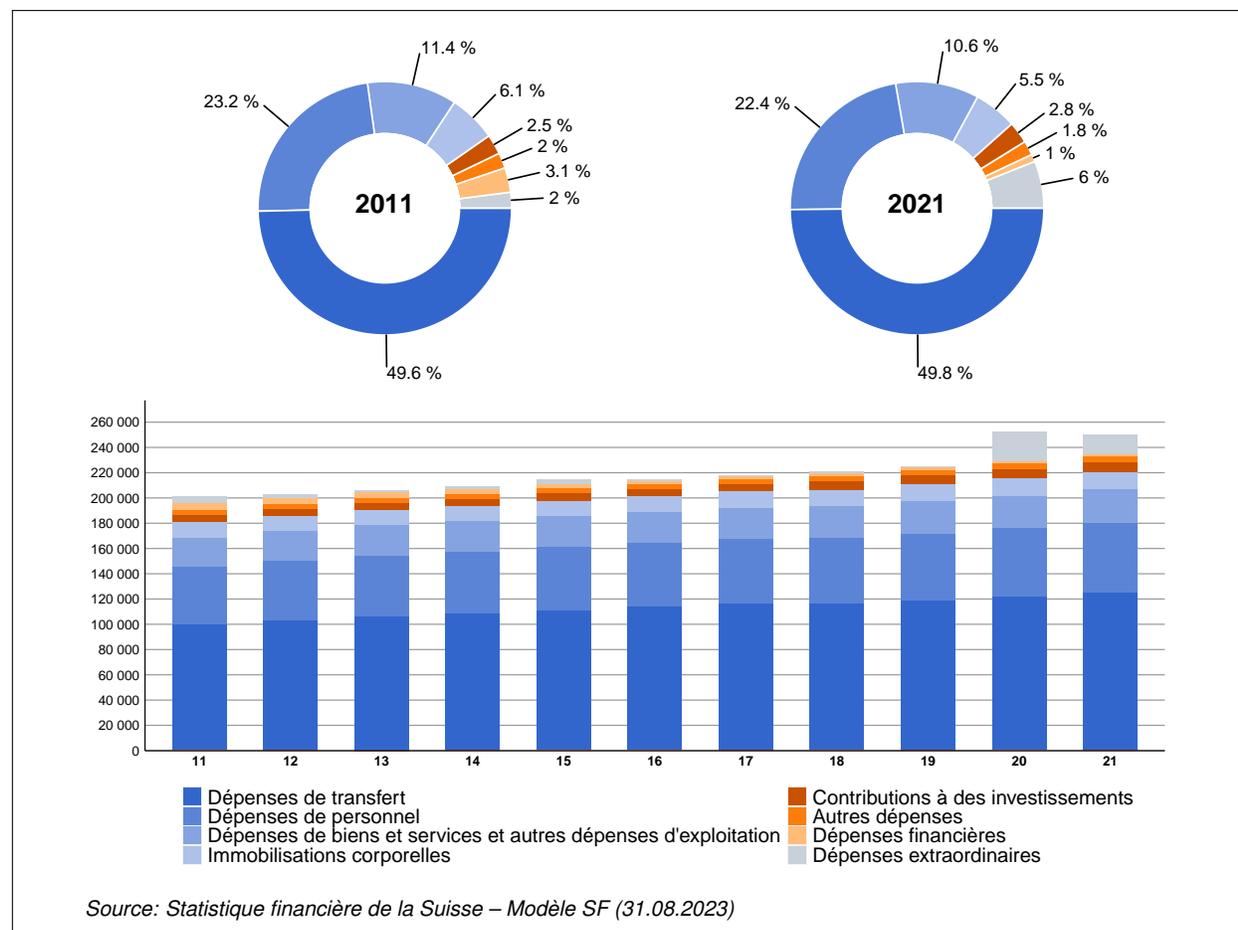
Dépenses par nature - La structure des dépenses par nature est plus volatile que celle des recettes, comme le montre la figure 3. La plupart des ressources du secteur des administrations publiques ont été redistribuées aux autres secteurs de l'économie (entreprises, ménages) via les dépenses de transfert. Cela concerne aussi les dépenses dues aux mesures prises en lien avec la pandémie de COVID-19, dont la plupart ont bénéficié en 2021 aux entreprises, aux travailleurs salariés et aux indépendants touchés par la crise, sous la forme de paiements de transfert extraordinaires.

En dix ans, les dépenses de transfert ordinaires ont progressé de 24,8 milliards de francs. Elles représentent donc le poste de dépenses le plus important. Leur part des dépenses totales a légèrement augmenté, passant de 49,6 % en 2011 à 49,8 % en 2021. La part des dépenses financières a en revanche

reculé entre 2011 et 2021, passant de 3,1 à 1 % du total. Ce recul correspond à un montant de 3,9 milliards sur une période de dix ans et s'explique notamment par la baisse constante des taux d'intérêt et par la réduction de la dette opérée pendant cette période.

Comme le montre la figure 3, les dépenses de personnel ont augmenté de 20,5 % depuis 2011, et les dépenses de biens et services et autres dépenses d'exploitation ont progressé de 15,6 %. Ces deux types de dépenses ont diminué de 0,8 point de pourcentage par rapport aux dépenses totales.

Figure 3: Dépenses par nature (en millions de francs et proportion du total)

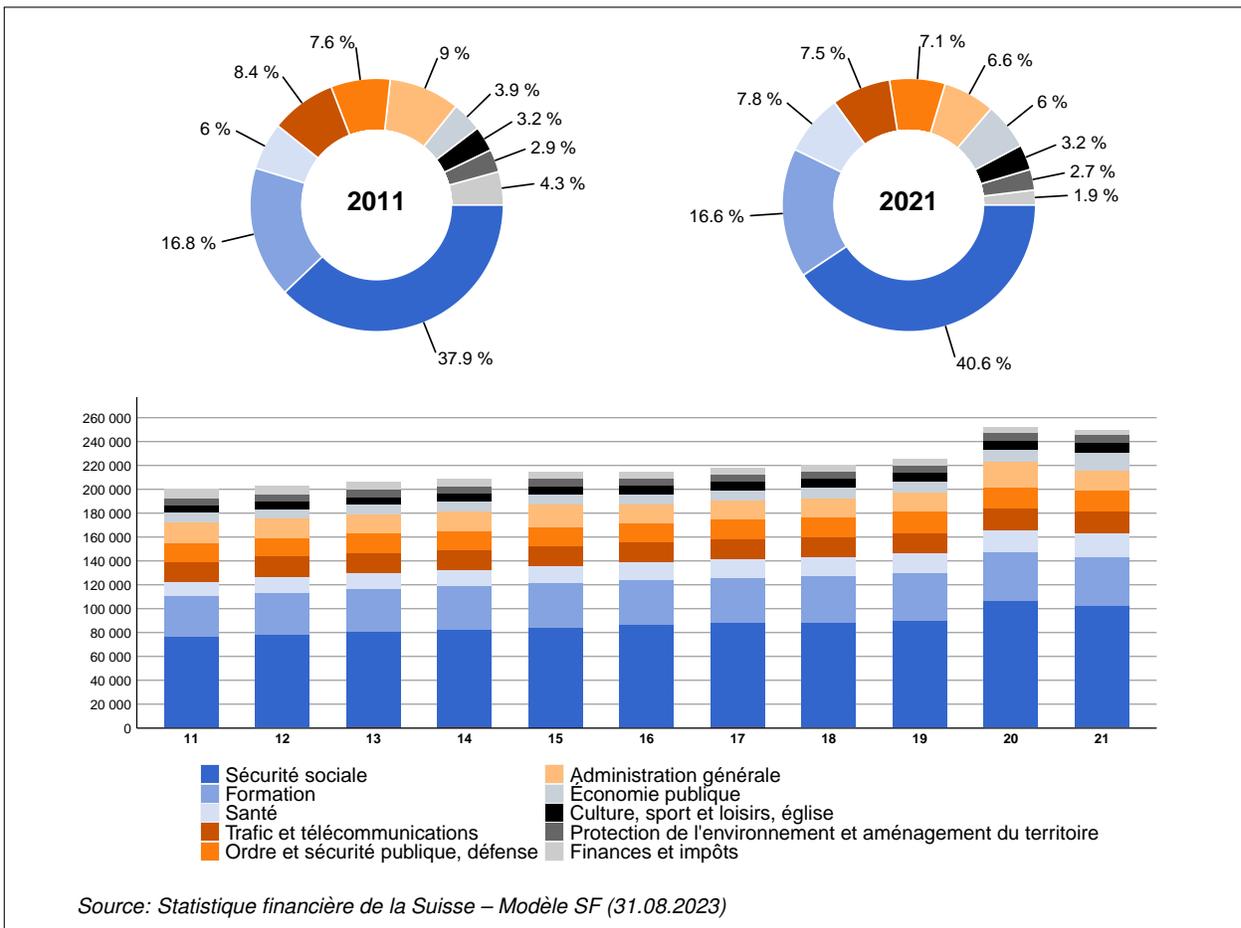


Dépenses par fonction - La figure 4 présente l'évolution et la structure des dépenses du secteur des administrations publiques selon la classification fonctionnelle du MCH2. Les dépenses totales se montaient à 250 milliards de francs en 2021, soit une augmentation d'environ 49 milliards (+ 24,4 %) depuis 2011. Les domaines «Sécurité sociale» et «Formation» ont concentré en 2021 respectivement 40,6 % et 16,6 % des dépenses des administrations publiques.

La formation représente le deuxième poste de dépenses selon la classification fonctionnelle. En 2021, les dépenses ordinaires des administrations publiques au titre de la formation ont atteint 41,4 milliards de francs. Depuis 2011, elles ont crû de 7,6 milliards (+ 22,5 %). Les plus fortes hausses sont signalées dans les domaines de la scolarité obligatoire (+ 4,0 milliards), des hautes écoles (+ 1,7 milliard) et de la recherche (+ 0,8 milliard).

Dans le domaine de la sécurité sociale, les dépenses ordinaires ont augmenté de 19,1 milliards depuis 2011 (+ 25,1 %), une augmentation essentiellement due à celle des dépenses ordinaires liées à l'assurance-vieillesse et survivants, qui ont progressé pendant cette période de 9,5 milliards pour atteindre 51,4 milliards. Les dépenses dans le domaine de l'aide sociale et de l'asile ont quant à elles augmenté de 2,1 milliards depuis 2011. Les dépenses des deux groupes «Invalidité» et «Maladie et accidents» cumulent une progression d'environ 3 milliards. Les administrations publiques ont consacré en 2021 101,5 milliards à la sécurité sociale, dont 6,3 milliards sous forme de dépenses extraordinaires, lesquelles ont essentiellement consisté en indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail due à la pandémie de COVID-19. Le chapitre qui suit dresse un récapitulatif des dépenses consacrées à la lutte contre la pandémie.

Figure 4: Dépenses par fonction (en millions de francs et proportion du total)



Dépenses correspondant aux mesures prises pour endiguer la pandémie de COVID-19 et répondre à la crise en Ukraine - Le tableau 1 récapitule les dépenses liées au COVID-19 de la Confédération et des cantons en millions de francs. Pour les cantons, il sépare les dépenses correspondant à des fonds propres de celles qui incluent les subventions fédérales. Les dépenses cantonales spécifiques par fonction sont indiquées hors subventions fédérales. Les dépenses liées au COVID-19 du sous-secteur Confédération ont représenté en 2020 16,4 %, en 2021 15,4 %, et en 2022 4,3 % des dépenses totales. Celles des cantons ont représenté en 2020 2,7 %, en 2021 6,8 % et en 2022 2,0 % des dépenses totales. Additionnées, les dépenses liées au COVID-19 de la Confédération et des cantons ont représenté en 2020 6,8 %, en 2021 6,6 % et en 2022 2,2 % des dépenses des administrations publiques.

Tableau 1: Dépenses liées au COVID-19 par fonction du modèle SF (en millions de francs)

	2020	2021	2022	2020-2022
	Compte	Compte	Compte	Total
Confédération	14 672	13 738	3 532	31 943
Administration générale	333	271	60	664
Ordre et sécurité publique, défense	9	5	1	14
Formation	-	-	-	-
Culture, sport et loisirs, église	311	460	147	917
Santé	815	1 908	1 840	4 563
<i>dont tests de dépistage Covid-19</i>	194	1 184	1 202	2 580
Sécurité sociale	12 982	6 160	962	20 104
<i>dont contribution à l'assurance chômage</i>	10 775	4 338	664	15 777
<i>dont contribution à l'allocation pour perte de gain</i>	2 201	1 799	285	4 285
Trafic et télécommunications	150	460	195	805
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	-	-	-	-
Économie publique	74	4 474	328	4 875
<i>dont mesures pour cas de rigueur aux entreprises</i>	-	4 194	- 55	4 139
Finances et impôts	-	-	-	-
Autres dépenses	-	-	-	-
Cantons, dépenses sans la participation de la Confédération	2 556	2 630	1 704	6 890
Administration générale	12	12	1	25
Ordre et sécurité publique, défense	15	17	1	32
Formation	- 117	- 86	- 65	- 268
Culture, sport et loisirs, église	268	254	92	615
Santé	1 503	1 274	500	3 278
<i>dont transferts aux hôpitaux</i>	1 157	391	132	1 680
Sécurité sociale	188	47	- 19	216
Trafic et télécommunications	189	179	29	398
Protection de l'environnement et aménagement du territoire	0	- 4 194	- 152	- 4 346
Économie publique	498	5 126	1 317	6 941
<i>dont mesures pour cas de rigueur aux entreprises</i>	424	4 880	1 294	6 598
Finances et impôts	0	-	-	0
Cantons, dépenses	2 733	6 947	2 003	11 684

Source: Statistique financière de la Suisse – Évaluation spéciale (21.09.2023)

Dans le sous-secteur Confédération, la «Sécurité sociale» est le poste de dépenses le plus important; dans le sous-secteur «Cantons», c'est la santé. La composition des dépenses par domaine change d'année en année. Alors qu'en 2020, la Confédération privilégiait la sécurité sociale et les cantons la santé, en 2021, les cantons ont surtout consacré leurs dépenses aux mesures en faveur des entreprises pour les cas de rigueur, dans le domaine de l'économie publique. Cela ressort clairement des chiffres: en 2021, la part des dépenses totales des cantons représentée par les dépenses liées au COVID-19 a fortement augmenté, passant de 2,7 % à 6,8 %. Mais étant donné que la Confédération a pris à sa charge l'essentiel des frais liés aux mesures pour les cas de rigueur, les dépenses des cantons financées par leurs moyens propres ont peu varié par rapport à 2020.

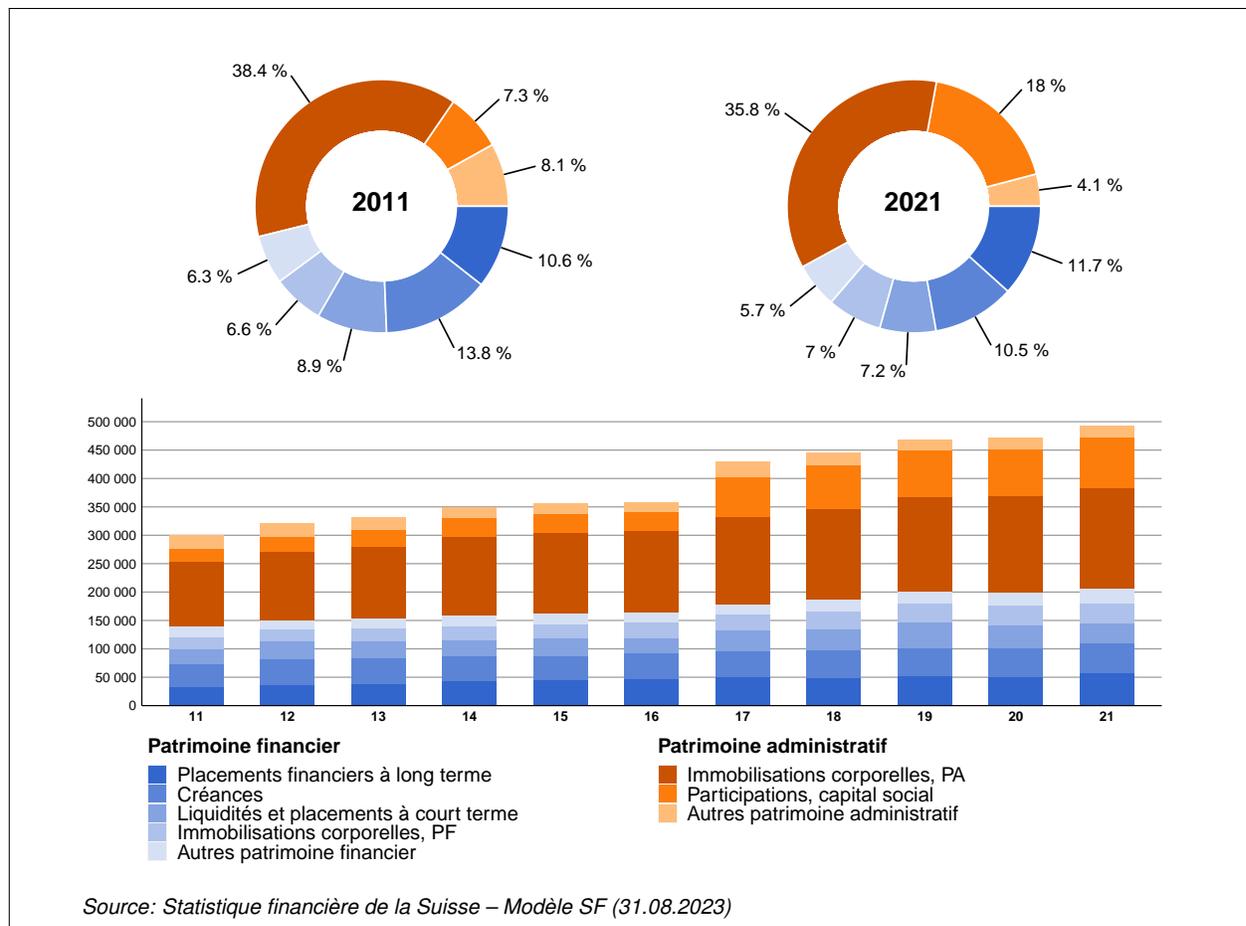
Les dépenses de la Confédération en lien avec la crise en Ukraine se sont élevées à quelque 0,7 milliard de francs en 2022. Les cantons tablent quant à eux sur des dépenses de 0,32 milliard, l'accueil et l'hébergement des réfugiés représentant le poste de dépenses le plus important (0,21 milliard). En 2023, les dépenses de la Confédération devraient atteindre 1,7 milliard et celles des cantons 0,36 milliard.

3.2 Bilan et endettement

La sous-section consacrée au bilan et à l'endettement s'intéresse à l'évolution et à la structure du bilan du secteur des administrations publiques depuis 2011. Elle présente également l'évolution de l'endettement sur la même période.

Actifs - À la fin de 2021, la somme de l'actif du bilan des administrations publiques se montait à environ 492 milliards de francs, en hausse de 19,6 milliards (4,1 %) par rapport à la fin de l'exercice 2020. En dix ans, le total du bilan a connu une augmentation de 191,5 milliards. Cette forte hausse tient en bonne partie aux réévaluations d'actifs par les cantons et les communes lors du passage au nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2). La valeur des immobilisations corporelles du patrimoine administratif s'est accrue à elle seule de 60,6 milliards depuis fin 2011 et représentait 35,8 % du total du bilan en 2021. Le montant au titre des participations et du capital social a lui aussi connu une forte augmentation, de quelque 67 milliards, par rapport à 2010. Il est ainsi passé de 7,3 % du total des actifs en 2011 à 18,0 % en 2021. S'agissant du patrimoine financier, le niveau des liquidités et des placements à court terme a augmenté de 8,4 milliards par rapport à 2011. Les placements financiers à long terme dessinent eux aussi une courbe nettement ascendante depuis 2011 (+ 25,7 milliards).

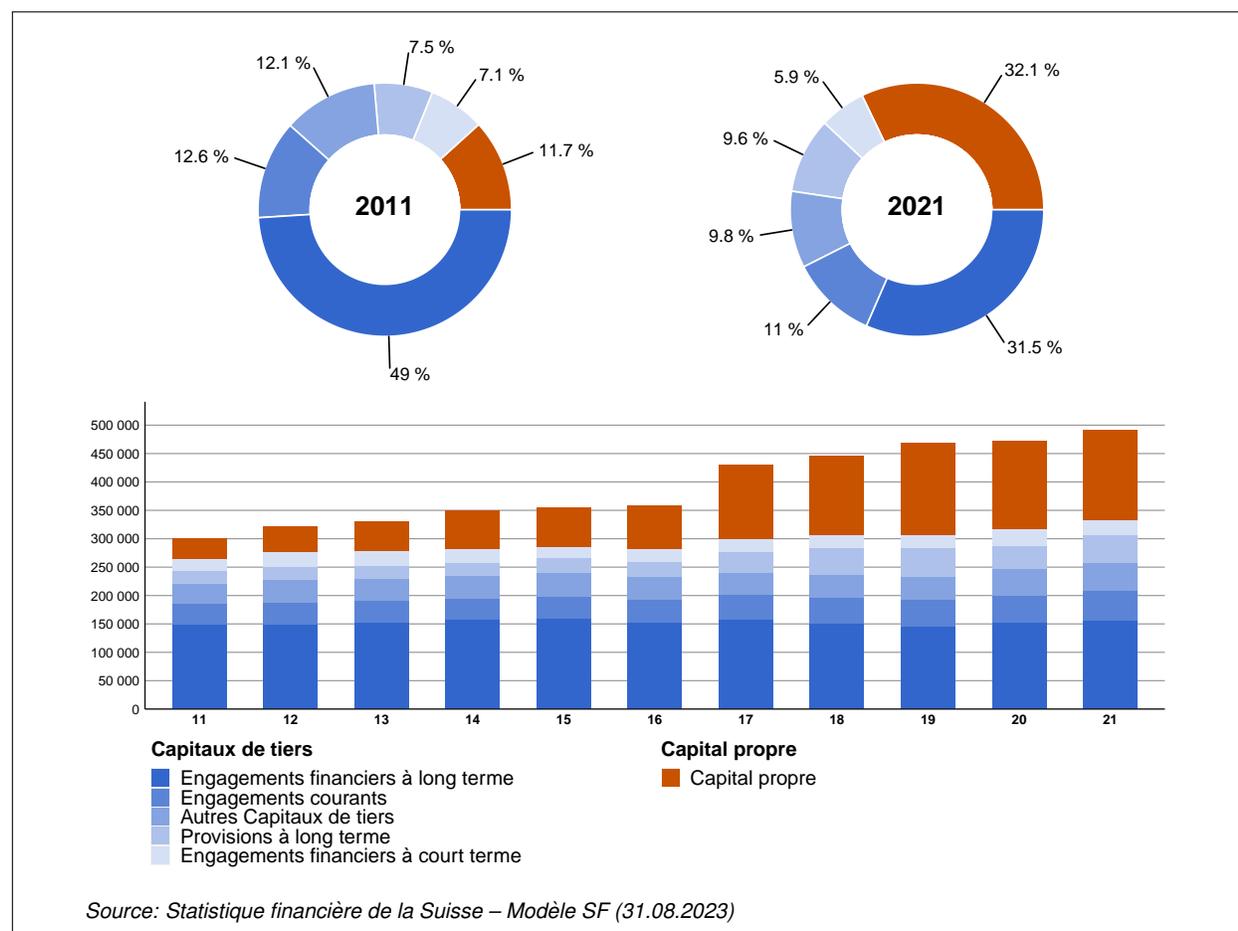
Figure 5: Actifs selon SF (en millions de francs et proportion du total)



Passifs - Selon les chiffres définitifs de la statistique financière, le total des capitaux de tiers du secteur des administrations publiques se montait à 333,9 milliards de francs à la fin de l'exercice 2021, ce qui représente une hausse de 16,3 milliards par rapport à l'exercice précédent et de 68,6 milliards (+ 25,9 %) sur dix ans. L'évolution sur dix ans tient en premier lieu à l'augmentation des provisions à long terme, qui ont crû de quelque 25 milliards depuis la fin 2011 (+ 111,2 %), essentiellement du fait du sous-secteur Confédération, dont la provision constituée en prévision des remboursements à venir de l'impôt anticipé a beaucoup augmenté. Les engagements financiers à court terme et les comptes de régularisation passifs ont eux aussi fortement crû sur une période de dix ans, respectivement de 7,5 et de 13,5 milliards. La forte hausse du capital propre des administrations publiques (+ 122,8 milliards par rapport à 2011) s'explique par les bons résultats et par les modifications entraînées par le passage au MCH2.

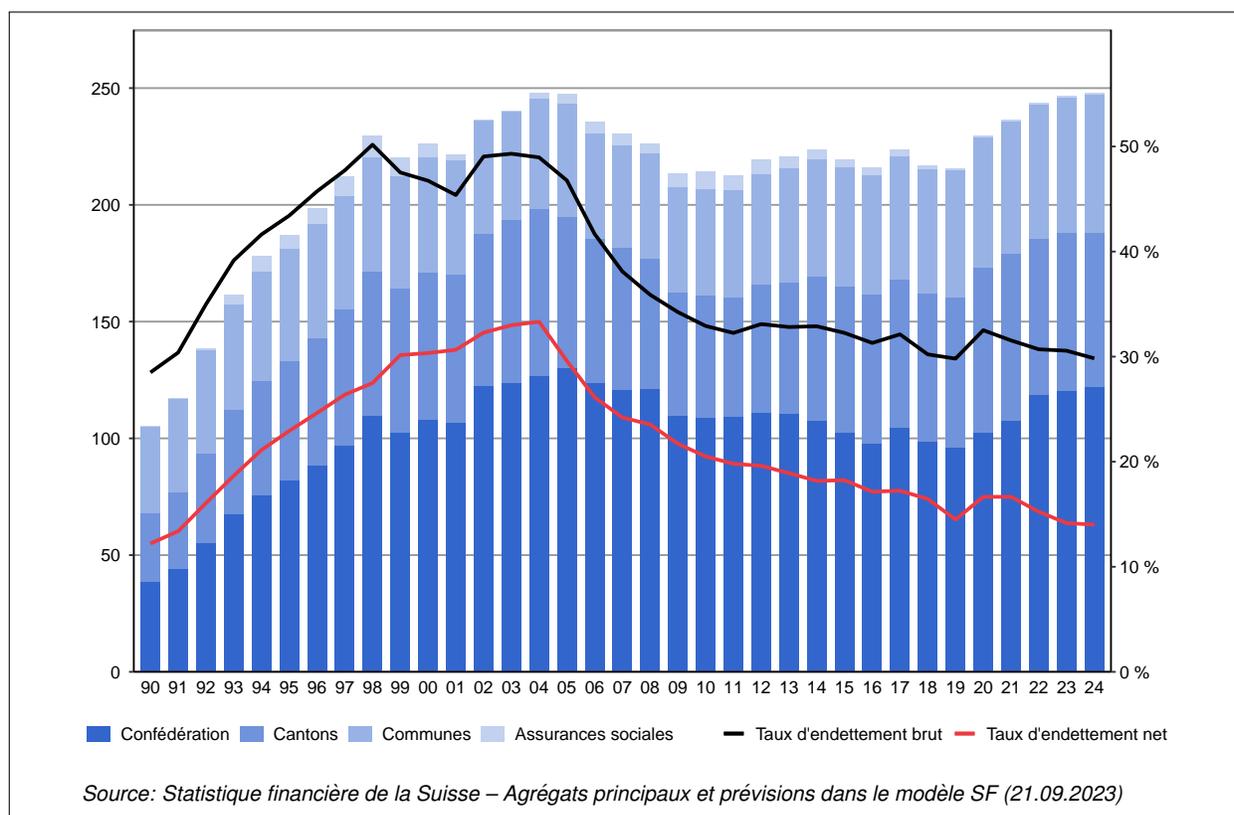
L'évolution des différents postes au passif est représentée sur la figure 6. La part des engagements financiers à long terme s'est réduite de 17,5 points de pourcentage depuis 2011 pour s'établir à 31,5 % du total. La part du capital propre a quant à elle augmenté de 20,4 points de pourcentage pour atteindre 32,1 % durant la même période.

Figure 6: Passifs selon SF (en millions de francs et proportion du total)



Endettement - La somme des engagements courants et des engagements financiers à court et long termes de laquelle sont retranchées la valeur au bilan des instruments dérivés à court et long termes ainsi que la valeur au bilan des contributions à des investissements inscrites au passif correspond au montant de la dette brute selon le MCH2. Selon la définition du MCH2, la dette nette se compose des capitaux de tiers desquels sont retranchés les contributions à des investissements inscrites au passif et le patrimoine financier. La figure 7 illustre l'évolution de la dette brute depuis 1990 en termes nominaux pour le secteur des administrations publiques et pour les quatre sous-secteurs (barres bleues), ainsi que l'évolution de la dette brute (courbe noire) et de la dette nette (courbe rouge) en pourcentage du PIB nominal pour le secteur des administrations publiques.

Figure 7: Évolution de l'endettement selon SF en milliards de francs (échelle de gauche) et en % du PIB nominal (échelle de droite)



La dette brute nominale s'est accrue à un rythme soutenu au début des années 1990 et a atteint un pic en 2004, de 245,9 milliards de francs. À partir de 2004, la dette brute nominale et la dette brute en pourcentage du PIB ont commencé à diminuer notamment grâce à une conjoncture économique favorable ainsi qu'à l'introduction du frein à l'endettement au niveau de la Confédération et des règles budgétaires dans les cantons et les communes. Cette tendance s'est poursuivie jusqu'en 2011, puis s'est nettement ralentie. Entre 2012 et 2019, la dette brute nominale s'est stabilisée aux alentours de 215 milliards. Mais les administrations publiques l'ont nettement accrue pour financer les dépenses supplémentaires liées à la pandémie de COVID-19. Selon les estimations actuelles, la dette brute de l'État devrait atteindre 245,6 milliards fin 2024, avant de décroître progressivement à partir de 2026.

La courbe de la dette nette évolue de manière analogue à celle de la dette brute, mais à un niveau inférieur. La hausse de la dette nette en 2020 et 2021 est due au financement des dépenses liées à la pandémie. Ces dépenses supplémentaires de la Confédération et des cantons ont été financées au moyen d'éléments du patrimoine financier d'une part, et d'engagements financiers (créances comptables à court terme et emprunts) d'autre part.

4 Les finances publiques suisses: comparaison internationale (SFP)

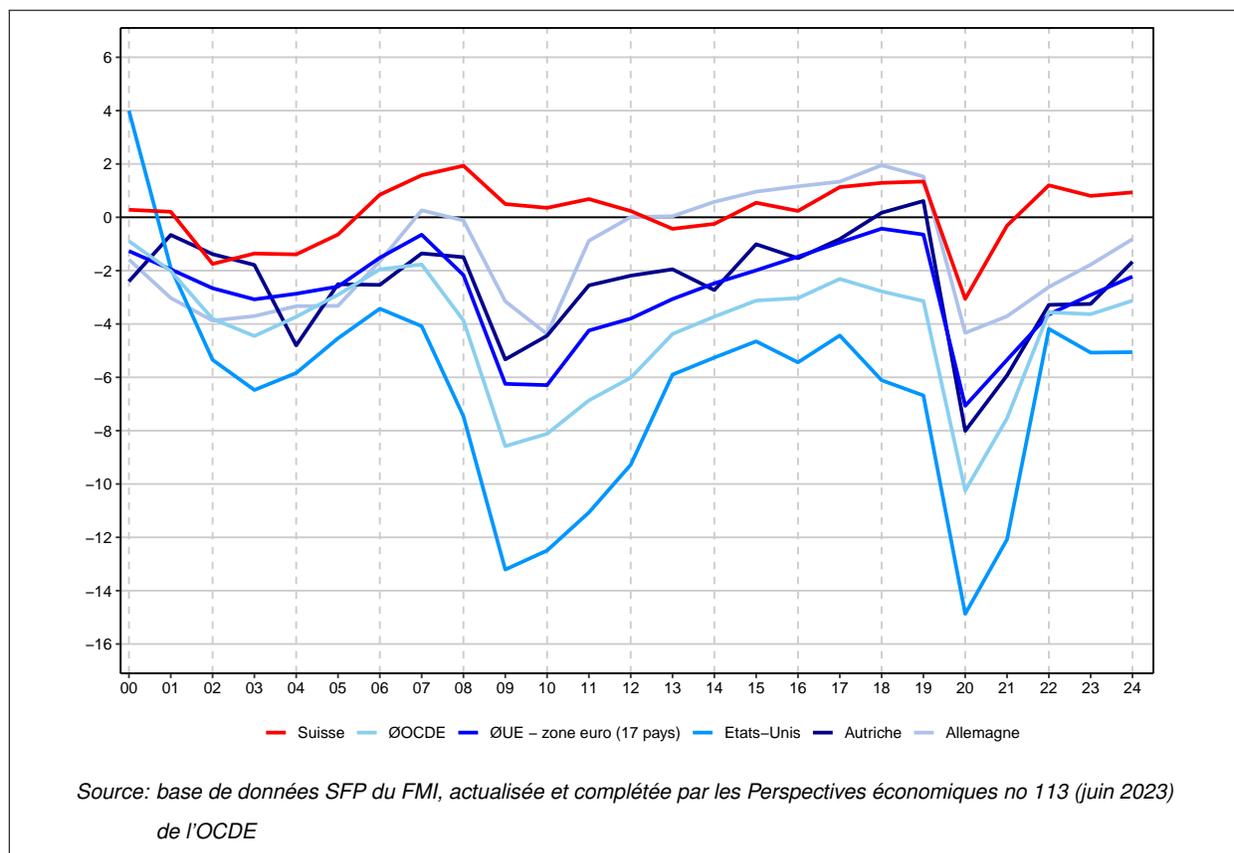
Afin d'assurer leur comparabilité au niveau international, les finances des administrations publiques sont aussi publiées selon les lignes directrices du Fonds monétaire international (FMI).

4.1 Solde de financement, recettes et dépenses

Cette section compare le solde de financement, les recettes et les dépenses des administrations publiques suisses à une sélection de pays et de groupes de pays. Elle compare en outre les dépenses de la Suisse à celles d'autres pays selon la classification des fonctions des administrations publiques (COFOG).

Solde de financement - Les lignes directrices du FMI définissent le solde de financement des administrations publiques comme étant la différence entre le total des recettes et le total des dépenses. Par rapport au PIB nominal, il correspond à la quote-part du déficit / de l'excédent des administrations publiques. Cette référence normalisée au PIB permet de comparer les pays entre eux. La figure qui suit indique la quote-part du déficit / de l'excédent de la Suisse, de ses États voisins l'Allemagne et l'Autriche, des États-Unis, de l'OCDE et de la zone euro. La quote-part de la Suisse est presque systématiquement la plus élevée: seule celle de l'Allemagne la dépasse légèrement de 2013 à 2019.

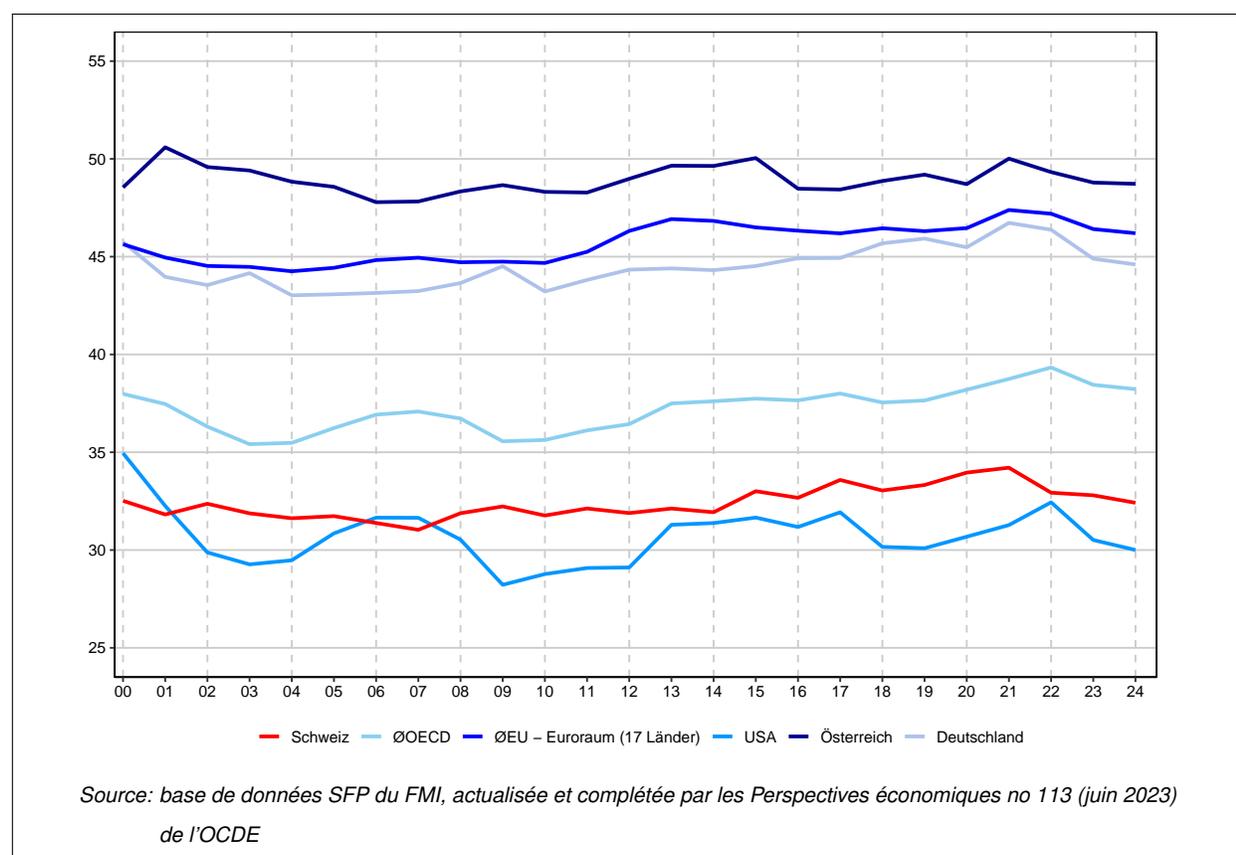
Figure 8: Évolution des quotes-parts du déficit / de l'excédent (en % du PIB nom.)



La pandémie de COVID-19 a creusé en 2020 des déficits records dans les finances publiques de la plupart des pays. Le solde de financement de la Suisse s'est moins détérioré que ceux des pays de l'OCDE et de la zone euro. Depuis 2022, le solde de financement de la Suisse est redevenu positif, et ceux des États-Unis, de l'OCDE et des pays de la zone euro se sont aussi nettement améliorés par rapport à 2020.

Quote-part des recettes - La quote-part des recettes correspond aux recettes de l'État par rapport à sa performance économique (PIB). Son évolution dépend donc de celle (ampleur et orientation) des recettes et du PIB. Depuis 2000, les quotes-parts des pays représentés affichent une évolution stable, en légère augmentation. Les recettes de l'État dépendent principalement des recettes et des cotisations aux assurances sociales du secteur privé. Étant donné que les recettes du secteur privé dépendent de la performance économique du pays, le rapport entre les recettes de l'État et le PIB, et donc la quote-part des recettes, varie peu. Il n'y a qu'aux États-Unis qu'on constate une évolution plus volatile pendant la période représentée.

Figure 9: Évolution des quotes-parts des recettes (en % du PIB nom.)



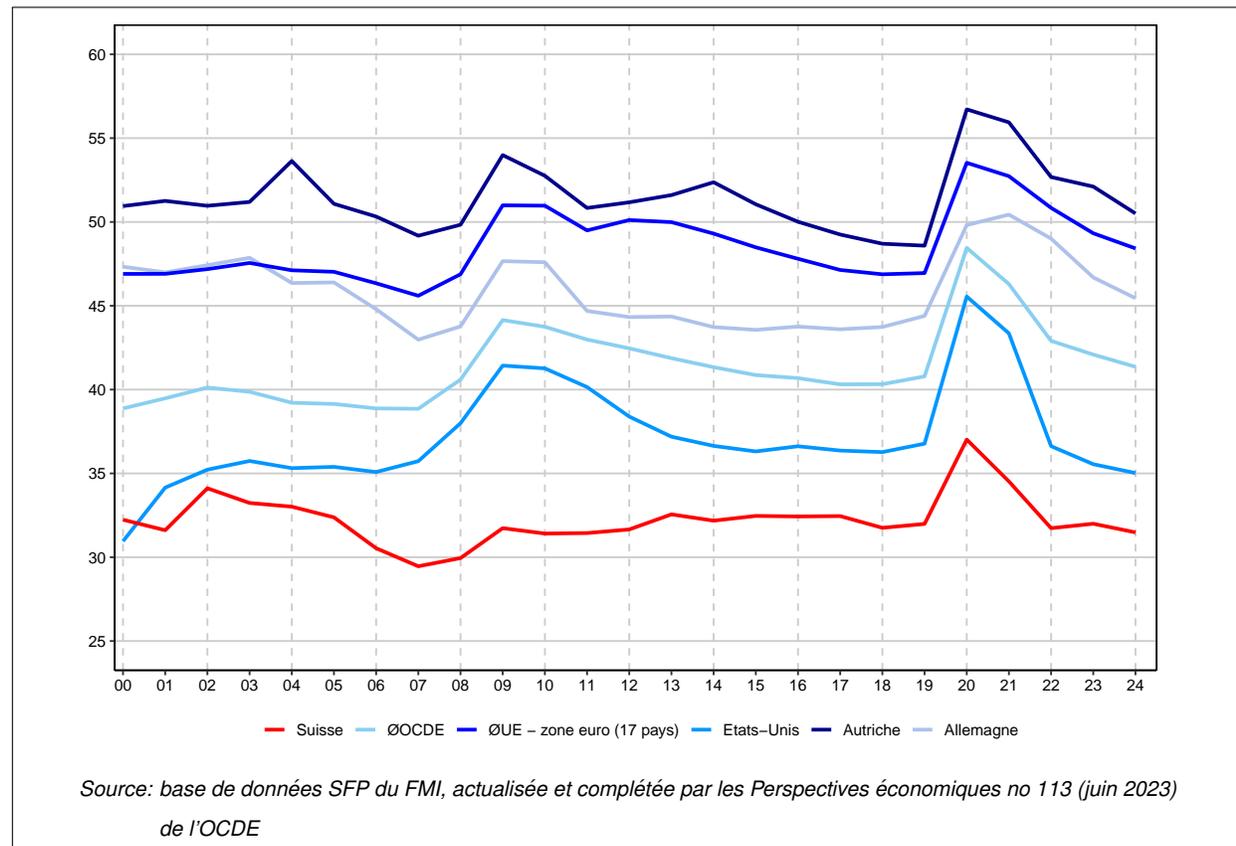
En 2021, la quote-part des recettes des pays de la zone euro (+ 0,9 point de pourcentage) et de l'OCDE (+ 0,5 point de pourcentage) a légèrement augmenté, principalement sous l'effet de la reprise économique qui a suivi l'assouplissement des mesures de lutte contre le COVID-19. Dans ce contexte, les recettes ont crû encore plus fortement que l'économie. Aux États-Unis, la quote-part des recettes est ainsi passée de 30,7 % à 31,3 % du PIB. Elle s'est également accrue en Allemagne (+ 1,2 point de pourcentage) et en Autriche (+ 1,3 point de pourcentage). En Suisse, elle a progressé de 0,2 point de pourcentage.

En 2022, la quote-part des recettes a connu des évolutions variables. Les quotes-parts des recettes des pays de la zone euro ont diminué en moyenne de 0,2 point de pourcentage, alors que la quote-part a progressé de 0,6 point en moyenne dans l'OCDE. La quote-part des recettes a reculé de 0,3 point de pourcentage en Allemagne et de 0,7 point en Autriche. Elle a également baissé en Suisse, de 1,3 point de pourcentage, pour s'établir à 32,9 %, principalement en raison de la forte hausse du PIB (+ 5,1 %) au cours de cette période. On a observé une évolution similaire en Allemagne et en Autriche, où le PIB a progressé respectivement de 7,2 % et de 10,1 %.

Selon les estimations des Perspectives économiques de l'OCDE, la quote-part des recettes devrait reculer en 2023 dans la plupart des pays. Celle de la Suisse devrait s'établir à 32,8 %, ce qui impliquerait un repli de 0,1 point de pourcentage par rapport à 2022. Dans la zone euro, on s'attend à une diminution de 0,8 point de pourcentage. Un recul plus fort devrait se produire en Allemagne (- 1,5 point de pourcentage par rapport à 2021) et aux États-Unis (- 1,9 point). Pour 2024 également, on table sur un recul de la quote-part des recettes dans ces pays et régions, même s'il devrait être moins marqué. En Suisse, la quote-part des recettes devrait baisser de 0,4 point de pourcentage en 2024, pour s'établir à 32,4 %. Le recul devrait être plus important aux États-Unis, où la quote-part des recettes devrait atteindre 30,0 % après une baisse de 0,5 point de pourcentage. Les prévisions de recul de la quote-part dans la plupart des pays se fondent sur la forte croissance nominale due en partie à l'inflation qui est escomptée pour 2023 et 2024.

On ignore encore pour l'instant quelles seront les répercussions économiques précises de la crise ukrainienne et du resserrement de la politique monétaire consécutif à la hausse de l'inflation. Il est donc difficile de se prononcer sur l'évolution de la quote-part des recettes.

Quote-part de l'État - La quote-part de l'État correspond aux dépenses de l'État par rapport à sa performance économique (PIB). La figure 10 met en évidence la hausse fulgurante puis le recul des quotes-parts des États à partir de 2020. Les mesures prises pour juguler la crise économique provoquée par la pandémie de COVID-19 ont entraîné en 2020 une forte augmentation des dépenses. La chute de la performance économique a encore renforcé la hausse des quotes-parts des États. Avec le retour à la normale de l'économie après la pandémie, les quotes-parts des États ont ensuite baissé drastiquement, pour se rapprocher, dans la plupart des pays, de leur niveau d'avant la crise.

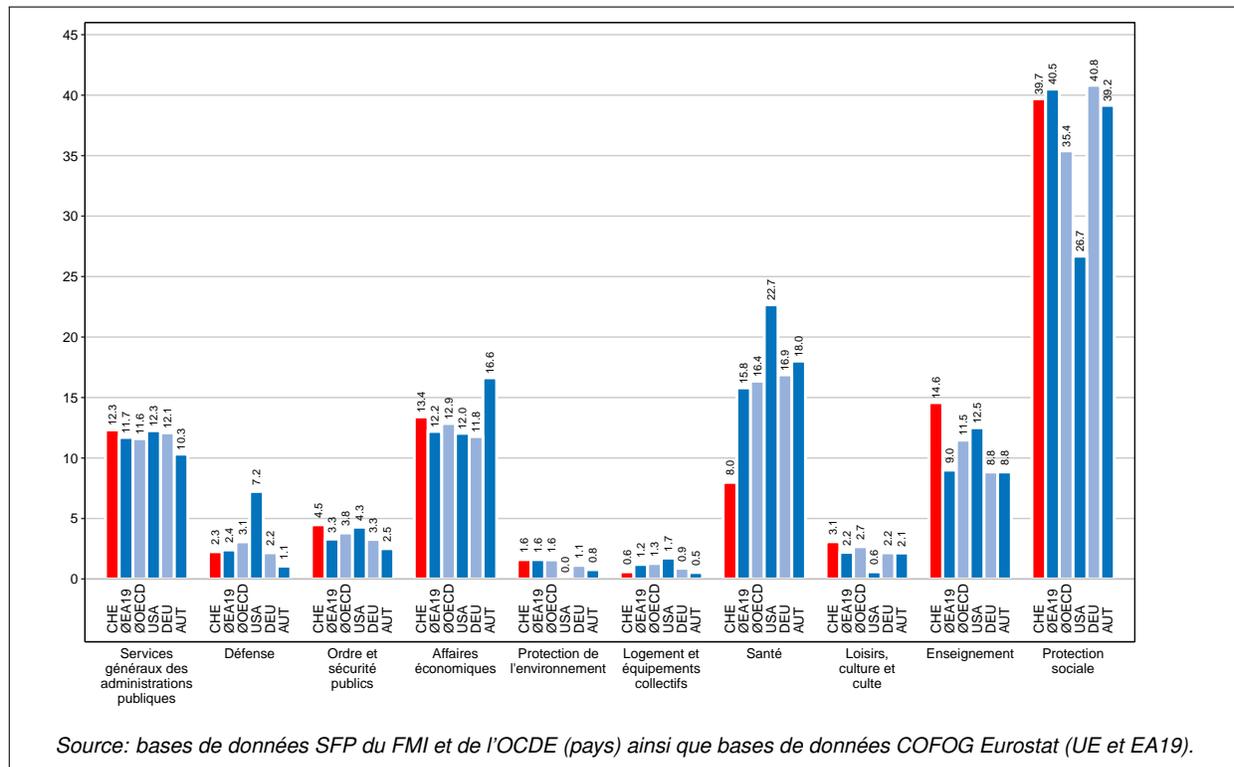
Figure 10: Évolution des quotes-parts des États (en % du PIB nom.)

Les dépenses des 19 États de la zone euro atteignaient 53,5 % du PIB en 2020 (+ 6,6 points de pourcentage par rapport à 2019) et 52,7 % en 2021 (+ 5,8 points de pourcentage par rapport à 2019), cette hausse étant due aux conséquences de la pandémie de COVID-19. La quote-part de l'État suisse a augmenté respectivement de 5,0 et 2,5 points de pourcentage en 2020 et 2021 par rapport à 2019. Après avoir atteint un pic à 37,0 %, elle s'établissait fin 2021 à 34,5 % du PIB. En 2022, elle a poursuivi sa baisse sous l'effet de la reprise économique pour tomber à 31,7 %. La quote-part de l'État suisse a ainsi retrouvé son niveau d'avant la crise.

Selon les projections actuelles de la statistique financière, la quote-part de l'État devrait être, en Suisse, de 32,0 % du PIB en 2023 et reculer en 2024 de 0,5 point de pourcentage pour s'établir à 31,5 %. Par rapport aux autres pays considérés, la Suisse conservera donc une faible quote-part de l'État.

Dépenses selon la COFOG: comparaison internationale - La figure 11 indique les domaines qui ont concentré en 2021 la plus grosse part des dépenses de l'État.

Figure 11: Dépenses de l'État par fonction (COFOG) en 2021 (en % des dépenses totales)



Au niveau international comme en Suisse, le premier poste de dépenses des États est la protection sociale. La figure montre qu'en 2021, plus de la moitié des dépenses a bénéficié à la protection sociale et à la santé. Dans les pays de la zone euro, ces deux postes ont concentré en moyenne respectivement 40,5 % et 15,8 % des dépenses. Ils sont suivis par les services généraux des administrations publiques (11,7 %), les affaires économiques (12,2 %) et l'enseignement (9,0 %). Par rapport à l'Europe, les États-Unis ont moins dépensé pour la protection sociale (26,7 %), mais nettement plus pour la santé (22,7 %) et la défense (7,2 %). Dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19, ils ont à nouveau consacré en 2021 plus de moyens qu'avant la pandémie à la protection sociale et aux affaires économiques, dont la proportion des dépenses totales a augmenté respectivement de 6,9 et de 3,2 points de pourcentage par rapport à 2019.

En Suisse, le poste «Protection sociale» a concentré en 2021 39,7 % des dépenses, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne de la zone euro. À l'aune de la performance économique, la part des dépenses destinées à la protection sociale a varié entre 8,7 % (Irlande) et 24,8 % du PIB (France). Neuf États de la zone euro, dont l'Italie (23,5 %), l'Autriche (22,1 %) et l'Allemagne (20,9 %), ont consacré à la protection sociale au moins 20 % de leur PIB. En Suisse, cette part est passée de 16,1 % du PIB en 2020 à 13,7 % du PIB en 2021. Elle est ainsi légèrement supérieure à la moyenne enregistrée sur une période de dix ans (de 2011 à 2021), qui s'élève à 13,0 % du PIB.

Il existe une différence frappante entre la Suisse et les autres pays considérés sur le plan de la santé, qui est le deuxième poste de dépenses publiques de la zone euro en 2021, et le cinquième en Suisse. Cela tient au fait que dans bon nombre de pays européens, le système de santé est financé par les pouvoirs publics et non par les ménages, comme c'est le cas en Suisse. Dans la zone euro, la part des dépenses consacrées à la santé était en moyenne de 15,8 % en 2021 (contre 11,3 % en 1995). En Allemagne, elle était de 16,9 %, et en Suisse de 8,0 %. Au sein de l'OCDE, les États-Unis sont de loin le pays dont les dépenses de santé sont les plus élevées par rapport à la performance économique. En 2021, elles ont dépassé pour la deuxième fois la barre des 10 % du PIB, ce qui représente une augmentation de 3,7 points de pourcentage par rapport à 1995. Pendant la même période, la Suisse enregistrait dans ce domaine une augmentation de 1,2 point de pourcentage, et la moyenne des pays de l'OCDE une augmentation de 2,1 points de pourcentage.

En 2021, la Suisse a consacré une part plus importante de ses dépenses totales au poste «Affaires économiques» que la moyenne des pays de la zone euro, où Malte affiche le pourcentage le plus élevé (20,6 %), et le Danemark le moins élevé (8,0 %). À l'intérieur du poste «Affaires économiques», la Suisse a consacré l'essentiel des dépenses aux postes «Affaires économiques, commerciales et de l'emploi» et «Transports», suivis du poste «Agriculture, sylviculture, pêche et chasse». La zone euro a quant à elle consacré l'essentiel des dépenses au poste «Affaires économiques, commerciales et de l'emploi», suivi des postes «Transports» et «Recherche et développement concernant les affaires économiques».

En 2021, l'État suisse a consacré 14,6 % de ses dépenses totales au poste «Enseignement», une proportion qui est nettement supérieure à la moyenne des États de l'OCDE et de la zone euro. Parmi les pays affichant une proportion analogue à celle de la Suisse en 2021 figurent notamment la Nouvelle-Zélande et l'Estonie (14,3 % chacune), mais cela représente respectivement 5,5 % et 5,9 % de leur PIB, alors qu'en Suisse, les dépenses destinées à l'enseignement ne représentent que 5,0 % du PIB.

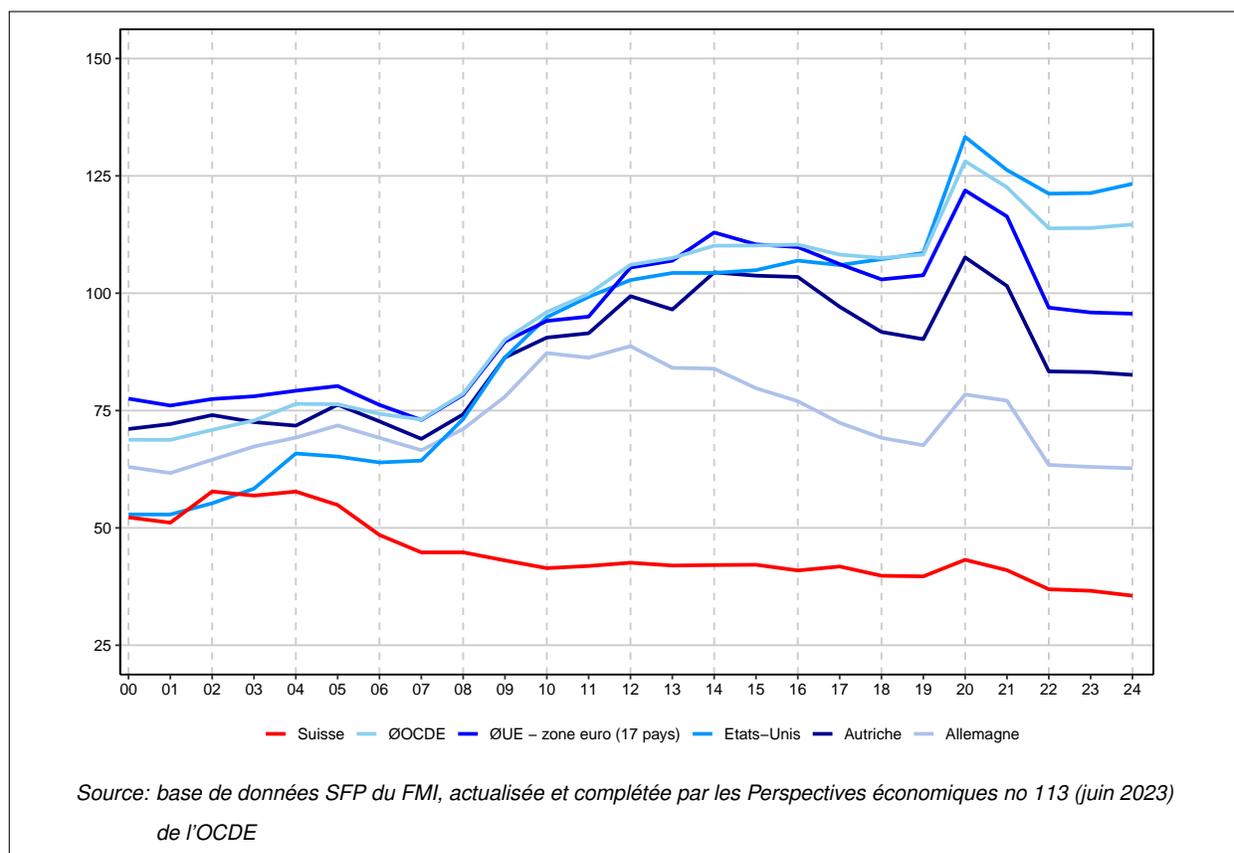
La Suisse a dépensé plus en 2021 pour le poste «Services généraux des administrations publiques» que ses voisines l'Allemagne et l'Autriche. Les États-Unis ont consacré à ce poste une part de leurs dépenses analogue à celle de la Suisse. Les pays de la zone euro et de l'OCDE affichent des moyennes respectives de 11,7 % et de 11,6 %, les taux les plus faibles étant enregistrés en Australie (7,8 %), en Lituanie (8,1 %) et au Japon (8,3 %).

4.2 Endettement

Cette section compare l'endettement de la Suisse à celui de certains autres pays. S'agissant de la quote-part des capitaux de tiers, des moyennes officielles sont publiées pour les pays de l'OCDE et pour la zone euro.

Quote-part des capitaux de tiers - La quote-part des capitaux de tiers mesure la dette brute du secteur des administrations publiques par rapport à la performance économique, selon les directives du FMI. La figure 12 montre l'évolution des quotes-parts des capitaux de tiers. On voit que la Suisse affiche une quote-part réduite par rapport aux autres pays, et stable depuis 2010.

Figure 12: Évolution des quotes-parts des capitaux de tiers (en % du PIB nom.)



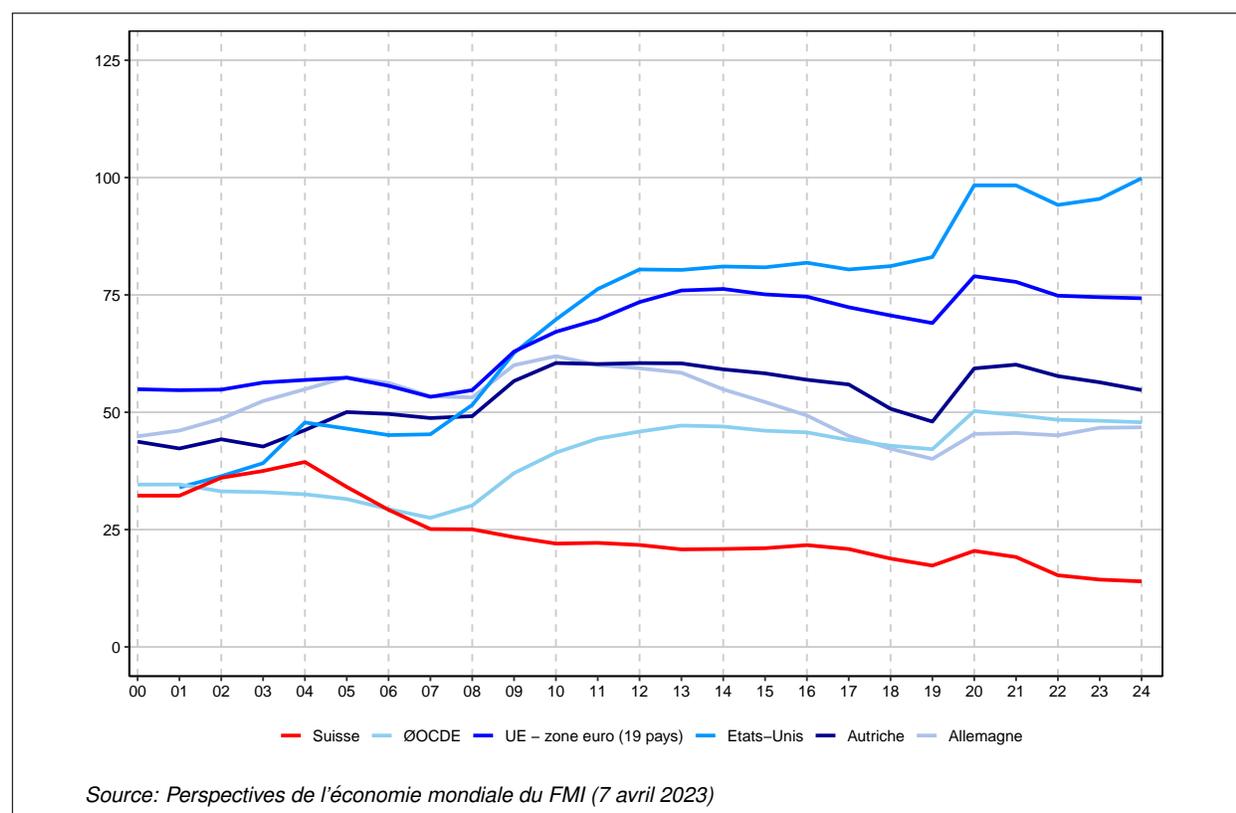
En 2021, la quote-part des capitaux de tiers a diminué dans de nombreux pays après la forte hausse enregistrée en 2020 sous l'effet des mesures de stabilisation prises pour atténuer les conséquences économiques de la pandémie de COVID-19. Elle a baissé de 5,6 points de pourcentage dans les pays de la zone euro et dans l'OCDE, et même de 7,1 points de pourcentage aux États-Unis. Le Canada (- 20,8 points de pourcentage) et Chypre (- 16,2 points de pourcentage) affichent les baisses les plus prononcées. En Suisse, la quote-part des capitaux de tiers a diminué de 2,2 points de pourcentage.

Selon les estimations actuelles, les capitaux de tiers des administrations publiques suisses devraient, après le recul affiché en 2022, croître à nouveau en termes nominaux (surtout à l'échelon de la Confédération) pour atteindre 293 milliards de francs lors des exercices 2023/2024. Ils devraient ainsi rester inférieurs

au pic de 305 milliards atteint en 2021. En revanche, leur quote-part ne devrait pas cesser de diminuer à partir de 2022, grâce à l'amélioration escomptée de la performance économique. Une évolution similaire est attendue dans la plupart des pays de la zone euro et de l'OCDE.

Taux d'endettement net - Le taux d'endettement net représente l'endettement net selon la définition du FMI par rapport au PIB; il est représenté sur la figure 13. L'endettement net selon le FMI (SFP) désigne la dette brute moins le capital financier. Le taux d'endettement net ne fait l'objet d'aucune prévision dans le cadre des Perspectives économiques de l'OCDE, aussi utilise-t-on les données des Perspectives de l'économie mondiale du FMI (état de la publication au 7.4.2023).

Figure 13: Évolution du taux d'endettement net (en % du PIB nom.)



Un taux d'endettement net négatif signifie que le pays dispose d'un capital supérieur à sa dette. C'est le cas par exemple de la Norvège. À l'inverse, le Japon (à partir de 2008), l'Italie (à partir de 2009) et le Portugal (à partir de 2011) affichent un taux d'endettement net de plus de 100 % du PIB.² Le taux d'endettement net de la Suisse a chuté de son plus haut de 39,4 % du PIB fin 2004 à 17,3 % du PIB fin 2019. Il a continué de baisser les années qui ont suivi la crise financière, alors que dans les autres pays considérés et les moyennes internationales, il a fortement augmenté, avant de se stabiliser. Il n'y a qu'en Allemagne que ce taux a reculé de 2013 jusqu'à la crise du COVID-19.

Les importants besoins de financement liés aux mesures de stabilisation visant à juguler la crise du COVID-19 ont fortement accru l'endettement net de la plupart des pays en 2020. Celui-ci a légèrement diminué en 2021 et, depuis, il a tendance à baisser à nouveau.

² Cela se voit dans le tableau de données qui sert de base au graphique.

Mesuré à l'aune de la performance économique, le taux d'endettement net s'est élevé en 2021 à 19,1 % du PIB en Suisse, à 45,6 % en Allemagne et à 60,1 % en Autriche. Aux États-Unis, il s'est maintenu à 98,3 %, alors qu'il a atteint 77,8 % dans la zone euro et 49,4 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

En 2022, le taux d'endettement net s'est réduit dans la plupart des pays par rapport à 2021, surtout grâce à la reprise économique et à la décrue des mesures de stabilisation prises pour juguler la crise du COVID-19. Il s'est établi en 2022 à 15,3 % en Suisse, contre 74,8 % dans la zone euro et 48,4 % en moyenne dans les pays de l'OCDE.

En 2023 et 2024, le taux d'endettement net devrait évoluer différemment. En Suisse, il devrait être de 14,3 % en 2023, contre 14,0 % en 2024. Mesuré à l'aune du PIB, le taux d'endettement net se réduit continuellement, principalement sous l'effet de la croissance économique nominale. En Allemagne cependant, il devrait atteindre 46,8 % fin 2024, contre 46,7 % en 2023. Fin 2024, il devrait tomber en moyenne à 74,3 % dans les pays de la zone euro et également légèrement baisser dans les pays de l'OCDE par rapport à 2022 pour s'établir à 47,9 %.

5 Annexes

Les annexes au présent rapport sont publiées sur le site Internet de l'Administration fédérale des finances. Il s'agit des documents suivants:

[Aperçu: méthodes et modèles de la statistique financière](#)

[Objet de la statistique financière](#)

