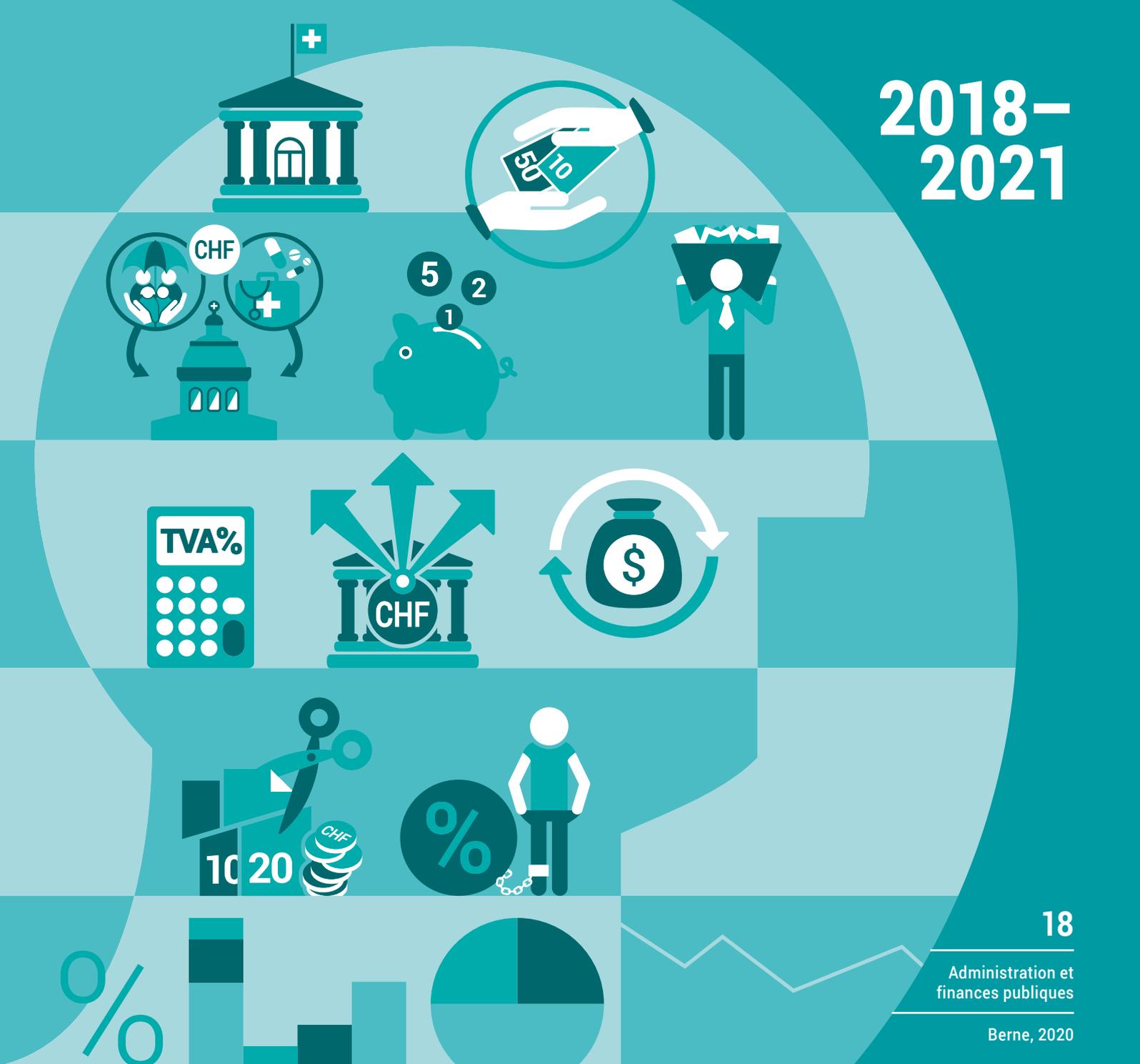


2018–
2021



18

Administration et
finances publiques

Berne, 2020

Finances publiques suisses: 2018–2021

Principale publication de la statistique financière

Éditeur : Administration Fédérale des Finances
Renseignements : finstat@efv.admin.ch, Tél. 058 462 15 44
Rédaction : Administration Fédérale des Finances , AFF
Contenu : Section Statistique Financière, AFF
Série : Statistique de la Suisse
Domaine : 18 Administration et finances publiques
Langue du texte original : Français
Traduction : Section des services linguistiques du DFF
Mise en page : Section Statistique Financière, AFF
Date de publication : 28 septembre 2020
En ligne : <https://www.efv.admin.ch>
Copyright : AFF, Berne
La reproduction est autorisée, sauf à des fins commerciales,
si la source est mentionnée
ISBN : 978-3-303-18153-9

Table des matières

1	L'essentiel en bref	3
2	Introduction	4
3	Les finances publiques suisses selon les directives nationales (SF)	5
3.1	Solde de financement, recettes et dépenses	5
3.2	Bilan et endettement	11
4	Les finances publiques suisses selon les directives internationales (SFP)	16
4.1	Solde de financement, recettes et dépenses	16
4.2	Bilan et endettement	19
4.3	Les finances publiques suisses en comparaison internationale	23
5	Annexe	27

1 L'essentiel en bref

Exercice 2020 - Depuis 2014, les finances publiques suisses ont évolué de manière particulièrement positive en présentant des excédents confortables. Sans la crise liée à la pandémie de Covid-19, le développement positif des finances publiques se serait vraisemblablement prolongé en 2020 avec un excédent du compte de financement d'environ 8,5 milliards de francs comme encore estimé au début du mois de mars 2020. La pandémie de Covid-19 avait alors déjà été identifiée comme le principal risque négatif planant sur le développement à court terme des finances publiques. Malheureusement, ce risque s'est en grande partie matérialisé, si bien que les finances publiques suisses devraient présenter un déficit record de 24,6 milliards (voir [Figure 1](#)). Le fléchissement record de l'économie suisse devrait avoir un fort impact négatif sur les recettes fiscales à tous les niveaux de l'Etat. De plus, au vu de la situation extraordinaire liée à la pandémie, les autorités fédérales ont également adopté des mesures extraordinaires pour un montant qui devrait avoisiner 17,8 milliards, dont environ 12,2 milliards sous forme de contribution à l'assurance chômage. En effet, le taux de chômage devrait croître substantiellement et provoquer une forte augmentation des dépenses des assurances sociales remplissant ainsi leur rôle de stabilisateurs automatiques de l'économie. Bien qu'une part importante de ces mesures devrait être financée au moyen de réserves de liquidité, l'important déficit des administrations publiques qui se dessine pour l'année 2020 entraînera néanmoins une forte augmentation de l'endettement du secteur de l'Etat (voir [Figure 7](#)).

Exercice 2021 - La reprise de l'économie suisse en 2021 devrait être modérée, si bien que le PIB ne devrait pas complètement retrouver son niveau d'avant crise. Cette évolution devrait néanmoins permettre aux recettes fiscales de croître à nouveau. La majorité des mesures extraordinaires ne devrait pas être prolongée l'année prochaine, si bien que les dépenses du secteur de l'Etat devraient être en recul. En raison de la hausse du chômage, les dépenses des assurances sociales devraient toutefois rester substantiellement supérieures à leur niveau d'avant crise. Ainsi, le secteur de l'Etat devrait afficher un déficit de 8,3 milliards en 2021 et continuer à s'endetter vis-à-vis des autres secteurs de l'économie.

Risques - La résurgence de la pandémie de Covid-19 en Suisse et chez ses principaux partenaires commerciaux constitue le principal risque négatif pour l'évolution des finances publiques suisses à court terme. Le montant des recettes issues de l'impôt anticipé est également empreint d'incertitude. La crise liée au Covid-19 pourrait freiner la forte croissance des recettes observée ces dernières années. A l'inverse, certains indicateurs disponibles laissent penser que la reprise économique pourrait être plus rapide que prévu. Dans ce cas, le développement futur des finances publiques suisses pourrait s'avérer plus favorable que prévu.

2 Introduction

Le présent document, intitulé « Finances publiques suisses » constitue la nouvelle et principale publication de la section statistique financière de l'administration fédérale des finances. Elle entend remplacer à la fois le rapport annuel publié habituellement en octobre de chaque année ainsi que le rapport succinct publié habituellement au début du mois de septembre. Cette nouvelle publication présente les nouveautés suivantes :

- En comparaison au rapport annuel, la présente publication contient beaucoup moins de tableaux. En effet, un nombre croissant de tableaux qui étaient présentés dans le rapport annuel sont également disponibles sur le [site internet de l'AFF](#). Ainsi, le présent document privilégie une présentation visuelle des données au moyen de graphiques. Afin que le lecteur puisse retrouver les tableaux de données utilisés pour générer les graphiques, il est également possible de cliquer sur le graphique afin de télécharger les données au format excel. Les graphiques et données du présent rapport peuvent être réutilisés à des fins non-commerciales à condition que la source (Administration fédérale des finances) soit explicitement mentionnée.
- Contrairement au rapport annuel, la présente publication ne sera plus imprimée en version papier et sera uniquement disponible au format électronique. Il convient toutefois de noter que la contribution de la section statistique financière à [l'annuaire statistique de la Suisse](#) continuera à être imprimé.
- En comparaison au rapport succinct, la présente publication présente l'évolution et la structure des recettes et dépenses par nature, la structure et l'évolution des dépenses par fonction ainsi que la structure et l'évolution du bilan. Elle propose également une comparaison internationale des principaux indicateurs des finances publiques.
- Par souci de concision, le présent rapport traite prioritairement de l'évolution des finances du secteur de l'Etat dans sa totalité. Néanmoins, les principales évolutions au niveaux des sous-secteurs (Confédération, Cantons, Communes et Assurances sociales) seront présentées dans certains graphiques et abordées dans le texte.

Cette première édition des « Finances publiques suisses » présente les chiffres définitifs de la statistique financière des administrations publiques pour l'année 2018 selon les normes statistiques [nationales](#) et [internationales](#). Elle propose également les premiers résultats provisoires pour l'année 2019 ainsi que des estimations et prévisions des principaux agrégats financiers pour les années 2020 et 2021. Pour certains agrégats, vous trouverez des prévisions allant jusqu'à l'année 2024 sur le [site internet de l'AFF](#).

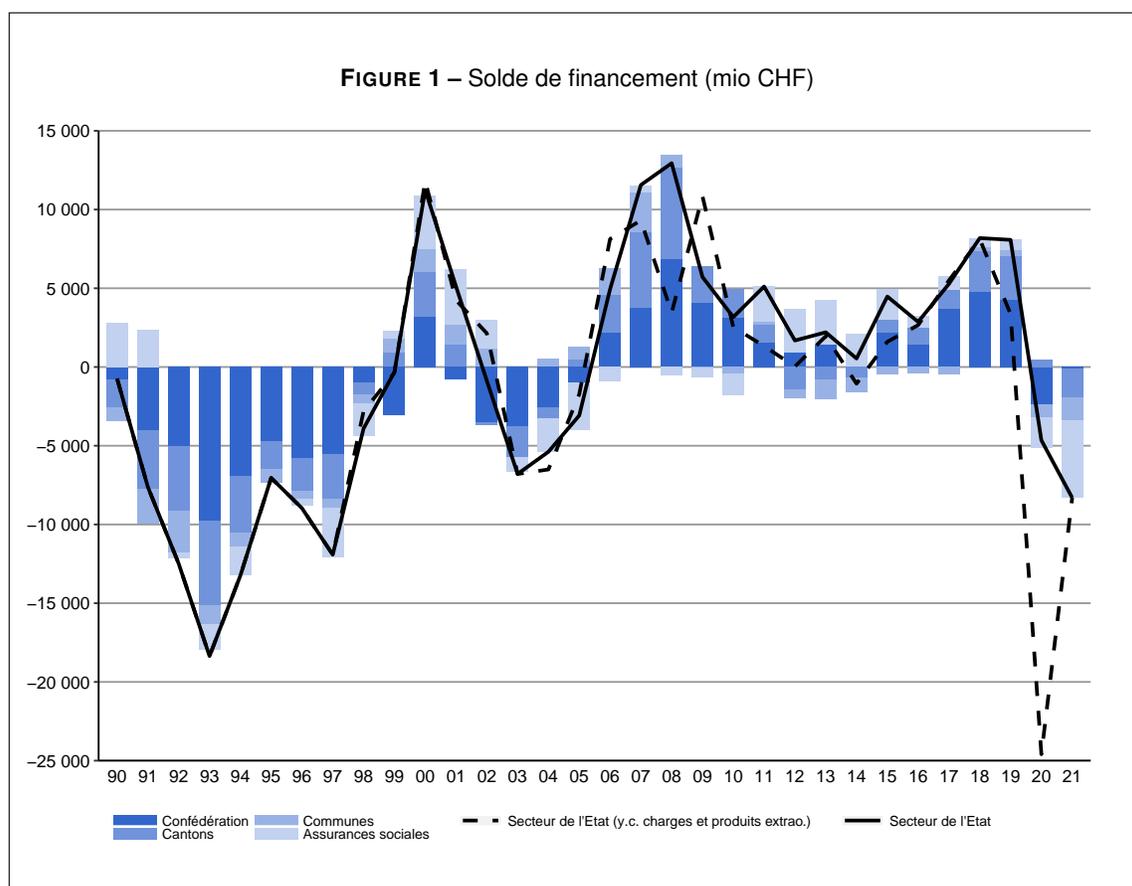
3 Les finances publiques suisses selon les directives nationales (SF)

Pour la statistique financière considérée sous l'angle national, la structure des comptes des administrations publiques est uniformisée sur la base du modèle comptable harmonisé des cantons et des communes (MCH2). Cette présentation permet de comparer les administrations publiques en Suisse. La [section 3](#) présente les principaux agrégats financiers (solde, recettes, dépenses, bilan et endettement) pour le secteur de l'Etat¹ et selon les directives nationales.

3.1 Solde de financement, recettes et dépenses

Résultat du compte de financement - La [Figure 1](#) présente l'évolution du solde de financement du secteur de l'Etat sur la période 1990-2021. La courbe noire ainsi que les barres bleues présentent le développement du solde de financement ordinaire, c'est-à-dire la différence entre les recettes ordinaires et les dépenses ordinaires, pour le secteur de l'Etat ainsi que les sous-secteurs (Confédération, cantons, communes et assurances sociales). La ligne noire traitillée montre le développement du solde de financement qui inclut également les recettes et dépenses extraordinaires. Le solde de financement mesure ainsi le résultat total du compte de financement des administrations publiques. Depuis 2014, autant le solde de financement ordinaire de l'Etat que le solde comprenant les recettes et les dépenses extraordinaires se sont tendanciellement améliorés. Les comptes publics (y compris les dépenses et recettes extraordinaires) ont bouclé l'exercice 2018 en présentant un excédent de 8,1 milliards de francs. Selon les chiffres provisoires de la statistique financière, les comptes des administrations publiques devraient boucler l'année 2019 avec un excédent du compte de financement de 3,4 milliards de francs. Sans la contribution exceptionnelle de 5 milliards de francs visant à recapitaliser la caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CEPG), les comptes publics auraient également bouclé l'exercice 2019 avec un excédent confortable se montant à plus de 8 milliards de francs.

1. Les termes "(secteur de) l'Etat" et "(secteur des) administrations publiques" sont équivalents et utilisés dans la présente publication de façon interchangeable.

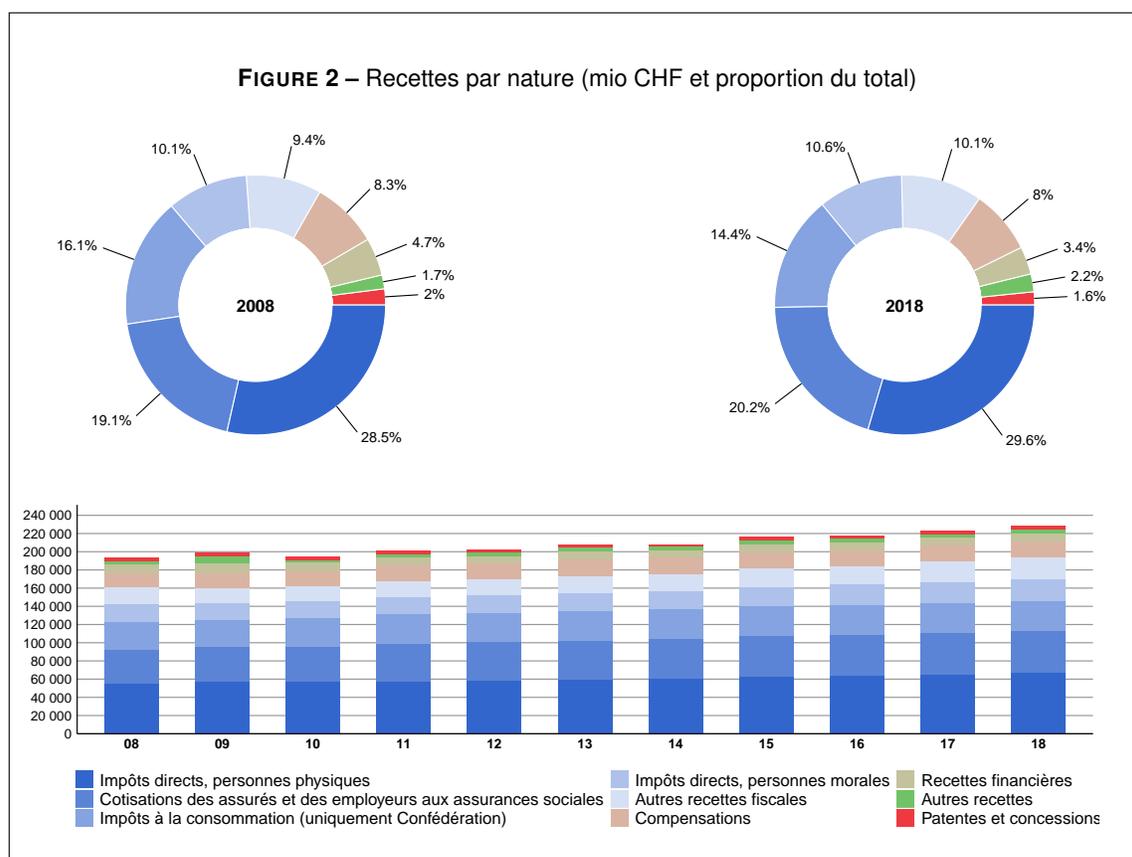


Exercice 2020 - Sans la crise sanitaire et économique liée à la pandémie de Covid-19, le développement positif des finances publiques se serait vraisemblablement prolongé avec un excédent du compte de financement d'environ 8,5 milliards de francs comme encore estimé au début du mois de mars 2020. La pandémie de Covid-19 avait alors déjà été identifiée comme le principal risque négatif planant sur le développement à court terme des finances publiques. Malheureusement, ce risque s'est en grande partie matérialisé, si bien que les finances publiques suisses devront surmonter cette année la pire crise économique depuis des décennies et devraient présenter un déficit record de 24,6 milliards. Le déficit ordinaire devrait se monter à 4,7 milliards. Selon les dernières prévisions officielles du Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles, le PIB nominal devrait se contracter d'environ 6,7 % en 2020. Cette prévision repose sur l'hypothèse que la Suisse ne sera pas touchée par une deuxième vague massive de la pandémie de Covid-19. Ce fléchissement record de l'économie suisse, devrait avoir un fort impact négatif sur les recettes fiscales à tous les niveaux de l'Etat. Les recettes fiscales des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que les recettes issues de la taxe sur la valeur ajoutée, devrait afficher un fort recul par rapport à l'année passée. La montée substantielle du chômage devrait provoquer une forte augmentation des dépenses des assurances sociales

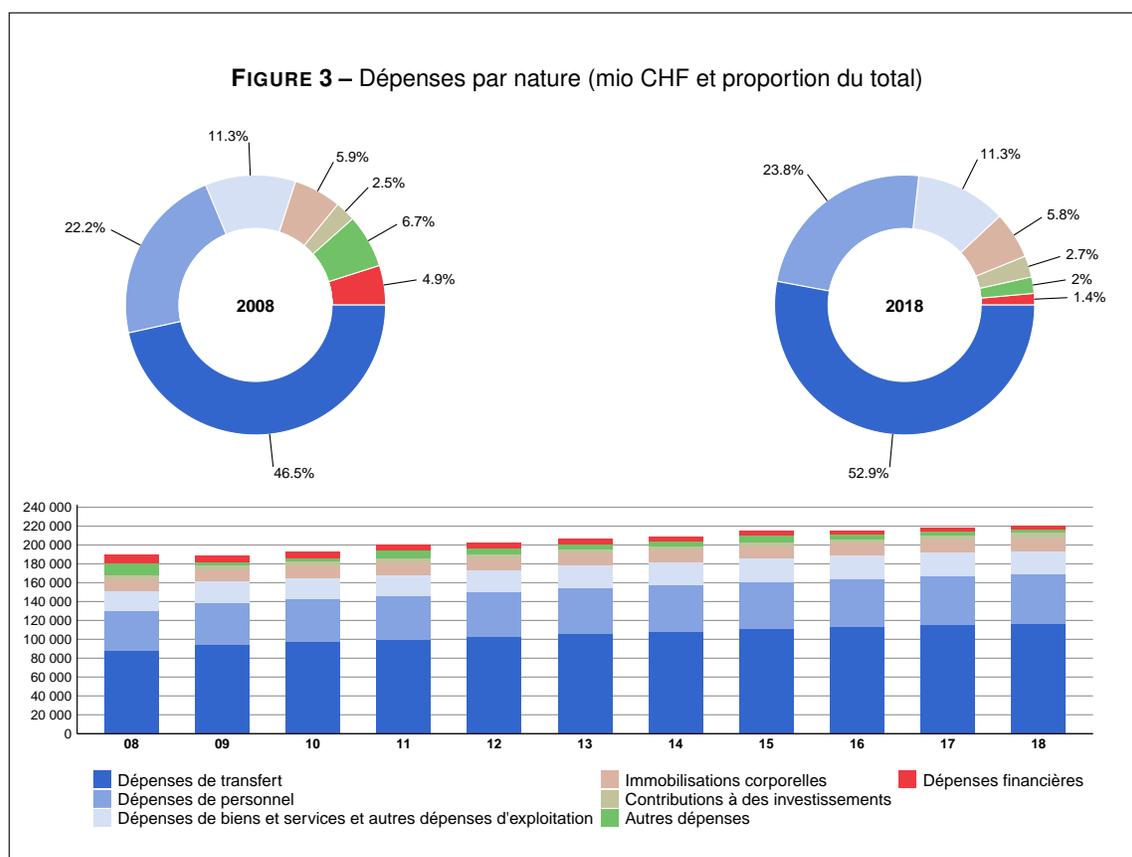
(+16,5 milliards) remplissant ainsi leur rôle de stabilisateurs automatiques de l'économie. Au vu de la situation extraordinaire liée à la pandémie, les autorités fédérales ont adopté des mesures extraordinaires dont le coût pour les comptes 2020 de la Confédération devrait avoisiner 17,8 milliards. Les principales mesures concernent la contribution fédérale à l'assurance chômage (12,2 milliards) afin de financer l'extension et la simplification des démarches permettant aux entreprises d'avoir recourt au chômage partiel, l'allocation pour perte de gain (2,3 milliards), le matériel sanitaire (1 milliard) et le soutien à diverses branches économiques comme l'aviation, la culture, le sport, etc. (2 milliards). Bien qu'une part importante de ces mesures devrait être financée au moyen de réserves de liquidité, l'important déficit des administrations publiques qui se dessine pour l'année 2020 entraînera néanmoins une forte augmentation de l'endettement du secteur de l'Etat (voir [Figure 7](#)).

Exercice 2021 - En 2021, les administrations publiques devraient boucler leur compte de financement avec un solde ordinaire déficitaire de 8,3 milliards de francs. Aucune recette ou dépense extraordinaire importante qui pourrait impacter l'exercice 2021 n'a été identifiée pour l'heure, si bien que le solde et le solde ordinaire devraient présenter un déficit pratiquement identique. L'effet combiné des stabilisateurs automatiques (impôts et assurances sociales) et des importantes ressources supplémentaires mises à disposition par les autorités aux différents secteurs économiques en 2020 devrait permettre aux acteurs de l'économie de sortir de la crise dans de relativement bonnes conditions et ainsi engendrer certains effets de rattrapage en 2021. Ces effets devraient conduire à une croissance du PIB d'environ 5,5 % mais ne permettront pas de retrouver totalement le niveau de PIB d'avant crise. Cette évolution de l'économie devrait néanmoins permettre aux recettes fiscales de l'Etat de croître à nouveau en 2021. En particulier les impôts de la Confédération qui réagissent fortement aux variations conjoncturelles, devraient augmenter substantiellement en 2021. Les mesures extraordinaires liées à la crise ne devraient pour la plupart pas être reconduites en 2021 si bien que les dépenses du secteur de l'Etat devraient fortement reculer (-11 mrd). Les dépenses du sous-secteur des assurances sociales devraient néanmoins se situer d'environ 8 milliards au-dessus du niveau d'avant crise en raison du taux de chômage qui devrait continuer à augmenter en 2021. Les assurances sociales devraient ainsi boucler l'exercice 2021 avec un déficit proche de 5 milliards soit plus de la moitié du déficit consolidé de l'Etat. La dette nominale du secteur de l'Etat devrait continuer à augmenter en 2021 (voir [Figure 7](#)).

Risques - La résurgence de la pandémie de Covid-19 en Suisse et chez ses principaux partenaires commerciaux constitue le principal risque négatif pour l'évolution des finances publiques suisses à court terme. Le montant des recettes issues de l'impôt anticipé est également empreint d'incertitude. La crise liée au Covid-19 pourrait freiner la forte croissance des recettes observée ces dernières années. A l'inverse, certains indicateurs disponibles laissent penser que la reprise économique pourrait être plus rapide que prévue. Si ce développement se confirme, en 2020, la baisse du PIB pourrait être moins marquée que prévu par le Groupe d'experts de la Confédération en juin (-6,7 %). Quant au taux de chômage, il pourrait également être inférieur à la valeur prévue en juin (3,8 %) en moyenne annuelle. Dans ce cas, le développement futur des finances publiques suisses pourrait s'avérer plus favorable que prévu.

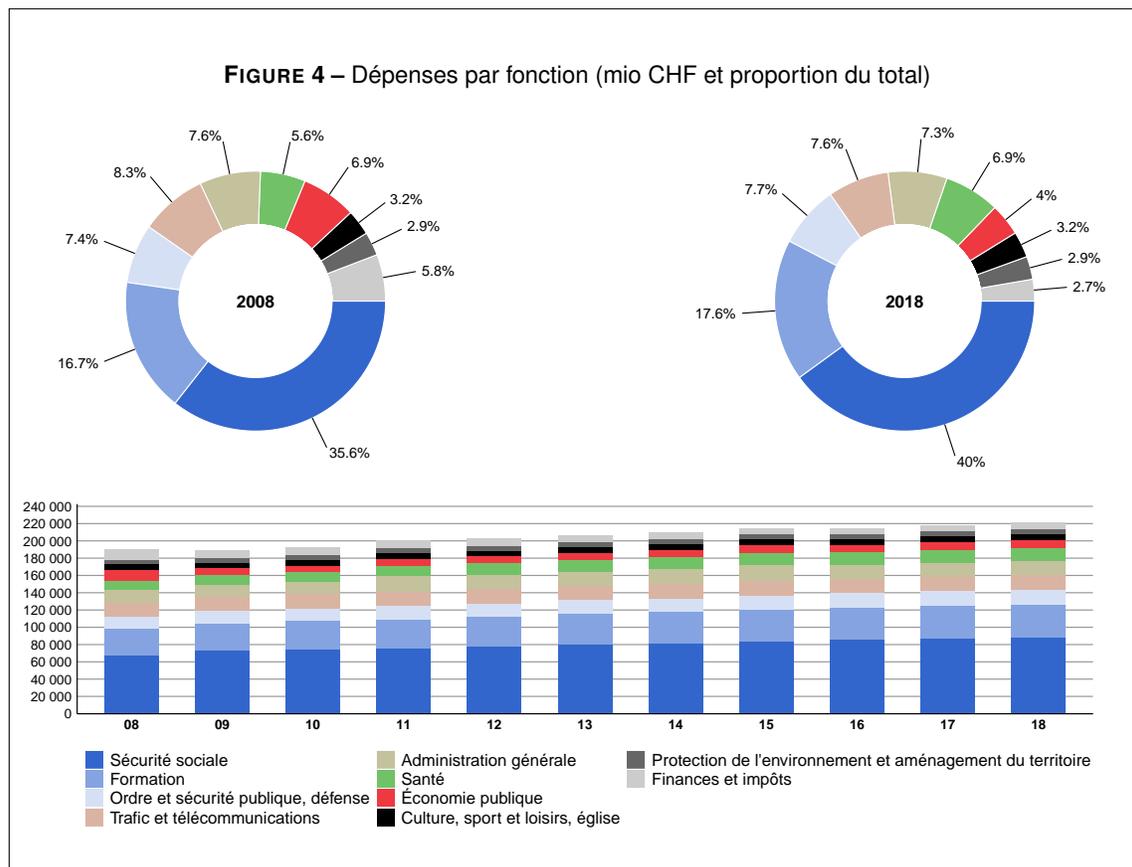


Recettes par nature - Les chiffres définitifs de la statistique financière pour l'année 2018 offrent un éclairage sur la structure des recettes et des dépenses du secteur de l'Etat. La [Figure 2](#) présente l'évolution et la structure des recettes du secteur de l'Etat selon la classification par nature du plan comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2). Depuis 2008, les recettes de l'Etat ont augmenté de 35 milliards soit une croissance de 18,3 %. Comme le montre la [Figure 2](#), la structure de financement du secteur de l'Etat est restée très stable sur la période 2008-2018. Avec une part d'environ 85 % du total des recettes en 2018, les impôts constituent la principale source de financement de l'Etat. Sur un total de recettes de 228,6 milliards de francs plus de 190 milliards provenaient des différents types d'impôts. Les recettes issues des impôts directs sur les personnes physiques représentent la principale catégorie de recettes du secteur de l'Etat avec 67,6 milliards de recettes soit pratiquement 30 % du total en 2018. En deuxième position figurent les cotisations des assurés et des employeurs aux assurances sociales qui génèrent des recettes d'un montant de 46 milliards soit 20,2 % du total des recettes. Ces deux catégories représentent pratiquement la moitié des recettes du secteur de l'Etat.



Dépenses par nature - La structure des dépenses par nature semble être plus volatile que celle des recettes comme le montre la [Figure 3](#). En effet, la part des dépenses de transfert dans le total est passée de 46,5 % en 2008 à 52,9 % en 2018. Cela correspond à une augmentation de 28,3 milliards de francs sur une période de 10 ans. A l'inverse, la part des dépenses financières dans le total a reculé depuis 2008 passant de 4,9 à 1,4 % en 2018. Ce recul correspond à un montant d'environ 6 milliards de francs sur une période de 10 ans. Il s'explique d'une part par la baisse constante des taux d'intérêt depuis 2008 et d'autre part par la réduction de la dette publique sur cette même période. Enfin, les parts des dépenses de personnel et de biens et services dans le total des dépenses sont restées très stables depuis 2008 comme le montre la [Figure 3](#). Ces chiffres tendent à montrer qu'une partie des ressources libérées par le recul des dépenses financières ainsi que des autres catégories de dépenses du secteur de l'Etat a essentiellement été redistribuée aux autres secteurs de l'économie (entreprises, ménages) via les dépenses de transfert. Bien que la statistique financière ne dispose pas de chiffres définitifs concernant les dépenses par nature pour les années 2019 à 2021, les données et informations disponibles suggèrent que la part des transferts dans le total des dépenses du secteur de l'Etat devrait continuer à augmenter. En particulier, les mesures prises en lien avec la pandémie de Covid-19 consistent essentiellement en des dépenses de transfert octroyées aux entreprises, aux

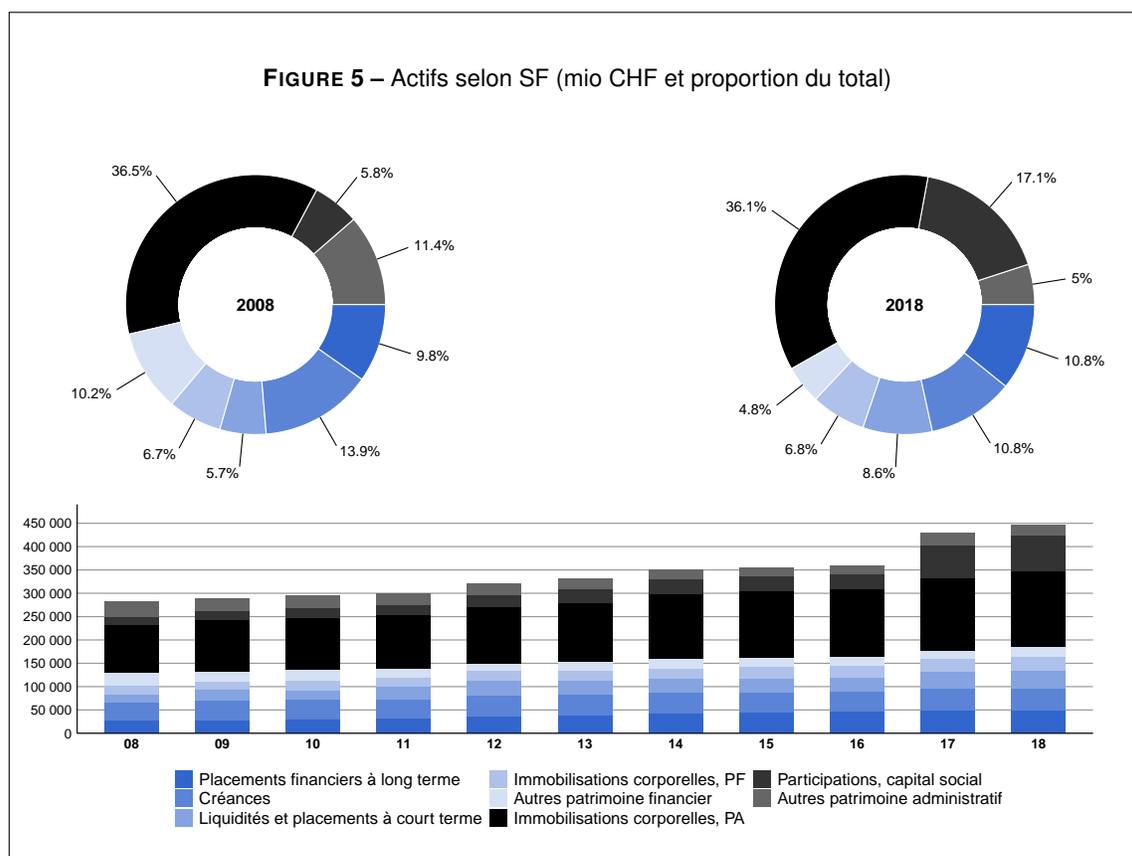
travailleurs salariés et aux indépendants touchés par la crise.



(+2,1 milliards) et de la recherche (+1,6 milliards) ont connu les plus fortes hausses. La sécurité sociale et la formation représentent ainsi plus de 50 % des dépenses du secteur de l'Etat. En raison de la crise économique et sanitaire, il semble raisonnable de penser que la part de la sécurité sociale au total des dépenses devrait continuer à croître à l'horizon 2021.

3.2 Bilan et endettement

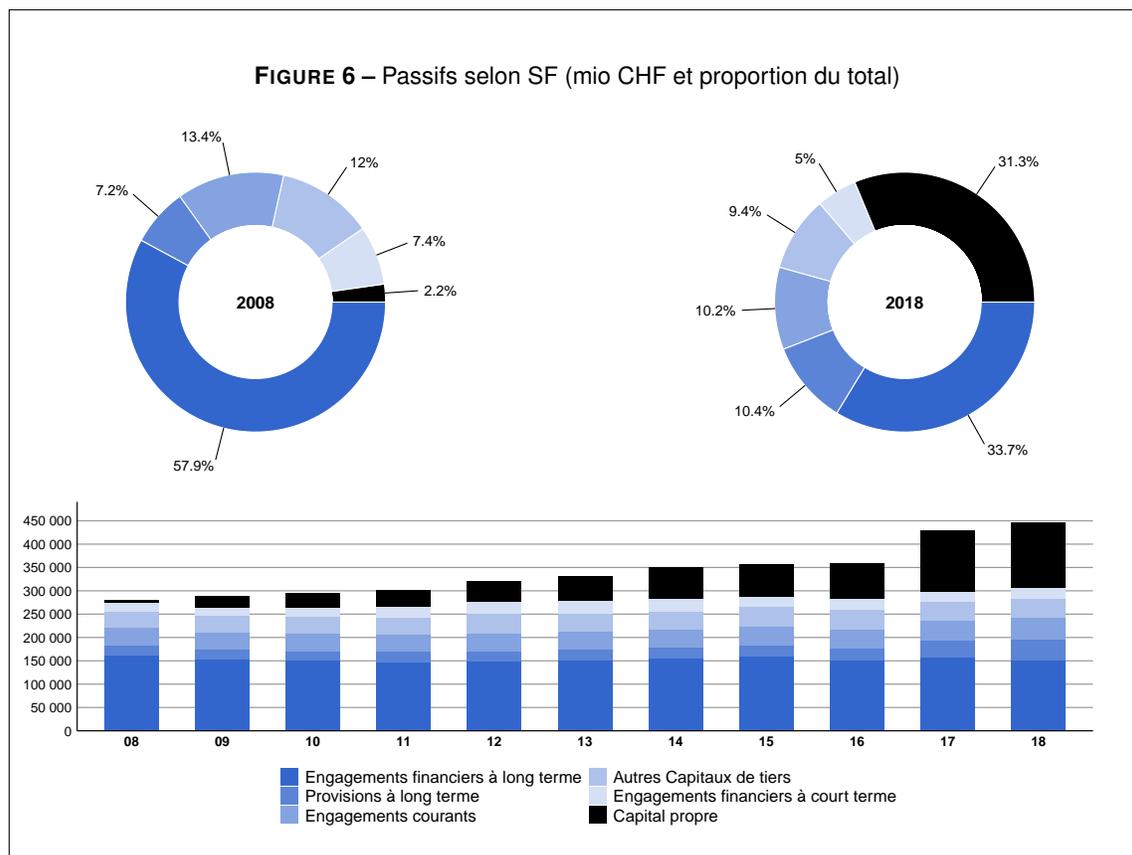
La [sous-section 3.2](#) présente l'évolution et la structure du bilan du secteur de l'Etat depuis 2008. Elle présente également l'évolution de la dette brute depuis 1990.



Actifs² - A la fin de l'année 2018, la somme de l'actif du bilan de l'Etat se montait à 445,9 milliards, en hausse de 16,4 milliards (3,8 %) par rapport à la fin de l'année 2017. Depuis fin 2008, la somme du bilan a connu une augmentation de 164,7 milliards. Cette forte hausse doit en bonne partie être attribuée aux réévaluations d'actifs par les cantons et les communes lors du passage au nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2). Les réévaluations d'actifs concernent essentiellement les immobilisations corporelles du patrimoine administratif. Leur valeur s'est accrue de

2. Les termes "actifs" et "créances" sont équivalents et utilisés dans la présente publication de façon interchangeable.

58,5 milliards depuis fin 2008 et représente 36,1 % du total du bilan. Le montant des participations s'est également fortement accru depuis fin 2008 avec une hausse de 59,9 milliards de francs. La part des participations au total de l'actif du bilan est ainsi passée de 5,8% en 2008 à 17,1 % en 2018. S'agissant du patrimoine financier, le niveau des liquidités et des placements à court terme a augmenté de 22,3 milliards depuis fin 2008. Les placements financiers à long terme ont également connu une forte hausse de 20,8 milliards depuis 2008.



Passifs³- Selon les chiffres définitifs de la statistique financière pour l'année 2018, le total des capitaux de tiers du secteur de l'Etat (voir [Figure 6](#)) se montait à 306,4 milliards de francs. Ce montant implique une augmentation de 7,2 milliards de francs (+2,4 %) par rapport à la fin de l'année 2017 et une augmentation de 31 milliards (+11,4 %) de francs depuis fin 2008. Cette évolution est principalement due à l'augmentation des provisions à long terme qui ont augmenté de 25,9 milliards (+127,6 %) depuis fin 2008. L'augmentation des provisions à long terme est essentiellement due au sous-secteur de la Confédération dont la provision constituée en prévision des remboursements à venir de l'impôt anticipé a fortement augmenté depuis 2008.⁴ Les engage-

3. Les termes "passifs" et "engagements" sont équivalents et utilisés dans la présente publication de façon interchangeable.

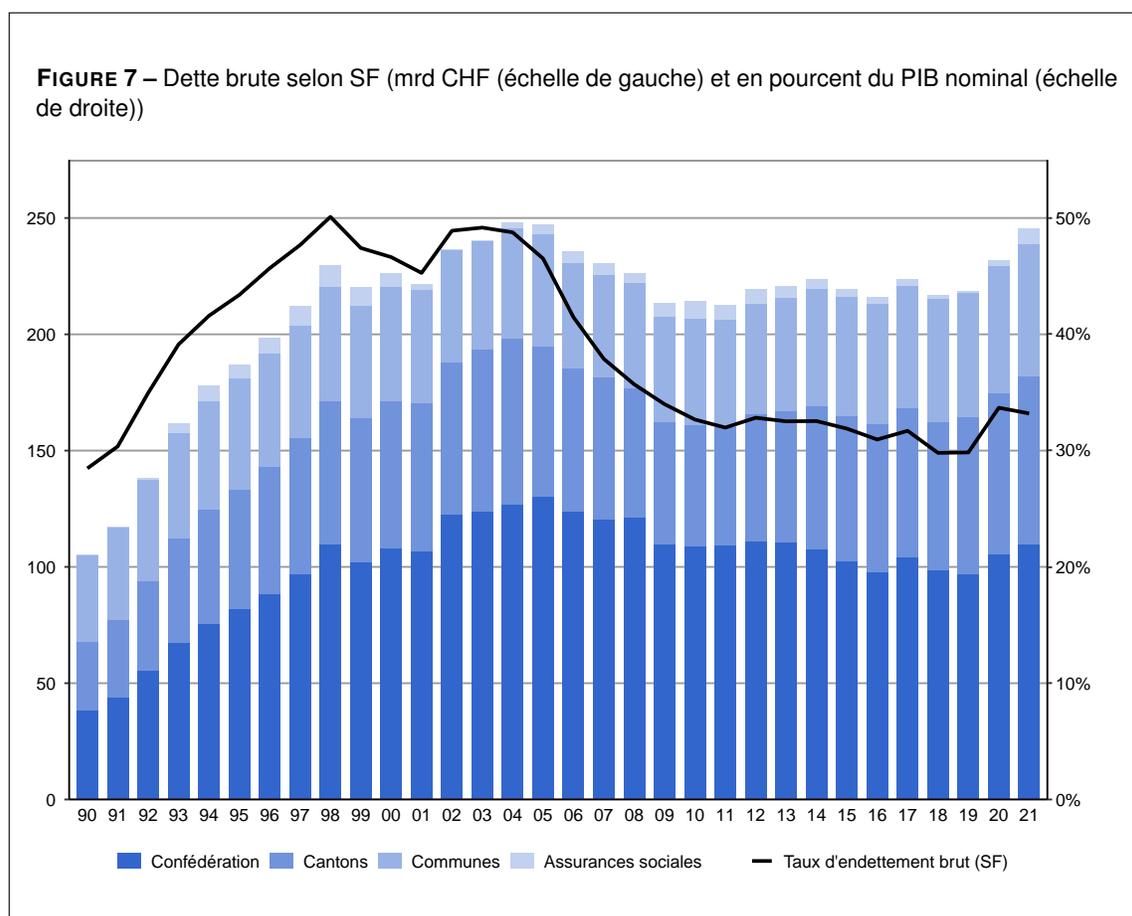
4. En 2019, cette provision au titre de l'impôt anticipé a été calculée pour la première fois sur la base d'une méthode

ments courants ainsi que les comptes de régularisation ont également crû de 8 et 7,3 milliards de francs respectivement depuis fin 2008.

A l'inverse, les engagements financiers à long terme ont reculé de 6 milliards de francs depuis fin 2017 et de 12,4 milliards de francs depuis fin 2008. Ce recul est essentiellement attribuable à la réduction des engagements financiers à long terme de la Confédération de 23,4 milliards depuis fin 2008. Les engagements financiers à long terme des cantons et des communes ont augmenté de 11 milliards de francs sur la même période. Enfin, la forte augmentation du capital propre est avant tout attribuable à l'excédent du bilan du secteur de l'Etat qui a augmenté de 93,9 milliards depuis fin 2008. Dans une moindre mesure, elle s'explique aussi par l'augmentation des financements spéciaux (+25 milliards).

L'évolution des différents postes au passif du bilan se reflète dans la structure de celui-ci (voir [Figure 6](#)). La part des engagements financiers à long terme s'est réduite de 24,2 points de pourcentage à 33,7 % du total. La part du capital propre a quant à elle augmenté de 29,1 points de pourcentage à 31,3 %. Les parts des autres positions se sont réduites en conséquence.

d'évaluation remaniée. Afin de garantir leur comparabilité, les chiffres de l'année précédente (2018) ont été adaptés rétroactivement (retraitement). En conséquence de ce retraitement, la provision à fin 2018 augmente de 7,8 milliards et les recettes 2018 de l'impôt anticipé de 200 millions.



Dette brute - La somme des engagements courants, des engagements financiers à court et à long terme de laquelle sont retranchés la valeur au bilan des instruments dérivés à court et long terme ainsi que la valeur au bilan des subventions d'investissement inscrites au passif correspond au montant de la dette brute selon les directives nationales (modèle SF).⁵ La Figure 7 montre l'évolution de la dette brute depuis 1990 en terme nominal pour le secteur de l'Etat et les quatre sous-secteurs (barres bleues) ainsi que l'évolution de la dette brute en pourcentage du PIB nominal pour le secteur de l'Etat (courbe noire). La dette brute nominale s'est accrue à un rythme soutenu au début des années nonante et a atteint un pic en 2004 avec un montant de 245,9 milliards de francs. A partir de 2004, la dette brute nominale et en pourcentage du PIB a commencé à diminuer notamment grâce à une conjoncture économique favorable. Cette tendance s'est poursuivie jusqu'en 2011 puis s'est nettement ralentie. De 2012 à 2018, la dette brute nominale s'est stabilisée à un niveau compris entre 213 et 219 milliard de francs. En 2019, elle devrait se situer à 216,9 milliards de francs. En raison de la crise sanitaire et économique, la dette brute nomi-

5. Pour les sous-secteurs de la Confédération et des assurances sociales, cette définition comprend aussi les engagements envers les administrations publiques.

nale des administrations publiques devrait augmenter de 11,5 milliards de francs en 2020 et de 9 milliards supplémentaires en 2021.

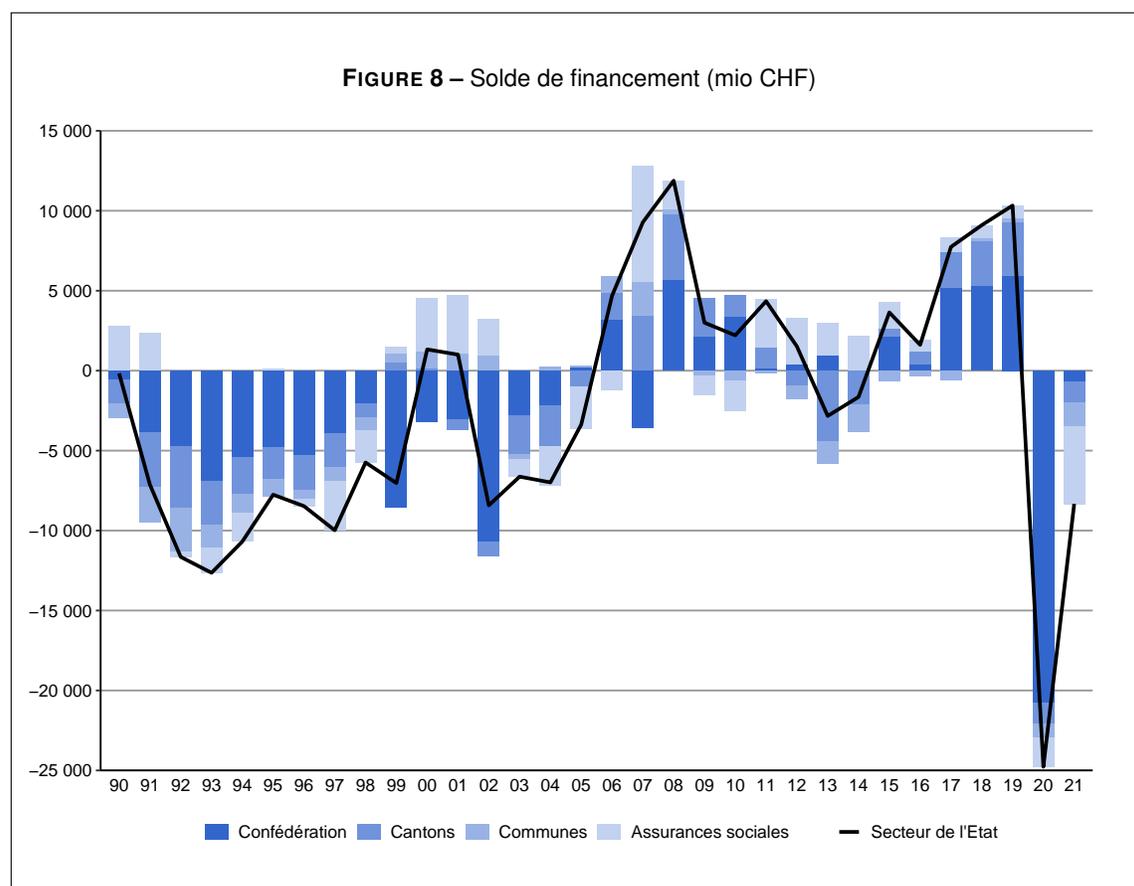
4 Les finances publiques suisses selon les directives internationales (SFP)

Dans un souci de comparabilité au niveau international, les finances des administrations publiques sont également publiées selon les lignes directrices du FMI. La [section 4](#) présente les principaux agrégats financiers (résultat, recettes, dépenses, bilan et endettement) pour le secteur de l'Etat et selon les directives du fonds monétaire international.⁶ Cette [section 4](#) contient également une comparaison internationale des principaux indicateurs financiers (voir [sous-section 4.3](#)).

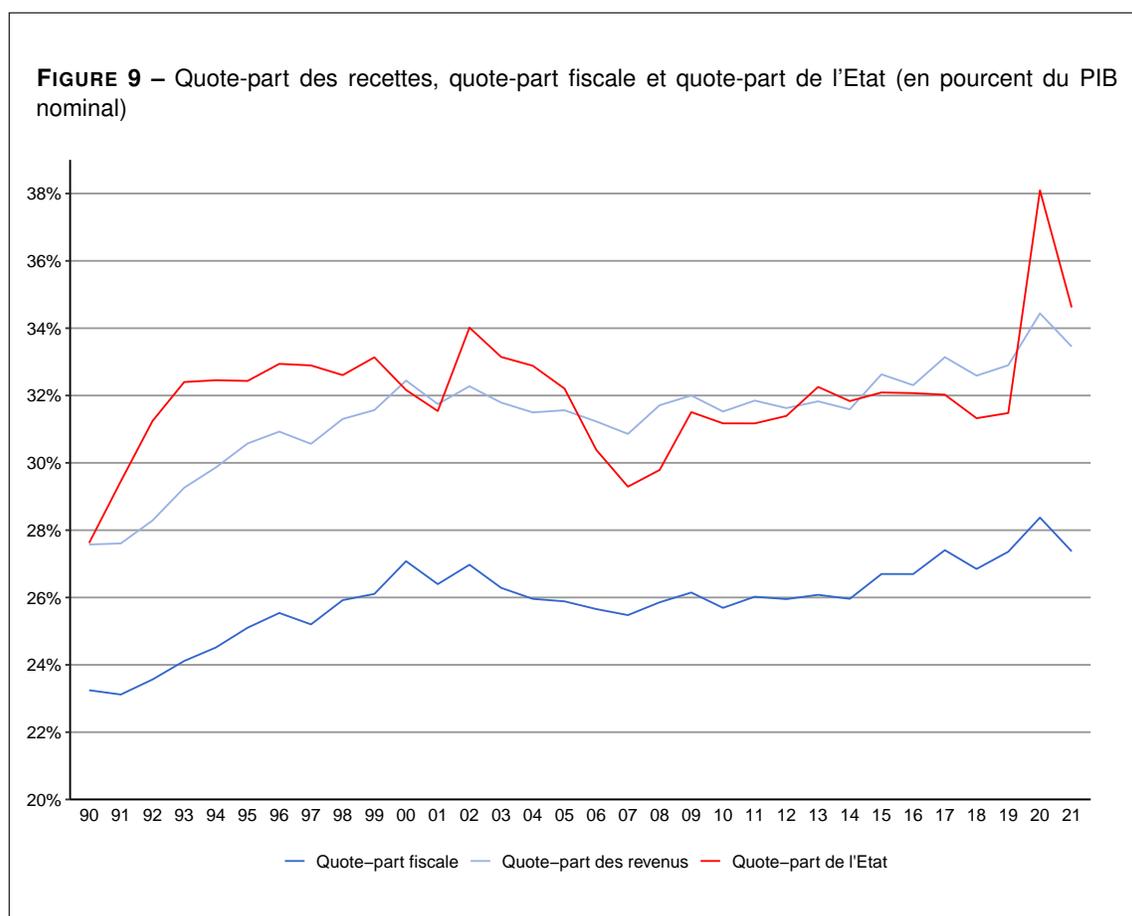
4.1 Solde de financement, recettes et dépenses

Solde du compte de financement - La [Figure 8](#) présente le solde du compte de financement pour la période 1990 à 2021 selon les directives du Fonds monétaire international (FMI). La courbe noire ainsi que les barres bleues présentent le solde total du compte de financement des administrations publiques, c'est-à-dire la différence entre les recettes et les dépenses totales du secteur de l'Etat ainsi que pour les sous-secteurs (Confédération, Cantons, Communes et Assurances sociales). Depuis 1990, le solde selon la méthodologie SFP a évolué de manière très similaire au solde selon la méthodologie FS (voir ligne traitillée de la [Figure 1](#)). Durant la période 2018-2021, la principale différence entre les deux concepts de solde concerne l'exercice 2019. Selon les directives du FMI (SFP), la recapitalisation de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève (CPEG) ne grève pas le compte de financement de la même manière qu'elle le fait selon les directives nationales (SF). Le solde SFP 2019 présente donc un excédent de 10,3 milliards de francs. Les soldes FS et SFP sont pratiquement identiques s'agissant des exercices 2018, 2020 et 2021. Par conséquent, les explications et commentaires fournis à la [sous-section 3.1](#) s'appliquent également au solde SFP.

6. Les données et indicateurs publiés dans le présent rapport ont comme base méthodologique le «Manuel de statistiques de finances publiques» (Manuel SFP 2014) du FMI.



Recettes et dépenses - Un objectif des directives internationales du FMI est l'intégration du secteur de l'Etat dans les comptes nationaux (CN). Ainsi, la compatibilité des indicateurs financiers selon les directives SFP avec les indicateurs des CN est garantie. La [Figure 9](#) montre l'évolution des principaux indicateurs financiers depuis 1990 exprimés en pourcentage du PIB. Ces indicateurs permettent de mesurer le poids du secteur de l'Etat dans l'économie.



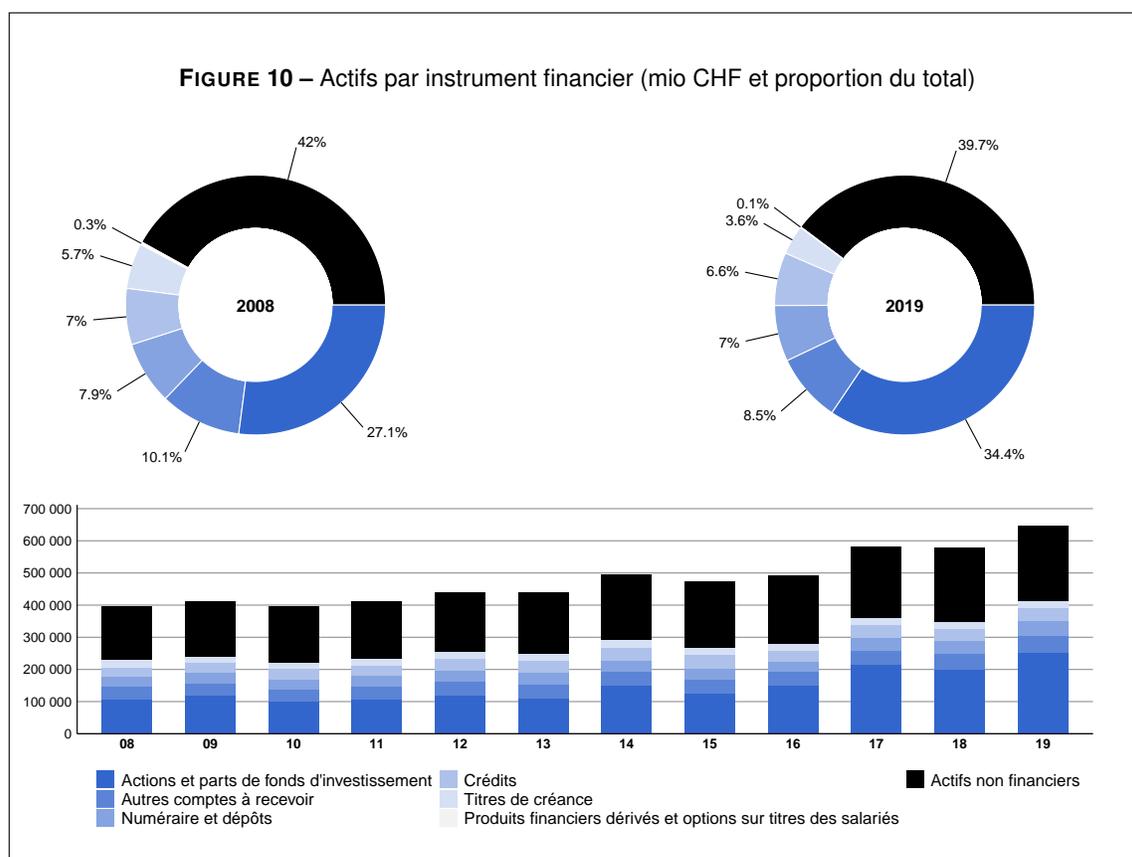
Quote-part des recettes et quote-part fiscale - La quote-part des recettes et la quote-part fiscale (lignes bleues à la [Figure 9](#)) mesurent la part de la création de valeur ajoutée utilisée pour financer l'activité de l'Etat (y compris les transferts à d'autres secteurs économiques). La quote-part des recettes qui correspond aux recettes totales en proportion du PIB nominal et la quote-part fiscale, qui correspond aux recettes fiscales (impôts et contributions aux assurances sociales) du secteur de l'Etat en proportion du PIB nominal présentent une évolution similaire depuis 1990. Ceci indique que la part des recettes non-fiscales est restée stable et que la dynamique des recettes s'explique essentiellement à travers l'évolution des recettes fiscales. La quote-part fiscale a augmenté de manière rapide dans les années 90. Elle s'est ensuite stabilisée autour de 26 % du PIB entre 2000 et 2014. A partir de 2015, la quote-part fiscale a progressé à nouveau de manière modérée pour atteindre 27,4 % du PIB en 2017, son niveau le plus élevé depuis 1990. La quote-part fiscale s'est réduite de 0,6 points de pourcentage en 2018 à 26,8 % du PIB. Selon les chiffres provisoires de la statistique financière, la quote-part fiscale devrait remonter à 27,4 % en 2019. En raison de la crise sanitaire et économique liée à la pandémie de Covid-19 la quote-part fiscale devrait augmenter d'un point de pourcentage en 2020 pour s'établir à 28,4 %. Cette augmentation s'explique par le

fait que le recul du PIB devrait être plus important que celui des recettes fiscales qui réagissent en principe avec un certain retard aux variations conjoncturelles, en particulier au niveau cantonal et communal. En 2021, la quote-part fiscale devrait retrouver son niveau d'avant crise et s'établir à 27,4 % essentiellement en raison de la croissance du PIB nominal.

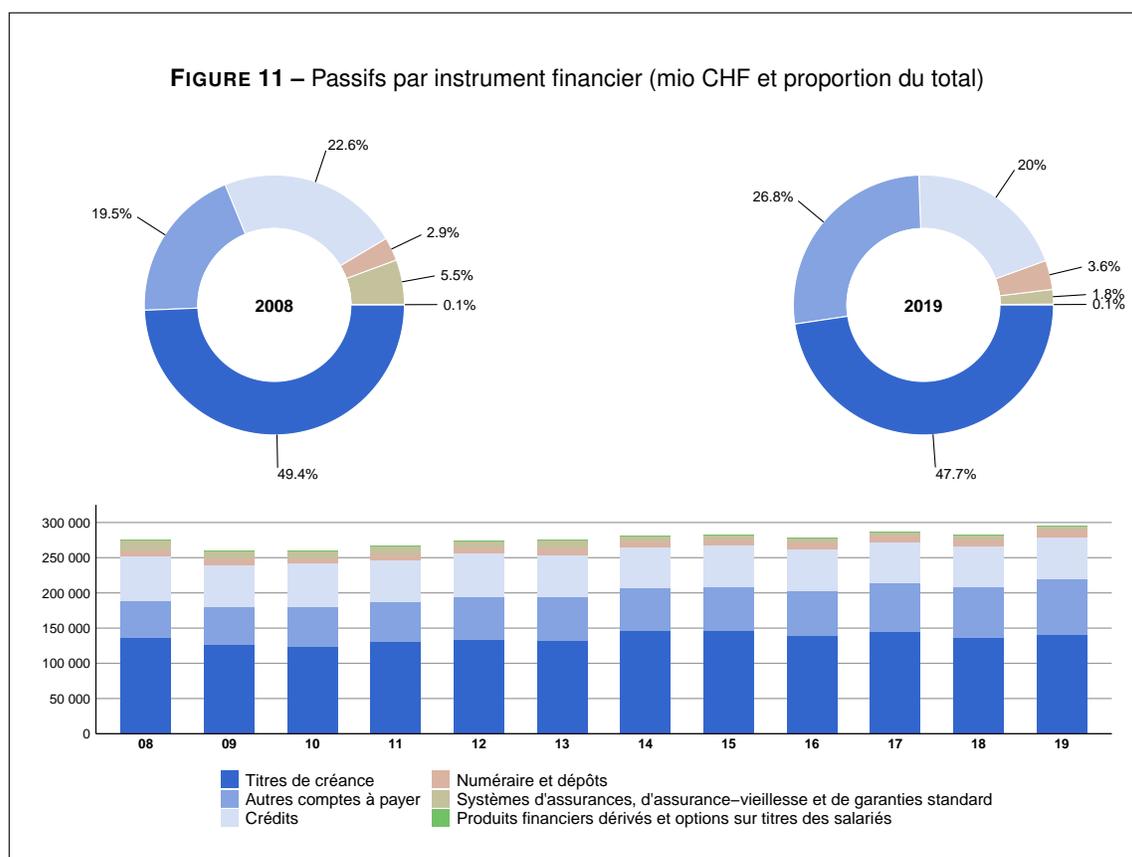
Quote-part de l'Etat - La quote-part de l'Etat (ligne rouge dans la [Figure 9](#)) mesure la quantité de ressources dépensée par l'Etat dans le cadre de ses activités (y compris les transferts aux autres secteurs de l'économie) en pourcentage du PIB nominal. La quote-part de l'Etat a connu une forte hausse dans les années nonante passant d'une valeur de 27,6 % en 1990 à 34 % en 2002. En raison d'une très bonne conjoncture économique entre 2004 et 2008, la quote-part de l'Etat s'est ensuite fortement réduite pour s'établir à 29,8 % en 2008. De 2009 à 2017, les dépenses de l'Etat ont crû légèrement plus rapidement que le PIB nominal pour atteindre 32 % du PIB. La quote-part de l'Etat a ensuite légèrement reculé de 0,5 point de pourcentage pour atteindre 31,3 et 31,5 % en 2018 et 2019. En raison des mesures prises pour enrayer la crise économique liée à la pandémie de Covid-19 ainsi que du recul très important du PIB, la quote-part de l'Etat devrait augmenter de presque 7 points de pourcentage en 2020 pour s'établir à 38,1 % du PIB. Il s'agit de l'augmentation annuelle la plus forte depuis 1990. En 2021, la quote-part de l'Etat devrait être en recul de 3,5 points de pourcentage pour s'établir à 34,6 %. Elle ne retrouvera ainsi pas son niveau d'avant crise, notamment en raison de certaines mesures au niveau des dépenses qui persisteront l'année prochaine mais également parce que le PIB ne retrouvera pas son niveau d'avant crise en 2021.

4.2 Bilan et endettement

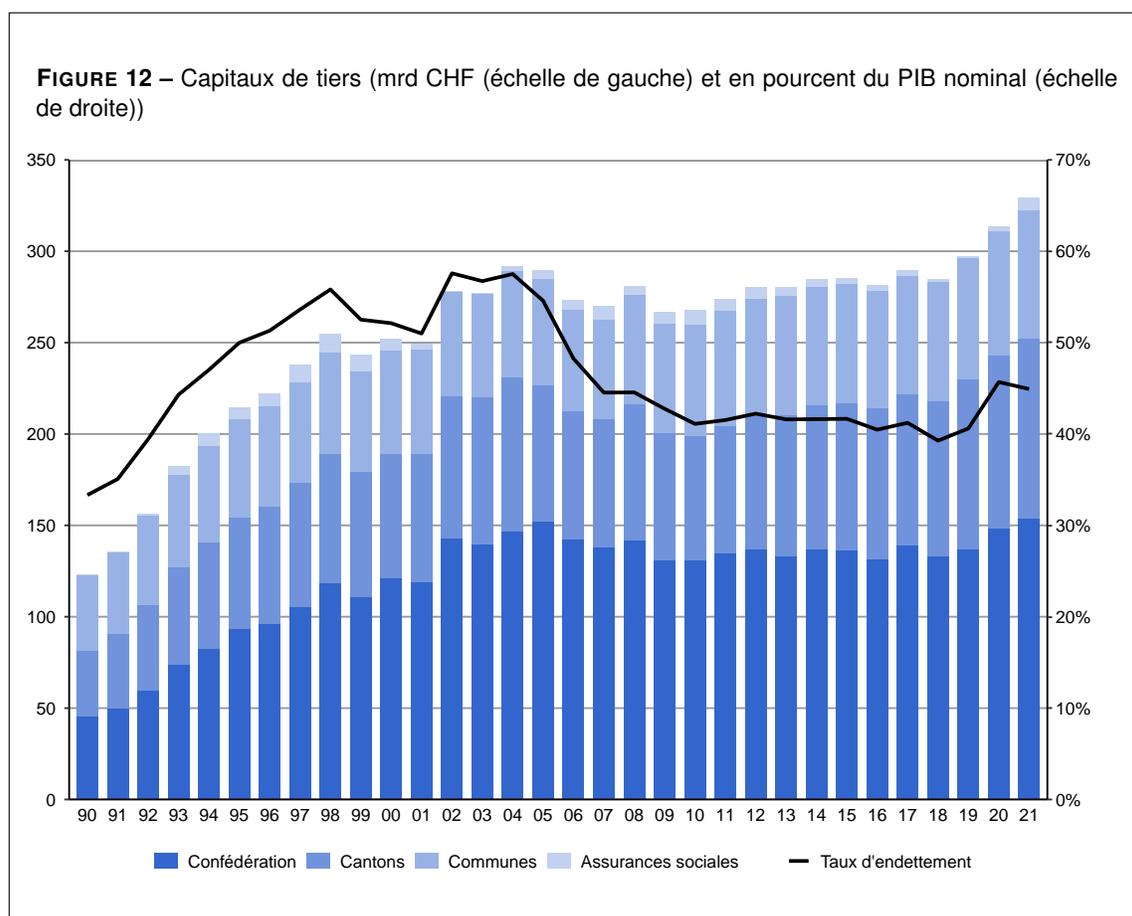
Le total du bilan présenté selon les directives internationales devrait se monter à 647 milliards à la fin de 2019 selon les chiffres provisoires de la statistique financière. Le total du bilan devrait ainsi augmenter de 68,5 milliards (+11,9 %) par rapport à la fin de l'année 2018. Par rapport à 2008, la somme du bilan a augmenté de 251,4 milliards (+63,5 %). Selon les directives SFP, les postes du bilan sont classifiés selon le type d'instrument financier et ils doivent être évalués autant que possible à leur valeur de marché. Les directives SFP proposent ainsi une vision différente du bilan par rapport aux directives SF.



Actifs - La [Figure 10](#) montre les positions de l'actif du bilan classifiées par instrument financier. L'évolution de la valeur des actions et parts de fonds d'investissement est particulièrement frappante. La valeur de cette catégorie d'instruments a augmenté de 145 milliards de francs (+135 %) depuis 2008. Leur proportion dans le total du bilan est passé de 27,1 % à 34,4 % depuis 2008. Cette forte croissance s'explique par le fait que les actions et parts de fonds sont comptabilisées à la valeur de marché. Leur évolution depuis 2008 reflète par conséquent la performance des marchés financiers sur cette période. L'évolution des marchés financiers explique également la forte volatilité des actions et parts de fonds. Après avoir reculé de 15 milliards entre 2017 et 2018, la valeur des actions et parts de fonds a augmenté de 52,8 milliards en 2019 en raison de la forte progression observée sur les marchés financiers l'année passée. La valeur des autres catégories d'instruments à l'actif du bilan a progressé de manière beaucoup moins forte en comparaison aux actions et parts de fonds. Leur part dans le total du bilan s'est donc réduite en conséquence depuis 2008 comme le montre la [Figure 10](#).



Passifs - La Figure 11 montre la structure des passifs du bilan de l'Etat ainsi que leur évolution dans le temps. Le total des passifs devrait se monter à 295,5 milliards à la fin de l'année 2019 selon les chiffres provisoires de la statistique financière. Avec une part de 47,7 % dans le total en 2019, les titres de créance constituent la catégorie d'instruments la plus importante. La Figure 11 montre que leur valeur et leur part dans le total sont restées relativement constantes avec une augmentation de 4,8 milliards et une réduction de 1,7 point de pourcentage depuis 2008. A l'inverse, la valeur des autres comptes à payer ainsi que leur part dans le total des engagements ont augmenté de 6,4 milliards et 7,3 points de pourcentage entre 2008 et 2019. Cette augmentation est à mettre sur le compte des dettes fiscales et des passifs de régularisation. La somme des positions du passif du bilan telles que présentées à la Figure 11 déduction faite des produits financiers dérivés et options sur titres des salariés constitue la mesure de l'endettement brut selon les directives internationales SFP. L'endettement brut selon les directives internationales SFP exprimé en pourcentage du PIB nominal indique le taux d'endettement du secteur de l'Etat aussi appelé quote-part des capitaux de tiers.



La quote-part des capitaux de tiers - La [Figure 12](#) montre l'évolution de la quote-part des capitaux de tiers ainsi que l'évolution des capitaux de tiers en francs. Les capitaux de tiers mesurent la dette brute du secteur de l'Etat selon les directives du FMI. Selon les chiffres provisoires de la statistique financière, le niveau de la quote-part des capitaux de tiers en 2019 devrait se situer environ 7 points de pourcentage au-dessus du taux d'endettement brut selon SF (voir [Figure 7](#)). Bien que cette différence tende à s'accroître au fil du temps et que la quote-part des capitaux tiers soit plus volatile, les deux indicateurs présentent une évolution de la dette similaire depuis 1990 (voir [Figure 7](#)). En 2018, la valeur des capitaux de tiers se montait à 282,6 milliards ou 39,3 % du PIB. En 2019, elle devrait augmenter d'environ 12,5 milliards pour s'établir à 295,2 milliards (40,6 % du PIB). Cette évolution devrait essentiellement être due à l'augmentation de la valeur de marché des titres de dettes ainsi qu'à l'augmentation des autres comptes à payer. Elle ne concerne toutefois pas tous les sous-secteurs de l'Etat. Alors que la valeur des capitaux de tiers de la Confédération et des cantons devrait augmenter substantiellement, celle des communes devrait connaître une faible augmentation et celle des assurances sociales afficher un recul. En raison de la crise sanitaire et économique, une partie de l'important déficit du secteur de l'Etat

(24,7 milliards) prévu en 2020 devra être financée par l'apport de capitaux de tiers. La valeur des capitaux de tiers devrait ainsi augmenter de 14,7 milliards. La quote-part des capitaux tiers devrait augmenter de 5,1 points de pourcentage et s'établir à 45,7 % à la fin de l'année 2020. Cette forte augmentation de la quote-part s'explique également en partie par la forte chute du PIB prévue pour l'année en court. En 2021, les capitaux de tiers du secteur de l'Etat devraient augmenter de 11,6 milliards en raison notamment d'un déficit attendu de 8,3 milliards de francs. En raison de la reprise économique et de la croissance du PIB, la quote-part des capitaux de tiers devrait légèrement reculer pour s'établir à 44,9%.

4.3 Les finances publiques suisses en comparaison internationale

La présentation de la statistique des finances publiques suisses selon les directives internationales garantit sa comparabilité avec la statistique des finances publiques d'autres Etats. La [sous-section 4.3](#) propose, pour une sélection de pays ou de groupes de pays dont la Suisse, une comparaison internationale des principaux indicateurs financiers, à savoir : les quotes-parts du déficit/de l'excédent, des capitaux de tiers, des recettes et de l'Etat. Ces indicateurs sont exprimés en pourcentage du PIB nominal.

TABLE 1 – Quotes-parts du déficit/de l'excédent et des capitaux de tiers ⁷

En % PIB	2017	2018	2019	2020	2021	En % PIB	2017	2018	2019	2020	2021
Suisse	+1.1	+1.3	+1.4	-3.7	-1.2	Suisse	41.2	39.3	40.6	45.7	44.9
UE - zone euro	-1.0	-0.5	-0.7	-9.2	-5.1	UE - zone euro	106.1	102.7	104.0	120.9	120.3
Allemagne	+1.2	+1.9	+1.4	-7.1	-3.8	Allemagne	74.1	70.3	69.3	84.3	85.3
France	-2.9	-2.3	-3.0	-10.4	-5.5	France	123.2	121.6	124.2	144.1	142.2
Italie	-2.4	-2.2	-1.6	-11.2	-6.8	Italie	153.0	148.3	156.2	181.3	176.3
Autriche	-0.8	+0.2	+0.7	-7.3	-3.2	Autriche	102.0	96.6	94.7	106.7	107.2
Belgique	-0.7	-0.8	-1.9	-8.6	-3.8	Belgique	120.6	118.5	121.6	138.2	135.3
Danemark	+1.5	+0.5	+3.7	-7.6	-3.8	Danemark	49.1	47.8	47.1	57.7	57.4
Pays-Bas	+1.3	+1.4	+1.7	-11.5	-5.9	Pays-Bas	70.7	65.7	62.1	75.8	78.6
Norvège	+5.0	+7.8	+6.4	-1.4	+1.4	Norvège	44.7	45.6	46.7	N/A	N/A
Espagne	-3.0	-2.5	-2.8	-10.3	-6.2	Espagne	115.8	114.7	117.1	139.5	137.4
Suède	+1.4	+0.8	+0.5	-8.0	-7.0	Suède	51.7	50.2	46.7	52.8	60.7
Canada	-0.1	-0.4	-0.3	-7.5	-2.6	Canada	95.2	93.8	94.5	103.7	104.8
Japon	-2.9	-2.3	-2.6	-11.6	-5.9	Japon	222.2	224.2	225.3	244.4	247.7
Royaume-Uni	-2.4	-2.2	-2.1	-12.4	-7.8	Royaume-Uni	119.9	116.6	116.1	137.7	136.2
Etats-Unis	-4.3	-6.7	-7.3	-15.0	-10.5	Etats-Unis	105.7	106.7	108.5	128.8	133.0
OCDE Ø	-2.3	-2.9	-3.3	-11.1	-7.1	OCDE Ø	110.1	108.9	109.9	126.6	128.5

7. Sources des données ; Suisse : [statistique financière](#) ; autres pays : [OECD Economic Outlook, juin 2020, "single-hit scenario"](#) ; capitaux tiers de la Norvège [OECD Data \(août 2020\)](#).

Quotes-parts du déficit et des capitaux de tiers - Le [Tableau 1](#) propose une comparaison internationale de la quote-part du déficit et de la quote-part des capitaux de tiers en pourcentage du PIB nominal. Sur la période allant de 2017 à 2019 la Suisse fait partie du groupe des pays présentant un excédent. Dans ce groupe, figurent également l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède. A l'inverse, la France, l'Italie, la Belgique, l'Espagne, le Canada, le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis présentent une quote-part déficitaire sur la même période.⁸ Il est intéressant de constater que les deux mêmes groupes de pays apparaissent si l'on considère la quote-part des capitaux de tiers. En effet, la Suisse, l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède présentent tous une quote-part des capitaux de tiers inférieure à 80% du PIB nominal sur la période 2017-2019. Les autres pays présentent tous une quote-part des capitaux de tiers supérieure à 90 %. Le [Tableau 1](#) suggère donc que les Etats ne se trouvaient pas tous dans les mêmes dispositions financières au moment d'affronter la crise économique engendrée par la pandémie de Covid-19. Or, à l'exception de la Suisse et de la Norvège, tous les Etats considérés dans le [Tableau 1](#) devraient afficher un déficit d'au moins 7 % du PIB en 2020. Avec des déficits de -3,7 % et -1,4 %, les finances publiques de la Suisse et de la Norvège devraient être relativement moins impactées par la crise. La quote-part des capitaux de tiers devrait augmenter de plus de 10 points de pourcentage dans la plupart des Etats. Cette hausse devrait atteindre 5,1 points de pourcentage pour la Suisse. Ainsi les finances publiques suisses devraient être relativement moins impactées par la crise que la plupart des autres pays industrialisés comme le suggère le [Tableau 1](#). En 2021, la reprise économique en Suisse et dans le monde devrait rester modérée et la plupart des pays (y compris la Suisse) devraient continuer à afficher un déficit. L'évolution de la quote-part des capitaux de tiers devrait être plus hétérogène. La Suisse, la zone euro et le Royaume-Uni devraient afficher un léger recul alors que la quote-part des capitaux de tiers devrait continuer à augmenter en Amérique du nord (Canada, USA) et au Japon.

8. La quote-part de l'Autriche a d'abord présenté un déficit en 2017 puis un excédent en 2018 et 2019.

TABLE 2 – Quote-part des recettes et de l'Etat⁹

En % PIB	2017	2018	2019	2020	2021	En % PIB	2017	2018	2019	2020	2021
Suisse	33.1	32.6	32.9	34.4	33.5	Suisse	32.0	31.3	31.5	38.1	34.6
UE - zone euro	46.2	46.5	46.5	45.2	45.7	UE - zone euro	47.2	47.0	47.2	52.7	49.3
Allemagne	45.7	46.4	46.8	45.5	45.9	Allemagne	44.4	44.6	45.4	51.0	47.1
France	53.6	53.6	52.8	51.7	51.9	France	56.4	55.8	55.8	60.9	58.1
Italie	46.3	46.3	47.1	46.9	47.0	Italie	48.8	48.5	48.7	55.2	50.4
Autriche	48.2	48.8	48.5	47.1	48.2	Autriche	48.9	48.6	48.0	54.1	49.8
Belgique	51.2	51.4	50.3	49.4	49.7	Belgique	51.9	52.1	51.9	58.2	55.7
Danemark	52.8	51.4	53.6	49.1	51.3	Danemark	51.2	50.9	51.1	56.1	51.5
Pays-Bas	43.7	43.5	43.8	41.0	42.5	Pays-Bas	42.4	42.1	42.2	47.2	44.6
Norvège	54.6	55.6	57.8	53.7	56.5	Norvège	49.6	48.2	49.9	52.9	52.8
Espagne	38.2	39.2	39.3	36.8	37.5	Espagne	41.2	41.7	41.9	46.3	44.2
Suède	49.7	49.6	48.7	47.3	47.3	Suède	48.3	48.8	48.3	52.7	48.9
Canada	40.4	40.7	40.8	34.8	39.5	Canada	40.6	41.0	41.2	46.7	43.3
Japon	34.2	35.0	34.8	35.1	36.3	Japon	37.3	37.4	37.6	42.1	38.3
Royaume-Uni	36.6	36.6	36.6	36.4	36.8	Royaume-Uni	39.1	38.8	38.7	44.7	42.2
Etats-Unis	30.8	29.5	30.3	26.0	30.3	Etats-Unis	35.2	35.1	36.1	41.4	38.9

Quotes-parts des recettes et de l'Etat - Le [Tableau 2](#) montre la quote-part des recettes et la quote-part de l'Etat pour une sélection de pays industrialisés. Il ressort une importante hétérogénéité des quotes-parts entre les pays. D'une part les Etats-Unis, la Suisse, le Japon, le Royaume-Uni, l'Espagne et le Canada affichent des quotes-parts relativement basses sur la période 2017 à 2019. D'autre part, des pays comme la Norvège, la France, la Belgique, le Danemark présentent des quotes-parts relativement élevées. Sur la période 2017 à 2019, la quote-part des recettes et la quote-part de l'Etat sont restées relativement stables dans tous les pays.

La crise économique et sanitaire devrait impacter les finances publiques des Etats en 2020 aussi bien au niveau des recettes que des dépenses. Malgré cela, le [Tableau 2](#) montre que l'effet sur la quote-part des recettes devrait être difficilement perceptible dans la plupart des pays. Cela s'explique par l'effet de base engendré par le fort recul du PIB sur la même période et par le fait que les recettes devraient fléchir dans la même proportion que le PIB nominal dans la plupart des pays. Il est toutefois intéressant de constater le recul relativement important de la quote-part des recettes de la Norvège, du Danemark, du Canada et des Etats-unis. Ce recul s'explique par la forte proportion de revenus issus de la production de matières premières, en particulier le gaz et le pétrole dans le budget de ces pays. En raison de la crise, les prix de ces matières premières et les recettes qui en dépendent ont reculé plus fortement que le PIB nominal. Pour autant qu'aucun Etat ne décide ou ne soit contraint de décider des hausses d'impôt, la quote-part des recettes devrait rester stable en 2021 dans la plupart des pays.

9. Sources des données ; Suisse : [statistique financière](#) ; autres pays : [IMF Fiscal Monitor, April 2020](#).

L'évolution de la quote-part de l'Etat devrait être très différente de l'évolution de la quote-part des recettes comme le montre le [Tableau 2](#). Les mesures visant à enrayer la crise économique liée à la pandémie de Covid-19 devrait provoquer une forte augmentation des dépenses dans tous les pays (y compris la Suisse). La forte chute du PIB devrait par ailleurs amplifier la hausse de la quote-part de l'Etat. Avec une hausse de 6,6 points de pourcentage, l'augmentation de la quote-part de l'Etat en Suisse en 2020 de 31,5% à 38,1% devrait être relativement similaire à celle des autres pays considérés. Dans la mesure où la plupart des mesures de soutien financées par les Etats pour faire face à la crise ne devrait pas être prolongée en 2021, la quote-part de l'Etat devrait reculer à nouveau dans tous les pays. En Suisse, elle devrait s'établir à 34,6 % soit 3,1 points de pourcentage au-dessus de son niveau d'avant crise. La quote-part de l'Etat en Suisse devrait rester en dessous du niveau observé dans les autres pays considérés.¹⁰

10. Il est important de noter que les cotisations aux assurances-maladie, aux assurances-accident et aux caisses de pensions ne sont pas prises en compte dans la quote-part de l'Etat, ces entreprises n'étant pas des administrations publiques. Ceci peut fausser, dans une certaine mesure, la comparaison avec d'autres Etats.

5 Annexe

Aussi bien le rapport succinct sur l'évolution des finances publiques que le rapport annuel contenaient un certain nombre d'annexes à des fins méthodologiques ou terminologiques. Pour des raisons de concision de la présente publication, ces annexes sont désormais placées séparément sur notre site internet. Les annexes concernées sont les suivantes :

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