



## Rapport technique

---

# Analyse des finances publiques selon les nouveaux modèles de la statistique financière, période 1990-2007

---

Version 1.2

## Table des matières

Table des matières .....	2
1. Introduction .....	8
1.1. Statistique financière à partir de 2008 .....	10
1.2. Sectorisation .....	10
1.3. Nouveaux modèles comptables de la Confédération (NMC) et des cantons (MCH2) .....	11
1.4. Doubles emplois.....	12
1.5. Conception des estimations pour les communes non recensées.....	13
1.6. Assurances sociales.....	13
2. Aperçu des résultats .....	14
2.1. Modèle SF .....	14
2.2. Modèle SFP .....	16
3. Analyse de la plausibilité .....	20
3.1. Comparaisons entre le modèle SF et l'ancienne statistique.....	20
3.2. Comparaisons entre les modèles SF et SFP .....	21
4. Comparaison avec l'évolution conjoncturelle .....	29
4.1. Réflexions sur les effets de la croissance du PIB .....	30
4.2. Confédération.....	31
4.3. Cantons.....	33
4.4. Communes.....	35
4.5. Conclusions.....	37
5. Comparaison des indicateurs .....	38
5.1. Quote-part du déficit ou de l'excédent .....	39
5.2. Taux d'endettement brut (dette selon Maastricht).....	41
5.3. Quote-part des capitaux de tiers (dette selon le FMI) .....	43
5.4. Quote-part fiscale .....	45

5.5.	Quote-part des dépenses publiques .....	47
6.	Dépenses par fonction.....	49
6.1.	Classification fonctionnelle: aperçu des résultats.....	50
6.2.	Classification fonctionnelle: comparaison entre le modèle SF et l'ancienne statistique.....	51
6.3.	Classification fonctionnelle: comparaison entre les modèles SF et SFP .....	52
7.	Conclusion et perspectives.....	56
7.1.	But et mise en œuvre de la réforme de la statistique financière.....	56
7.2.	Résultats de 1990 à 2007 .....	57
7.3.	Perspectives.....	59

Tableaux:

Tableau 1:	Soldes de financement selon le modèle SF, en millions de francs .....	15
Tableau 2:	Soldes de financement selon le modèle SFP, en millions de francs.....	18
Tableau 3:	Différences entre les rapports financiers de la Confédération et le modèle SF, en millions de francs.....	21
Tableau 4:	Différences entre les modèles SF et SFP pour la Confédération, en millions de francs .....	27
Tableau 5:	Coefficients de corrélation: Confédération.....	33
Tableau 6:	Coefficients de corrélation: cantons.....	35
Tableau 7:	Coefficients de corrélation: communes .....	37
Tableau 8:	Quote-part du déficit ou de l'excédent des collectivités publiques, en % du PIB .....	40
Tableau 9:	Taux d'endettement brut des collectivités publiques, en % du PIB.....	42

Tableau 10: Quote-part des capitaux de tiers des collectivités publiques, en % du PIB ..	44
Tableau 11: Quote-part fiscale des collectivités publiques, en % du PIB.....	46
Tableau 12: Quote-part des dépenses publiques des collectivités publiques, en % du PIB	48
Tableau 13: Structure des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes selon le modèle SF, 2007 .....	50
Tableau 14: Structure des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes selon le modèle SFP, 2007 .....	51

Graphiques:

Graphique 1: Comparaisons nationales et internationales des finances publiques dans le cadre de la nouvelle statistique financière .....	9
Graphique 2: Soldes de financement de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales selon le modèle SF, en millions de francs; administrations publiques en % du PIB.....	16
Graphique 3: Détermination du solde de financement dans le modèle SFP .....	17
Graphique 4: Soldes de financement de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales selon le modèle SFP, en millions de francs; administrations publiques en % du PIB.....	19
Graphique 5: Le circuit fermé du modèle SFP .....	20
Graphique 6: Soldes de financements selon les modèles SF et SFP – composantes et redistributions .....	23
Graphique 7: Recettes et dépenses de la Confédération selon les modèles SF et SFP, en millions de francs.....	25
Graphique 8: Solde de financement de la Confédération selon les modèles SF et SFP, en millions de francs.....	26
Graphique 9: Recettes et dépenses des cantons selon les modèles SF et SFP, en millions de francs .....	28
Graphique 10: Solde de financement des cantons selon les modèles SF et SFP, en millions de francs.....	28
Graphique 11: Recettes et dépenses des communes selon les modèles SF et SFP, en millions de francs.....	29
Graphique 12: Solde de financement des communes selon les modèles SF et SFP, en millions de francs.....	29

Graphique 13: Solde selon le modèle SF en millions de francs et croissance du PIB réel en %: Confédération.....	32
Graphique 14: Solde selon le modèle SFP en millions de francs et croissance du PIB réel en %: Confédération.....	32
Graphique 15: Solde selon le modèle SF en millions de francs et croissance du PIB réel en %: cantons.....	34
Graphique 16: Solde selon le modèle SFP en millions de francs et croissance du PIB réel en %: cantons.....	35
Graphique 17: Solde selon le modèle SF en millions de francs et croissance du PIB réel en %: communes.....	36
Graphique 18: Solde selon le modèle SFP en millions de francs et croissance du PIB réel en %: communes.....	37
Graphique 19: Quote-part du déficit ou de l'excédent du secteur des administrations publiques, en % du PIB.....	41
Graphique 20: Taux d'endettement brut du secteur des administrations publiques, en % du PIB.....	43
Graphique 21: Quote-part des capitaux de tiers du secteur des administrations publiques, en % du PIB.....	45
Graphique 22: Quote-part fiscale du secteur des administrations publiques, en % du PIB.....	47
Graphique 23: Quote-part des dépenses publiques du secteur des administrations publiques, en % du PIB.....	49
Graphique 24: Dépenses par fonction de la Confédération, des cantons et des communes selon le modèle SF et selon l'ancienne statistique financière, en millions de francs (en cas de différences).....	52

Graphique 25: Dépenses de la Confédération, des cantons et des communes selon les modèles SF et SFP, en millions de francs.....	53
Graphique 26: Dépenses par fonction de la Confédération, des cantons et des communes selon les modèles SF et SFP (n° CFAP), en millions de francs.....	54

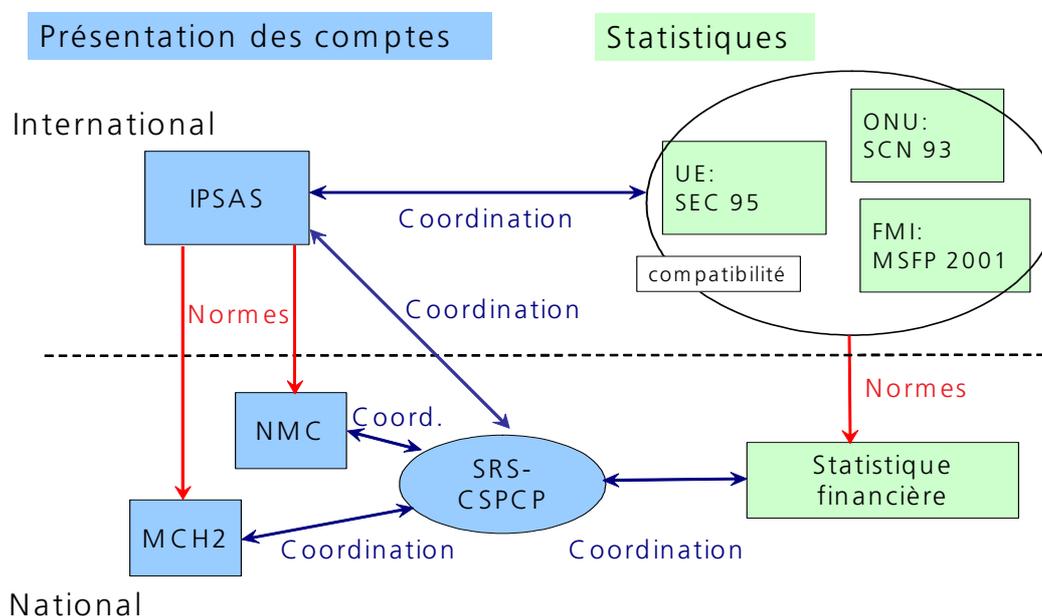
# 1. Introduction

La statistique financière donne une vue d'ensemble de l'état des finances des collectivités publiques (Confédération, cantons, communes et assurances sociales). Elle a été entièrement refondue en 2008 afin d'harmoniser la collecte, le dépouillement et l'analyse des données avec les nouveaux modèles comptables de la Confédération (NMC) et des cantons (MCH2), mais également pour s'adapter aux critères du Fonds monétaire international (FMI) et du système des comptes nationaux et régionaux de l'Union européenne (UE). Les normes statistiques du FMI et de l'UE sont compatibles puisqu'elles se fondent toutes deux sur le système de comptabilité nationale (SCN 93) des Nations Unies (ONU) et que leur développement est coordonné en permanence avec celui des normes IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*). L'alignement sur le système européen a été dicté en partie par la conclusion de l'accord sur les statistiques entre la Suisse et l'UE dans le cadre des Bilatérales II. La statistique financière révisée a été publiée pour la première fois en 2010 pour l'exercice 2008.

L'objectif de la nouvelle statistique financière est d'assurer la comparabilité des chiffres relatifs aux finances publiques sur les plans national et international. Les comparaisons au sein de la Suisse sont garanties par le «modèle SF» qui repose sur la structure du nouveau modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2), auquel ont été ajoutés quelques postes du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) et de l'ancien modèle comptable harmonisé des cantons (MCH1). La coordination entre les normes comptables et la statistique financière est assurée par le Conseil suisse de présentation des comptes publics (CSPCP). Les comparaisons au niveau international sont garanties par le «modèle SFP», qui se fonde sur le manuel de statistiques de finances publiques 2001 (MSFP 2001) du FMI. Le principe de la comptabilité d'exercice s'applique tant dans le modèle SF que dans le modèle SFP, ce qui veut dire que dans l'un comme dans l'autre, les flux économiques sont imputés conformément aux principes de régularisation commerciaux, c'est-à-dire en fonction du fait générateur. Les principales différences entre les deux modèles résident dans la régularisation du compte de résultats et dans l'évaluation des actifs et des passifs. Le modèle SFP établit par exemple une distinction entre le solde opérationnel et le solde résultant des autres flux économiques (fluctuations de valeur). De plus, les opérations au bilan y sont présentées séparément et en lieu et place d'un compte des investissements, un compte des immobilisations présente les acquisitions nettes d'actifs non financiers (achats sous déduction des ventes et amortissements d'actifs non financiers). Dans le modèle SFP, les stocks sont valorisés selon le principe de la juste valeur (au prix du marché).

Le graphique 1 illustre comment la nouvelle statistique financière s'intègre dans le réseau international de statistiques et de normes comptables.

**Graphique 1:** Comparaisons nationales et internationales des finances publiques dans le cadre de la nouvelle statistique financière <sup>1</sup>



Pour que les changements méthodologiques inhérents à la réforme de la statistique financière n’engendrent pas une rupture trop brusque dans les résultats comparatifs, les données des années 1990 à 2007 – dernier exercice pour lequel la statistique a été établie selon l’ancien modèle – ont été réaffectées selon les modèles SF et SFP, puis retraitées conformément aux nouvelles normes. De cette manière, les séries chronologiques sont cohérentes sur le plan méthodologique à partir de 1990. Il se peut toutefois que certaines modifications liées à la révision entraînent des ruptures dans les séries chronologiques. La nouvelle délimitation du secteur des administrations publiques (sectorisation) n’a par exemple pas toujours pu être appliquée rétroactivement, faute d’informations.

Le présent rapport récapitule les résultats de ces retraitements et analyse leur plausibilité et leur cohérence. Dans un premier temps, les résultats des statistiques financières de 1990 à 2007 établies conformément aux modèles SF et SFP sont décrits au chapitre 2. Des comparaisons détaillées entre ces résultats et les anciennes statistiques financières sont ensuite présentées au chapitre 3, de même que des comparaisons entre les modèles SF et SFP. Plusieurs analyses spécifiques sont aussi proposées. Un lien est par exemple établi entre les résultats des comptes selon les modèles SF et SFP et la conjoncture. L’évolution des indicateurs budgétaires et des dépenses selon la classification fonctionnelle sera également analysée.

<sup>1</sup> Abréviations:  
 IPSAS: Normes comptables internationales du secteur public  
 SRS-CSPCP: Conseil suisse de présentation des comptes publics  
 NMC: Nouveau modèle comptable de la Confédération  
 MCH2: Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes  
 SCN: Système de comptabilité nationale  
 SEC: Système européen des comptes nationaux et régionaux  
 MSFP: Manuel de statistiques de finances publiques

## 1.1. Statistique financière à partir de 2008

La révision de la statistique financière a apporté quelques nouveautés conceptuelles à partir de l'exercice 2008, ce qui affecte la comparabilité de certaines séries de données:

1. Premièrement, dans la mesure du possible, les résultats de la statistique financière de 1990 à 2007 ont été retraités conformément à ces modifications conceptuelles, rendant nécessaire une comparaison entre les anciennes statistiques financières et celles obtenues à l'aide de la nouvelle méthode.
2. Deuxièmement, la révision de l'approche méthodologique, les nouvelles règles comptables et autres innovations ont entraîné une rupture dans les séries de données entre 2007 et 2008. Certaines adaptations n'ont été appliquées qu'à partir de l'exercice 2008, de sorte que les séries n'ont pas pu être recalculées jusqu'en 1990, faute d'informations suffisamment détaillées.

Le présent rapport étant essentiellement consacré au point 1, la problématique soulevée au point 2 sera brièvement examinée ici. Les différences méthodologiques suivantes seront plus particulièrement abordées:

- Redéfinition du secteur des administrations publiques (sectorisation)
- Révision des modèles comptables
- Nouvelle conception de la compensation des doubles emplois
- Nouvelle conception de l'estimation des données communales
- Recensement des assurances sociales

D'autres changements intervenus en 2008, comme la mise en œuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT), ne seront pas abordés ici, car ils ne sont pas directement liés à la révision de la statistique financière.

## 1.2. Sectorisation

La délimitation des collectivités publiques est un aspect central de la statistique financière. Le principal problème de la collecte et du dépouillement des données est que les comptes de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales reposent sur des bases très différentes quant à la délimitation des collectivités. Pour comparer les finances de toutes ces collectivités, il est indispensable de procéder à l'attribution des sujets économiques au périmètre des finances publiques (sectorisation) selon des principes uniformes.

Dans le cadre de la mise en œuvre des Bilatérales II, la sectorisation a été alignée sur celle du Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 95). La nouvelle statistique financière recense ainsi, outre les comptes généraux de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales, toutes les autres entités qui répondent aux critères d'attribution sectorielle du SEC 95. Dans la statistique financière, le secteur des administrations publiques inclut dès lors toutes les entités autonomes sous contrôle public qui:

- perçoivent des impôts, ou qui

- redistribuent des revenus et des actifs, ou qui
- réalisent sur le marché des recettes ne couvrant pas la moitié de leurs coûts de production.

Les institutions qui ne remplissent pas ces critères ne sont pas recensées ou sont exclues des comptes publics. Les entreprises publiques telles que les hôpitaux, les établissements médico-sociaux, les centrales électriques, les usines à gaz, les centrales de chauffage à distance, les entreprises de distribution d'eau, les usines d'incinération des ordures ménagères et les entreprises de transports publics qui couvrent plus de la moitié de leurs coûts de production par la vente de biens et de services ou par le prélèvement d'émoluments, ne figurent donc pas parmi les administrations publiques. N'en font pas partie non plus les établissements et prestataires de services financiers étatiques comme la Banque nationale, les banques cantonales ou les caisses de pensions de l'Etat, qui sont intégrés dans le secteur des sociétés de capitaux financières.

La nouvelle délimitation du secteur des administrations publiques peut être considérée comme le changement le plus important instauré par la nouvelle statistique financière. Elle a une influence majeure sur la cohérence des séries de données. La nouvelle sectorisation explique par exemple le fort recul des recettes et des dépenses des cantons et des communes en 2008, puisque certaines institutions qui étaient incluses dans l'ancienne statistique ne font désormais plus partie du secteur des administrations publiques.

### **1.3. Nouveaux modèles comptables de la Confédération (NMC) et des cantons (MCH2)**

La réforme de la statistique financière est aussi étroitement liée aux nouveautés introduites dans la comptabilité des collectivités publiques de Suisse. Ainsi la Confédération a-t-elle complètement refondu ses comptes avec la mise en place de son nouveau modèle comptable (NMC). Le NMC institue notamment un passage de la comptabilité de trésorerie à la comptabilité d'exercice et un double aperçu des comptes (aperçu du financement et aperçu des résultats). Le NMC est utilisé par la Confédération depuis 2007 déjà, mais il n'en a été tenu compte dans la statistique financière qu'à partir de l'exercice 2008. Le modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes a lui aussi été révisé (MCH2) dans le but de rapprocher le plus possible les principes d'établissement des comptes des cantons avec ceux des communes mais aussi avec le NMC. Tout ce mouvement tend en principe vers un alignement sur le référentiel comptable IPSAS (Normes comptables internationales du secteur public). Les conséquences de tous ces changements sont de divers ordres.

- Nouveaux principes et règles de comptabilisation (p. ex. comptabilité d'exercice)

Depuis 2008, les transactions sont – dans la mesure du possible – comptabilisées selon le principe du fait générateur. Dans les comptes de la Confédération, cette nouveauté a permis d'introduire dès 2008 la distinction entre les opérations ayant des incidences financières et celles sans incidences financières. Au niveau cantonal cette méthode de comptabilisation n'est pas nouvelle puisqu'elle était déjà inscrite dans le modèle comptable précédent (MCH1).

- Nouveaux plans comptables

La modification de la structure des comptes selon le NMC et le MCH2 a fait tomber en désuétude certains comptes de l'ancienne statistique financière, tandis que d'autres ont dû être créés. A partir de 2008, certains comptes ne sont donc plus utilisés ou ont été remplacés par

d'autres. D'autres groupes de comptes, plus détaillés, ont fait leur entrée dans la statistique financière, de sorte que lors de la redistribution rétroactive des comptes jusqu'en 1990, ils ne peuvent pas être affectés correctement. D'autres comptes encore, faute d'informations détaillées, sont comptabilisés rétroactivement dans la catégorie n.c.a.(non classé ailleurs).

Ces modifications peuvent engendrer de brusques sauts dans les séries chronologiques de certains comptes et groupes de comptes.

- Nouvelle classification fonctionnelle

La réforme de la statistique financière va aussi de pair avec une modification de la classification fonctionnelle. La nouvelle structure par groupes de tâches appliquée dans le modèle statistique national (modèle SF) reprend la classification fonctionnelle du MCH2<sup>2</sup>. Elle est alignée sur la classification internationale selon le MSFP 2001 du FMI et présente, d'une part, des regroupements d'anciennes fonctions et, d'autre part, de nouvelles fonctions. Hormis les modifications structurelles au sein d'un même groupe de tâches, il y a aussi des cas d'anciennes fonctions qui sont attribuées à un autre groupe de tâches. La rupture engendrée par la révision structurelle est également forte dans les évaluations selon la classification fonctionnelle. Les facteurs les plus significatifs sont ici la nouvelle affectation de certaines tâches publiques mais aussi, et surtout, la nouvelle sectorisation. Ainsi, par exemple, les dépenses publiques affichent une forte baisse dans le domaine de la santé entre 2007 et 2008 du simple fait qu'à partir de 2008 les hôpitaux ne font plus partie du secteur des administrations publiques.

La classification fonctionnelle selon le modèle SFP est alignée sur la nomenclature internationale des dépenses publiques par fonction, la «Classification des fonctions des administrations publiques» (CFAP). A cet égard, il faut relever que la classification fonctionnelle du modèle SFP n'est pas identique à la classification des groupes de tâches du modèle SF. Le groupe de tâches «Finances et impôts» du modèle SF est par exemple entièrement redistribué dans le domaine «Services généraux des administrations publiques» selon la CFAP.

## 1.4. Doubles emplois

Les transferts entre deux collectivités du secteur des administrations publiques donnent lieu à une double comptabilisation. Tout transfert au sein d'un sous-secteur ou entre deux échelons différents d'une administration publique part d'une entité (le payeur) et arrive dans une autre (le bénéficiaire). Pour éviter ces doubles emplois lors de la consolidation de plusieurs collectivités, ces opérations sont éliminées lorsque plusieurs entités sont regroupées. Par exemple, si les communes d'un canton sont présentées collectivement dans une entité unique, tous les transferts entre communes sont éliminés. On s'assure ainsi que les dépenses et les recettes consolidées ne sont pas «gonflées» par ces transferts internes. La nouvelle statistique financière comporte deux nouveautés concernant l'enregistrement et la compensation de ces paiements de transfert.

- Enregistrement des doubles emplois

Jusqu'à présent, les doubles emplois n'étaient pas enregistrés à tous les niveaux des administrations publiques. Par exemple, jusqu'en 2007 les assurances n'étaient pas considérées comme un secteur des administrations publiques (cf. chap. 2.5), raison pour laquelle les transferts vers ces entités n'étaient pas tous comptabilisés comme des flux entre deux secteurs

---

<sup>2</sup> Cf. <http://www.srs-cspcp.ch/srscspcp.nsf/vwbasedocuments/pcsr01?OpenDocument&lng=fr>

des administrations publiques mais comme des transferts à des tiers. Depuis 2008, ces flux sont aussi comptabilisés dans leur intégralité.

- Compensation des doubles emplois

Lorsque les transferts entre des entités consolidées n'ont pas la même valeur dans les dépenses et dans les recettes (pour un solde neutre), des écarts statistiques apparaissent. Ces différences peuvent être dues, par exemple, à des affectations de fonction différentes, ou plus ou moins détaillées, ou alors à des pratiques différentes dans la régularisation du compte de résultats et du compte des investissements, voire dans la régularisation des exercices. La nouvelle statistique prévoit donc une compensation intégrale de ces paiements, de sorte que les transferts présentés dans les dépenses de la collectivité qui paie correspondent exactement aux recettes de la collectivité payée. Ces séries chronologiques consolidées jouent un rôle central dans la statistique financière. Les nouvelles règles de consolidation entraînent des différences par rapport aux anciennes statistiques pour les années 1990 à 2007, par exemple entre Confédération et cantons ou entre cantons.

## **1.5. Conception des estimations pour les communes non recensées**

En raison du nombre élevé de communes en Suisse (plus de 2600), la statistique financière ne recense pas tous les comptes de ces collectivités. Un recensement intégral engendrerait en effet un surcroît de travail injustifiable. Par conséquent, les données sont collectées pour un nombre limité de communes par canton, et les chiffres des communes qui ne sont pas recensées doivent être estimés ou extrapolés.

Dans le sillage de la révision de la statistique financière, le recensement partiel des communes a également été modernisé, notamment par le recours à un échantillon aléatoire qui réduit la charge de travail liée au recensement. Le canton d'appartenance ainsi que la taille de la commune sont mieux pris en compte lors de la sélection des communes. Mais comme avec le recensement partiel, il existe un risque d'erreur sur les valeurs vraies. En particulier toute réduction du nombre de collectivités recensées peut générer une détérioration des résultats, car plus petit est l'échantillon et plus grands sont les écarts possibles par rapport à l'univers. La nouvelle méthode a été appliquée dans trois cantons, sur deux échantillons tests pour chacun, et les résultats obtenus ont été comparés avec les valeurs effectives recensées pour un exercice. Les résultats en question ne divergeaient que de façon marginale par rapport à la réalité (2 % au maximum). La qualité des nouvelles estimations peut ainsi être qualifiée de bonne.

L'échantillon des comptes communaux est constitué en fonction de la taille et du canton d'appartenance des collectivités. La sélection des communes est donc totalement modifiée, ce qui peut fortement influencer la statistique financière globale des communes. Ce changement de méthodologie pourrait expliquer en partie la rupture constatée en 2008 dans les séries chronologiques des recettes et des dépenses des communes.

## **1.6. Assurances sociales**

Jusqu'à présent, les assurances sociales publiques n'étaient prises en considération que dans les comparaisons internationales et pour le calcul de la quote-part fiscale et de la quote-part des dépenses publiques, pour satisfaire aux besoins d'information d'autres entités. A partir de

l'exercice 2008, conformément à la nouvelle sectorisation, les assurances sociales publiques sont intégralement recensées et évaluées dans la statistique financière. Aucune comparaison n'est donc actuellement possible pour les exercices antérieurs à 2008, ni entre les résultats selon le modèle SF et l'ancienne statistique financière, ni entre les résultats des modèles SF et SFP. La collecte et le dépouillement des données statistiques sur les assurances sociales de 1990 à 2007 conformément aux deux nouveaux modèles (SF et SFP) ont été planifiés pour le premier semestre 2011. Les évaluations de ces résultats, comme celles du secteur des administrations publiques, seront publiées dans la «Statistique financière 2009 de la Suisse – Rapport annuel». Jusqu'en 2007, toutes les données publiées au sujet des assurances sociales ont été reprises de l'ancienne statistique. Les informations sur les assurances sociales correspondent ainsi à des recensements spéciaux effectués à un niveau d'agrégation très élevé.

Les assurances sociales publiques englobent le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), l'assurance-invalidité (AI), les allocations pour perte de gain (APG), les allocations familiales dans l'agriculture (AF), le fonds de compensation de l'assurance-chômage (AC) et l'assurance-maternité du canton de Genève.

## **2. Aperçu des résultats**

Les principaux résultats des nouveaux modèles de la statistique financière de la Suisse (dépenses, recettes, solde de financement, bilan et indicateurs) sont d'abord présentés ici sans les rapprocher avec les séries chronologiques de référence. La structure des tableaux est celle qui sera utilisée dorénavant dans les rapports sur la statistique financière.

### **2.1. Modèle SF**

Les soldes de financement selon le modèle SF sont récapitulés dans le tableau 1. On peut relever que les comptes de la Confédération, des cantons et des communes suivent les mêmes cycles. La période 1990–1997 est ainsi marquée par des déficits, parfois très élevés, aux trois échelons. La fin de la décennie est caractérisée par une phase de consolidation, avec quelques résultats positifs. En 2000, des excédents importants ont été réalisés dans tous les sous-secteurs. Mais entre 2001 et 2004, les soldes négatifs refont leur apparition, notamment dans le sous-secteur de la Confédération. Pendant cette période, seules les communes affichent des comptes globalement positifs. Mais à partir de 2005, les trois sous-secteurs dégagent à nouveau tous des excédents parfois très élevés.

**Tableau 1:** Soldes de financement selon le modèle SF, en millions de francs

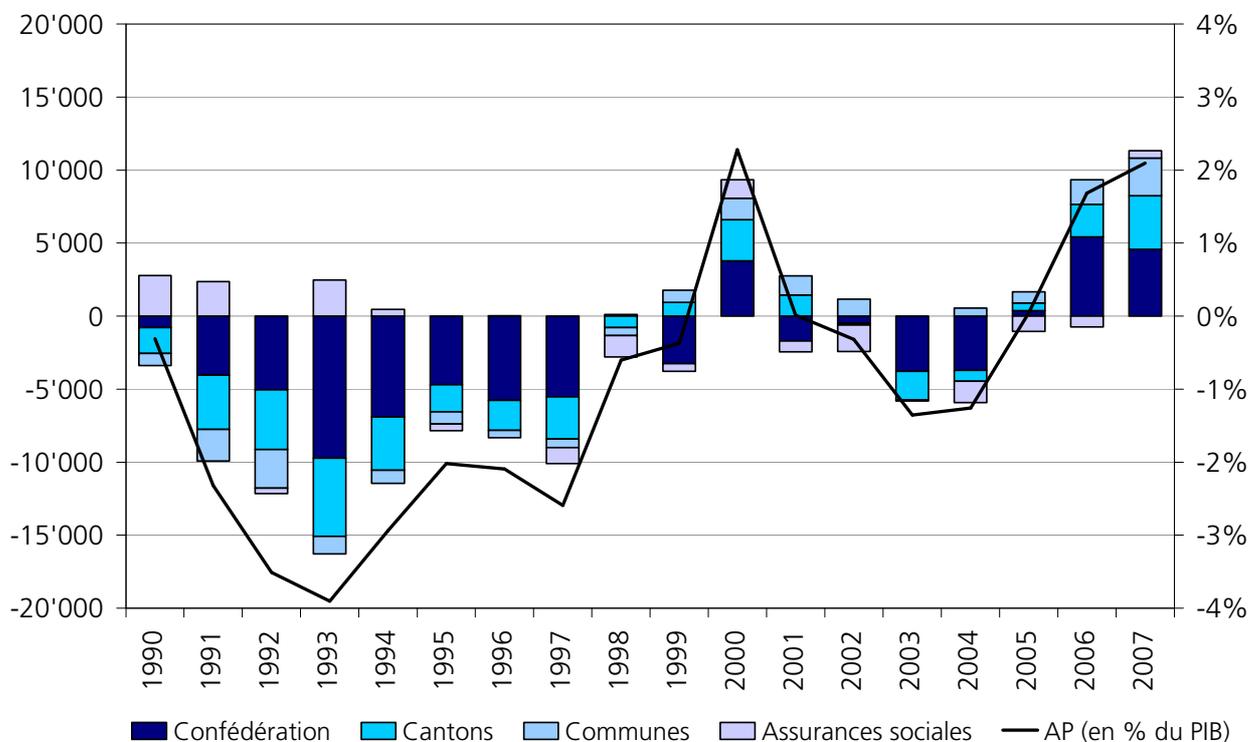
	<b>Confédération</b>	<b>Cantons</b>	<b>Communes</b>	<b>Assurances sociales</b>	<b>AP*</b>
1990	-779	-1'785	-826	2'764	<b>-1'027</b>
1991	-4'044	-3'719	-2'153	2'357	<b>-8'018</b>
1992	-5'040	-4'109	-2'634	-369	<b>-12'403</b>
1993	-9'739	-5'344	-1'195	2'480	<b>-14'089</b>
1994	-6'918	-3'635	-895	449	<b>-10'869</b>
1995	-4'695	-1'858	-840	-447	<b>-7'543</b>
1996	-5'773	-2'053	-496	10	<b>-7'893</b>
1997	-5'530	-2'897	-578	-1'106	<b>-9'955</b>
1998	111	-787	-557	-1'456	<b>-2'381</b>
1999	-3'257	949	830	-516	<b>-1'500</b>
2000	3'786	2'810	1'469	1'282	<b>9'617</b>
2001	-1'700	1'438	1'324	-740	<b>50</b>
2002	-496	-110	1'153	-1'831	<b>-1'387</b>
2003	-3'773	-1'977	-8	-52	<b>-5'933</b>
2004	-3'711	-744	535	-1'487	<b>-5'679</b>
2005	379	514	760	-1'049	<b>187</b>
2006	5'410	2'241	1'674	-746	<b>8'250</b>
2007	4'580	3'679	2'565	500	<b>10'908</b>

\* Administrations publiques

Le graphique 2 illustre l'évolution des soldes des différents sous-secteurs. La courbe de la Confédération est celle qui subit les plus fortes fluctuations, tandis que celle des cantons est nettement plus plate. Quant aux soldes des communes, leur évolution est très régulière. Ces différences reflètent aussi la sensibilité conjoncturelle des divers échelons de l'Etat. Cette question sera reprise et examinée plus en détail ultérieurement.

On remarque aussi que les comptes des communes sont ceux des trois secteurs des administrations publiques examinés ici qui présentent les meilleurs résultats. L'évolution des comptes des assurances sociales est quelque peu différente de celle de la Confédération, des cantons et des communes. Elle affiche aussi une plus grande volatilité que les autres sous-secteurs.

**Graphique 2:** Soldes de financement de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales selon le modèle SF, en millions de francs; administrations publiques en % du PIB



## 2.2. Modèle SFP

Les résultats obtenus à l'aide du modèle SFP sont présentés dans le tableau 2. Dans ce modèle, le solde de financement correspond au solde opérationnel du compte de résultats (revenus ./. charges) dont on a déduit le solde du compte des immobilisations (détails voir graphique 3). Le solde du compte des immobilisations est appelé «Acquisitions nettes d'actifs non financiers» et n'est pas comparable avec les investissements nets du modèle SF: alors que le compte des investissements du modèle SF comporte aussi bien les propres investissements en actifs non financiers que les prêts, participations et contributions d'investissement, le compte des immobilisations du modèle SFP se limite aux investissements en actifs non financiers. Les prêts, participations et contributions aux autres collectivités ou sous-secteurs des administrations publiques sont comptabilisés séparément, dans le cadre des opérations au bilan.

**Graphique 3:** Détermination du solde de financement dans le modèle SFP

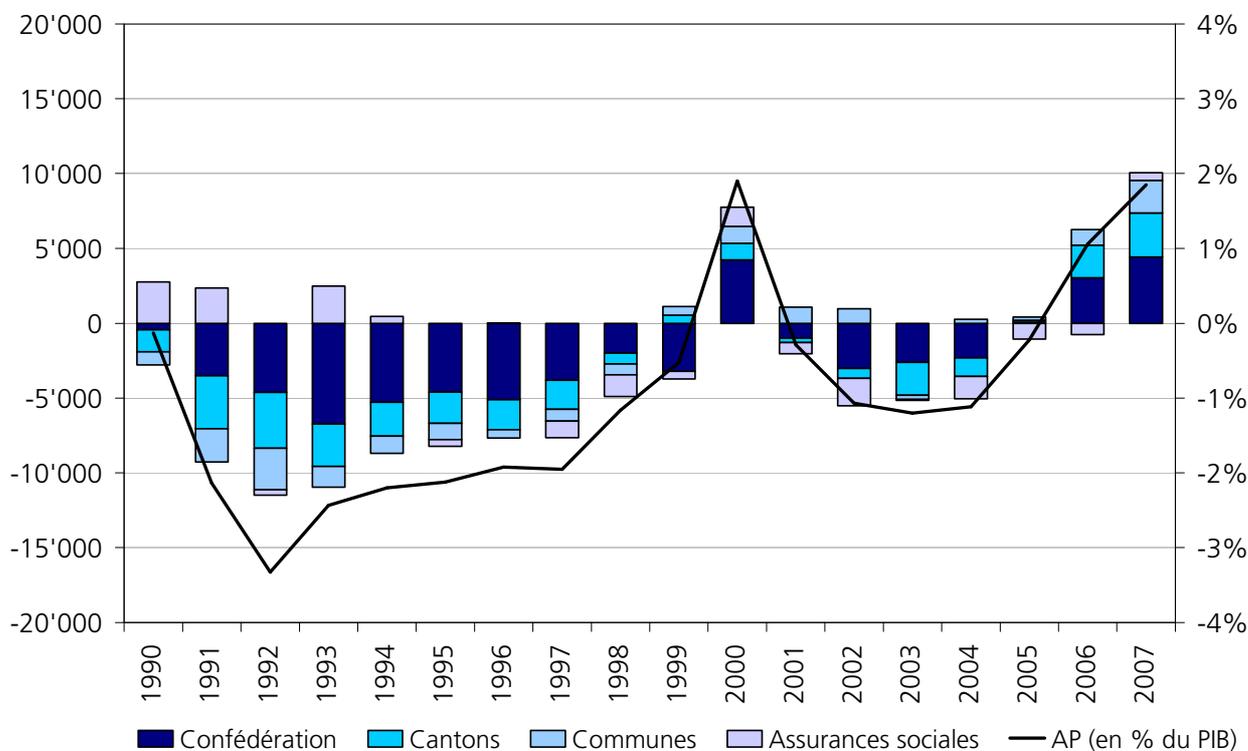
<b>Solde opérationnel (= solde net du compte de résultats)</b>		
+	1	Revenus
./.	2	Charges
<b>Acquisitions nettes d'actifs non financiers</b>		
+	31.1	Achats d'actifs non financiers
./.	31.2	Ventes d'actifs non financiers
./.	31.3	Amortissements d'actifs non financiers
<b>Solde de financement</b>		
+	1-2	Solde opérationnel
./.	31	Acquisitions nettes d'actifs non financiers
<b>Solde de financement</b>		
+	1	Revenus
./.	2	Charges
./.	31.1	Achats d'actifs non financiers
+	31.2	Ventes d'actifs non financiers
+	31.3	Amortissements d'actifs non financiers

A l'instar du modèle SF, le modèle SFP fait apparaître les plus fortes fluctuations et les plus gros écarts dans les séries chronologiques de la Confédération. L'évolution de la courbe des cantons et des communes est en revanche beaucoup plus plate. D'une manière générale, l'évolution des soldes est plus équilibrée, autrement dit on observe moins de retournements de tendance (cf. graphique 4)

**Tableau 2:** Soldes de financement selon le modèle SFP, en millions de francs

	<b>Confédéra- tion</b>	<b>Cantons</b>	<b>Communes</b>	<b>Assurances sociales</b>	<b>AP</b>
1990	-434	-1'480	-878	2'764	<b>-429</b>
1991	-3'529	-3'521	-2'230	2'357	<b>-7'381</b>
1992	-4'613	-3'747	-2'761	-369	<b>-11'741</b>
1993	-6'737	-2'834	-1'391	2'480	<b>-8'773</b>
1994	-5'273	-2'262	-1'174	449	<b>-8'131</b>
1995	-4'604	-2'091	-1'083	-447	<b>-7'929</b>
1996	-5'118	-1'985	-575	10	<b>-7'248</b>
1997	-3'814	-1'936	-792	-1'106	<b>-7'493</b>
1998	-2'002	-723	-723	-1'456	<b>-4'595</b>
1999	-3'207	530	593	-516	<b>-2'105</b>
2000	4'235	1'103	1'127	1'282	<b>8'018</b>
2001	-985	-317	1'064	-740	<b>-1'250</b>
2002	-3'027	-651	963	-1'831	<b>-4'650</b>
2003	-2'613	-2'199	-289	-52	<b>-5'275</b>
2004	-2'306	-1'248	264	-1'487	<b>-5'049</b>
2005	81	124	215	-1'049	<b>-1'045</b>
2006	3'045	2'162	1'055	-746	<b>5'188</b>
2007	4'421	2'941	2'183	500	<b>9'629</b>

**Graphique 4:** Soldes de financement de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales selon le modèle SFP, en millions de francs; administrations publiques en % du PIB



### 2.2.1. Cohérence des données dans le modèle SFP

A ce stade de l'analyse, un bref excursus s'impose au sujet de la cohérence des données dans le modèle SFP. Ce modèle fonctionne en circuit fermé et deux conditions d'équivalence doivent théoriquement être remplies (cf. tableau 3). Tout d'abord, dans le bilan de chaque exercice, la valeur de tout poste d'actif correspond à la somme de ce poste à la fin de l'exercice précédent, des transactions effectuées et des autres flux économiques de l'exercice. Ensuite, dans les transactions en cours, le solde opérationnel, soit le solde des revenus et des charges, correspond au solde des opérations au bilan (solde de financement plus acquisitions nettes d'actifs non financiers). Etant donné que, contrairement au MSFP 2001 théorique, la statistique financière de la Suisse ne repose que sur la comptabilisation simple des opérations, la cohérence est assurée par des traitements supplémentaires, de sorte que les données du modèle SFP utilisées pour la nouvelle statistique financière offrent la cohérence requise entre et au sein des exercices comptables. Les dérogations à cette cohérence s'expliquent par des écarts d'arrondi ou par des traitements statistiques.

**Graphique 5:** Le circuit fermé du modèle SFP

Bilan d'ouverture	Transactions en cours	Autres flux économiques	Bilan de clôture
	1 Revenus		
	-		
	2 Charges		
	=		
<b>Patrimoine net</b>	<b>Solde opérationnel</b>	<b>Solde des autres flux économiques</b>	<b>Patrimoine net</b>
-	-	-	-
61 Actifs non financiers	31 Acquisitions nettes d'actifs non financiers	91 Flux nets d'actifs non financiers	61 Actifs non financiers
=	=	=	=
<b>Patrimoine financier (ou endettement) net</b>	<b>Solde de financement</b>	<b>Variation du patrimoine financier net due aux autres flux économiques</b>	<b>Patrimoine financier (ou endettement) net</b>
=	=	=	=
62 Créances	32 Acquisitions nettes de créances	92 Flux nets liés aux créances	62 Créances
-	-	-	-
63 Dettes	33 Acquisitions nettes de dettes	93 Flux nets liés aux dettes	63 Dettes

### 3. Analyse de la plausibilité

Les quelques comparaisons qui suivent ont pour but d'établir la plausibilité des données et de montrer et expliquer en toute transparence les différences entre les séries des modèles utilisés.

#### 3.1. Comparaisons entre le modèle SF et l'ancienne statistique

Pour le modèle SF, la comparaison avec les données contenues dans la publication «Finances publiques de la Suisse» éditée jusqu'à présent est la plus significative. Théoriquement, les résultats agrégés des anciennes statistiques ne devraient s'écarter que très légèrement de ceux obtenus par le modèle SF. Les seules différences entre les deux modèles se situent en effet au niveau de certains comptes et groupes de comptes ainsi que des règles concernant les doubles emplois, ce qui ne devrait avoir qu'un effet minime sur les résultats agrégés. Il n'est pas nécessaire de présenter la situation sous forme graphique dans la mesure où, comme l'on s'y attendait, le solde de financement des administrations publiques n'est guère différent selon l'ancienne statistique financière et selon le nouveau modèle SF.

Un autre aspect important de l'analyse des données obtenues par le modèle SF est le résultat de la comparaison entre les données de la statistique financière et celles des rapports financiers de la Confédération. Il existe entre la statistique financière et le compte d'Etat de la Confédération des différences dans les définitions, le périmètre de consolidation et les règles de comptabilisation; il est donc important de dresser une liste précise de ces différences. Les comptes spéciaux de la Confédération – EPF, fonds FTP, fonds d'infrastructure et Régie fédérale des alcools – font partie du sous-secteur de la Confédération dans le modèle SF mais pas dans les rapports financiers. Par conséquent, les transferts entre les comptes généraux de la

Confédération et les comptes spéciaux doivent être éliminés pour pouvoir présenter les recettes et les dépenses consolidées de la Confédération. D'autres entrées comptables spécifiques à la statistique financière, et qui ne figurent donc pas dans les états financiers, sont les prêts à l'AC et les pertes sur les créances fiscales non récupérables (TVA et RPLP). Toutes ces différences sont récapitulées dans le tableau 3.

**Tableau 3:** Différences entre les rapports financiers de la Confédération et le modèle SF, en millions de francs

Confédération	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Solde ordinaire selon RF</b>	<b>1'058</b>	<b>-2'012</b>	<b>-2'863</b>	<b>-7'818</b>	<b>-5'102</b>	<b>-3'263</b>
+ Solde extraordinaire selon RF	-	-	-	-	-	-
<b>Solde selon RF</b>	<b>1'058</b>	<b>-2'012</b>	<b>-2'863</b>	<b>-7'818</b>	<b>-5'102</b>	<b>-3'263</b>
+ Solde des comptes spéciaux <sup>1)</sup>	-	-	-	-540	-212	-228
+ Solde des autres comptes spéciaux <sup>2)</sup>	-	-	-	-	-	-
+ Solde des facteurs spéciaux <sup>3)</sup>	-1'837	-2'032	-2'176	-1'381	-1'604	-1'204
<b>Solde selon le modèle SF</b>	<b>-779</b>	<b>-4'044</b>	<b>-5'040</b>	<b>-9'739</b>	<b>-6'918</b>	<b>-4'695</b>

Confédération	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Solde ordinaire selon RF</b>	<b>-3'743</b>	<b>-5'269</b>	<b>-858</b>	<b>-2'352</b>	<b>3'970</b>	<b>-225</b>
+ Solde extraordinaire selon RF	-620	-	1'342	-288	582	-877
<b>Solde selon RF</b>	<b>-4'363</b>	<b>-5'269</b>	<b>484</b>	<b>-2'640</b>	<b>4'552</b>	<b>-1'102</b>
+ Solde des comptes spéciaux <sup>1)</sup>	-396	-261	-373	-617	-766	-598
+ Solde des autres comptes spéciaux <sup>2)</sup>	-	-	-	-	-	-
+ Solde des facteurs spéciaux <sup>3)</sup>	-1'014	-	-	-	-	-
<b>Solde selon le modèle SF</b>	<b>-5'773</b>	<b>-5'530</b>	<b>111</b>	<b>-3'257</b>	<b>3'786</b>	<b>-1'700</b>

Confédération	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Solde ordinaire selon RF</b>	<b>-2'629</b>	<b>-2'801</b>	<b>-1'656</b>	<b>-121</b>	<b>2'534</b>	<b>4'127</b>
+ Solde extraordinaire selon RF	3'015	-	-1'121	1'350	3'203	754
<b>Solde selon RF</b>	<b>386</b>	<b>-2'801</b>	<b>-2'777</b>	<b>1'229</b>	<b>5'738</b>	<b>4'881</b>
+ Solde des comptes spéciaux <sup>1)</sup>	-881	-972	-934	-850	-328	-301
+ Solde des autres comptes spéciaux <sup>2)</sup>	-	-	-	-	-	-
+ Solde des facteurs spéciaux <sup>3)</sup>	-	-	-	-	-	-
<b>Solde selon le modèle SF</b>	<b>-496</b>	<b>-3'773</b>	<b>-3'711</b>	<b>379</b>	<b>5'410</b>	<b>4'580</b>

1) comptes spéciaux du compte de la Confédération: EPF, fonds FTP, fonds d'infrastructure, RFA

2) comptes spéciaux selon la statistique financière (FINMA, IFFP, FNS, Pro Helvetia, Suisse Tourisme)

3) 1990-1996: excédent de recettes CFP; 2008: passage à la RPT

## 3.2. Comparaisons entre les modèles SF et SFP

Les résultats du modèle SFP vont maintenant être comparés avec ceux du modèle SF et nous révéler les premières grandes différences de contenu. Certains comptes des collectivités examinées sont importants dans le modèle SF mais ne le sont pas dans le modèle SFP, aussi ne sont-ils pas repris lors du transfert des données du premier modèle vers le second. D'autres comptes entrent dans les «autres flux économiques» ou sont comptabilisés comme des

opérations au bilan dans le modèle SFP, et perdent ainsi toute signification pour la principale grandeur du SFP – le solde de financement – et pour ses composantes – recettes et dépenses des administrations publiques. Le modèle SFP établit une distinction entre le solde opérationnel et le solde des autres flux économiques (cf. graphique 5). Le volet opérationnel des comptes, qui peut être piloté par le biais de la politique budgétaire, débouche sur le solde de financement utilisé ici aux fins d'analyse, tandis que les flux imprévisibles tels que les fluctuations de la valeur de marché sont comptabilisés dans les autres flux économiques. Avant de comparer les différentes séries SF et SFP entre elles, il convient encore d'expliquer les principales différences et similitudes conceptuelles des deux modèles.

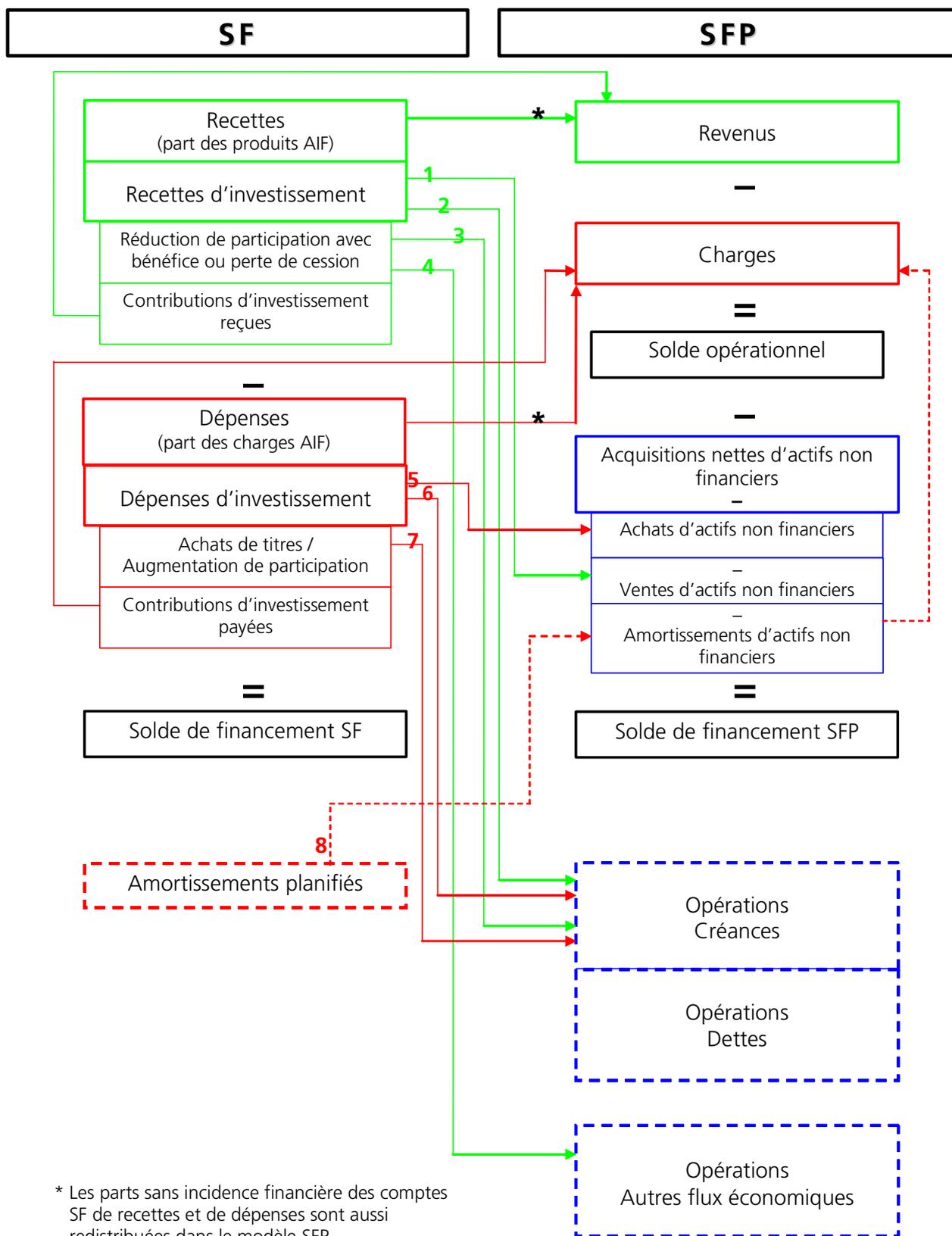
### **3.2.1. Délimitation méthodologique des modèles**

Une différence fondamentale apparaît d'emblée dans la structure des soldes de financement. Dans le modèle SF, ce solde comprend les recettes, les recettes d'investissement, les dépenses et les dépenses d'investissement. Dans le modèle SFP, le solde de financement correspond au solde du compte de résultats, sous déduction des acquisitions nettes d'actifs non financiers.

Le graphique 6 illustre ces deux soldes de financement avec leurs composantes et les décompose schématiquement. Dans le modèle SF, les recettes comprennent des comptes de revenus avec incidences financières et des recettes d'investissement. Le modèle SFP n'établit aucune distinction entre les opérations avec incidences financières (AIF) et sans incidences financières (SIF). C'est la raison pour laquelle les parts AIF mais aussi SIF des comptes de recettes SF sont redistribuées dans les revenus SFP, tandis que la plus grande partie des recettes d'investissement en sont exclues. Dans le modèle SFP, ces dernières font partie des actifs non financiers et sont comptabilisées séparément.

Les dépenses SF contiennent les comptes de charges AIF et les dépenses d'investissements. Comme pour les recettes, les parts AIF mais aussi SIF des comptes de dépenses SF sont redistribuées dans les charges SFP, la plus grande partie des dépenses d'investissement étant ici aussi exclue. Seules les contributions d'investissement qui font partie du compte d'investissement dans le modèle SF sont intégrées dans les charges, respectivement dans les revenus, du modèle SFP. Ces contributions sont désignées comme des transferts de capital. Si l'on ajoute les acquisitions nettes d'actifs non financiers aux charges SFP, on obtient les dépenses des administrations publiques. Les acquisitions nettes d'actifs non financiers correspondent à la différence entre les achats et les ventes d'actifs non financiers, moins les amortissements sur ces mêmes actifs.

**Graphique 6:** Soldes de financements selon les modèles SF et SFP – composantes et redistributions



Les autres écarts entre les deux modèles s'expliquent comme suit :

- **Compte d'investissement:** dans le modèle SFP, seuls les investissements en actifs non financiers sont comptabilisés dans le compte des immobilisations. De ce fait, certains postes du compte d'investissement SF doivent être passés en opérations au bilan dans le modèle SFP et ne sont donc pas pris en considération dans le calcul du résultat. Dans le graphique 6, ces cas sont représentés par les flèches n° 6 et 7 pour les dépenses et n° 2 et 3 pour les recettes. Il s'agit de prêts et participations ainsi que de contributions d'investissement, et inversement de remboursements de contributions d'investissements et de prêts.
- **Compte des immobilisations:** dans le modèle SFP, les propres investissements en actifs non financiers sont comptabilisés dans un «compte des immobilisation» (flèches n° 1 et 5). A l'instar du compte d'investissement du modèle SF, celui-ci est présenté séparément des dépenses opérationnelles et est pris en compte dans le calcul du solde de financement. Le compte des immobilisations se différencie du compte d'investissement en ce sens que les amortissements ordinaires, justifiés par l'usage commercial, sont également portés en déduction lors du calcul des acquisitions nettes d'actifs non financiers. Les amortissements constituent donc un cas particulier que nous allons développer brièvement ci-après.
- **Amortissements:** le modèle SFP se fonde en premier lieu sur le compte de résultats et ne tient compte de l'optique du financement que de façon secondaire. Il s'ensuit donc que les amortissements planifiés des actifs non financiers sont pris en compte dans le calcul des charges SFP (flèche n° 8). Ils sont cependant à nouveau éliminés lors du calcul du solde de financement puisque les acquisitions nettes d'actifs non financiers sont alors soustraites du solde du compte de résultats (solde opérationnel).
- **Autres différences:** les bénéfices et pertes de cours réalisés (flèche 4) ne sont pas intégrés dans les transactions courantes des comptes SFP. Conformément aux définitions de ce modèle, ces opérations font en effet partie des «autres flux économiques». Il en va de même des placements dans le patrimoine financiers, des réévaluations des prêts et participations du patrimoine administratif, des amortissements non planifiés et supplémentaires ainsi que des attributions aux fonds et financements spéciaux (aucun des quatre fonds n'étant intégré dans le compte de financement selon le modèle SF, les flux correspondants ne sont pas représentés dans le graphique 6). Tous ces flux qualifiés d'autres flux économiques se situent donc hors du corpus de données prioritaires de l'analyse.

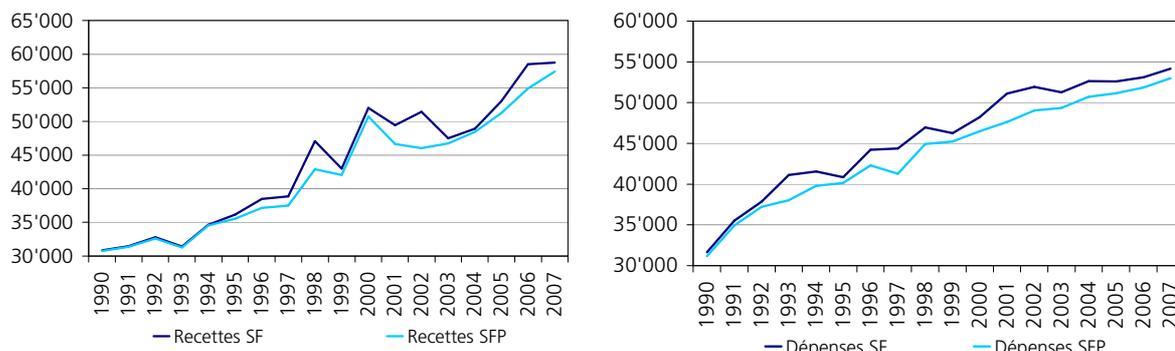
Ces différences conceptuelles entre les deux modèles ayant été explicitées, nous allons maintenant comparer concrètement les séries numériques entre elles.

### **3.2.2. Confédération**

Le graphique 7 compare les recettes et les dépenses de la Confédération calculées selon les modèles SF et SFP. La courbe des recettes est pratiquement identique pour les deux modèles tout au long des années nonante. Le sursaut visible en 1998 s'explique par le produit de la vente des actions Swisscom, qui est comptabilisé dans les recettes extraordinaires pour le modèle SF tandis qu'il entre dans les catégories des opérations au bilan et des autres flux économiques dans le modèle SFP (flèches n° 3 et 4 du graphique 6). A partir de 2000, la tendance des recettes reste semblable pour les deux modèles, avec toutefois des différences significatives en 2001, 2002, 2005 et 2006. L'écart constaté en 2001 est dû au remboursement d'un prêt de l'AC qui, selon le modèle SFP, est comptabilisé dans les opérations au bilan et non dans les revenus (flèche n° 3 du graphique 6). Pour les trois autres exercices (2002, 2005, 2006) les écarts entre les

modèles SF et SFP s'expliquent pour la plus grande partie, comme en 1998, par la vente d'actions Swisscom. Les recettes de la Confédération enregistrent l'écart le plus important entre les deux modèles en 2002, avec 5,4 milliards de francs soit 11 % des recettes selon le modèle SF.

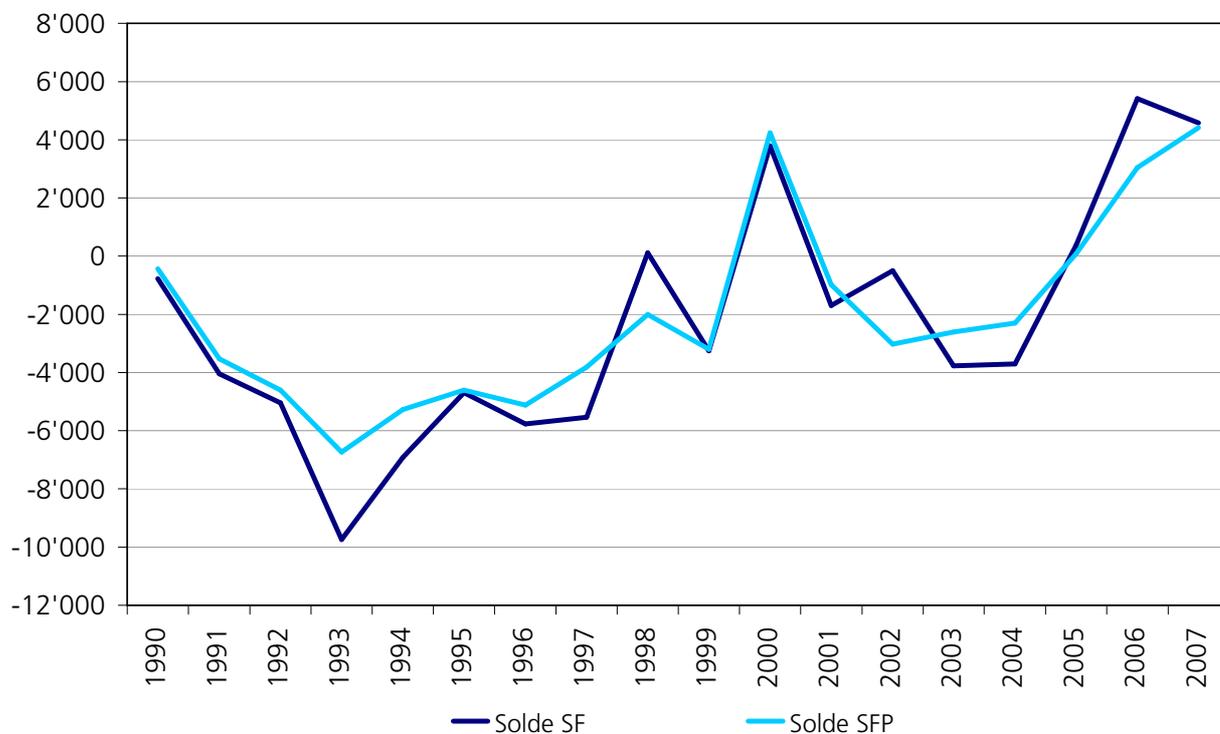
**Graphique 7:** Recettes et dépenses de la Confédération selon les modèles SF et SFP, en millions de francs



Les différences entre les deux modèles sont plus marquées pour les dépenses que pour les recettes. Si la tendance des deux courbes est identique sur l'ensemble de la période considérée, les fluctuations enregistrées certaines années divergent parfois nettement. La croissance des dépenses est ainsi beaucoup plus forte dans le modèle SF que dans le modèle SFP en 1993. Cet écart est dû à l'octroi d'un prêt à l'AC qui est comptabilisé comme opération au bilan dans le modèle SFP et ne compte donc pas dans les dépenses des administrations publiques (flèche n° 7 du graphique 6). Durant la seconde moitié de la décennie, les dépenses évoluent dans le même sens, quoique à des niveaux différents pour les deux modèles. Une nouvelle différence apparaît à l'aube du nouveau millénaire. Alors que les dépenses des administrations publiques selon le modèle SFP suivent une tendance linéaire, les dépenses du modèle SF sont sujettes à des fluctuations qui trouvent leur origine dans plusieurs prêts et participations (notamment Swissair). L'écart le plus important entre les deux modèles est observé en 2001, avec 3,5 milliards de francs ou environ 7 % des dépenses SF.

La comparaison des soldes de financement de la Confédération obtenus avec les deux modèles montre qu'au cours des dix-huit dernières années le solde le plus élevé était la plupart du temps celui du modèle SFP (graphique 8), même si les différences ont rarement été importantes. Sur l'ensemble de la période considérée, les soldes SFP ont toutefois une trajectoire un peu plus stable. Le graphique 7 montre que les recettes et les dépenses du modèle SF sont constamment plus élevées que celles du modèle SFP. Mais comme la différence est plus marquée pour les dépenses que pour les recettes, le solde du modèle SF est la plupart du temps inférieur. Le tableau 4 décrypte les différences entre les soldes SF et SFP.

**Graphique 8:** Solde de financement de la Confédération selon les modèles SF et SFP, en millions de francs



**Tableau 4:** Différences entre les modèles SF et SFP pour la Confédération, en millions de francs

Confédération	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Solde SF</b>	<b>-779</b>	<b>-4'044</b>	<b>-5'040</b>	<b>-9'739</b>	<b>-6'918</b>	<b>-4'695</b>
Correction Solde opérations au bilan <sup>1)</sup>	345	523	438	3'007	1'648	97
Correction Solde autres flux économiques <sup>1)</sup>	-	-8	-11	-4	-3	-7
Régularisation Comptabilité d'exercice <sup>2)</sup>	-0	-0	-0	-1	-0	-
<b>Solde SFP</b>	<b>-434</b>	<b>-3'529</b>	<b>-4'614</b>	<b>-6'738</b>	<b>-5'274</b>	<b>-4'604</b>

Confédération	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Solde SF</b>	<b>-5'773</b>	<b>-5'530</b>	<b>111</b>	<b>-3'257</b>	<b>3'786</b>	<b>-1'700</b>
Correction Solde opérations au bilan <sup>1)</sup>	662	1'722	582	63	481	758
Correction Solde autres flux économiques <sup>1)</sup>	-7	-6	-	-13	-31	-44
Régularisation Comptabilité d'exercice <sup>2)</sup>	-	-	-0	-1	-0	-0
<b>Solde SFP</b>	<b>-5'118</b>	<b>-3'814</b>	<b>693</b>	<b>-3'208</b>	<b>4'235</b>	<b>-986</b>

Confédération	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Solde SF</b>	<b>-496</b>	<b>-3'773</b>	<b>-3'711</b>	<b>379</b>	<b>5'410</b>	<b>4'580</b>
Correction Solde opérations au bilan <sup>1)</sup>	1'065	1'160	1'405	1'050	832	470
Correction Solde autres flux économiques <sup>1)</sup>	-6	-	-	-	-	-
Régularisation Comptabilité d'exercice <sup>2)</sup>	-0	-0	0	-	-1	-0
<b>Solde SFP</b>	<b>563</b>	<b>-2'613</b>	<b>-2'306</b>	<b>1'428</b>	<b>6'241</b>	<b>5'050</b>

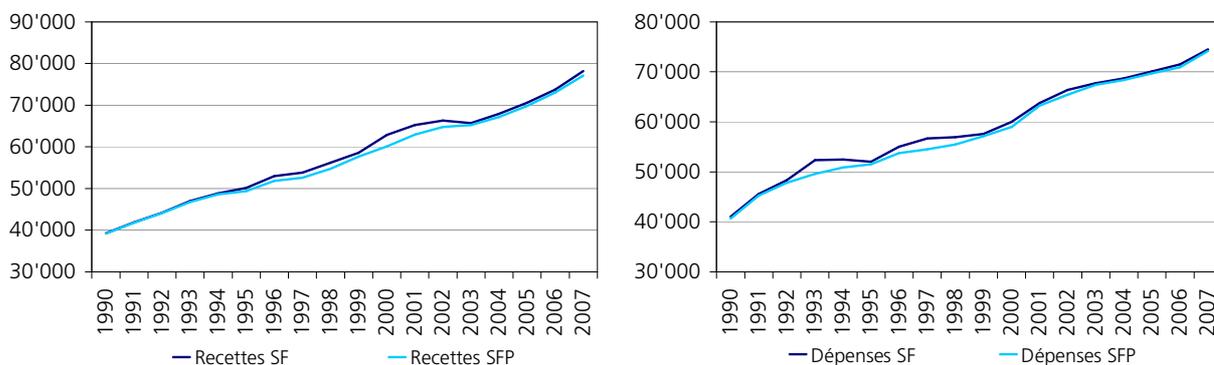
1) les autres flux économiques ne sont pas contenus dans le solde SFP

2) écritures sans incidence financière (contenues dans le solde SFP), autres régularisations des revenus SFP

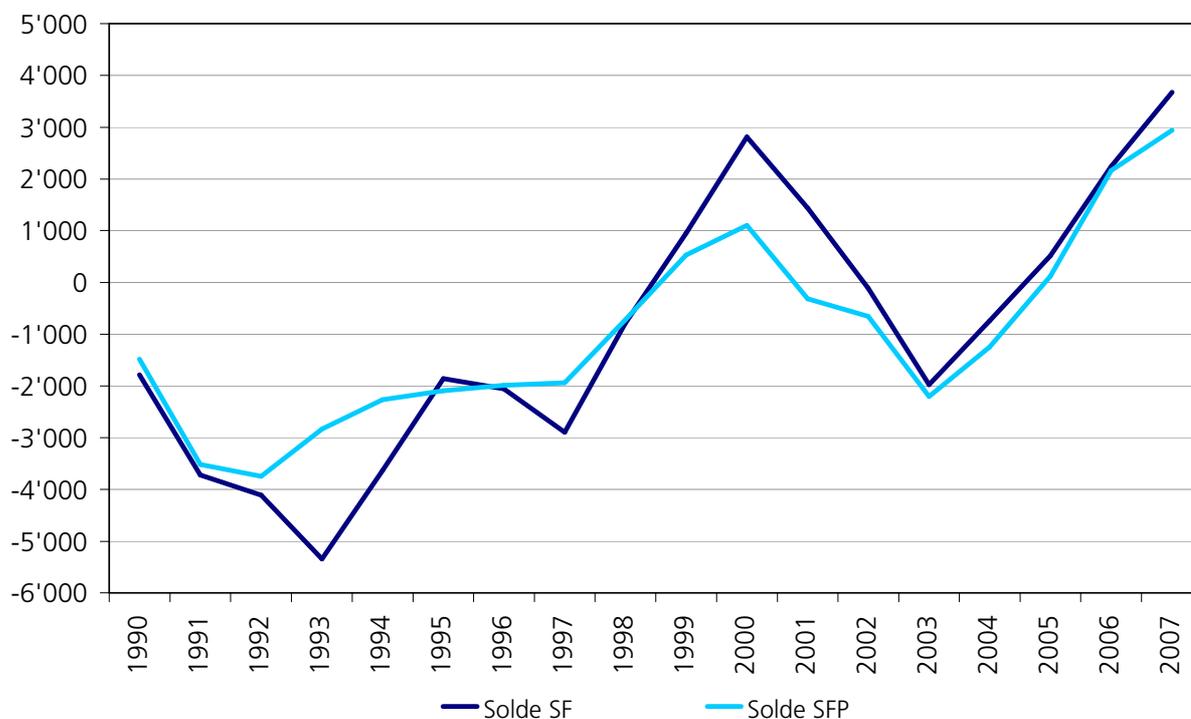
### 3.2.3. Cantons et communes

Les différences entre les deux modèles sont sensiblement moins marquées pour les cantons et les communes qu'elles ne le sont pour la Confédération. L'évolution des recettes et des dépenses des cantons est pratiquement identique sur de longues périodes. Certaines années, les valeurs peuvent toutefois enregistrer des écarts atteignant jusqu'à 5 % du total SF. Pour les recettes, l'évolution est visiblement moins dynamique dans le modèle SFP pour les années 1995 à 2002. La faute au remboursement de prêts à l'AC (flèche n° 3 du graphique 6), qui sont enregistrés comme opérations au bilan dans le modèle SFP, alors qu'il s'agit de recettes dans le modèle SF. En ce qui concerne les dépenses, les écarts les plus importants s'observent dans les années nonante, avec un pic de 5 % de l'ensemble des dépenses SF en 1993. Encore une fois, ces écarts sont imputables à l'octroi de prêts à l'AC (flèche n° 7 du graphique 6). Comme à la Confédération, les valeurs SF sont supérieures à celles du modèle SFP. Mais ici, l'ampleur des écarts est du même ordre pour les recettes et pour les dépenses, de sorte que la régularité des écarts entre les soldes observée à la Confédération ne se retrouve pas ici. Comme le montre le graphique 10, le solde SF a été inférieur au solde SFP pendant pratiquement toute la décennie nonante, puis au tournant du siècle il commence par afficher des valeurs sensiblement plus élevées que le solde SFP – surtout en raison du remboursement de prêts à l'AC. Ces dernières années, les différences se sont quelque peu aplanies, avec des soldes comparables. Pour les cantons aussi, sur l'ensemble de la période considérée le solde SFP suit un cours un peu plus régulier.

**Graphique 9:** Recettes et dépenses des cantons selon les modèles SF et SFP, en millions de francs

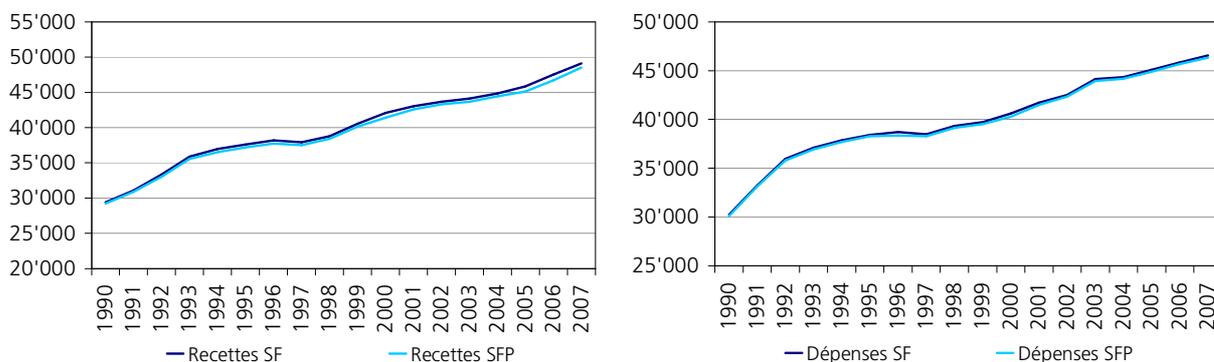


**Graphique 10:** Solde de financement des cantons selon les modèles SF et SFP, en millions de francs

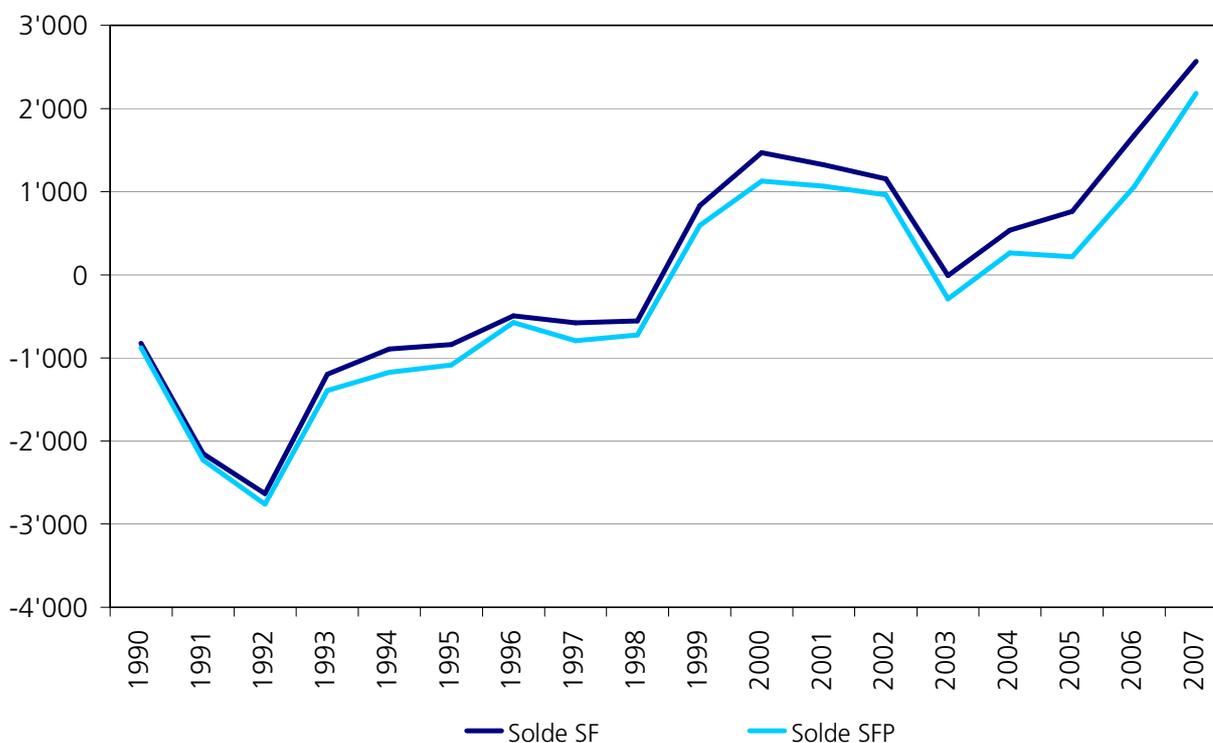


Le cours des recettes et des dépenses communales ne se différencie pratiquement qu'au niveau des montants et que de façon insignifiante. Pour les dépenses, les différences sont de l'ordre de 110 à 360 millions de francs et atteignent ainsi au maximum 0,9 % des dépenses SF. En ce qui concerne les recettes, les écarts sont légèrement plus grands avec 799 millions de francs au maximum en 2006, soit à peine 2 % des recettes SF. Etant donné que toutes les valeurs du modèle SF sont supérieures à celles du modèle SFP, et que les différences sont plus marquées pour les recettes que pour les dépenses, en toute logique le solde selon le modèle SF est plus élevé sur l'ensemble de la période examinée.

**Graphique 11:** Recettes et dépenses des communes selon les modèles SF et SFP, en millions de francs



**Graphique 12:** Solde de financement des communes selon les modèles SF et SFP, en millions de francs



## 4. Comparaison avec l'évolution conjoncturelle

A présent, les résultats des modèles SF et SFP vont comparés avec les variations du produit intérieur brut (PIB). L'objectif est de déterminer dans quelle mesure les soldes calculés à l'aide de ces deux modèles sont influencés ou reflètent l'évolution de la conjoncture. A cette fin, les soldes de financement obtenus pour les sous-secteurs Confédération, Cantons (tous) et

Communes (toutes) avec ces deux modèles vont être mis en parallèle avec les taux de croissance du PIB réel.

## **4.1. Réflexions sur les effets de la croissance du PIB**

Avant d'entrer dans le vif du sujet, quelques réflexions théoriques s'imposent quant à l'influence que la croissance économique peut exercer sur le montant et la volatilité des soldes comptables, en fonction du sous-secteur ou du modèle. Admettons que les séries chronologiques sur lesquelles se fondent les soldes comptables reflètent l'évolution de la conjoncture: en phase d'embellie conjoncturelle les comptes publics devraient généralement afficher des résultats plutôt positifs ou alors de petits déficits et lorsque le PIB croît moins vite ou qu'il se replie, la Confédération, les cantons et les communes ne devraient en principe dégager que de petits excédents ou même afficher de gros déficits. Selon cette hypothèse, les séries chronologiques des résultats comptables devraient donc suivre les cycles conjoncturels. Il faut toutefois s'attendre à des différences entre les sous-secteurs des administrations publiques quant à l'influence réelle de la conjoncture. De plus, le choix du modèle peut aussi influencer l'ampleur de l'impact de la croissance du PIB.

### **4.1.1. Secteur des administrations publiques**

En général, ce sont surtout les recettes des collectivités publiques qui sont affectées par les cycles conjoncturels. Prenons par exemple les recettes fiscales, qui ont un comportement procyclique (une croissance du PIB plus forte engendre des recettes fiscales plus élevées). Mais il existe aussi des catégories de recettes qui suivent moins l'évolution de la conjoncture (recettes des émoluments ou de transferts). Ainsi, plus la proportion des recettes sensibles à l'évolution conjoncturelle est grande, plus l'influence de la conjoncture sur les soldes sera grande elle aussi. Les recettes fiscales de la Confédération représentent la plus grande partie des recettes de ce sous-secteur. Par ailleurs, certains types d'impôts perçus par la Confédération (comme la TVA ou l'impôt anticipé) sont beaucoup plus volatils que les impôts perçus par les autres échelons des collectivités publiques. C'est donc dans les comptes de la Confédération que les plus fortes fluctuations devraient être observées. Au niveau cantonal, la part des recettes les moins volatiles, comme les transferts, est plus élevée qu'à la Confédération. La conjoncture peut certes avoir une forte influence sur les soldes par le biais des propres recettes fiscales des cantons, mais le cours de ces soldes devrait être nettement moins perturbé qu'à la Confédération. C'est au niveau communal que l'influence de la conjoncture devrait être la moins forte. A cet échelon de la pyramide de l'Etat, les fluctuations des soldes seront plutôt le fait de décisions politiques locales. Dans les comptes communaux, les transferts et surtout les émoluments constituent aussi une part plus importante des recettes que dans les autres sous-secteurs, raison pour laquelle les recettes devraient être moins influencées par les fluctuations de la conjoncture qu'aux autres échelons. D'une manière générale, les dépenses présentent une évolution plus stable. La consommation des administrations publiques (surtout les dépenses de personnel et de biens et services) suit par exemple une tendance qui s'étire sur des périodes plus longues que le cycle conjoncturel. Etant donné que la part de la consommation est plus faible à la Confédération que dans les cantons et les communes et qu'une partie des dépenses fédérales est constituée des parts des cantons et des assurances sociales dans des impôts fédéraux, on peut raisonnablement supposer que les soldes de la Confédération sont ceux qui subissent le plus fortement les variations de la conjoncture.

### **4.1.2. Modèle**

Un autre facteur d'influence essentiel pour la problématique abordée ici est le choix du modèle. Les différences entre les modèles SF et SFP ne devraient pas se manifester uniquement dans les comparaisons directes mais également dans les comparaisons avec l'évolution du PIB. La corrélation de ces modèles avec la croissance du PIB devrait donc être variable. Les soldes SFP devraient ainsi suivre de plus près le cours de la conjoncture que les soldes SF en raison des différences d'évaluation et d'affectation des opérations (cf. ch. 3), comme nous allons l'expliquer brièvement ci-dessous.

Dans le modèle SFP, les opérations au bilan pures ainsi que les autres flux économiques n'entrent pas dans le calcul du solde de financement. Cela signifie que, suivant leur nature, les opérations extraordinaires qui sont comptabilisées intégralement dans le compte de financement du modèle SF n'apparaissent pas ou sont compensées en tant qu'opérations au bilan dans le modèle SFP. Autrement dit, les opérations en questions, qui peuvent engendrer de fortes fluctuations notamment pour la Confédération, ne sont pas obligatoirement contenues dans les soldes SFP. De plus, les transactions non opérationnelles sont comptabilisées dans les autres flux économiques du modèle SFP et ne sont donc pas non plus intégrées dans le solde de financement. Les autres flux économiques contiennent entre autres des fluctuations de valeur qui évoluent parfois de façon très indépendante de la situation conjoncturelle et qui entraînent des distorsions des soldes SF. Par conséquent, les soldes selon le modèle SFP devraient afficher une plus grande corrélation avec l'évolution conjoncturelle.

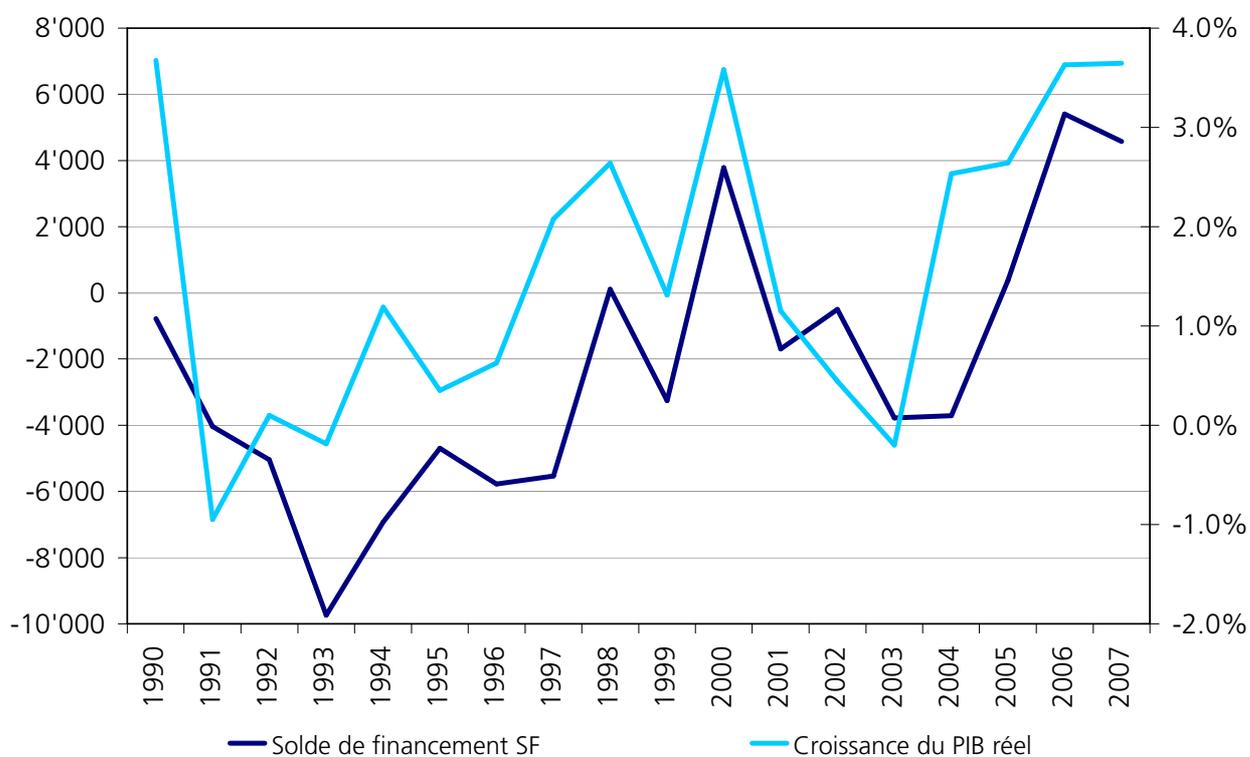
Sur la base de ces réflexions, dans la suite de ce chapitre nous allons comparer les résultats de la statistique financière avec le taux de croissance du PIB réel, en distinguant entre les sous secteurs des administrations publiques et les modèles statistiques. Ceci n'est cependant qu'un aperçu et nous renonçons ici à une analyse approfondie de l'impact de la conjoncture sur les soldes des comptes publics. La comparaison se limite ici à la présentation de graphiques permettant de visualiser les séries chronologiques et au calcul des coefficients de corrélation entre les soldes et la croissance du PIB.

## **4.2. Confédération**

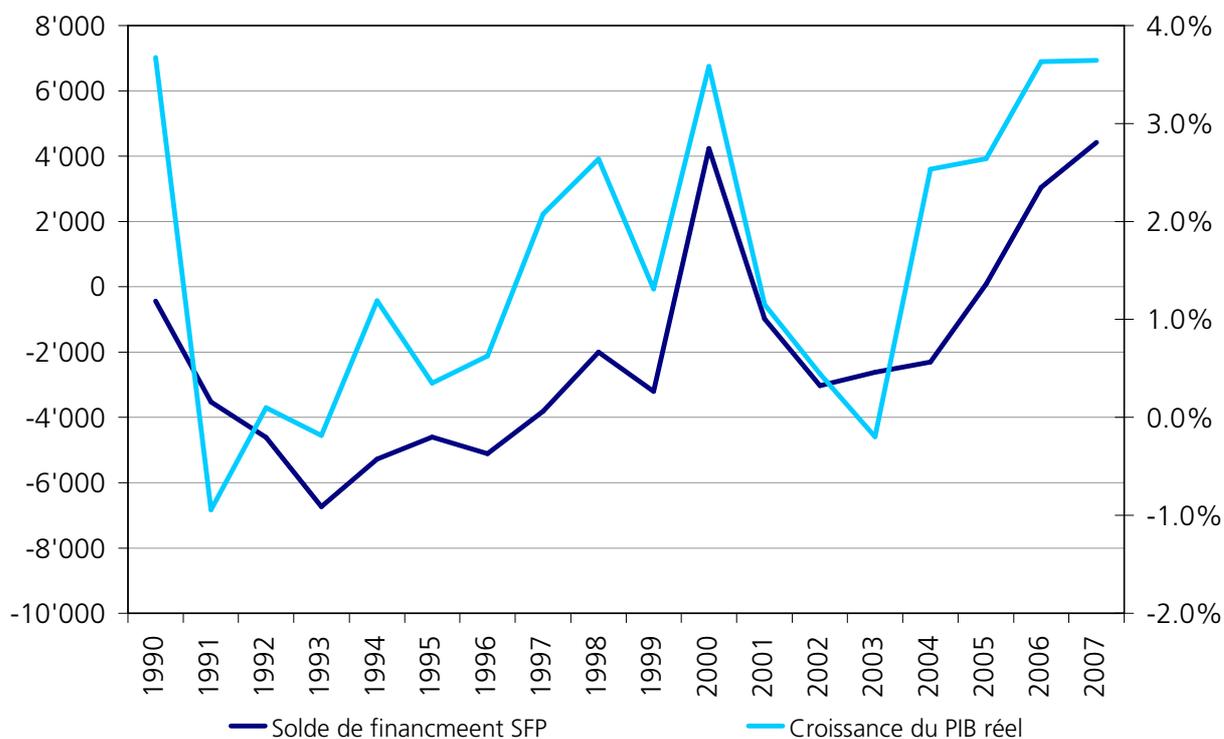
La série chronologique des comptes de la Confédération établis selon le modèle SF montre que sur le long terme, les fluctuations du solde de financement suivent le cours de la conjoncture. Après des déficits élevés et une faible croissance au début des années nonante, 1993 ouvre une période de hausse du taux de croissance et d'amélioration des résultats. De 1998 à 2001, les comptes sont en moyenne équilibrés, puis les chiffres sont à nouveau en repli jusqu'en 2003, pour remonter à nouveau ces dernières années.

Le solde de financement SFP suit la même tendance. La reprise économique s'affiche dans les deux séries chronologiques à partir de 1993 et jusqu'en 2000. Ensuite, les soldes de la Confédération continuent de se comporter comme la croissance du PIB. Après une phase de repli de 2001 à 2003, la tendance est à nouveau positive à partir de 2004 et 2005 respectivement.

**Graphique 13:** Solde selon le modèle SF en millions de francs et croissance du PIB réel en %: Confédération



**Graphique 14:** Solde selon le modèle SFP en millions de francs et croissance du PIB réel en %: Confédération



La courbe des soldes est très chahutée pour les deux modèles. L'explication se trouve, comme cela a déjà été expliqué, dans la structure des revenus. Les recettes fiscales, qui représentent une grande partie des recettes totales de la Confédération, réagissent en effet de façon plus volatile aux variations conjoncturelles que les autres types de recettes.

Mais on observe aussi des différences entre les deux modèles. La grande volatilité de la courbe SF est moins perceptible dans la courbe du modèle SFP. Cette dernière semble en effet mieux suivre la tendance du PIB. La cause est peut-être à rechercher dans la manière de comptabiliser les opérations au bilan et les autres flux économiques dans le modèle SFP puisque, de ce fait, certaines transactions n'ont aucune incidence sur le solde. C'est aussi ce que laissent à penser les coefficients de corrélation. La corrélation entre le PIB et le solde de financement est ainsi plus faible pour le modèle SF que pour le modèle SFP. On relèvera tout de même que d'une manière générale, les différences entre le solde SF et le solde SFP sont minimes, ce que confirment des coefficients de corrélation pratiquement identiques.

**Tableau 5:** Coefficients de corrélation: Confédération

<b>Confédération</b>	Coefficient de corrélation entre le solde de financement et la croissance du PIB réel
Modèle SF	0.74
Modèle SFP	0.79

Le frein à l'endettement est un facteur supplémentaire qui a son influence au niveau fédéral. Introduit en 2003, ce mécanisme vise à ce que le solde de financement ordinaire de la Confédération s'équilibre sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Les recettes fortement dépendantes de la conjoncture sont lissées à l'aide d'un facteur conjoncturel qui est recalculé chaque année. Le résultat est un plafond de dépenses qui entraîne la formation d'excédents les années de haute conjoncture et de déficits les années de basse conjoncture. Pour la Confédération, il existe donc en plus de l'influence de la conjoncture sur les recettes, un lien institutionnel entre les soldes et la croissance économique. Il faut encore signaler que les dépenses extraordinaires ne sont pas visées par le frein à l'endettement et rompent donc le lien théoriquement rigide qui existe entre la conjoncture et le solde de financement de la Confédération. Mais la durée d'observation de cet aspect est encore trop courte pour tirer des conclusions empiriques concernant l'influence du frein à l'endettement sur le solde de financement.

### 4.3. Cantons

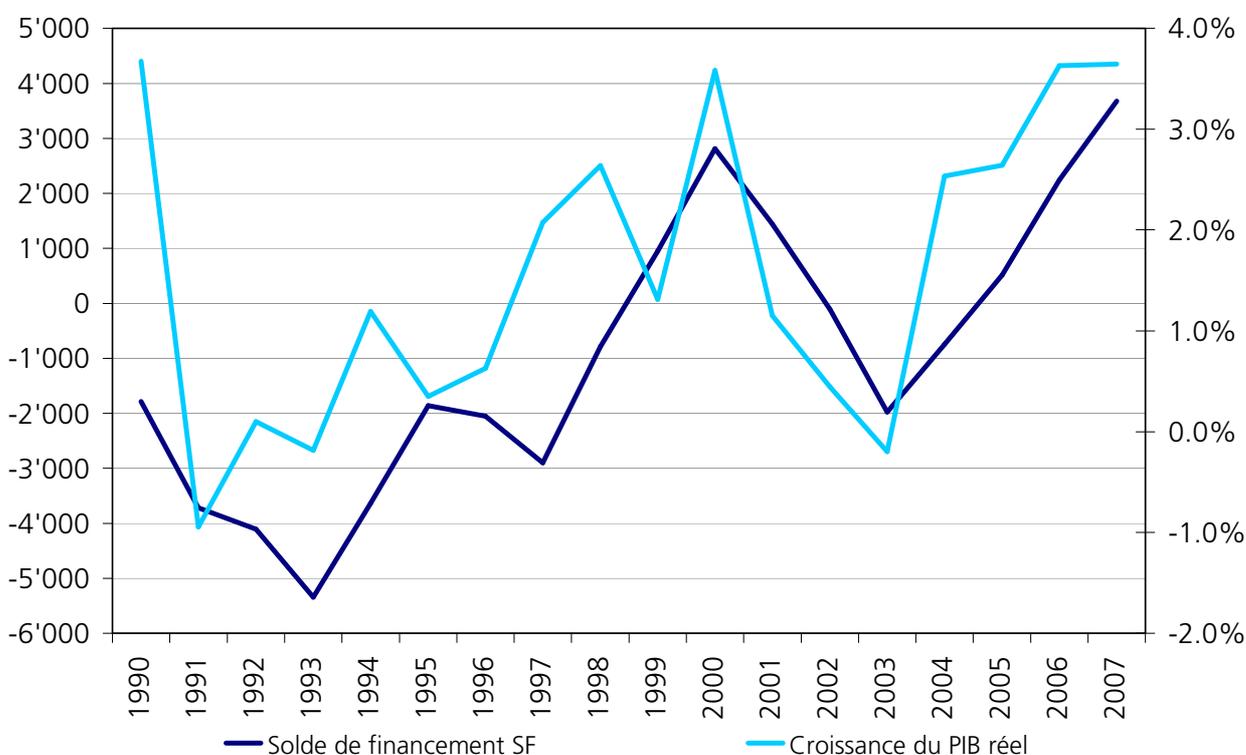
Comme à la Confédération, les soldes des cantons suivent l'évolution du PIB, tant dans le modèle SF que dans le modèle SFP. Après la croissance négative et les déficits élevés enregistrés de 1991 à 1993, on observe une phase de reprise économique au cours de laquelle les soldes se portent mieux aussi. Le pic est atteint avec l'exercice fortement excédentaire de 2000. Le repli des taux de croissance jusqu'en 2003 et le rebond de 2004 se reflètent dans les soldes des cantons comme dans ceux de la Confédération.

Mais il y a aussi des différences par rapport au sous-secteur de la Confédération. Les soldes des cantons suivent certes le cours de la conjoncture, mais ils réagissent beaucoup moins fortement aux fortes fluctuations des taux de croissance du PIB enregistrées certaines années. Cela tient vraisemblablement, comme cela a déjà été expliqué, à la structure des recettes. Car si les propres

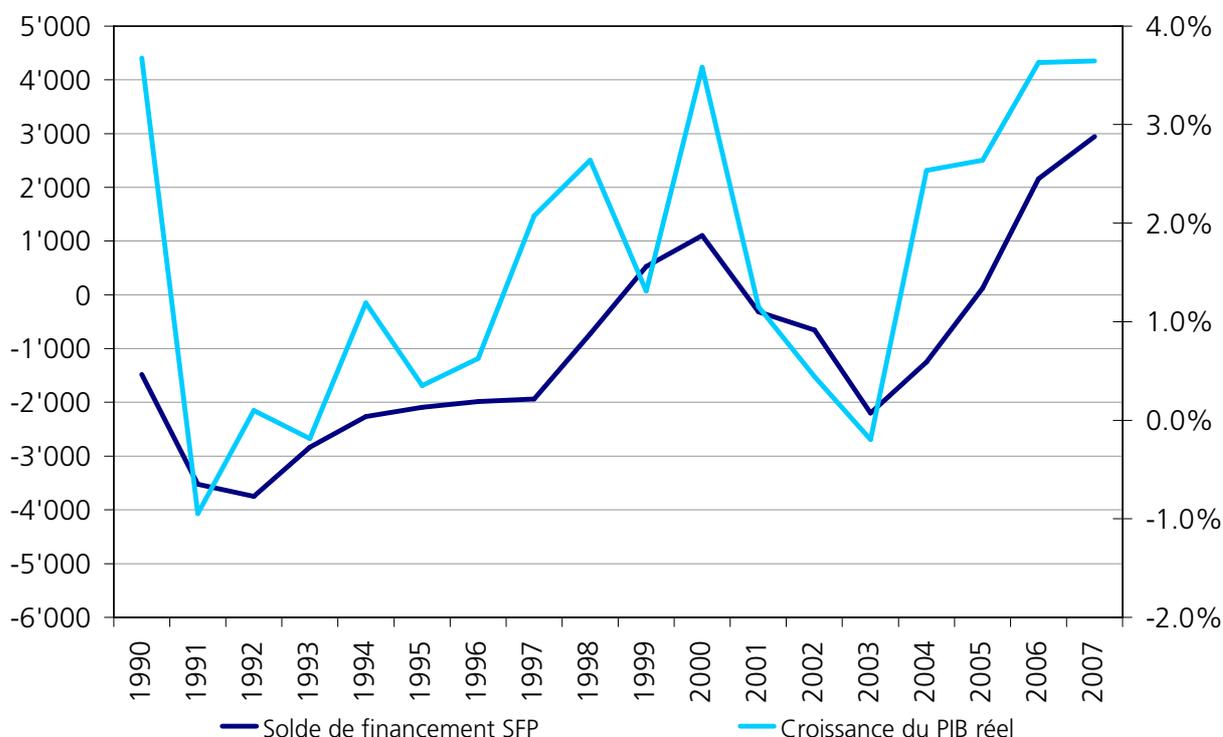
recettes fiscales constituent aussi la plus grande partie des recettes des cantons, les paiements de transfert de la Confédération ainsi que les recettes provenant de la péréquation financière revêtent aussi une grande importance. Or ces recettes sont moins sensibles aux variations de la croissance du PIB que les recettes fiscales, raison pour laquelle les recettes globales des cantons sont moins influencées par la croissance du PIB que les recettes de la Confédération. C'est probablement aussi pour cette raison que la courbe des soldes des cantons est plus plate que celle de la Confédération.

Les différences entre les soldes SF et SFP sont moins marquées pour les cantons (cf. ch. 3.2.3). Mais pour les cantons comme pour la Confédération, les soldes SFP sont plus corrélés avec la croissance économique que les soldes SF. Par rapport aux coefficients de corrélation de la Confédération, on observe ici que la croissance du PIB a moins d'influence sur les soldes de financement des cantons, notamment dans le modèle SF.

**Graphique 15:** Solde selon le modèle SF en millions de francs et croissance du PIB réel en %: cantons



**Graphique 16:** Solde selon le modèle SFP en millions de francs et croissance du PIB réel en %: cantons



**Tableau 6:** Coefficients de corrélation: cantons

Cantons	Coefficient de corrélation entre le solde de financement et la croissance du PIB réel
Modèle SF	0.68
Modèle SFP	0.76

#### 4.4. Communes

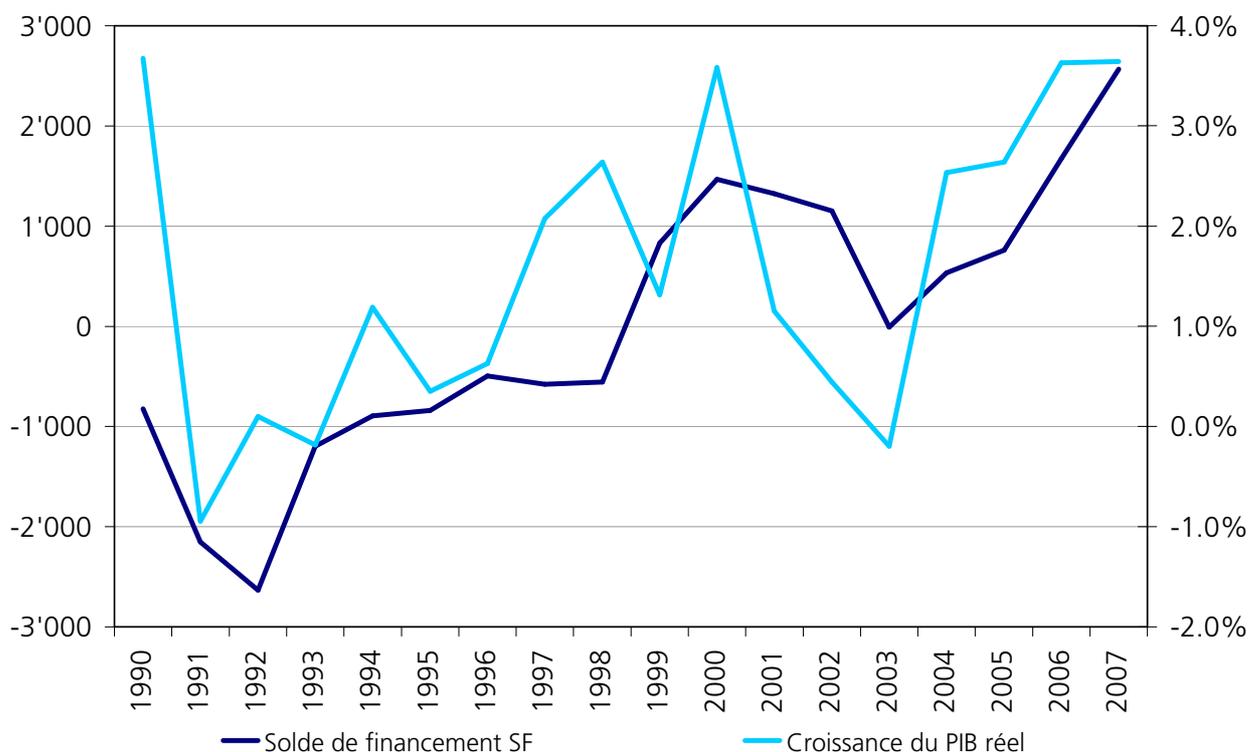
Dans le sous-secteur des communes aussi, la tendance conjoncturelle à long terme se retrouve dans l'évolution des soldes SF et SFP. Jusqu'en 1993, la faible croissance économique va de pair avec des déficits élevés, puis s'ensuit une phase de reprise avec des taux de croissance du PIB en hausse et des déficits communaux en baisse, jusqu'en 1998. A partir de 1999, les comptes des communes sont toujours au moins en équilibre et affichent à nouveau des excédents en hausse dans les dernières années, jusqu'en 2007.

Les comptes communaux sont moins volatils qu'à la Confédération et dans les cantons. Les soldes de financement des communes semblent être les moins affectés par la conjoncture et ils ne suivent apparemment que des tendances à long terme. Comme pour les cantons, la cause de la dépendance moins marquée de ce sous-secteur à l'évolution conjoncturelle est à rechercher, entre autres, dans la relative stabilité des recettes telles que les émoluments et les transferts, qui sont proportionnellement plus importantes qu'à la Confédération. A contrario, la part des

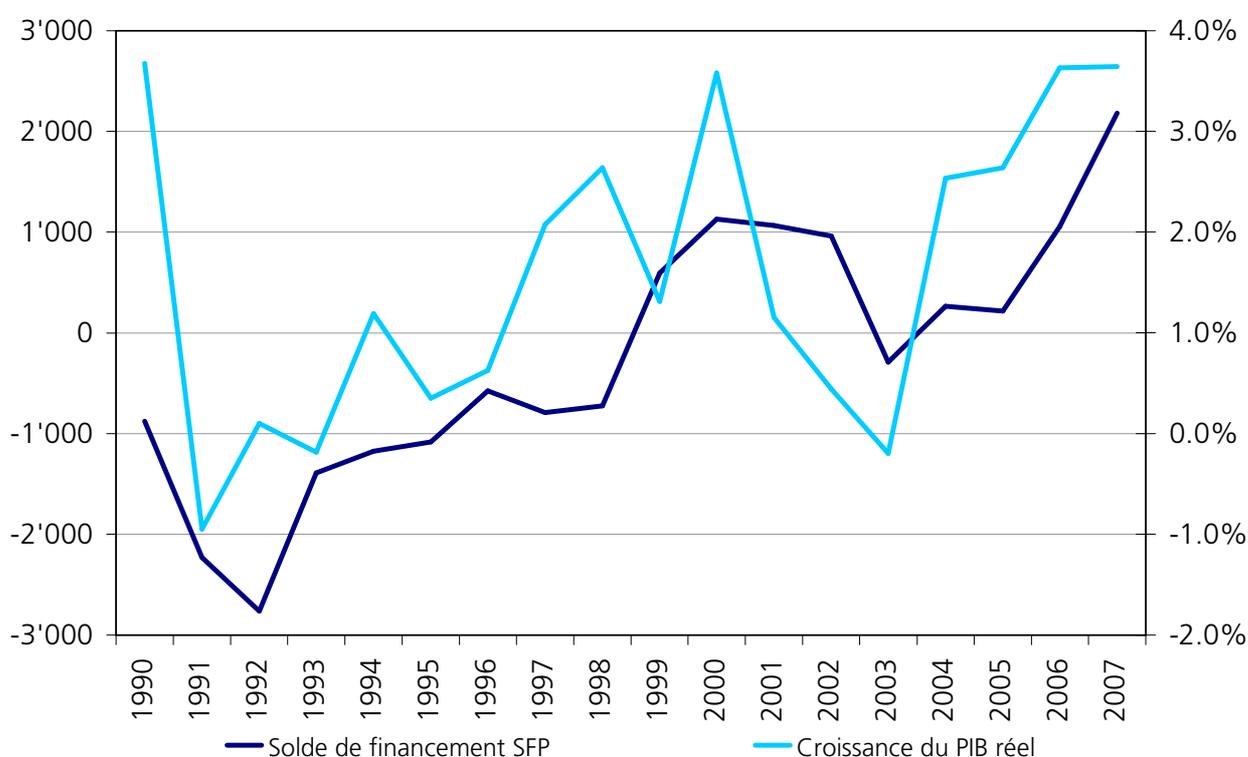
recettes fiscales est plus faible, ce qui réduit aussi l'influence indirecte de la conjoncture. On peut aussi supposer qu'au niveau communal, la structure des recettes et des dépenses, et par conséquent les variations des soldes, sont plus influencés par des décisions politiques ponctuelles concernant des projets (de construction) ou le taux d'imposition, que ce n'est le cas pour la Confédération et les cantons.

Les soldes des comptes communaux n'affichent pratiquement aucune différence entre le modèle SF et le modèle SFP, à l'exception du solde de 2003 qui est négatif dans le modèle SFP et équilibré dans le modèle SF. Les coefficients de corrélation sont aussi quasiment identiques.

**Graphique 17:** Solde selon le modèle SF en millions de francs et croissance du PIB réel en %: communes



**Graphique 18:** Solde selon le modèle SFP en millions de francs et croissance du PIB réel en %: communes



**Tableau 7:** Coefficients de corrélation: communes

Communes	Coefficient de corrélation entre le solde de financement et la croissance du PIB réel
Modèle SF	0.61
Modèle SFP	0.59

## 4.5. Conclusions

Les principales observations concernant l'influence de l'évolution conjoncturelle sur les soldes SF et SFP ainsi que les facteurs d'influence peuvent être résumées comme suit.

Comme l'on pouvait s'y attendre, les tendances et les ondulations à long terme de la croissance se reportent sur les soldes des comptes de la Confédération, des cantons et des communes. Les résultats sont généralement meilleurs lorsque la croissance du PIB est forte que dans les phases de déclin économique.

On observe des différences en termes de volatilité des soldes entre les sous-secteurs des administrations publiques. Les soldes de la Confédération réagissent le plus fortement aux fluctuations de la croissance du PIB. Ceux des communes sont les moins touchés par les variations conjoncturelles. La structure des recettes des sous-secteurs est la cause probable des différences de sensibilité à la conjoncture qui ont été observées, notamment parce que les

recettes fiscales sont tendanciellement plus dépendantes de la conjoncture que les transferts et les émoluments.

Des différences ont aussi été constatées entre les modèles. Les résultats obtenus avec le modèle SFP suivent par exemple le cours de la conjoncture de plus près. La raison principale de cette différence est vraisemblablement que les transactions non opérationnelles (opérations comptables ou partiellement extraordinaires) sont exclues du solde de financement SFP. Les soldes SFP contiennent donc moins de facteurs de distorsion. Pour la prédiction de l'évolution des finances publiques, l'analyse tend à montrer que les séries chronologiques du modèle SFP donnent des résultats plus précis que les données du modèle SF.

## 5. Comparaison des indicateurs

Dans ce chapitre nous allons approfondir l'analyse des indicateurs budgétaires des collectivités publiques et de leur évolution. La statistique financière se concentre sur des indicateurs macroéconomiques qui sont notamment utilisés à des fins de comparaison internationale, tandis que le modèle MCH2 prévoit aussi le calcul d'indicateurs de gestion budgétaire fondés essentiellement sur les principes de l'économie d'entreprise. Nous nous limiterons ici à l'analyse des premiers, qui étaient déjà publiés régulièrement avant la réforme de la statistique financière. Concrètement, les indicateurs analysés ci-après sont:

- Quote-part du déficit ou de l'excédent: solde de financement en % du PIB
- Taux d'endettement selon les critères de Maastricht: dette brute en % du PIB
- Quote-part des capitaux de tiers: capitaux de tiers en % du PIB
- Quote-part fiscale: recettes fiscales en % du PIB
- Quote-part des dépenses publiques: dépenses du secteur des administrations publiques en % du PIB

Ces indicateurs sont surtout utilisés dans des comparaisons internationales. C'est pourquoi, depuis la révision de la statistique financière, ils ne sont établis plus qu'en application du modèle SFP, qui est conforme aux normes internationales du FMI. Le taux d'endettement brut est la seule exception: cet indicateur est en effet calculé selon les critères de Maastricht de l'UE. La raison de cette dérogation est que l'endettement brut intervient surtout dans les comparaisons avec les pays membres de l'UE et qu'il est donc logique de mettre la priorité sur la continuité méthodologique avec les pays de l'UE.

Après un bref aperçu de l'évolution de chaque indicateur selon le modèle SFP depuis 1990, nous allons comparer les anciens chiffres retraités selon le modèle SFP avec les indicateurs des anciennes publications. Le modèle SF n'est pas pris en considération dans ce chapitre pour deux raisons. La première est que depuis la réforme de la statistique financière, seuls les indicateurs SFP sont publiés et donc, que seule la comparaison avec le modèle SFP est pertinente. La seconde est que les écarts entre les anciens indicateurs publiés et les indicateurs SF sont faibles et peuvent donc être omis. Ces écarts apparaissent d'ailleurs exclusivement du côté des dépenses, où les nouvelles règles en matière de doubles emplois induisent de légères différences de niveau. Mais les seuls indicateurs touchés par ce phénomène sont la quote-part des dépenses

publiques, qui mesure justement les dépenses, et la quote-part du déficit ou de l'excédent, qui se calcule à partir du solde des comptes lui-même dépendant du niveau des dépenses. La quote-part fiscale et le taux d'endettement sont identiques selon l'ancienne statistique et selon le modèle SF.

Les séries chronologiques des cinq indicateurs des collectivités publiques sont brièvement présentées ci-après. Les quotes-parts des assurances sociales publiques sont identiques dans les deux modèles, car pour les années 1990 à 2007 elles n'ont pas été relevées selon le modèle SFP, mais simplement reprises de l'ancien modèle. Nous comparerons ensuite les anciens indicateurs publiés avec les nouvelles valeurs calculées, en expliquant les différences méthodologiques à l'origine des écarts constatés. L'analyse des écarts sera limitée au niveau de l'ensemble des administrations publiques.

## **5.1. Quote-part du déficit ou de l'excédent**

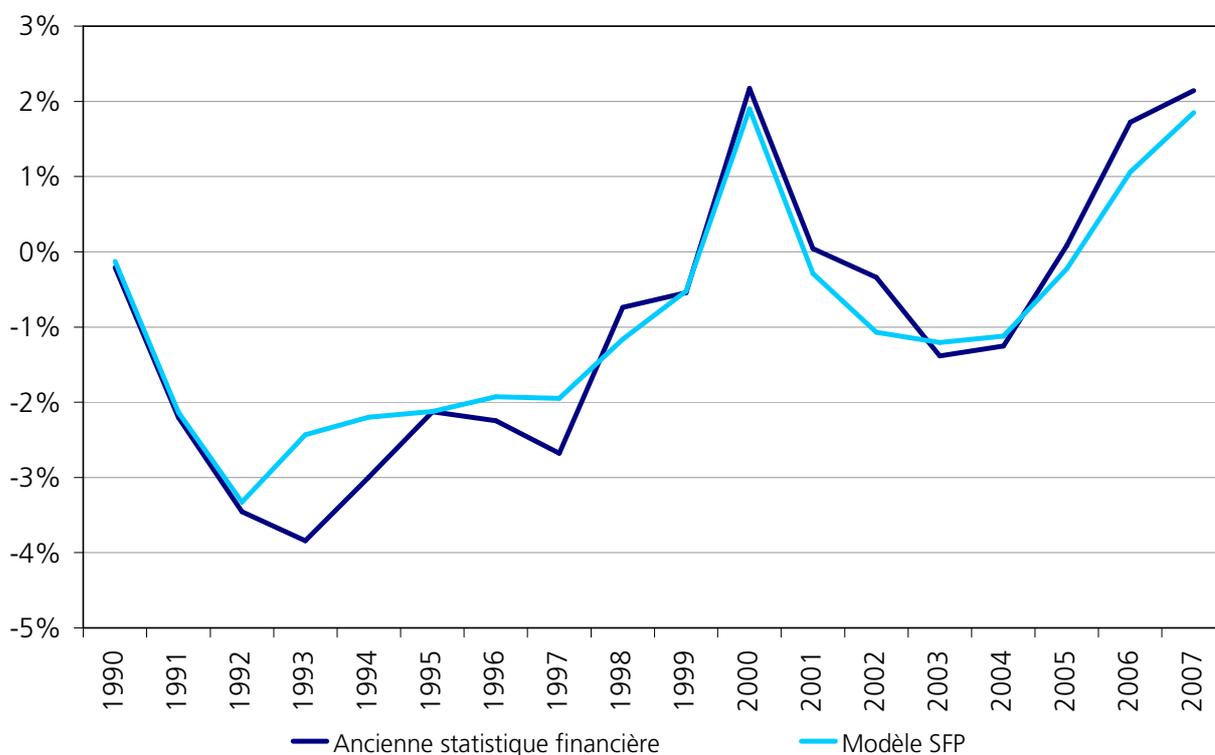
La quote-part du déficit ou de l'excédent exprime le solde de financement en pourcentage du PIB. Comme cela a été montré précédemment (cf. chap. 4), le solde des comptes des collectivités publiques suit grosso modo l'évolution de la conjoncture. Les fluctuations les plus marquées ont été observées à la Confédération et en toute logique, les variations de la quote-part du déficit ou de l'excédent y sont aussi plus fortes (entre -1,9 % et +1,0 %) que dans les autres sous-secteurs. Les assurances sociales affichent aussi de fortes fluctuations de ce ratio, tandis que dans les cantons et les communes la tendance est plus plate, avec des écarts rares et de faible amplitude. La quote-part du déficit ou de l'excédent des cantons oscille ainsi entre -1,1 % et +0,6 % et celle des communes entre -0,8 % et +0,4 % seulement.

**Tableau 8:** Quote-part du déficit ou de l'excédent des collectivités publiques, en % du PIB

	<b>Confédération</b>	<b>Cantons</b>	<b>Communes</b>	<b>Assurances sociales</b>	<b>AP</b>
1990	-0.1%	-0.4%	-0.3%	0.8%	<b>-0.1%</b>
1991	-1.0%	-1.0%	-0.6%	0.7%	<b>-2.1%</b>
1992	-1.3%	-1.1%	-0.8%	-0.1%	<b>-3.3%</b>
1993	-1.9%	-0.8%	-0.4%	0.7%	<b>-2.4%</b>
1994	-1.4%	-0.6%	-0.3%	0.1%	<b>-2.2%</b>
1995	-1.2%	-0.6%	-0.3%	-0.1%	<b>-2.1%</b>
1996	-1.4%	-0.5%	-0.2%	0.0%	<b>-1.9%</b>
1997	-1.0%	-0.5%	-0.2%	-0.3%	<b>-2.0%</b>
1998	-0.5%	-0.2%	-0.2%	-0.4%	<b>-1.2%</b>
1999	-0.8%	0.1%	0.1%	-0.1%	<b>-0.5%</b>
2000	1.0%	0.3%	0.3%	0.3%	<b>1.9%</b>
2001	-0.2%	-0.1%	0.2%	-0.2%	<b>-0.3%</b>
2002	-0.7%	-0.1%	0.2%	-0.4%	<b>-1.1%</b>
2003	-0.6%	-0.5%	-0.1%	0.0%	<b>-1.2%</b>
2004	-0.5%	-0.3%	0.1%	-0.3%	<b>-1.1%</b>
2005	0.0%	0.0%	0.0%	-0.2%	<b>-0.2%</b>
2006	0.6%	0.4%	0.2%	-0.2%	<b>1.1%</b>
2007	0.8%	0.6%	0.4%	0.1%	<b>1.8%</b>

Comme le solde de financement dépend directement des dépenses et des recettes d'une collectivité, toute modification de ces paramètres a aussi une influence sur la série chronologique des soldes en pourcentage du PIB. Comme nous avons déjà eu l'occasion de le souligner (cf. chap. 2), les différences entre le solde SFP et le solde selon l'ancienne statistique financière tiennent surtout au fait que le modèle SFP ne retient que les recettes et les dépenses du compte de résultat dans le calcul du solde de financement, et en exclut les opérations financières (comme l'octroi de prêts) et les autres flux économiques (p. ex. les fluctuations de valeur). Ainsi les différences entre les deux séries chronologiques varient-elles en fonction de l'ampleur et du nombre de ces transactions qui ne sont pas comptabilisées dans les recettes et les dépenses opérationnelles. Il n'en reste pas moins que les soldes de financement des exercices considérés restent très semblables dans la mesure où, dans les deux cas, leur tendance suit l'évolution de la conjoncture.

**Graphique 19:** Quote-part du déficit ou de l'excédent du secteur des administrations publiques, en % du PIB



## 5.2. Taux d'endettement brut (dette selon Maastricht)

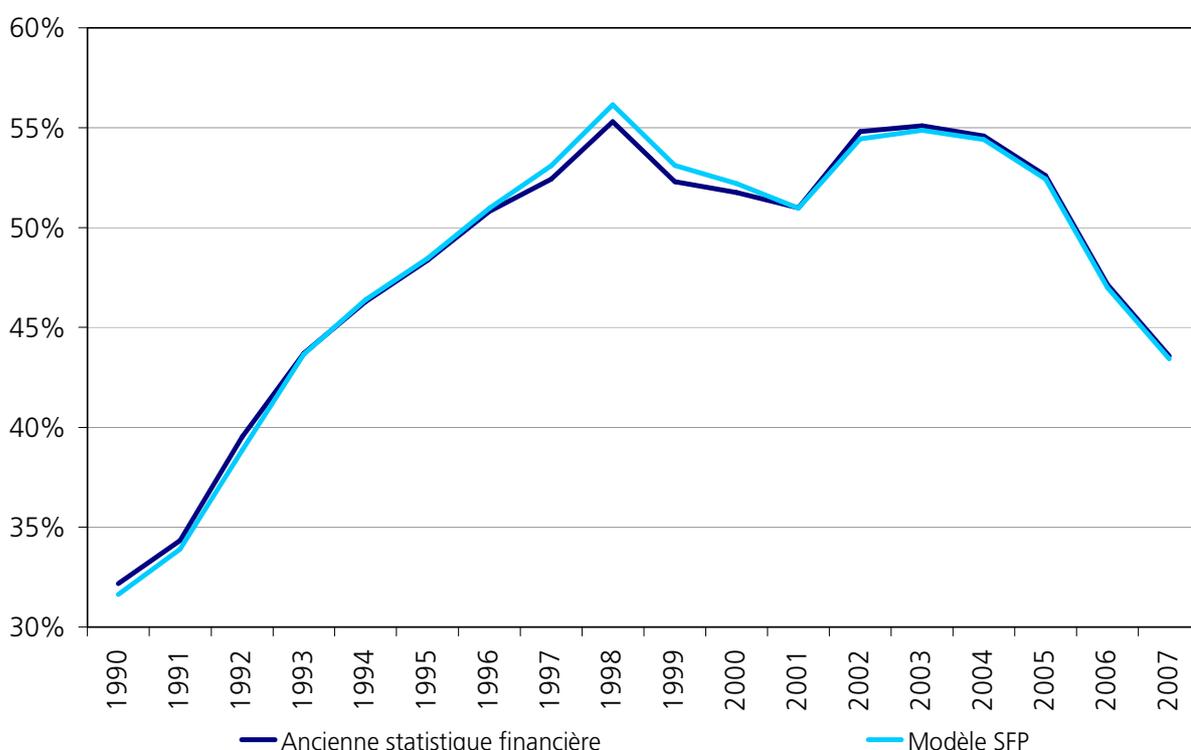
L'observation de la courbe de l'endettement brut exprimé en pourcentage du PIB, conformément aux critères de Maastricht (dette selon Maastricht), révèle deux grandes tendances, surtout pour la Confédération, les cantons et les communes. On observe tout d'abord une croissance du taux d'endettement au début et jusque vers le milieu des années nonante dans tout le secteur des administrations publiques. La hausse la plus forte est enregistrée par la Confédération. Les cantons affichent une évolution semblable, mais la courbe est un peu plus plate. Dans les communes et dans les assurances sociales, le taux d'endettement reste relativement stable pendant toute cette phase. A l'opposé, dans un passé récent et jusqu'en 2007, cet indicateur s'est replié à la Confédération, dans les cantons et dans les communes. Pendant cette période aussi, la série chronologique de la Confédération est celle qui affiche les plus forts taux de variation.

Le graphique 20 illustre le cours du taux d'endettement brut selon l'ancienne et la nouvelle statistique financière. Etant donné que dans la nouvelle statistique, cet indicateur est aussi calculé conformément aux critères de Maastricht, les deux séries chronologiques sont pratiquement identiques.

**Tableau 9:** Taux d'endettement brut des collectivités publiques, en % du PIB

	<b>Confédération</b>	<b>Cantons</b>	<b>Communes</b>	<b>Assurances sociales</b>	<b>AP</b>
1990	11.5%	8.8%	11.3%	0.0%	<b>31.6%</b>
1991	12.7%	9.6%	11.6%	0.0%	<b>33.9%</b>
1992	15.5%	10.9%	12.5%	0.0%	<b>38.9%</b>
1993	18.7%	12.4%	12.5%	1.1%	<b>43.6%</b>
1994	20.5%	13.3%	12.6%	1.7%	<b>46.4%</b>
1995	22.0%	13.7%	12.8%	1.6%	<b>48.5%</b>
1996	23.5%	14.5%	13.0%	1.6%	<b>51.0%</b>
1997	25.3%	15.2%	12.7%	2.1%	<b>53.1%</b>
1998	27.7%	15.6%	12.8%	2.2%	<b>56.1%</b>
1999	25.4%	15.3%	12.4%	1.9%	<b>53.1%</b>
2000	25.6%	15.0%	11.6%	1.4%	<b>52.2%</b>
2001	24.8%	14.7%	11.4%	0.5%	<b>51.0%</b>
2002	28.2%	15.0%	11.2%	0.0%	<b>54.4%</b>
2003	28.3%	15.9%	10.6%	0.0%	<b>54.9%</b>
2004	28.1%	15.9%	10.4%	0.4%	<b>54.4%</b>
2005	28.1%	13.9%	10.4%	0.8%	<b>52.4%</b>
2006	25.2%	12.6%	9.2%	1.0%	<b>47.0%</b>
2007	23.2%	11.7%	8.6%	0.9%	<b>43.4%</b>

**Graphique 20:** Taux d'endettement brut du secteur des administrations publiques, en % du PIB



### 5.3. Quote-part des capitaux de tiers (dette selon le FMI)

Les capitaux de tiers en pourcentage du PIB incluent les dettes brutes selon les critères de Maastricht ainsi que quelques postes supplémentaires, de façon à répondre à la définition de la dette brute selon le FMI. Les principaux capitaux empruntés se retrouvent toutefois dans les deux définitions et par conséquent les fluctuations de la quote-part des capitaux de tiers des collectivités publiques sont très comparables à celles du taux d'endettement brut.

La quote-part des capitaux de tiers n'est calculée que depuis la réforme de la statistique financière. On ne dispose donc pas d'un indicateur comparable dans l'ancienne statistique, mais on peut tout de même tirer des parallèles avec le taux d'endettement brut calculé jusqu'à la réforme. Ce dernier ne diverge que faiblement de la quote-part des capitaux de tiers et la comparaison entre les deux permet aussi d'explicitier les différences entre les définitions de ces deux indicateurs.

La dette publique selon les critères de Maastricht comprend uniquement les engagements comptabilisés dans les postes *Numéraire et dépôts*, *Titres de créance* et *Crédits*, ce qui en exclut notamment les postes *Provisions*, *Produits financiers dérivés* et *Passifs transitoires*. L'évaluation se fait à la valeur nominale.

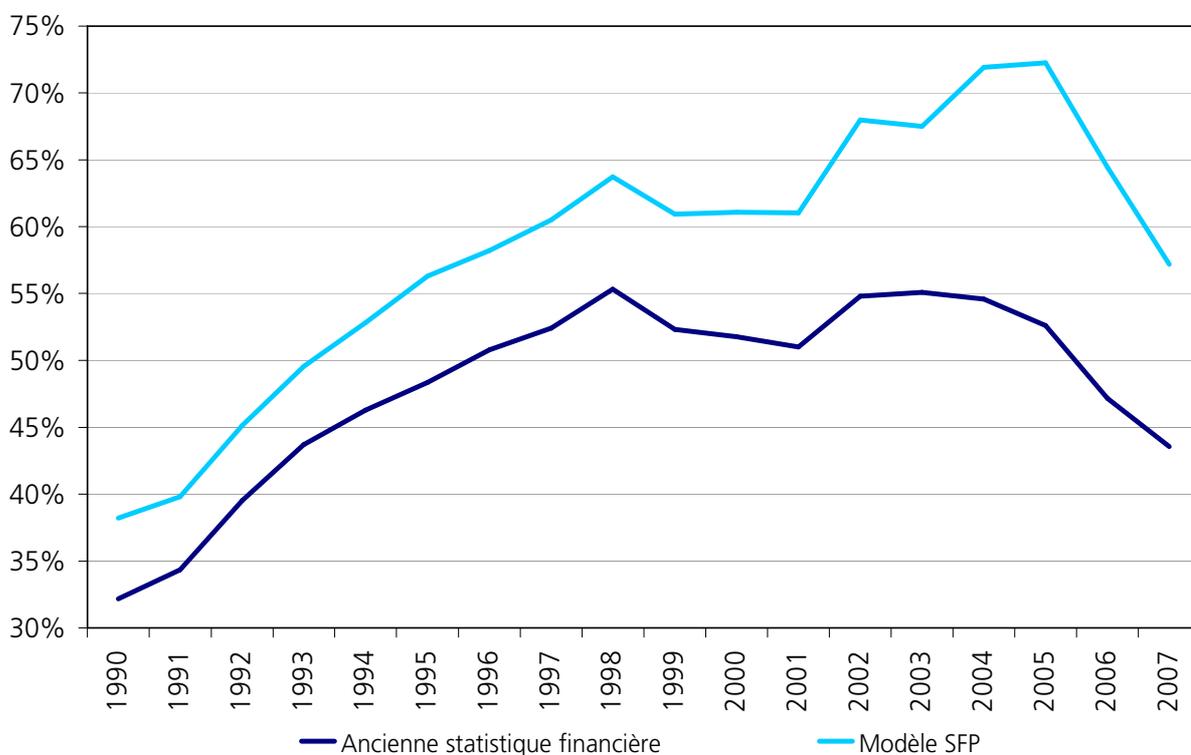
La quote-part des capitaux de tiers (dette selon le FMI) tient compte de pratiquement tous les postes du passif du bilan. S'ajoutent ainsi aux postes constituant la dette selon Maastricht, les postes *Réserves techniques* et *Autres comptes à payer* (y compris les passifs transitoires). Les *Actions et autres droits de participations* (d'entreprises publiques) et les *Produits financiers dérivés* sont donc également exclus de la quote-part des capitaux de tiers. Vu sa composition,

cet indicateur est donc tendanciuellement plus élevé que le taux d'endettement brut. De plus, les dettes sont comptabilisées à la valeur de marché. Par conséquent les obligations et autres titres de créance négociés en bourse atteignent, surtout ces dernières années, des valeurs bien supérieures à la valeur nominale, ce qui a encore creusé l'écart entre les deux indicateurs. A contrario, une faible valorisation de la dette publique sur les marchés peut aussi se traduire par une quote-part de capitaux de tiers plus basse que le taux d'endettement brut.

**Tableau 10:** Quote-part des capitaux de tiers des collectivités publiques, en % du PIB

	<b>Confédération</b>	<b>Cantons</b>	<b>Communes</b>	<b>Assurances sociales</b>	<b>AP</b>
1990	15.3%	11.0%	11.9%	0.0%	<b>38.2%</b>
1991	16.0%	11.7%	12.1%	0.0%	<b>39.8%</b>
1992	18.7%	13.2%	13.3%	0.0%	<b>45.1%</b>
1993	21.6%	14.8%	13.2%	1.1%	<b>49.6%</b>
1994	23.5%	16.0%	13.4%	1.7%	<b>52.8%</b>
1995	26.3%	16.5%	13.5%	1.6%	<b>56.3%</b>
1996	27.0%	17.6%	13.6%	1.6%	<b>58.2%</b>
1997	28.9%	18.3%	13.3%	2.1%	<b>60.5%</b>
1998	31.6%	18.6%	13.5%	2.2%	<b>63.7%</b>
1999	29.6%	18.1%	13.2%	1.9%	<b>60.9%</b>
2000	30.3%	18.4%	12.4%	1.4%	<b>61.1%</b>
2001	29.1%	19.3%	12.7%	0.5%	<b>61.0%</b>
2002	35.2%	20.3%	12.5%	0.0%	<b>68.0%</b>
2003	34.5%	20.8%	12.2%	0.0%	<b>67.5%</b>
2004	39.2%	20.7%	12.0%	0.4%	<b>71.9%</b>
2005	41.7%	18.5%	12.0%	0.8%	<b>72.2%</b>
2006	36.9%	16.8%	10.8%	1.0%	<b>64.4%</b>
2007	30.9%	16.2%	10.1%	0.9%	<b>57.2%</b>

**Graphique 21:** Quote-part des capitaux de tiers du secteur des administrations publiques, en % du PIB



## 5.4. Quote-part fiscale

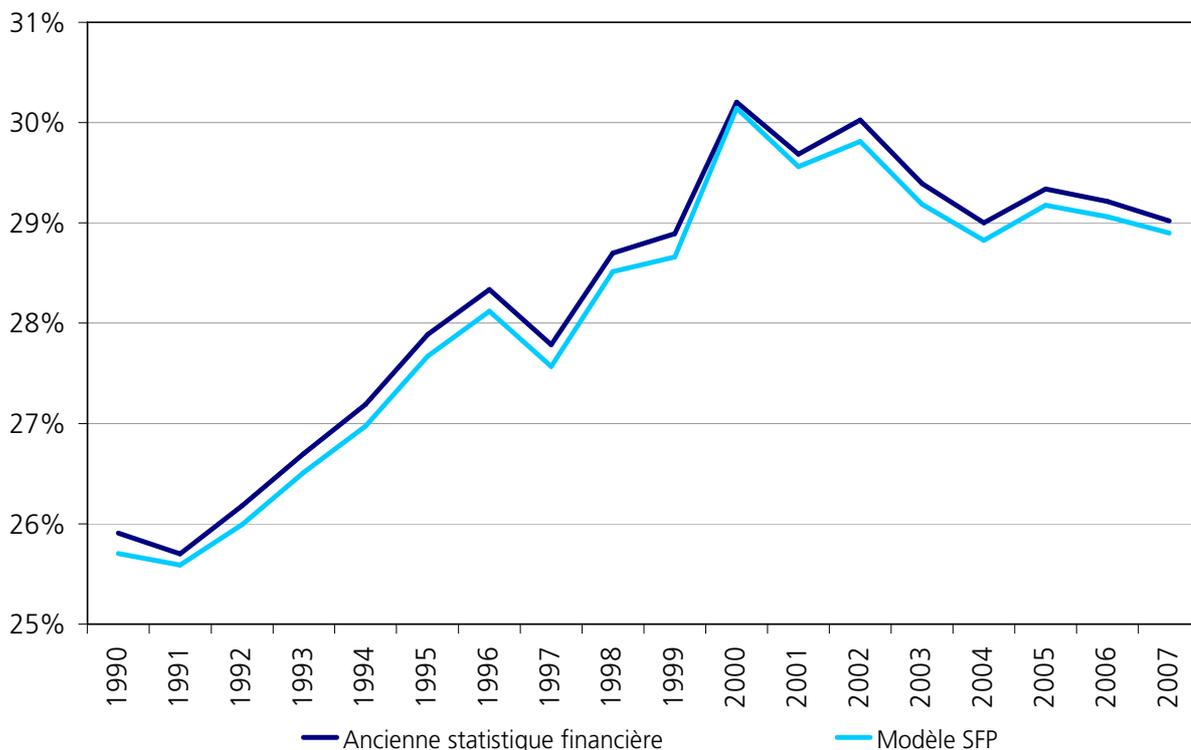
La courbe des recettes fiscales exprimées en pourcentage du PIB affiche de grandes différences entre les différents sous-secteurs des administrations publiques. Celle de la Confédération est celle qui fluctue le plus, suivie par celles des assurances sociales et des cantons. En revanche, la quote-part fiscale des communes n'enregistre que peu de mouvements. On voit encore qu'entre 1990 et 2007, c'est aussi la quote-part de la Confédération qui croît le plus, tandis que celles des assurances sociales et des cantons ne progressent que lentement et que celle des communes stagne. Ces différences s'expliquent avant tout par la nature des recettes fiscales, qui change énormément d'un échelon de l'Etat à l'autre. Les impôts perçus par la Confédération (comme la TVA ou l'impôt anticipé) sont notoirement plus volatils que les impôts perçus par les autres collectivités (principalement les impôts sur le revenu).

**Tableau 11:** Quote-part fiscale des collectivités publiques, en % du PIB

	<b>Confédération</b>	<b>Cantons</b>	<b>Communes</b>	<b>Assurances sociales</b>	<b>AP</b>
1990	8.8%	6.4%	4.5%	6.0%	<b>25.7%</b>
1991	8.6%	6.3%	4.5%	6.2%	<b>25.6%</b>
1992	8.7%	6.4%	4.5%	6.4%	<b>26.0%</b>
1993	8.0%	6.6%	4.7%	7.1%	<b>26.5%</b>
1994	8.6%	6.6%	4.8%	6.9%	<b>27.0%</b>
1995	8.7%	6.6%	4.8%	7.5%	<b>27.7%</b>
1996	9.2%	6.6%	4.8%	7.5%	<b>28.1%</b>
1997	9.1%	6.5%	4.7%	7.3%	<b>27.6%</b>
1998	10.2%	6.5%	4.7%	7.1%	<b>28.5%</b>
1999	9.8%	6.8%	4.8%	7.3%	<b>28.7%</b>
2000	11.3%	6.8%	4.8%	7.3%	<b>30.1%</b>
2001	10.1%	7.0%	4.9%	7.6%	<b>29.6%</b>
2002	9.9%	7.3%	4.9%	7.6%	<b>29.8%</b>
2003	10.0%	7.0%	4.8%	7.5%	<b>29.2%</b>
2004	10.0%	7.1%	4.6%	7.0%	<b>28.8%</b>
2005	10.3%	7.3%	4.6%	7.0%	<b>29.2%</b>
2006	10.5%	7.2%	4.5%	6.8%	<b>29.1%</b>
2007	10.3%	7.3%	4.5%	6.8%	<b>28.9%</b>

Les séries chronologiques de l'ancienne statistique et les séries SFP présentent de grandes similitudes, mais leur comparaison fait ressortir les différences méthodologiques, comme le fait que le modèle SFP classe les patentes, les concessions, les impôts sur les maisons de jeu et les taxes de compensation dans les recettes fiscales, ce qui gonfle le total des recettes fiscales dans ce modèle. Les quotes-parts fiscales de l'ancienne statistique sont ainsi différentes des quotes-parts fiscales SFP. A noter que, conformément aux prescriptions internationales, la plus grande partie des impôts sur les mouvements de capitaux ne sont pas comptabilisés dans les recettes fiscales mais avec les émoluments et prestations de services.

**Graphique 22:** Quote-part fiscale du secteur des administrations publiques, en % du PIB



## 5.5. Quote-part des dépenses publiques

Les dépenses du secteur des administrations publiques exprimées en pourcentage du PIB ont connu une croissance expansive dans les quatre sous-secteurs, en particulier au début des années nonante. La quote-part des dépenses publiques a grimpé jusqu'aux environs de 36 % du PIB en 1992, puis elle s'est stabilisée à ce niveau jusqu'à la fin de la décennie, ce qui signifie que les dépenses des collectivités publiques n'ont pas augmenté plus rapidement que le PIB. En 2000, exercice exceptionnellement bon, ce ratio tombe à 34,2 %, mais une nouvelle phase de récession entraîne une nouvelle hausse pour toutes les collectivités, qui atteindra son pic en 2003 avec une quote-part des dépenses publiques de 37,9 %, le niveau le plus élevé depuis 1990. A partir de 2004 l'indicateur entame une décrue et n'affiche plus que 34,1 % en 2007.

Les cantons et les assurances sociales affichent les chiffres les plus volatils puisque sur l'ensemble de la période, l'amplitude des fluctuations de leur quote-part des dépenses a atteint jusqu'à 3,1 et 3,9 points de pourcentage respectivement. La fluctuation maximale enregistrée par la Confédération se situe à 2 points de pourcentage et celle des communes à 1,3 point de pourcentage seulement.

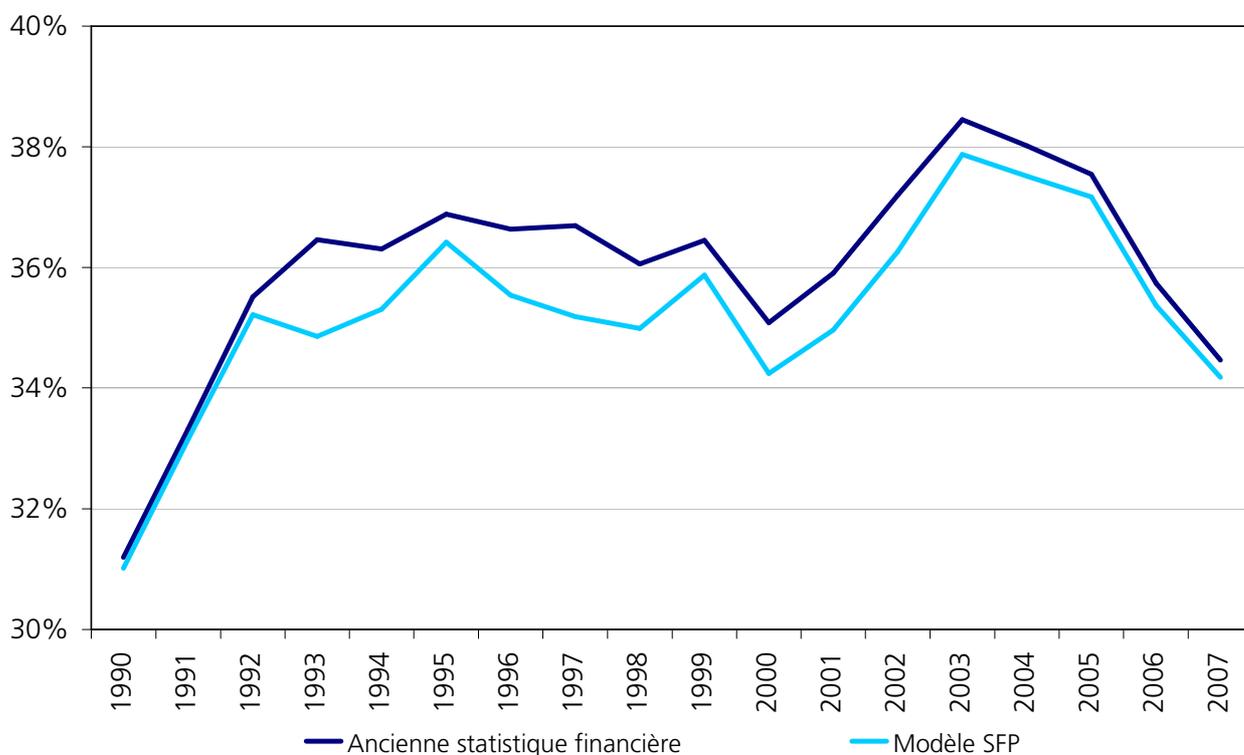
**Tableau 12:** Quote-part des dépenses publiques des collectivités publiques, en % du PIB

	<b>Confédération</b>	<b>Cantons</b>	<b>Communes</b>	<b>Assurances sociales</b>	<b>AP</b>
1990	9.4%	12.3%	9.1%	7.2%	<b>31.0%</b>
1991	10.1%	13.1%	9.6%	7.7%	<b>33.2%</b>
1992	10.5%	13.5%	10.1%	8.7%	<b>35.2%</b>
1993	10.5%	13.7%	10.2%	8.9%	<b>34.9%</b>
1994	10.8%	13.8%	10.2%	9.3%	<b>35.3%</b>
1995	10.7%	13.8%	10.2%	9.9%	<b>36.4%</b>
1996	11.2%	14.3%	10.2%	9.8%	<b>35.5%</b>
1997	10.8%	14.2%	10.0%	10.0%	<b>35.2%</b>
1998	11.4%	14.0%	9.9%	9.8%	<b>35.0%</b>
1999	11.2%	14.2%	9.8%	10.4%	<b>35.9%</b>
2000	11.0%	14.0%	9.5%	9.7%	<b>34.2%</b>
2001	11.1%	14.7%	9.6%	10.0%	<b>35.0%</b>
2002	11.3%	15.1%	9.8%	10.4%	<b>36.3%</b>
2003	11.3%	15.4%	10.0%	11.1%	<b>37.9%</b>
2004	11.2%	15.2%	9.8%	11.0%	<b>37.5%</b>
2005	11.0%	15.0%	9.7%	11.0%	<b>37.2%</b>
2006	10.6%	14.5%	9.3%	10.3%	<b>35.4%</b>
2007	10.2%	14.2%	8.9%	9.9%	<b>34.2%</b>

La comparaison entre la quote-part des dépenses publiques selon le modèle SFP et la quote-part de l'Etat publiée dans l'ancienne statistique fait apparaître un écart net entre les deux séries chronologiques. De manière générale, la courbe SFP fluctue plus fortement mais, à l'exception des années 1991 et 1992, elle est toujours inférieure aux valeurs publiées par le passé. Les écarts entre les deux séries sont particulièrement marqués entre 1993 et 1998, alors que l'évolution est semblable avant et après cette période: le niveau des dépenses SFP est constamment inférieur et par conséquent celui de la quote-part des dépenses publiques SFP aussi. Cela s'explique par une définition plus restrictive de la notion de dépenses publiques dans le modèle SFP. Nous avons vu que les transactions au bilan et les autres flux économiques ne sont pas intégrés au compte de financement (cf. chap. 3) et c'est la raison pour laquelle les dépenses SFP du secteur des administrations publiques sont généralement plus faibles.

Le découplage des deux quotes-parts entre 1993 et 1998 est dû aux prêts élevés consentis à l'AC par la Confédération et les cantons pendant cette période. Dans l'ancienne statistique financière – comme dans le modèle SF – ces montants étaient considérés comme des prêts à des entreprises publiques et étaient donc comptabilisés dans les dépenses. Dans le modèle SFP, l'octroi de prêts est comptabilisé en tant qu'opération purement financière, sans incidence aucune sur les dépenses publiques et sur le solde de financement.

**Graphique 23:** Quote-part des dépenses publiques du secteur des administrations publiques, en % du PIB



## 6. Dépenses par fonction

Les dépenses vont maintenant être analysées par groupes de tâches, autrement dit par fonctions. La classification fonctionnelle montre quels montants sont dépensés pour remplir quelles tâches publiques. C'est un instrument de gestion important pour définir les axes prioritaires du budget. Nous allons examiner l'évolution des dépenses par fonction au niveau fédéral, cantonal et communal en comparant les résultats obtenus à l'aide du modèle SF avec ceux de l'ancienne statistique financière et avec les résultats du modèle SFP.

## 6.1. Classification fonctionnelle: aperçu des résultats

**Tableau 13:** Structure des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes selon le modèle SF, 2007

mio. de fr. / %		Confédération		Cantons		Communes		Total	
0	Administration générale	4'467	8%	4'567	6%	3'983	9%	12'742	9%
1	Ordre et sécurité publique, défense	5'126	9%	6'041	8%	2'413	5%	13'214	9%
2	Formation	4'487	8%	18'545	25%	9'776	21%	28'385	19%
3	Culture, sports et loisirs, église	458	1%	1'410	2%	2'764	6%	4'529	3%
4	Santé	272	1%	13'845	19%	9'422	20%	21'072	14%
5	Prévoyance sociale	14'983	28%	14'296	19%	7'795	17%	30'685	21%
6	Trafic et télécommunications	7'542	14%	6'742	9%	3'543	8%	14'312	10%
7	Protection de l'environnement et aménagement du territoire	834	2%	1'382	2%	3'629	8%	5'266	4%
8	Economie publique	4'379	8%	4'017	5%	675	1%	6'206	4%
9	Finances et impôts	11'610	21%	3'673	5%	2'542	5%	9'830	7%
<b>TOTAL</b>		<b>54'159</b>	<b>100%</b>	<b>74'519</b>	<b>100%</b>	<b>46'542</b>	<b>100%</b>	<b>146'241</b>	<b>100%</b>

Ensemble, la Confédération, les cantons et les communes ont dépensé 146,3 milliards de francs en 2007. L'essentiel des dépenses fédérales, soit environ 54 milliards de francs, est imputable à trois fonctions: «Prévoyance sociale» (28 %), «Finances et impôts» (21 %) et «Trafic et télécommunications» (14 %). Les cantons ont consacré la plus grande partie de leurs dépenses, soit 74,5 milliards de francs, aux fonctions «Formation» (25 %), «Santé» et «Prévoyance sociale» (19 % chacun), et les communes aux fonctions «Formation» (21 %), «Santé» (20 %) et «Prévoyance sociale» (17 %). Les dépenses consenties par les communes au titre de la formation ont atteint 28,4 milliards de francs et se répartissent principalement entre la scolarité obligatoire (87 %), les écoles spécialisées (8 %) et la formation professionnelle initiale (3 %).

**Tableau 14:** Structure des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes selon le modèle SFP, 2007

mio. de fr. / %		Confédération		Cantons		Communes		Total	
701	Services généraux des administrations publiques	17'989	34%	8'185	11%	6'508	14%	22'994	17%
702	Défense	4'226	8%	219	0%	210	0%	4'227	3%
703	Ordre et sécurité publics	866	2%	5'473	7%	2'200	5%	7'778	6%
704	Affaires économiques	10'877	21%	10'921	15%	4'185	9%	15'173	11%
705	Protection de l'environnement	789	1%	1'097	1%	3'036	7%	3'240	2%
706	Logements et équipements collectifs	45	0%	242	0%	529	1%	547	0%
707	Santé	272	1%	13'832	19%	9'408	20%	20'181	15%
708	Loisirs, culture et culte	458	1%	1'409	2%	2'749	6%	3'777	3%
709	Enseignement	2'499	5%	18'516	25%	9'767	21%	24'283	18%
710	Protection sociale	14'983	28%	14'246	19%	7'722	17%	30'404	23%
<b>TOTAL</b>		<b>53'004</b>	<b>100%</b>	<b>74'140</b>	<b>100%</b>	<b>46'316</b>	<b>100%</b>	<b>132'603</b>	<b>100%</b>

La classification des dépenses selon la CFAP souligne la structure des dépenses caractéristique de chaque sous-secteur. On voit ainsi que le premier poste de dépenses de la Confédération après les «Services généraux des administrations publiques» – qui est un poste de dépenses significatif pour tous les sous-secteurs – est la «Protection sociale» avec 28 % de l'ensemble des dépenses en 2007. La prochaine fonction en importance est celle des «Affaires économiques» (agriculture, transports, etc.) avec 21 %, suivie de «Défense» (8 %) qui n'apparaît qu'au niveau fédéral. Quant aux cantons, ils affectent un quart de leurs dépenses à la fonction «Enseignement», suivie de la «Protection sociale» et de la «Santé» avec 19 % chacune. Pour les communes aussi, les principales fonctions sont «Enseignement» (21 %), «Santé» (20 %) et «Protection sociale» (17 %).

## 6.2. Classification fonctionnelle: comparaison entre le modèle SF et l'ancienne statistique

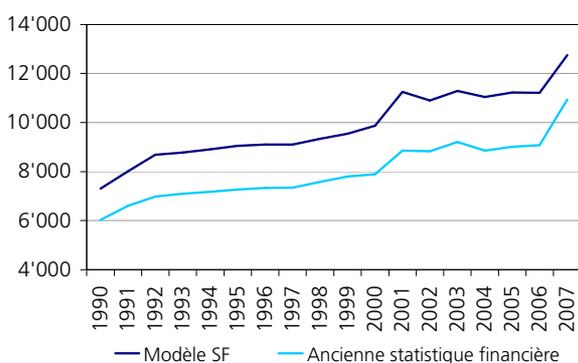
La comparaison des dépenses par fonction de la Confédération, des cantons et des communes selon le modèle SF et selon l'ancienne statistique financière fait apparaître des courbes similaires ou symétriques. Les adaptations à la classification fonctionnelle du MCH2 et du NMC au sein du modèle SF débouchent toutefois sur des différences de niveau pour les premiers échelons de fonction «Administration générale» et «Ordre et sécurité publique, défense». Ces écarts sont dus au rattachement du poste «Relations avec l'étranger» (anciennement dans «Administration générale») à la fonction «Ordre et sécurité publique, défense». On observe également des écarts marginaux pour «Economie publique» pendant les années nonante.

Une analyse plus approfondie montre que les écarts constatés pour la fonction «Economie publique» sont surtout dus à l'addition des sous-postes «Divers» de l'ancienne statistique. De plus, la fonction «Agriculture» présente des valeurs différentes entre les deux modèles pour l'exercice 1993. Quant à la fonction «Tourisme», elle présente des dépenses identiques dans le modèle SF et dans l'ancienne statistique, tandis que pour «Energie» les dépenses évoluent de

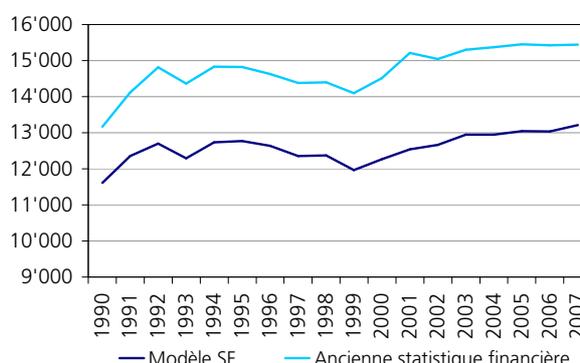
façon symétrique, à un niveau plus bas dans le modèle SF. Enfin, les dépenses de la fonction «Industrie, artisanat et commerce» évoluent de façon asymétrique entre le modèle SF et l'ancienne statistique pour les exercices 2000, 2003 et 2004. Les dépenses par fonction qui permettent d'observer des différences caractéristiques entre les deux modèles sont représentées dans le graphique 24, tandis que celles dont les courbes sont identiques ne sont pas illustrées.

**Graphique 24:** Dépenses par fonction de la Confédération, des cantons et des communes selon le modèle SF et selon l'ancienne statistique financière, en millions de francs (en cas de différences)

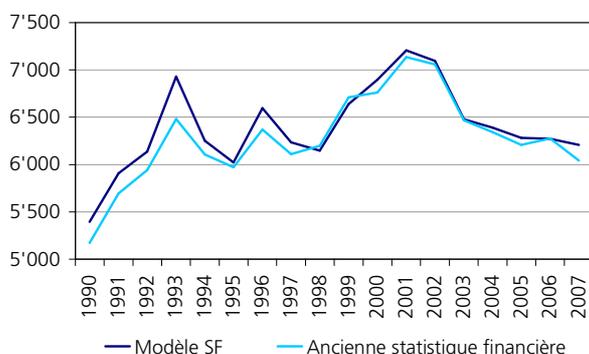
Administration générale



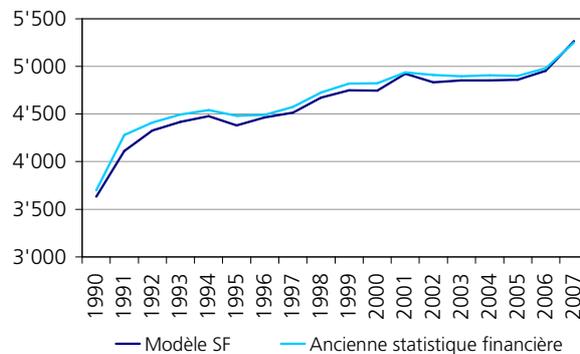
Ordre et sécurité publique, défense



Economie publique



Protection de l'environnement et aménagement du territoire



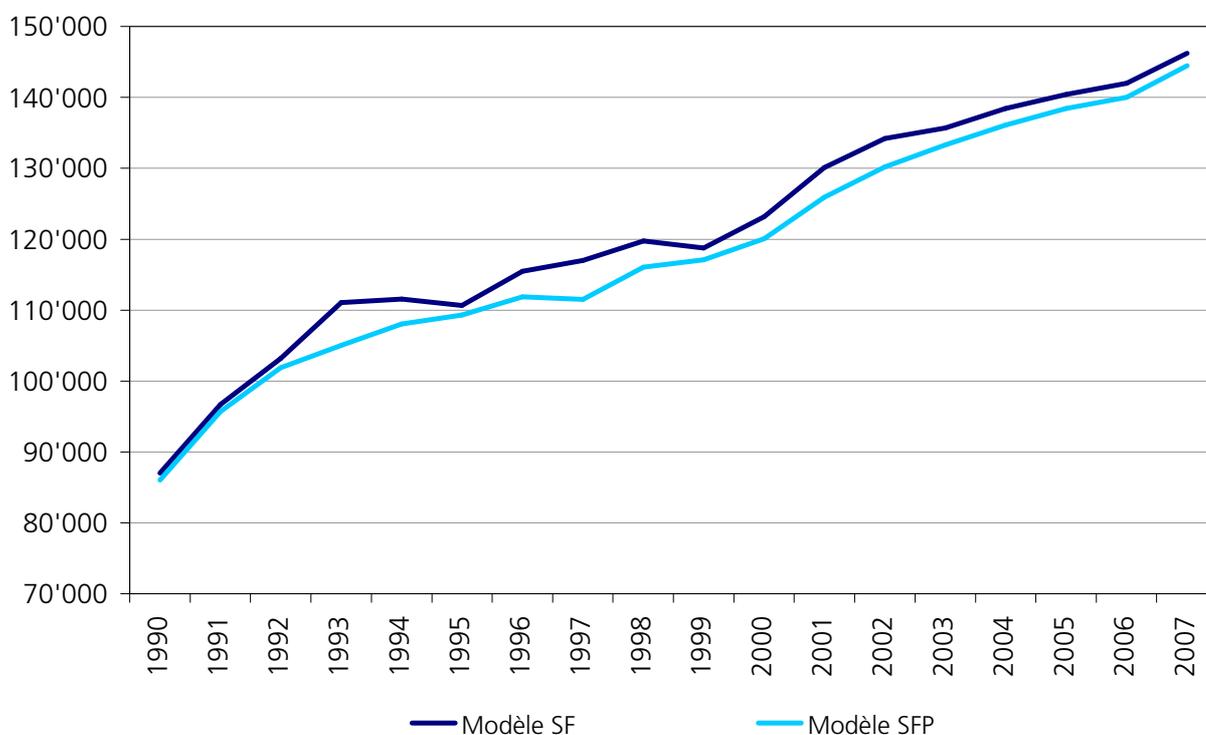
### 6.3. Classification fonctionnelle: comparaison entre les modèles SF et SFP

Comme cela a déjà été exposé au chapitre 3.2, les modèles SF et SFP présentent des différences de contenu. Par exemple, certains postes SF ne sont pas comptabilisés dans le modèle SFP, d'autres le sont mais comme opérations au bilan ou comme autres flux économiques. Les dépenses du secteur des administrations publiques selon le modèle SFP sont la somme des

charges et des acquisitions nettes d'actifs non financiers. Le graphique 25 montre que les dépenses SFP se situent à un niveau inférieur à celui des dépenses SF.

Depuis 1990, l'ensemble des dépenses par fonction de la Confédération, des cantons et des communes est passé de 87 milliards de francs dans le modèle SF et 86 milliards dans le modèle SFP à 146 et 144 milliards respectivement en 2007. A partir de 1992, la courbe des dépenses SF évolue légèrement au-dessus de la courbe du modèle SFP. Les dépenses SF atteignent un premier pic en 1993 avant de stagner aux alentours de 11 milliards jusqu'en 1995. Elles reprennent ensuite leur croissance et, après un court répit en 1999, la courbe se cabre. Dans le modèle SFP, les dépenses croissent régulièrement sur toute la période examinée. La seule exception est un temps mort en 1997, où les dépenses SFP décrochent brièvement à 112 milliards de francs.

**Graphique 25:** Dépenses de la Confédération, des cantons et des communes selon les modèles SF et SFP, en millions de francs

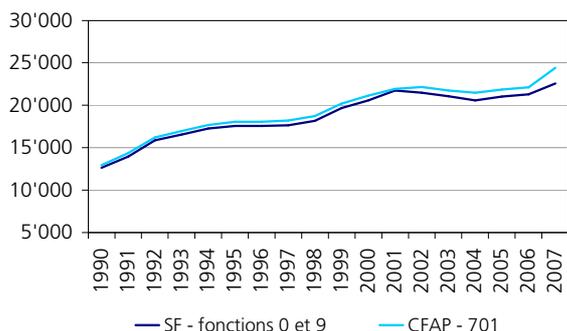


Le modèle SFP s'appuie sur la nomenclature internationale des dépenses publiques par fonction, la CFAP, qui a été développée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et publiée par la division Statistique de l'ONU. Les fonctions principales peuvent être définies comme les objectifs généraux de l'Etat. Il faut toutefois relever que les dix fonctions de base («Services généraux des administrations publiques», «Défense», «Ordre et sécurité publics», «Affaires économiques», «Protection de l'environnement», «Logements et équipements collectifs», «Santé», «Loisirs, culture et culte», «Enseignement», «Protection sociale») ne recouvrent pas la classification fonctionnelle du modèle SF. La fonction «Finances et impôts» du modèle SF est par exemple complètement intégrée dans le domaine «Services généraux des administrations publiques» selon la CFAP.

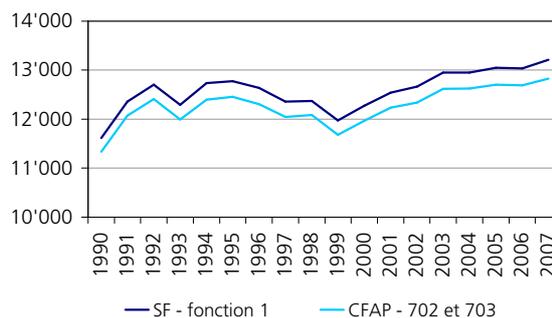
Le graphique 26 présente l'évolution comparée des dépenses par fonction de la Confédération, des cantons et des communes selon les modèles SF et SFP, en rappelant que, pour les raisons évoquées ci-dessus et en particulier les différences dans les définitions des fonctions, il n'est pas toujours pertinent d'établir des comparaisons des dépenses par fonction entre ces deux modèles.

**Graphique 26:** Dépenses par fonction de la Confédération, des cantons et des communes selon les modèles SF et SFP (n° CFAP), en millions de francs

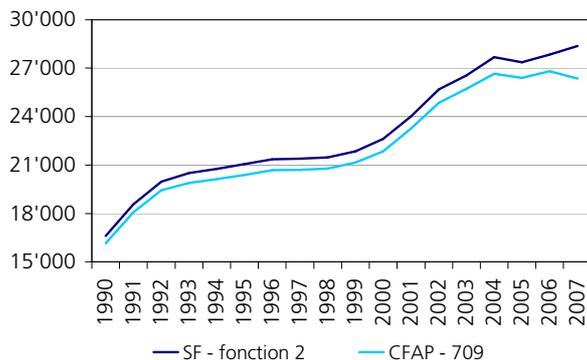
- Administration générale (SF 0)
- + Finances et impôts (SF 9)
- Services généraux des administrations publiques (CFAP 701)



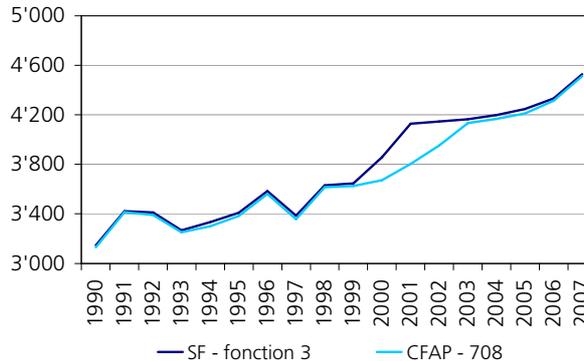
- Ordre et sécurité publique, défense (SF 1)
- Défense (CFAP 702)
- + Ordre et sécurité publics (CFAP 703)



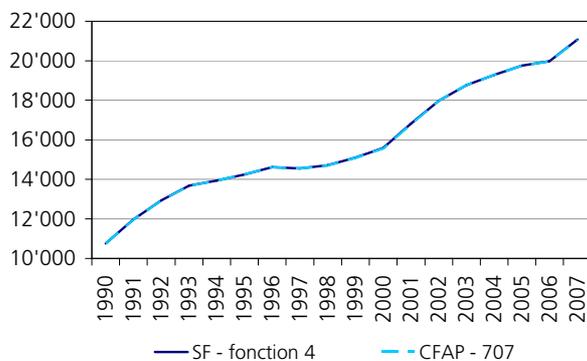
- Formation (SF 2)
- Enseignement (CFAP 709)



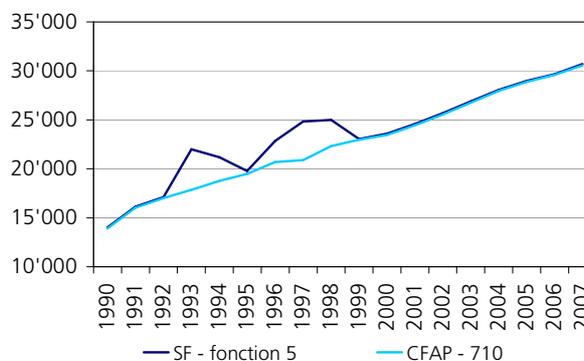
- Culture, sports et loisirs, église (SF 3)
- Loisirs, culture et culte (CFAP 708)



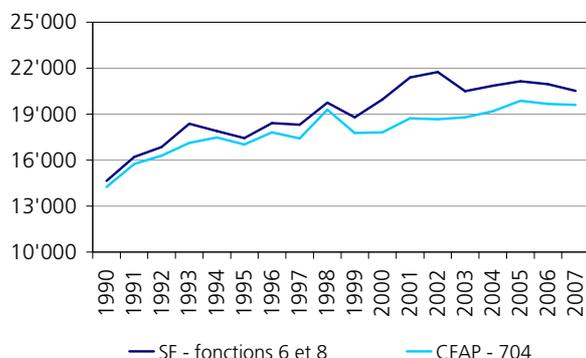
- Santé (SF 4)
- Santé (CFAP 707)



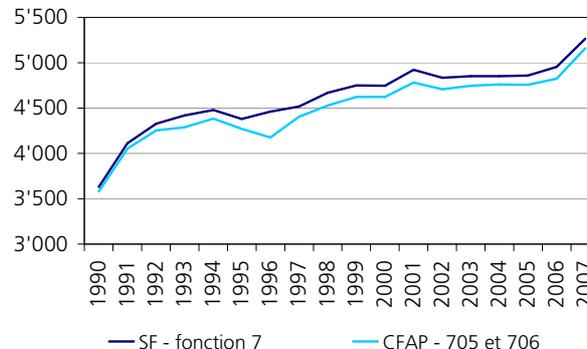
- Prévoyance sociale (SF 5)
- Protection sociale (CFAP 710)



- Trafic et télécommunications (SF 6)
- + Economie publique (SF 8)
- Affaires économiques (CFAP 704)



- Protection de l'environnement et aménagement du territoire (SF 7)
- Protection de l'environnement (CFAP 705)
- + Logements et équipements collectifs (CFAP 706)



Dans le secteur de l'administration publique, la courbe des dépenses SFP est symétrique à celle des dépenses SF, quoique légèrement au-dessus. Cet écart s'explique par des différences dans la définition de ces fonctions. Selon la classification internationale, le domaine de tâches de l'administration publique inclut aussi les finances et les impôts qui, dans le modèle SF, constituent une fonction à part.

La défense ainsi que l'ordre et la sécurité publique forment deux catégories de dépenses dans le modèle SFP mais une seule fonction dans le modèle SF. La somme des dépenses des deux catégories SFP évolue de façon comparable aux dépenses de la fonction SF, mais toutefois à un niveau légèrement inférieur. Les dépenses consenties au titre de la formation sont pratiquement identiques dans les deux modèles. La courbe de la catégorie SFP «Loisirs, culture et culte» suit le même cours que son homologue SF sauf pendant les années 2001/2002 où les dépenses SF sont supérieures à celles du modèle SFP. Par contre, dans le domaine de la santé les deux courbes se recouvrent entièrement

Les dépenses sociales présentent des écarts entre les deux modèles dans les années 1992/1993 et 1995 à 1997. Ces différences sont dues, comme cela a déjà été expliqué, au mode de comptabilisation de certaines opérations, en particulier les prêts à l'AC qui sont comptabilisés en tant que transactions au bilan dans le modèle SFP.

A partir de 1998 la courbe des dépenses agrégées des fonctions «Trafic et télécommunications» et «Economie publique» du modèle SF est plus plate que celle des dépenses de la catégorie «Affaires économique» du modèle SFP. Enfin, dans le modèle SFP, les domaines de la protection de l'environnement ainsi que du logement et des équipements collectifs font l'objet de deux catégories alors que les dépenses correspondantes sont regroupées dans une seule fonction «Protection de l'environnement et aménagement du territoire » dans le modèle SF. Mais là encore, les dépenses agrégées des deux catégories SFP recouvrent les dépenses SF, à l'exception de l'année 1996 où la courbe SFP agrégée marque un bref repli.

## 7. Conclusion et perspectives

### 7.1. But et mise en œuvre de la réforme de la statistique financière

La statistique financière des collectivités publiques de Suisse a subi une véritable mue de 2003 à 2008. Les méthodes, les fondements et les processus de collecte, de dépouillement et d'analyse des données ont été revus en profondeur. La nécessité d'une réforme de la statistique financière est née de plusieurs constats, principalement du besoin d'améliorer la comparabilité nationale et internationale des finances publiques.

Dans ce contexte, l'établissement de statistiques financières conformes aux prescriptions du Fonds monétaire international (MSFP 2001 en tenant compte des traditions comptables suisses) joue un rôle de premier plan. Il s'agissait aussi de créer des conditions permettant la publication de statistiques financières respectant la réglementation de l'Union européenne (Système européen des comptes nationaux et régionaux, SEC 95). Ce rapprochement a été dicté en partie par l'accord sur les statistiques que la Suisse a conclu avec l'UE dans le cadre des Bilatérales II.

La phase de projet étant terminée, les résultats peuvent désormais être publiés selon les modèles SF (national) et SFP (international). Cela n'est pas sans conséquence sur la cohérence entre les nouveaux résultats et les anciennes séries de données. A cause des modifications induites par la réforme, en particulier la nouvelle sectorisation des administrations publiques, les séries chronologiques de l'ancienne statistique financière ne peuvent pratiquement pas être comparées avec les résultats des nouveaux modèles utilisés. L'analyse des statistiques sur les finances publiques doit cependant pouvoir s'appuyer sur des séries de données cohérentes et systématiques, raison pour laquelle les résultats des statistiques financières de 1990 à 2007 ont été retraités pour en assurer la compatibilité avec les nouveaux modèles. Il est toutefois nécessaire de s'interroger sur la validité des données obtenues, de les comparer avec les anciens résultats et d'en vérifier ainsi la plausibilité, et enfin de contrôler la cohérence des séries chronologiques avec les nouvelles données collectées pour l'exercice 2008. Tel est l'objet du présent rapport.

Une partie des changements méthodologiques apportés par la nouvelle statistique financière ne seront mis en œuvre qu'à partir de l'exercice 2008. Faute d'informations suffisamment détaillées, les données de 1990 à 2007 n'ont en effet pas pu être retraitées dans l'optique des modifications suivantes:

- Redéfinition du secteur des administrations publiques
- Révision des modèles comptables
- Nouvelle conception de la compensation des doubles emplois
- Nouvelle conception de l'estimation des données communales
- Recensement des assurances sociales

La réforme de la statistique financière a donc occasionné une rupture des séries de données entre les années 2007 et 2008.

## 7.2. Résultats de 1990 à 2007

Suite à la réforme de la statistique financière, les résultats seront désormais présentés conformément à deux modèles: le modèle SF (national) et le modèle SFP (international). De conceptions très différentes, ils doivent être analysés séparément. Il est néanmoins pertinent de comparer les résultats du modèle SF avec l'ancienne statistique des finances publiques, de même que les résultats du modèle SFP avec ceux du modèle SF.

### 7.2.1. Comparaison entre l'ancienne et la nouvelle statistique financière

Globalement, les résultats agrégés du modèle SF ne divergent de l'ancienne statistique que de façon marginale. Des différences apparaissent surtout au niveau de certains comptes ou groupes de comptes suite à la reprise des données dans le plan comptable SF et aux nouvelles règles en matière de doubles emplois. Il faut aussi relever que les modifications qui ont le plus de poids dans la nouvelle statistique (redéfinition du secteur des administrations publiques, nouvelle conception de l'estimation des données communales) ne peuvent être appliquées aux données antérieures à 2008 faute de données de bases.

### 7.2.2. Comparaison entre les modèles SF et SFP, et avec la conjoncture

Les différences de contenus entre le modèle SF et le modèle SFP sont plus grandes qu'entre le modèle SF et l'ancienne statistique. Dans la structure du modèle SFP, les transactions sont réparties entre un compte opérationnel, un compte des immobilisations, des «autres flux économiques» et les opérations au bilan. Le volet opérationnel des comptes, qui peut être piloté par le biais de la politique budgétaire, débouche sur le solde de financement utilisé aux fins de l'analyse, tandis que les flux imprévisibles, comme les fluctuations de la valeur de marché, sont comptabilisés séparément. De ce fait, les principaux indicateurs produits par les deux modèles (solde de financement, dépenses publiques, etc.) ont des compositions parfois fort différentes.

Aucune généralisation des effets de ces différences n'est cependant observable. Le solde de financement du modèle SF peut ainsi être supérieur ou inférieur à celui du modèle SFP dans certains sous-secteurs ou pour l'ensemble du secteur des administrations publiques, en fonction de certains éléments. En effet, des transactions extraordinaires qui sont comptabilisées entièrement dans le compte de financement SF peuvent ne pas apparaître dans le solde de financement SFP (suivant la nature exacte de l'opération). Etant donné qu'un plus grand nombre de transactions entrent dans le calcul du solde de financement SF, ce dernier présente globalement une plus grande volatilité et de plus grands écarts que le solde de financement SFP. Cette différence est clairement mise en évidence par les graphiques illustrant le présent rapport. La plus grande volatilité du solde SF s'explique notamment par la très grande irrégularité des opérations extraordinaires, tant en termes de montants que de fréquence.

Les transactions non opérationnelles et extraordinaires peuvent parfois varier indépendamment de la conjoncture et engendrer une distorsion des résultats comptables. De ce fait, les soldes SFP présentent globalement une plus grande corrélation avec l'évolution conjoncturelle que les soldes SF.

### 7.2.3. Indicateurs

Grâce au modèle SFP, la statistique financière des collectivités publiques peut désormais aussi servir au calcul d'indicateurs macroéconomiques utilisés à des fins de comparaison internationale, dont les principaux sont les ratios du FMI, de l'UE et de l'OCDE. Etant donné que ces indicateurs étaient déjà calculés régulièrement avant la réforme de la statistique financière, les indicateurs révisés peuvent être comparés avec les séries chronologiques antérieures, qui étaient calculées par approximation selon les définitions internationales. Les indicateurs présentés dans le cadre de la statistique financière sont limités aux cinq ratios suivants:

- Quote-part du déficit ou de l'excédent: solde de financement en % du PIB
- Taux d'endettement selon les critères de Maastricht: dette brute en % du PIB
- Quote-part des capitaux de tiers: capitaux de tiers en % du PIB
- Quote-part fiscale: recettes fiscales en % du PIB
- Quote-part des dépenses publiques: dépenses du secteur des administrations publiques en % du PIB

Dans la statistique financière, ces indicateurs sont présentés selon les principes du modèle SFP. Seul le taux d'endettement brut fait exception, puisqu'il est calculé selon les critères de Maastricht en vigueur au sein de l'UE (dette selon Maastricht). C'est en effet cette définition qui fait référence pour la Suisse, notamment dans les comparaisons du taux d'endettement avec ses voisins.

Par rapport à l'ancienne statistique, les indicateurs SFP affichent les plus grands écarts pour la quote-part des dépenses publiques et pour la quote-part du déficit ou de l'excédent. Les raisons de ces divergences résident, comme cela a été expliqué dans le rapport, dans la conception fondamentalement différente des dépenses publiques dans les modèles SFP et SF, et par conséquent dans le modèle SFP et dans l'ancienne statistique financière. Ces différences conceptuelles ont des incidences sur le montant des dépenses comptabilisées, donc sur les soldes, et par conséquent aussi sur les ratios calculés à partir de ces valeurs. Par contre, les différences avec les anciennes séries sont minimales pour la quote-part fiscale et pour le taux d'endettement brut puisque les méthodes de calcul des recettes fiscales et de la dette selon les critères de Maastricht n'ont subi que des changements marginaux. La quote-part des capitaux de tiers n'a jamais été calculée par le passé, raison pour laquelle aucune comparaison n'a été effectuée.

### 7.2.4. Classification fonctionnelle des dépenses

La classification des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes par domaines de tâches (fonctions) ne présente que des différences minimales entre le modèle SF et l'ancienne statistique financière. L'adaptation du modèle SF à la classification fonctionnelle du modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2) et du nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC) n'a nécessité que de rares réaffectations. Le modèle SFP utilise la nomenclature internationale des dépenses publiques par fonctions intitulée «Classification des fonctions des administrations publiques» (CFAP). Mais les domaines de la CFAP ne coïncident pas avec la classification fonctionnelle du modèle SF, ce qui entraîne de

grands écarts entre les dépenses par fonctions selon le modèle SF et selon le modèle SFP, comme cela a été montré dans le présent rapport.

### **7.3. Perspectives**

Le passage de l'ancien système comptable de la Confédération au NMC en janvier 2007 et la recommandation de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances de 2008 concernant le MCH2 ont créé les conditions de réalisation de la réforme de la statistique financière qui est maintenant achevée. Grâce à l'intégration des normes internationales par le biais du modèle SFP, il sera désormais possible à l'Administration fédérale des finances (AFF) de livrer des données compatibles avec le SEC 95 à l'Office fédéral de la statistique (OFS). Pour le moment, les résultats statistiques du secteur des administrations publiques ne sont pas encore entièrement ajustés entre, d'une part, les comptes nationaux et le compte de financement de la Suisse et, d'autre part, la statistique des finances publiques de la Suisse. Le gigantesque projet de réforme de la statistique financière ne s'étant achevé que récemment, les différences n'ont pas encore toutes pu être apurées et certaines ne pourront l'être qu'une fois les résultats disponibles. Cela concerne certaines transactions et l'évaluation de quelques postes du bilan. Dans ce dernier cas, le seul choix d'une approche juridique ou économique peut déjà modifier le résultat. Une harmonisation entre le modèle SFP et les comptes nationaux ainsi que le compte de financement ne pourra pas être finalisée et intervenir avant 2012, dans le cadre d'une révision partielle des comptes nationaux de la Suisse. Ce sera aussi le bon moment pour approfondir encore l'examen des fondements méthodologiques de la statistique financière.

Après que la Commission de statistique du Conseil économique et social des Nations Unies a adopté le deuxième volume du «Système de comptabilité nationale 2008» (SCN 2008) au printemps 2009, le SEC 95 va aussi être révisé. L'OFS prévoit donc une grande révision de la comptabilité nationale de la Suisse afin de l'adapter au SEC 2010 et de pouvoir publier les nouveaux comptes nationaux à partir de 2014, de concert avec les autres pays de l'UE. Le MSFP 2001 a toutefois déjà anticipé de nombreuses nouveautés introduites dans le SCN 2008, notamment en ce qui concerne le secteur des administrations publiques, de sorte qu'aucune révolution n'est à attendre pour le modèle SFP. Mais certains agrégats subiront inévitablement des glissements. Selon les directives du SNC 2008 et du SEC 2010 par exemple, les achats de grands systèmes d'armes (notamment l'achat d'avions militaires) ne sont plus comptabilisés dans les dépenses publiques de consommation mais dans les investissements d'armement qui sont inscrits au bilan, dans les actifs non financiers.

Conséquence de l'annexe B amendée de l'accord sur les statistiques conclu avec l'UE dans le cadre des Bilatérales II, à partir de 2012 l'AFF devra aussi livrer des données trimestrielles sur les recettes et les dépenses des administrations publiques, comme le font déjà la plupart des Etats membres de l'UE et la Norvège. De plus, à partir de 2011 il faudra aussi déterminer, en plus des soldes et indicateurs publiés jusqu'à présent, le déficit et le solde de la dette publique conformément aux critères de Maastricht, à des fins de comparaison. Enfin, pour la première fois en 2011, les statistiques financières publiées par EUROSTAT contiendront également des données sur la Suisse.