

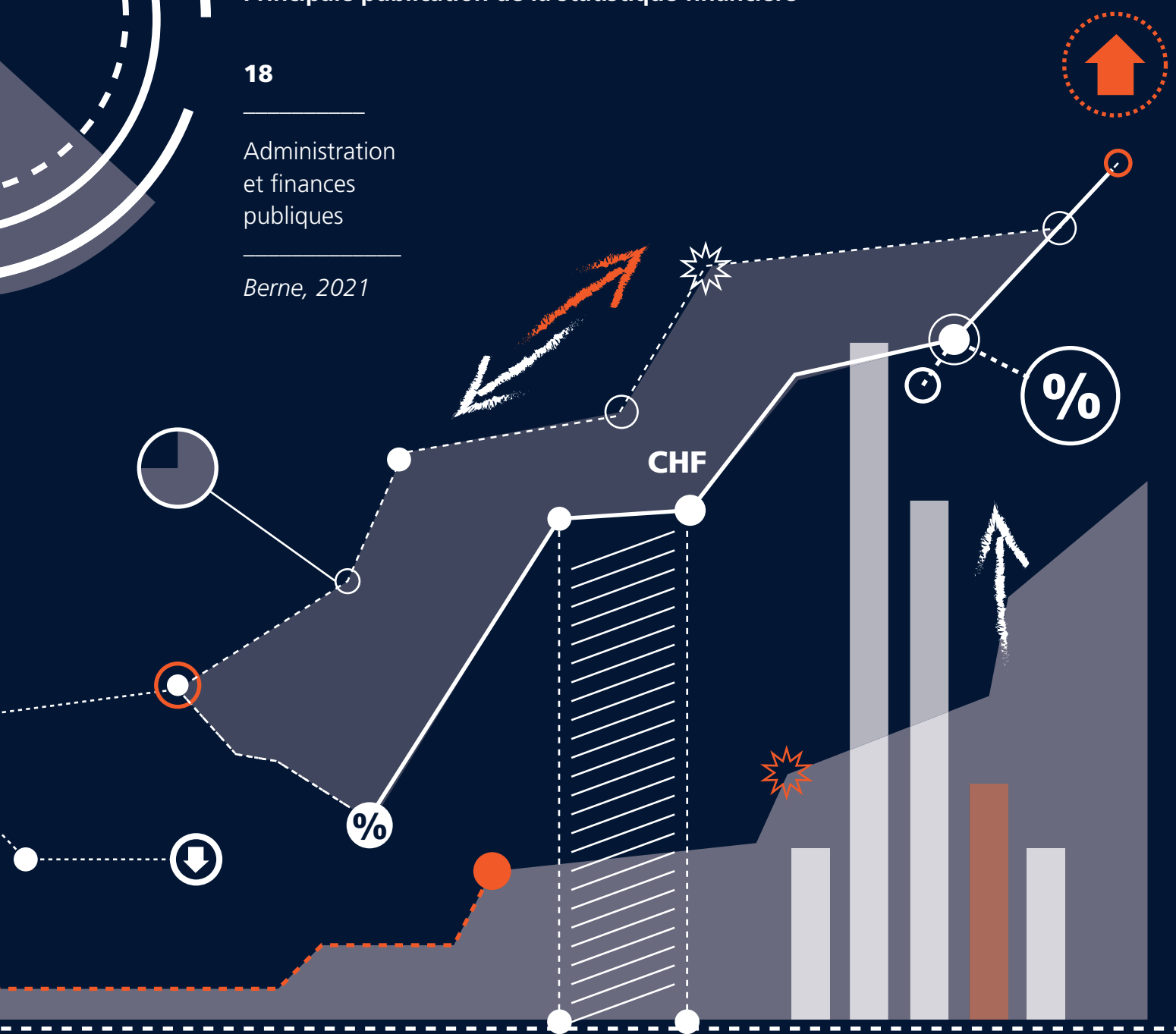
Finances publiques suisses 2019–2022

Principale publication de la statistique financière

18

Administration
et finances
publiques

Berne, 2021



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF
Administration fédérale des finances AFF

Éditeur: Administration fédérale des finances
Renseignements: finstat@efv.admin.ch, tél. 058 462 15 44
Rédaction: Administration fédérale des finances, AFF
Contenu: Section Statistique financière, AFF
Série: Statistique de la Suisse
Domaine: 18 Administration et finances publiques
Langue du texte original: Allemand
Traduction: Section des services linguistiques du DFF
Mise en page: Section Statistique financière, AFF
Date de publication: 29 octobre 2021
En ligne: <https://www.efv.admin.ch>
Copyright: AFF, Berne
La reproduction est autorisée, sauf à des fins commerciales,
si la source est mentionnée
Distribution: www.publicationsfederales.admin.ch, No d'art. 601.100.F

Table des matières

1	L'essentiel en bref	1
2	Introduction	3
3	Les finances publiques suisses selon les directives nationales (SF)	4
3.1	Solde de financement, recettes et dépenses	4
3.2	Bilan et endettement	9
4	Les finances publiques suisses selon les directives internationales (SFP)	13
4.1	Solde de financement, recettes et dépenses	13
4.2	Bilan et endettement	15
4.3	Les finances publiques suisses en comparaison internationale	18
5	Annexes	22

1 L'essentiel en bref

Exercice 2021 - En raison de la persistance de la pandémie, la Confédération et les cantons ont encore pris pour 2021 des mesures d'envergure pour atténuer les conséquences économiques de la crise, notamment les mesures pour les cas de rigueur. Les mesures devraient avoisiner les 18 milliards de francs sur l'ensemble du secteur des administrations publiques (2020: 17 milliards). Eu égard à la baisse simultanée des recettes fiscales pour les cantons et les communes, la charge grevant les finances publiques demeure très élevée. Il est ainsi probable que le déficit cumulé des administrations publiques atteindra 2,3 % du PIB et qu'il sera couvert en grande partie par des capitaux de tiers. Aussi la Statistique financière prévoit-elle pour 2021 une hausse des capitaux de tiers de 12,5 milliards, soit un total de 311,6 milliards de francs.

Les assouplissements des restrictions liées au coronavirus du printemps 2021 ont favorisé le redémarrage de l'économie nationale. La reprise économique devrait se confirmer également au cours de l'année. Le groupe d'experts chargé d'établir des prévisions conjoncturelles pour le compte de la Confédération (état en septembre 2021) s'attend ainsi à voir les entreprises augmenter leurs investissements et engager davantage de personnel. En conséquence, la réduction des horaires de travail pourrait progressivement être levée et le chômage réduit. C'est pourquoi la Statistique financière prévoit un recul des dépenses dans le secteur des assurances sociales, qui jouent un rôle de stabilisateurs conjoncturels automatiques pour l'économie. La nette amélioration de la performance économique devrait entraîner une baisse de 36,5 % du PIB en 2020 à 35,2 % en 2021 de la quote-part de l'État.

Exercice 2022 - Grâce à la reprise économique qui se poursuit, les finances publiques devraient retrouver leur niveau normal en 2022. La Confédération, les cantons et les assurances sociales devraient de nouveau enregistrer des résultats légèrement positifs, et l'ensemble du secteur des administrations publiques, présenter un excédent de 0,2 % du PIB. En 2022, les dépenses que l'État devra engager pour endiguer la pandémie atteindront probablement 2,7 milliard de francs (environ 96 % de ce montant étant à la charge de la Confédération).

Selon les prévisions conjoncturelles, l'emploi devrait sensiblement reprendre et le taux de chômage en moyenne annuelle baisser à 2,7 %. Pour cette raison, la Statistique financière table sur une nouvelle diminution des dépenses des assurances sociales. La quote-part de l'État indiquera probablement en 2022 un recul à 32,2 % du PIB, dépassant ainsi de 0,6 point de pourcentage son niveau d'avant la crise. Par rapport à d'autres pays de l'OCDE, la quote-part de l'État suisse se maintiendra à un faible niveau ces prochaines années également (cf. tableau 2).

Risques - Les plus gros risques pesant sur les finances publiques tiennent à l'évolution de la pandémie. L'apparition de nouveaux variants du coronavirus, qui ont des caractéristiques différentes, contre lesquels les vaccins seraient inefficaces, représente toujours un risque sérieux pour la société et l'économie. De nouvelles mesures de restriction feraient reculer, voir chuter, la croissance économique et réduiraient les recettes fiscales. Les mesures de soutien provoqueraient une hausse des dépenses, notamment dans les secteurs de la sécurité sociale, de l'économie publique et de la santé. La révision AVS 21, dont les consultations politiques quant à sa conception sont encore en cours, présente un risque à moyen terme pour les finances publiques. De plus, l'harmonisation globale de la réforme fiscale des entreprises prévue par l'OCDE comporte des risques dont les conséquences demeurent incertaines pour le moment. D'une part, il peut en résulter une augmentation des recettes liée à des taux d'impôt plus élevés, mais en parallèle

les mesures de compensation pourraient entraîner une croissance des dépenses ou une diminution des impôts. D'autre part, le départ de grands groupes internationaux pourrait peser sur les finances publiques en raison de la perte de recettes fiscales. On pourra se faire une idée plus claire de la situation lorsque les détails de l'application de la réforme en Suisse seront définis.

2 Introduction

Le présent document, intitulé «Finances publiques suisses», constitue la principale publication de la section Statistique financière de l'Administration fédérale des finances. Elle paraît en règle générale une fois par année, au mois d'octobre, et n'est disponible que sous forme électronique. La contribution de la section Statistique financière à l'[Annuaire statistique de la Suisse](#) continue pour sa part d'être imprimée.

Compte tenu du grand nombre de tableaux concernant la statistique financière qui peuvent être téléchargés sur le [site Internet de l'AFF](#), le présent document privilégie la présentation visuelle des données. En cliquant sur l'icône figurant en haut à droite de chaque graphique, il est possible de télécharger les données correspondantes au format excel.

La présente publication traite prioritairement de l'évolution des finances du secteur des administrations publiques dans sa globalité. Les principales évolutions aux niveaux des sous-secteurs (Confédération, cantons, communes et assurances sociales) sont présentées dans certains graphiques et abordées dans le texte.

En comparaison du rapport succinct, qui a paru à la fin août 2021, la publication principale présente l'évolution et la structure des recettes et des dépenses par nature, la structure et l'évolution des dépenses par fonction ainsi que la structure et l'évolution du bilan. Elle propose également une comparaison internationale des principaux indicateurs des finances publiques.

La présente édition présente les chiffres définitifs de la statistique financière des administrations publiques pour l'année 2019 selon les normes statistiques [nationales](#) et [internationales](#). Elle propose également les premiers résultats provisoires pour l'année 2020 ainsi que des estimations et prévisions des principaux agrégats financiers pour les années 2021 et 2022. Pour certains agrégats, des prévisions jusqu'à 2025 sont disponibles sur le site Internet de l'AFF.

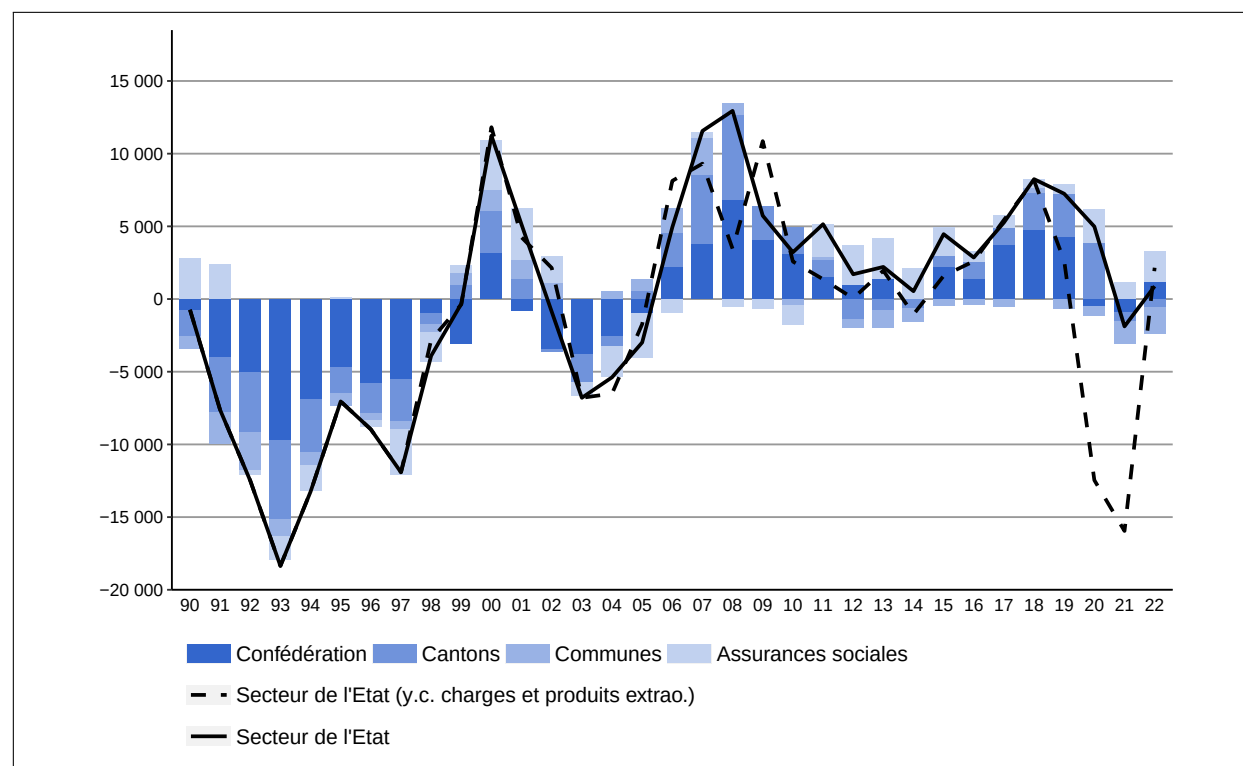
3 Les finances publiques suisses selon les directives nationales (SF)

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. Ce chapitre présente les principaux agrégats financiers (solde, recettes, dépenses, bilan et endettement) pour le secteur des administrations publiques et selon les directives nationales.

3.1 Solde de financement, recettes et dépenses

Résultat du compte de financement - La figure 1 montre l'évolution du solde de financement du secteur des administrations publiques sur la période 1990 à 2022. La courbe noire et les barres bleues présentent l'évolution du solde de financement ordinaire, c'est-à-dire la différence entre les recettes ordinaires et les dépenses ordinaires, pour le secteur des administrations publiques et les sous-secteurs (Confédération, cantons, communes et assurances sociales). La ligne noire traitillée illustre le développement du solde de financement, qui inclut également les recettes et les dépenses extraordinaires. Le solde de financement donne ainsi le résultat total du compte de financement des administrations publiques.

Figure 1: Solde de financement 1990-2022 (mio CHF)



Entre 2014 et 2018, autant le solde de financement ordinaire de l'État que le solde comprenant les recettes et les dépenses extraordinaires se sont tendancielllement améliorés. Le compte de financement des administrations publiques a également bouclé l'exercice 2019 avec un excédent de 2,6 milliards, soit un résultat quand même inférieur de 5,5 milliards de francs par rapport à l'année précédente. Sans la contribution exceptionnelle visant à recapitaliser la caisse de prévoyance de l'État de Genève (env. 5 milliards), le résultat aurait été encore plus confortable.

Exercices 2020 et 2021 - Les deux années suivantes (2020 et 2021), la pandémie de COVID-19 a causé le plus fort repli économique depuis des décennies et laissé des traces profondes dans les finances publiques. En 2020, la nette hausse des dépenses supportées par les sous-secteurs Confédération et assurances sociales ainsi que les importantes pertes fiscales enregistrées par la Confédération (notamment au niveau de l'impôt anticipé) ont fait croître le déficit dans le compte de financement de l'ensemble du secteur des administrations publiques (- 12,5 milliards).

Eu égard à la baisse des recettes fiscales pour les cantons et les communes, la charge grevant les finances publiques demeure très élevée en 2021. Pour les administrations publiques, il pourrait en résulter un déficit de 16 milliards de francs, dont la majeure partie est couverte, comme en 2020, par des engagements à court terme envers des intermédiaires financiers et par des emprunts. La Statistique financière prévoit ainsi une augmentation de la dette brute de quelque 11 milliards, pour un total de 237 milliards de francs.

Les dépenses supplémentaires de 2020 et 2021 proviennent des diverses mesures budgétaires prises pour endiguer la pandémie de COVID-19, notamment en vue d'amortir les conséquences économiques. Il s'agit par exemple de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (2020: 10,8 milliards; 2021: 5 milliards), de l'allocation pour perte de gain (2020: 2,2 milliards; 2021: 2,2 milliards) et des mesures de la Confédération et des cantons pour les cas de rigueur (2021: 4,8 milliards).¹ Toutes administrations publiques confondues, ces dépenses s'élèvent à 16,9 milliards de francs en 2020 et à 17,6 milliards de francs en 2021, assumées par le sous-secteur Confédération à hauteur environ de 84 % en 2020 et 94 % en 2021. Les stabilisateurs conjoncturels automatiques (impôts et assurance-chômage) de même que les importantes mesures engagées devraient permettre à bon nombre d'acteurs économiques de surmonter la crise relativement sans dommage, même si certaines branches sont plus durement touchées.

L'assouplissement des restrictions liées au coronavirus du printemps 2021 a favorisé le redémarrage de l'économie nationale. La reprise économique devrait se confirmer également au cours de l'année. Le groupe d'experts chargé d'établir des prévisions conjoncturelles pour le compte de la Confédération (état en septembre 2021) s'attend ainsi à voir les entreprises augmenter leurs investissements et engager davantage de personnel. En conséquence, la réduction des horaires de travail pourrait progressivement être levée et le chômage réduit. C'est pourquoi la Statistique financière prévoit un recul des dépenses dans le secteur des assurances sociales. Les dépenses des administrations publiques, en revanche, pourraient continuer de croître en raison de la hausse des dépenses dans les sous-secteurs Confédération, cantons et communes.

Exercice 2022 - Grâce à la reprise économique qui se poursuit, les finances publiques devraient retrouver leur niveau normal en 2022. Les sous-secteur Confédération, cantons et assurances sociales boucleront probablement le compte de financement avec un excédent. Pour des dépenses à hauteur de 240 mil-

¹ Estimations de la Statistique financière fondées sur les aides pour les cas de rigueur accordées jusqu'à présent (état au 12 octobre 2021)

liards, le solde de financement de l'ensemble du secteur des administrations publiques devrait atteindre un excédent de 2,2 milliards de francs. Si l'on exclut les transactions extraordinaires, cet excédent se réduit dans le budget ordinaire à 0,9 milliards de francs.

En 2022, les dépenses extraordinaires que l'État devra engager pour endiguer la pandémie atteindront probablement 2,7 milliard de francs (environ 96 % de ce montant étant à la charge de la Confédération). Elles serviront principalement à financer des tests de dépistage, des pertes sur cautionnement et des vaccins, ainsi qu'à soutenir les branches du secteur événementiel et du tourisme. L'État enregistre des dépenses extraordinaires de quelque 2,9 milliards et des recettes extraordinaires de 4,2 milliards de francs. Au niveau de la Confédération, les distributions additionnelles de la Banque nationale suisse (BNS) à hauteur de 1,3 milliard de francs sont comptabilisées au titre de recettes extraordinaires depuis 2021. Ce montant n'est pas disponible pour assurer des dépenses supplémentaires, mais il sert à couvrir les dettes liées à la pandémie.

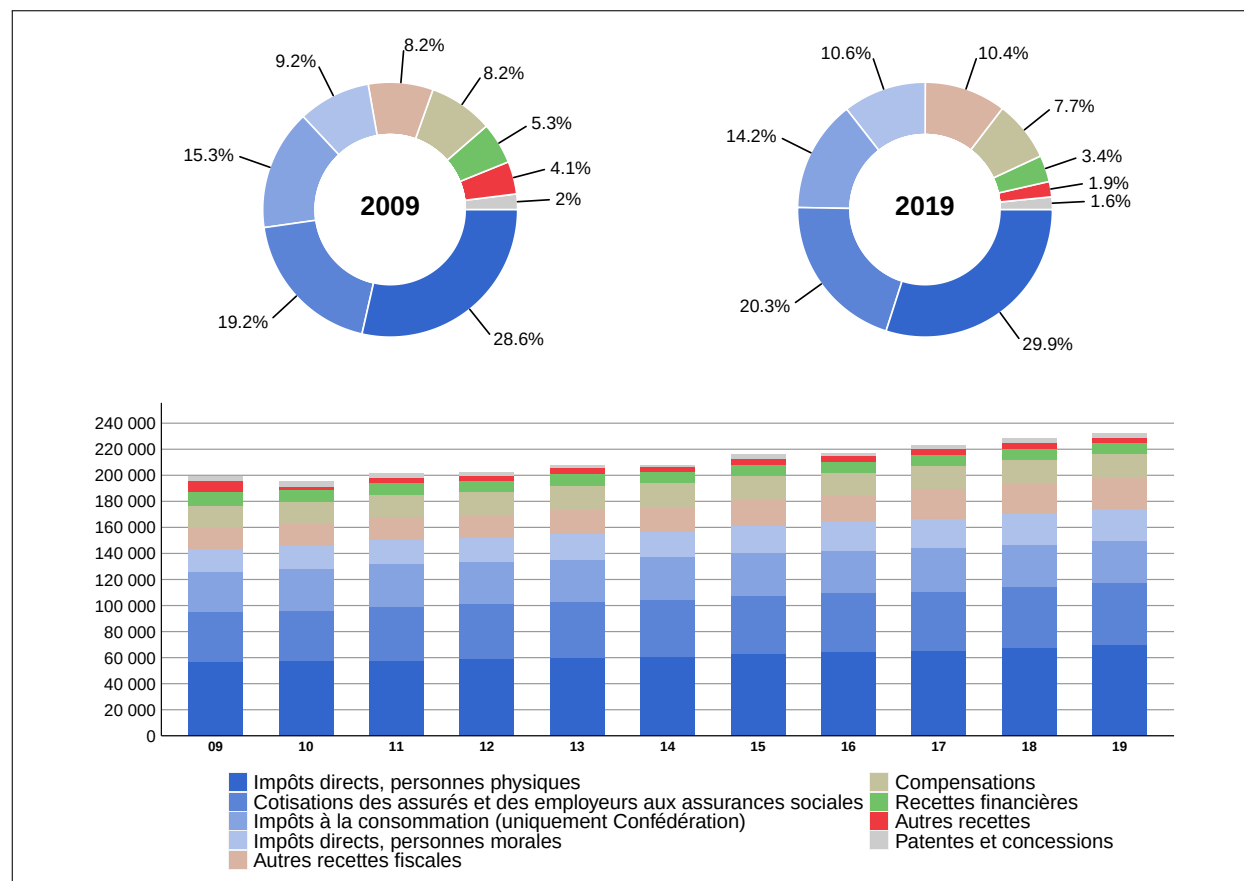
Selon les estimations actuelles, le sous-secteur Confédération devrait enregistrer un recul de la dette pour les années 2022 à 2025 en raison des excédents de financement attendus. Ainsi, la dette brute de la Confédération devrait diminuer de 0,7 milliard en 2022 pour s'établir à 108,8 milliards de francs. En revanche, la dette brute des cantons et des communes aurait tendance à croître encore. Globalement, le secteur des administrations publiques pourrait ainsi présenter fin 2022 quelque 240 milliards de francs de dette brute. Un tel niveau n'a plu été atteint depuis les années 2002 à 2005 (cf. figure 7).

Risques - Les plus gros risques pesant sur les finances publiques tiennent à l'évolution de la pandémie. L'apparition de nouveaux variants du coronavirus, qui ont des caractéristiques différentes, contre lesquels les vaccins seraient inefficaces, représente toujours un risque sérieux pour la société et l'économie. De nouvelles mesures de restriction feraient reculer, voir chuter, la croissance économique et réduiraient les recettes fiscales. Les mesures de soutien provoqueraient une hausse des dépenses, notamment dans les secteurs de la sécurité sociale, de l'économie publique et de la santé. La révision AVS 21, dont les consultations politiques quant à sa conception sont encore en cours, présente un risque à moyen terme pour les finances publiques. De plus, l'harmonisation globale de la réforme fiscale des entreprises prévue par l'OCDE comporte des risques dont les conséquences demeurent incertaines pour le moment. D'une part, il peut en résulter une augmentation des recettes liée à des taux d'impôt plus élevés, mais en parallèle les mesures de compensation pourraient entraîner une croissance des dépenses ou une diminution des impôts. D'autre part, le départ de grands groupes internationaux pourrait peser sur les finances publiques en raison de la perte de recettes fiscales. On pourra se faire une idée plus claire de la situation lorsque les détails de l'application de la réforme en Suisse seront définis.

Recettes par nature - Les chiffres définitifs de la statistique financière pour l'année 2019 offrent un éclairage sur la structure des recettes et des dépenses du secteur des administrations publiques. La figure 2 présente l'évolution et la structure des recettes de ce secteur selon la classification par nature du MCH2. Depuis 2009, les recettes de l'État ont augmenté de 33,3 milliards de francs, soit une croissance de 16,7 %. Comme le montre la figure 2, la structure de financement du secteur des administrations publiques est restée très stable sur la période de 2009 à 2019. Avec une part d'environ 85,4 % du total des recettes en 2019, les impôts constituent la principale source de financement de l'État. Sur un total de recettes de 232,4 milliards de francs, environ 198 milliards provenaient des différents types d'impôts. Les recettes issues des impôts directs sur les personnes physiques se montaient en 2019 à 69,6 milliards, soit pratiquement 30 % du total. En deuxième position figurent les cotisations des assurés et des employeurs aux assurances

sociales, lesquelles ont généré en 2019 des recettes d'un montant de 47,2 milliards de francs, soit 20,3 % du total des recettes. Ces deux catégories représentent depuis 2010 pratiquement la moitié des recettes du secteur des administrations publiques. Cette situation devrait persister ces prochaines années.

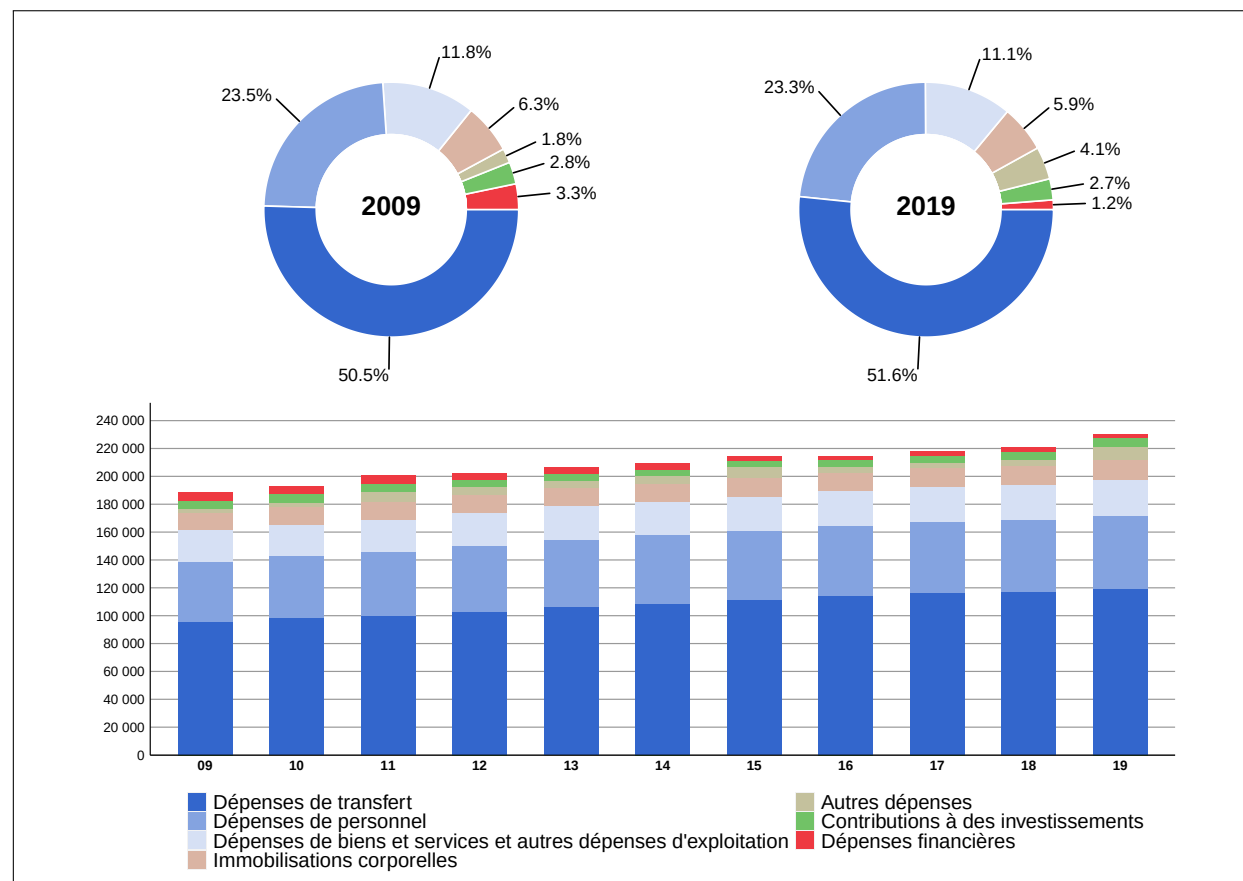
Figure 2: Recettes par nature (mio CHF et proportion du total)



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 ordinaires dans le total est passée de 50,5 % en 2009 à 51,6 % en 2019. Cela correspond à une augmentation de 23,6 milliards de francs sur une période de dix ans. À l'inverse, la part des dépenses financières dans le total a reculé entre 2009 et 2019, passant de 3,3 % à 1,2 %. Ce recul correspond à un montant de 3,3 milliards sur une période de dix ans, et s'explique par la baisse constante des taux d'intérêts et la réduction de la dette opérée sur cette période. Enfin, les parts des dépenses de personnel et de biens et services dans le total des dépenses sont restées très stables depuis 2009, comment l'illustre la figure 3. Ces chiffres tendent à montrer qu'une partie des ressources libérées par le recul des dépenses financières ainsi que d'autres catégories de dépenses du secteur des administrations publiques a essentiellement été redistribuée aux autres secteurs de l'économie (entreprises, ménages) via les dépenses de transfert. Les données et informations disponibles au moment de la rédaction du présent rapport suggèrent que la part des transferts dans le total des dépenses du secteur des administrations publiques continuera d'augmenter.

entre 2009 et 2022. 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.

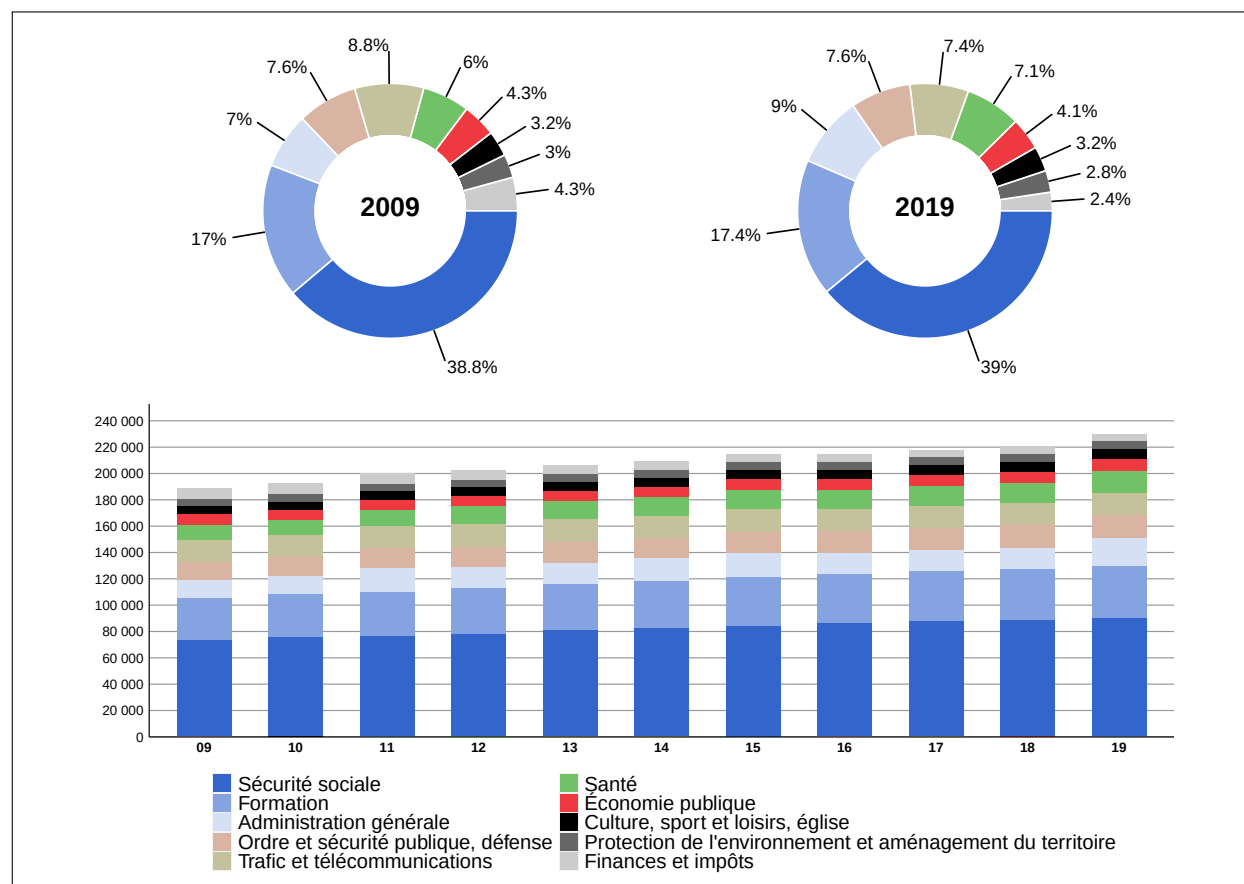
Figure 3: Dépenses par nature (mio CHF et proportion du total)



La figure 4 présente l'évolution et la structure des dépenses du secteur des administrations publiques selon la classification fonctionnelle du MCH2. Les dépenses totales se montaient à 229,8 milliards en 2019, soit une augmentation de 41,5 milliards de francs depuis 2009 (+ 22 %). Les deux secteurs de la sécurité sociale et de la formation concentrent plus de 50 % des dépenses des administrations publiques. Les dépenses des administrations publiques au titre de la sécurité sociale se montaient à 89,7 milliards de francs en 2019, soit 39 % du total des dépenses. Ces dépenses ont augmenté de 16,6 milliards de francs depuis 2009, une augmentation essentiellement due à la croissance des dépenses liées à l'assurance vieillesse et survivants, qui ont enregistré une hausse 10,2 milliards depuis 2009, pour atteindre 49,4 milliards de francs. De même, les dépenses dans les domaines de l'aide sociale et de l'asile marquent une hausse de 2,7 milliards de francs depuis 2009. Les dépenses des deux groupes «Invalidité» et «Maladie et accident» cumulent une progression de 3 milliards de francs. La part de la sécurité sociale dans le total des dépenses pourrait considérablement augmenter en 2020 et 2021, notamment en raison de la crise économique et sanitaire mais aussi de l'application de la RFFA (financement additionnel en faveur de l'AVS dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises). La formation représente le deuxième poste de dépenses le plus important selon la classification fonctionnelle. En 2019, les dépenses des administrations publiques au titre

de la formation s'élevaient à quelque 40 milliards de francs, soit 17,4 % du total des dépenses. Depuis 2009, les dépenses de formation ont crû de 8 milliards de francs. Les plus fortes hausses sont signalées dans les domaines de la scolarité obligatoire (+ 3,7 milliards), des hautes écoles (+ 1,9 mia) et de la recherche (+ 1,5 mia).

Figure 4: Dépenses par fonction (mio CHF et proportion du total)



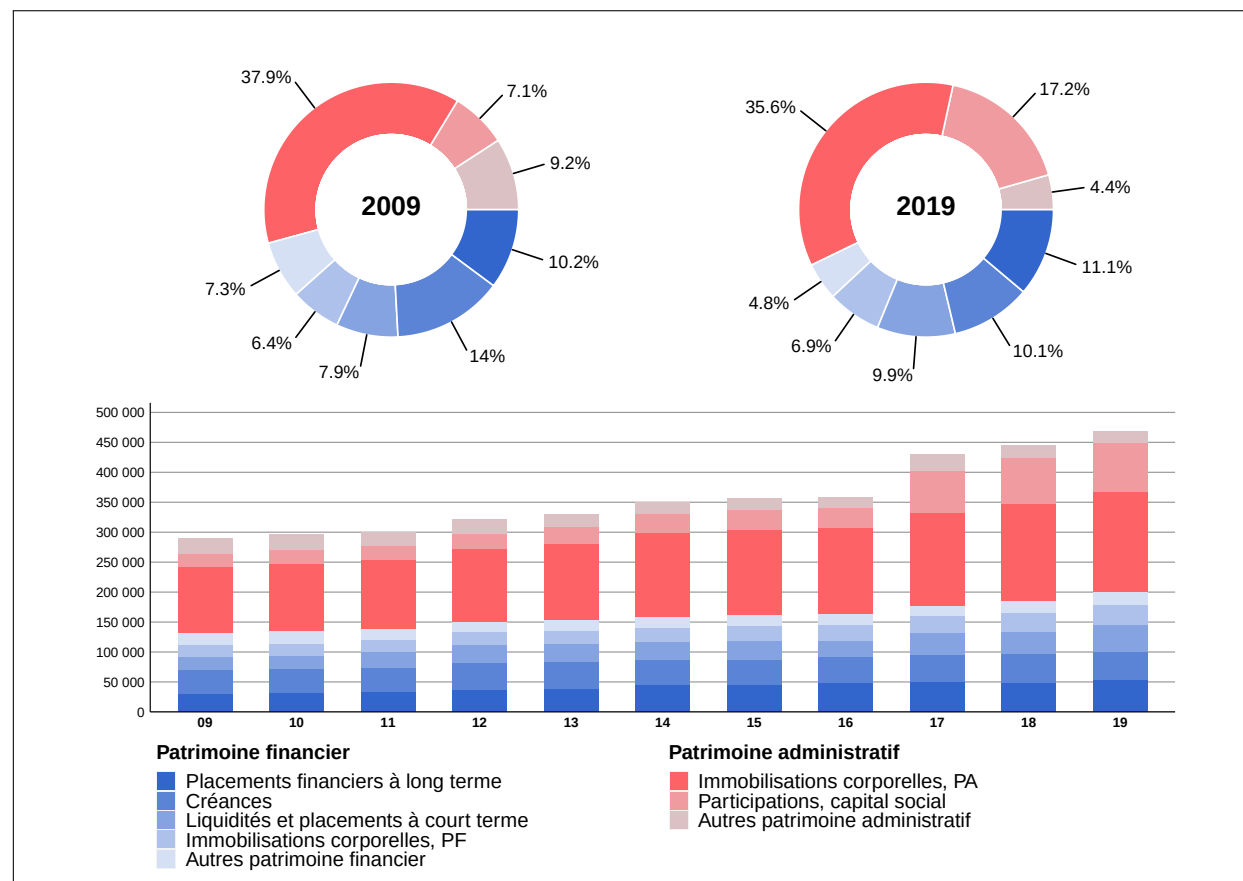
3.2 Bilan et endettement

La [sous-section consacrée au bilan et à l'endettement](#) s'intéresse à l'évolution et à la structure du bilan du secteur des administrations publiques depuis 2009. Elle présente également l'évolution de la dette brute sur la même période.

Actifs - À la fin de 2019, la somme de l'actif du bilan des administrations publiques se montait à 469,1 milliards de francs, en hausse de 23,5 milliards (5,3 %) par rapport à la fin de l'exercice 2018. En dix ans, le total du bilan a connu une augmentation de 179,3 milliards de francs. Cette forte hausse tient en bonne partie aux réévaluations d'actifs par les cantons et les communes lors du passage au nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2). La valeur des immobilisations corporelles s'est accrue à elle seule de 56,9 milliards de francs depuis fin 2009 et représentait 35,6 % du total du bilan en 2019. Le montant au titre des participations et fonds propres a connu également une forte croissance, avec une hausse de 60 milliards de francs par rapport à 2009. Leur part du total des actifs est ainsi passée de 7,1 % en 2009 à 17,2 % en 2019.

S'agissant du patrimoine financier, le niveau des liquidités et des placements à court terme a augmenté de 23,7 milliards de francs par rapport à 2009. Les placements financiers à long terme dessinent également une courbe nettement ascendante depuis 2009 (+ 22,9 milliards).

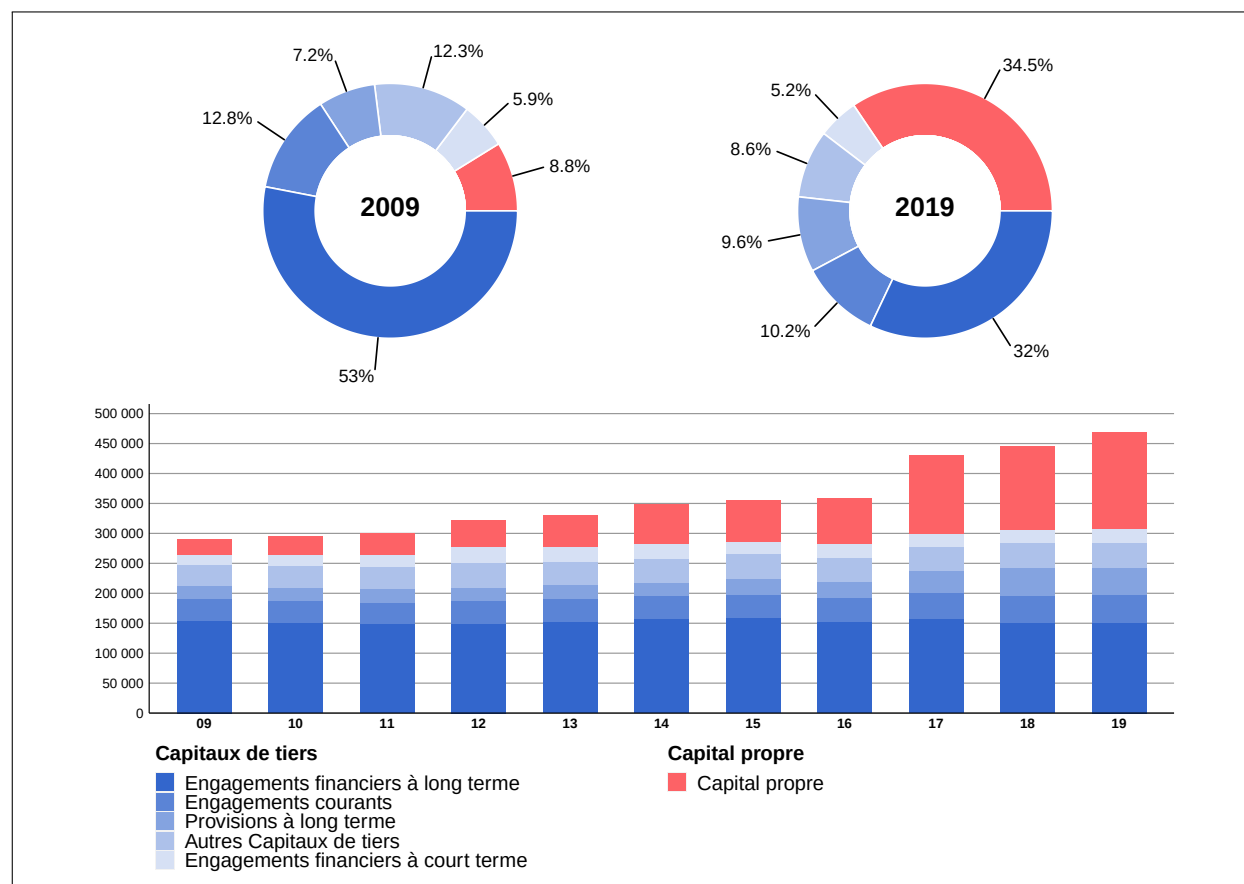
Figure 5: Actifs selon SF (mio CHF et proportion du total)



Passifs - Selon les chiffres définitifs de la statistique financière, le total des capitaux de tiers du secteur des administrations publiques se montait à 307,5 milliards de francs à la fin de l'année 2019. Ce montant signifie une hausse de 1,2 milliard (+ 0,4 %) par rapport à l'exercice précédent et de 43,2 milliards de francs (+ 16,3 %) sur dix ans. Cette évolution tient en premier lieu à l'augmentation des provisions à long terme qui ont augmenté de 23,9 milliards de francs depuis fin 2009 (+ 113,8 %). 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. Les engagements courants ainsi que les comptes de régularisation ont également fortement crû sur une période de dix ans, respectivement de 10,7 et de 8,4 milliards de francs. À l'inverse, les engagements financiers à long terme ont reculé de 3,4 milliards de francs par rapport à 2009. Cette baisse résulte essentiellement de la réduction des engagements financiers à long terme de la Confédération (- 21,3 milliards) et d'une augmentation simultanée de ces engagements aux niveaux cantonal et communal (respectivement + 14 milliards et + 4 milliards). Enfin, la forte augmentation du capital propre du secteur des administrations publiques dans son ensemble est attribuable aux bons résultats, ainsi qu'aux ajustements liés au passage à MCH2. Le capital propre a augmenté de 136,1 milliards de francs par rapport à 2009.

L'évolution des différents postes au passif est représentée sur la figure 6. La part des engagements financiers à long terme s'est réduite de 21 points de pourcentage depuis 2009 pour s'établir à 32 % du total. C'est pourquoi la part du capital propre a quant à elle augmenté de 25,6 points de pourcentage pour atteindre 34,5 % durant la même période.

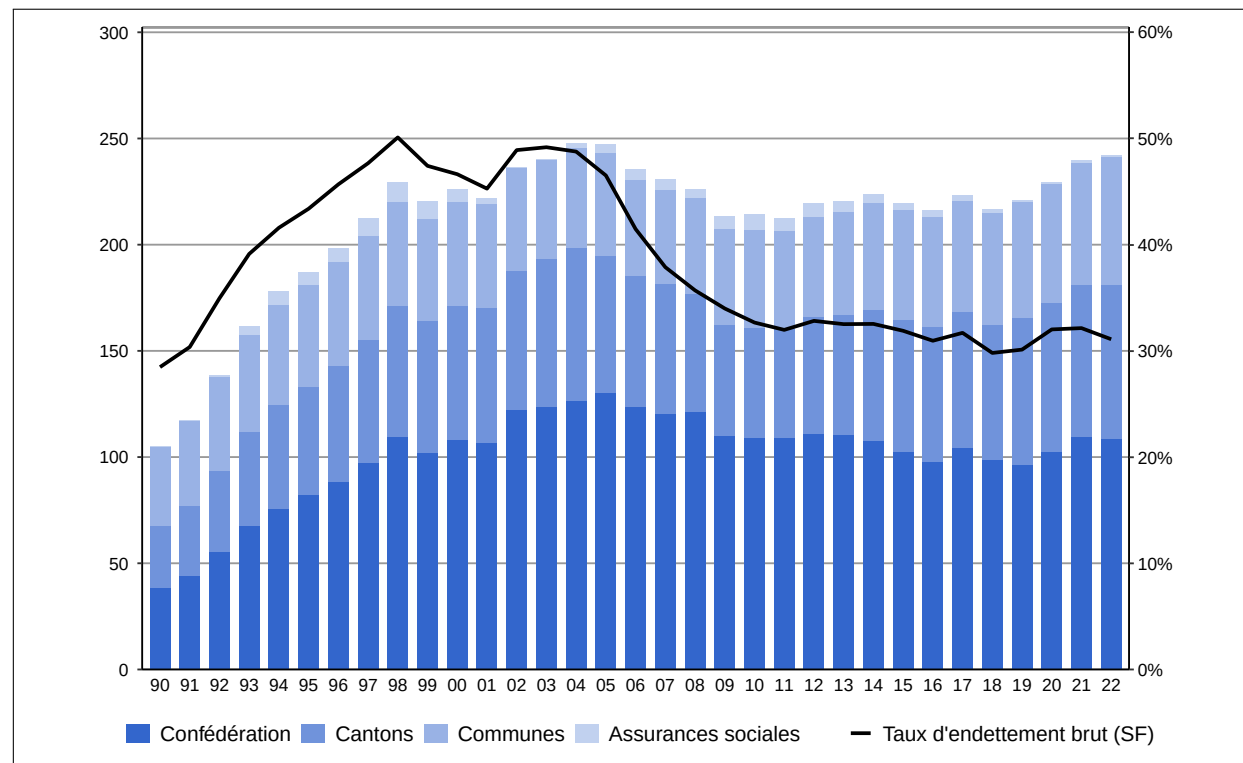
Figure 6: Passifs selon SF (mio CHF et proportion du total)



Dette brute - La somme des engagements courants, des engagements financiers à court et à long termes de laquelle sont retranchés la valeur au bilan des instruments dérivés à court et long termes 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). La figure 7 illustre l'évolution de la dette brute depuis 1990 en terme nominal pour le secteur des administrations publiques et pour les quatre sous-secteurs (barres bleues), ainsi que l'évolution de la dette brute en pourcentage du PIB nominal pour le secteur des administrations publiques (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. À partir de 2004, la dette brute nominale et en pourcentage du PIB a commencé à diminuer notamment grâce à une conjoncture économique favorable ainsi qu'à l'introduction du frein à l'endettement à la Confédération et des règles budgétaires dans les cantons et les communes. Cette tendance s'est poursuivie jusqu'en 2011 puis s'est nettement ralentie. Entre 2012 et 2019, la dette brute nominale s'est stabilisée à un niveau compris entre 213 et 220 milliards de francs. Selon les estimations actuelles, la dette brute du secteur des administrations publiques augmentera de 11,1 milliards pour atteindre 237,2 milliards en 2021. Le

besoin de financement des mesures importantes prises pour maîtriser les conséquences de la pandémie de coronavirus sera couvert avant tout par des engagements envers des intermédiaires financiers et par des prêts dont la courte échéance présente l'avantage de fournir une certaine souplesse. En 2022, on s'attend à une légère hausse de la dette brute pour le secteur des administrations publiques, en particulier pour le sous-secteur Communes. À la Confédération et dans les assurances sociales en revanche, on pourrait s'attendre à un solde de financement légèrement positif et à une réduction de la dette.

Figure 7: Dette brute selon SF (mia CHF) (échelle gauche) et en % du PIB en valeur nominale (échelle droite)



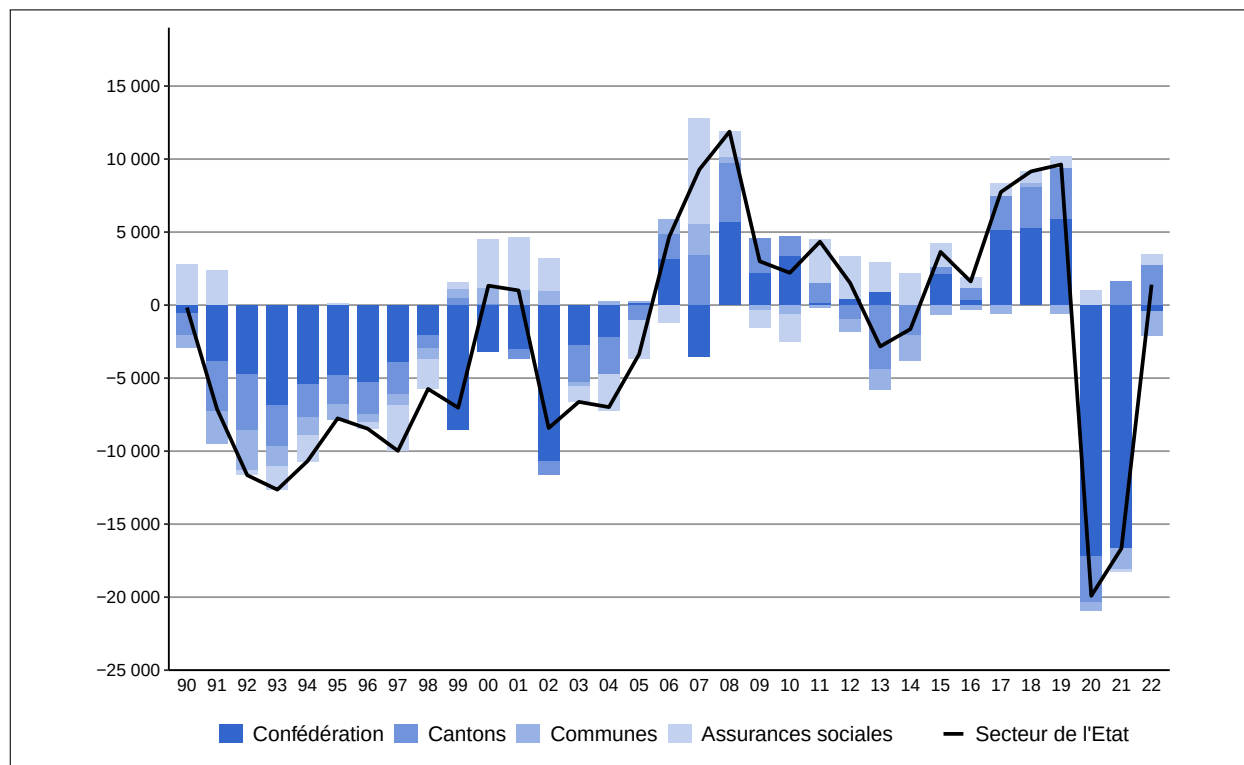
4 Les finances publiques suisses selon les directives internationales (SFP)

Dans un souci de comparabilité au niveau international, les finances des administrations publiques sont également publiées selon les lignes directrices du FMI. La [section concernant les directives internationales](#) présente les principaux agrégats financiers (solde de financement, recettes, dépenses, bilan et endettement) pour le secteur des administrations publiques conformément aux directives internationales. Cette section contient aussi une [comparaison internationale des principaux indicateurs financiers](#).

4.1 Solde de financement, recettes et dépenses

Solde de financement - La figure 8 présente le solde du compte de financement pour la période de 1990 à 2022 selon les directives du Fonds monétaire international (FMI). La courbe noire ainsi que les barres bleues illustrent 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 des administrations publiques ainsi que pour les sous-secteurs (Confédération, cantons, communes et assurances sociales). Depuis 1990, le solde de financement selon la méthodologie SFP a évolué de manière très similaire au solde selon la méthodologie FS (voir ligne traitillée de la figure @ref(1 fig:Abb1)).

Figure 8: Solde de financement (en mio CHF)



La différence majeure en 2020 tient au prélèvement de 1,9 milliard de francs sur les provisions au titre de l'impôt anticipé, qui figurent en tant que recettes dans le modèle FS mais pas dans le modèle SFP. En conséquence, les recettes sont plus basses et le déficit plus élevé dans le modèle SFP. Il convient de noter que le modèle SFP ne prend en principe pas en considération les provisions et les transactions qui les concernent.² En raison des procédés identiques, les explications et les commentaires fournis à la [sous-section sur le solde de financement, les recettes et les dépenses](#) valent également pour le modèle SFP.

Recettes et dépenses - L'intégration du secteur des administrations publiques dans les comptes nationaux (CN) figure au nombre des objectifs des directives internationales du FMI. Il s'agit ainsi de garantir la compatibilité des indicateurs financiers selon les directives SFP avec les indicateurs des CN. Ces indicateurs permettent de mesurer le poids du secteur des administrations publiques dans l'économie.

Quote-part des recettes et quote-part fiscale - La quote-part des recettes et la quote-part fiscale 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 des administrations publiques 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. Après les deux pics intermédiaires de 2000 et 2002 (à 27 %), elle s'est stabilisée entre 2003 et 2014 autour de 26 % du PIB. Dès 2015, elle repart à la hausse pour atteindre, respectivement, 27,3 % et 27,4 % du PIB en 2017 et 2019; en 2018, la quote-part fiscale a perdu 0,5 point de pourcentage. En raison de la crise sanitaire et économique liée à la pandémie de COVID-19, la quote-part fiscale a augmenté de 0,4 point de pourcentage à 27,7 % en 2020 pour atteindre son point le plus élevé depuis 1990. Cette augmentation s'explique par le fait que le recul du PIB a été plus important que celui des recettes fiscales, qui réagissent en principe avec un certain retard aux variations conjoncturelles, notamment au niveau cantonal et communal. Selon les chiffres provisoires et les prévisions de la statistique financière, la quote-part fiscale en 2021 devrait réagir à une croissance de la performance économique supérieure à la moyenne et retomber à 26,9 %, soit un niveau similaire de celui de 2018. Pour les années suivantes également (jusqu'en 2025), on doit s'attendre à une quote-part fiscale qui continue à baisser.

Quote-part de l'État - La quote-part de l'État mesure la quantité de ressources dépensée par l'État dans le cadre de ses activités (y compris les transferts à d'autres secteurs de l'économie) en pourcentage du PIB nominal. La quote-part de l'État a connu une forte hausse dans les années 90 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'État s'est ensuite fortement réduite pour s'établir à 29,8 % en 2008. De 2009 à 2017, les dépenses de l'État ont crû légèrement plus rapidement que le PIB nominal pour atteindre 32 % du PIB. La quote-part de l'État a ensuite légèrement reculé de 0,7 point de pourcentage pour atteindre 31,3 % en 2018.

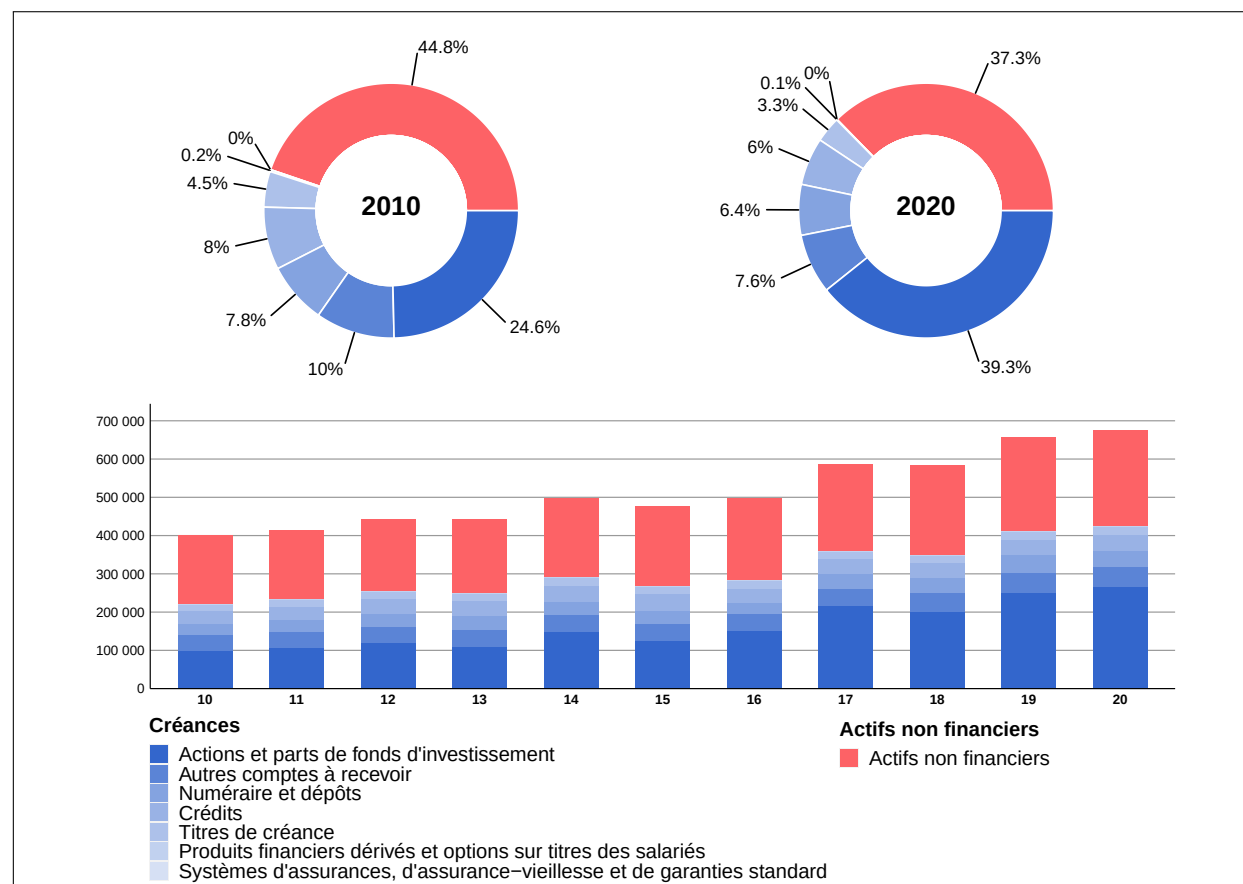
² Le modèle SFP ne prend en considération que les provisions pour l'assurance militaire, pour les engagements de prévoyance, pour les créances à long terme et les prestations supplémentaires du personnel ainsi que pour la circulation monétaire

Les mesures prises pour enrayer la pandémie de coronavirus et la faible performance économique font remonter la quote-part de l'État à un nouveau record (36,5 %) en 2020. Avec 5 points de pourcentage, c'est la plus forte augmentation annuelle depuis 1990. En 2021, la quote-part de l'État devrait être en recul de 1,3 point de pourcentage pour s'établir à 35,2 %. Elle ne retrouvera ainsi pas son niveau d'avant crise compte tenu de la hausse des dépenses, notamment liée à des dépenses supplémentaires pour maîtriser les conséquences de la pandémie. La performance économique pourrait en revanche dépasser le niveau d'avant la crise en 2021. Une croissance économique supérieure à la moyenne (environ + 4,5 %) est également attendue en 2022. La quote-part de l'État devrait continuer à diminuer pour s'établir à 32,2 % du PIB.

4.2 Bilan et endettement

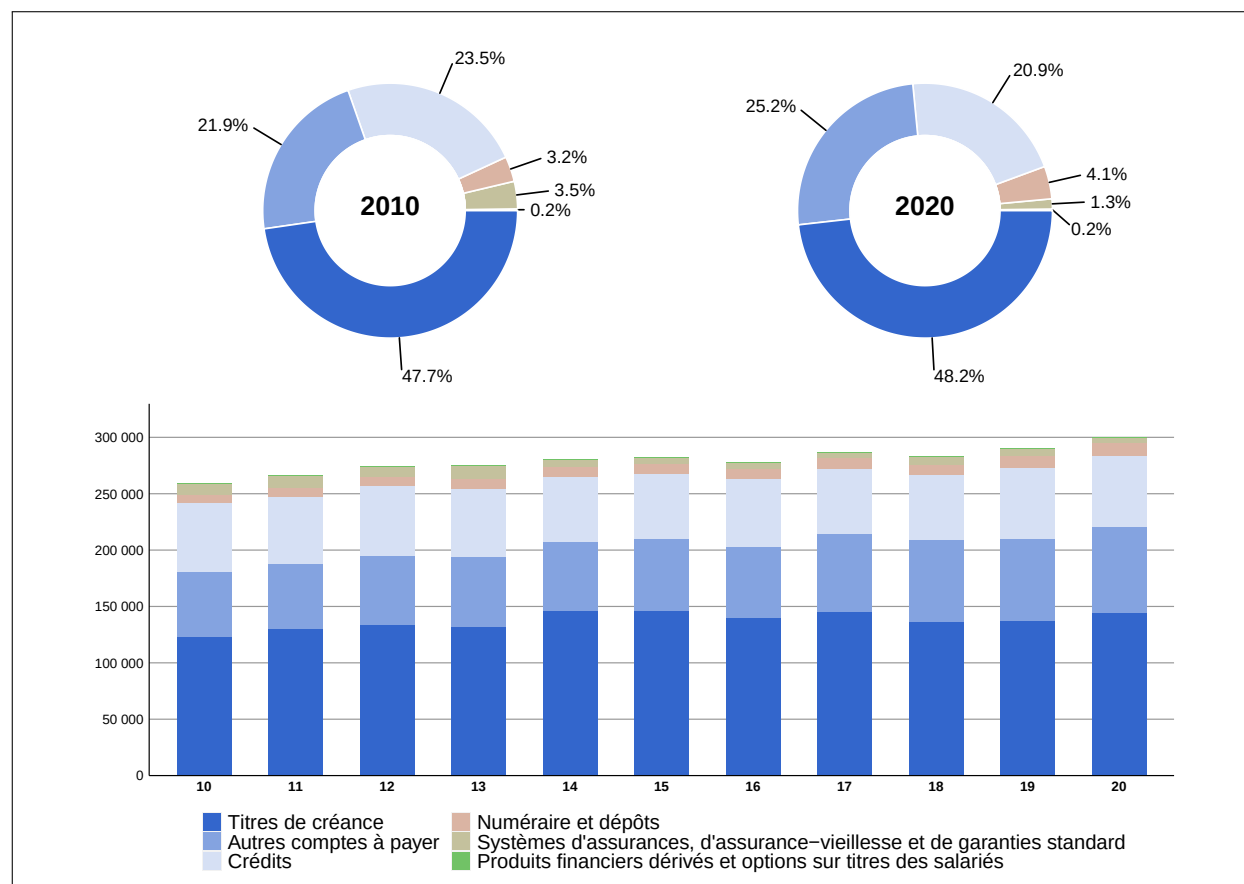
Le financement des mesures liées au coronavirus laisse aussi des traces dans le bilan: le besoin de financement élevé a impliqué en 2020 une réduction des liquidités et une augmentation des engagements financiers. Selon les chiffres provisoires de la statistique financière, le bilan présenté conformément aux directives internationales affiche un total de 677 milliards de francs. Le total du bilan indique ainsi une hausse de 20,9 milliards (+ 3,2 %) par rapport à l'année précédente et de 277,1 milliards de francs (+ 69,3 %) sur dix ans. Selon les directives SFP, les postes du bilan sont classifiés selon le type d'instrument financier et doivent être évalués autant que possible à leur valeur de marché. Les directives SFP et les directives SF proposent ainsi une vision différente du bilan.

Actifs - Les actifs se composent des actifs non financiers et des créances; les créances sont classifiées par instrument financier. Depuis 2008, les actifs non financiers ont augmenté de 41,1 % et les créances de 92,2 %. Pour ce qui est des créances, l'évolution de la valeur des actions et parts de fonds d'investissement est particulièrement frappante. Elle comprend les participations à des entreprises (p. ex. CFF, RUAG et Poste) servant à l'exécution des tâches des administrations publiques. Il convient de mentionner également les participations de la Confédération et des cantons au capital propre de la Banque nationale suisse (BNS). La part de la Confédération au capital propre de la BNS est d'un tiers, celle des cantons de deux tiers. La valeur de ce type d'instruments financiers a augmenté de 167 milliards (+ 169,9 %) par rapport à 2010 pour s'établir à 265,8 milliards de francs à la fin de 2020. La part de cet instrument dans le total du bilan est passée entretemps de 24,6 % (2010) à 39,3 % (2020). Cette forte croissance s'explique par le fait que les actions et parts de fonds d'investissement sont comptabilisées à leur valeur de marché. Leur évolution reflète en conséquence la performance des marchés financiers sur la période illustrée. L'évolution des marchés financiers explique également la forte volatilité des actions et parts de fonds d'investissement. Après un recul de 16,5 milliards entre 2017 et 2018, la valeur des actions et parts de fonds d'investissement a augmenté de 51,8 milliards de francs en 2019 en raison de la forte progression observée sur les marchés financiers. La valeur des autres catégories d'instruments à l'actif du bilan a progressé de manière beaucoup moins forte en comparaison des actions et parts de fonds d'investissement. Leur part dans le total du bilan s'est donc réduite en conséquence depuis 2010, comme il ressort de la figure 9.

Figure 9: Actifs selon SFP (mio CHF et proportion du total)

Passifs - Les passifs comprennent les engagements et la fortune nette. La figure 10 montre la structure des engagements figurant au bilan de l'État ainsi que leur évolution dans le temps. Selon les chiffres provisoires de la statistique financière, les engagements atteignent le montant de 299,8 milliards de francs à la fin de 2020. Avec une part de 48,2 % dans le total des engagements, les titres de créance constituent la catégorie d'instruments la plus importante. Leur part est restée relativement constante avec une augmentation de 0,5 point de pourcentage par rapport à 2010. La part des autres engagements dans le total des engagements s'est accrue entretemps de 3,3 points de pourcentage entre 2010 et 2020. L'augmentation de 18,9 milliards de francs vient principalement des passifs de régularisation pour les impôts.

L'endettement brut selon les directives SFP ressort de la somme des positions du passif du bilan, déduction faite des produits financiers dérivés et des options sur titres des salariés. Exprimé en pourcentage du PIB nominal, l'endettement brut correspond à la quote-part des capitaux de tiers.

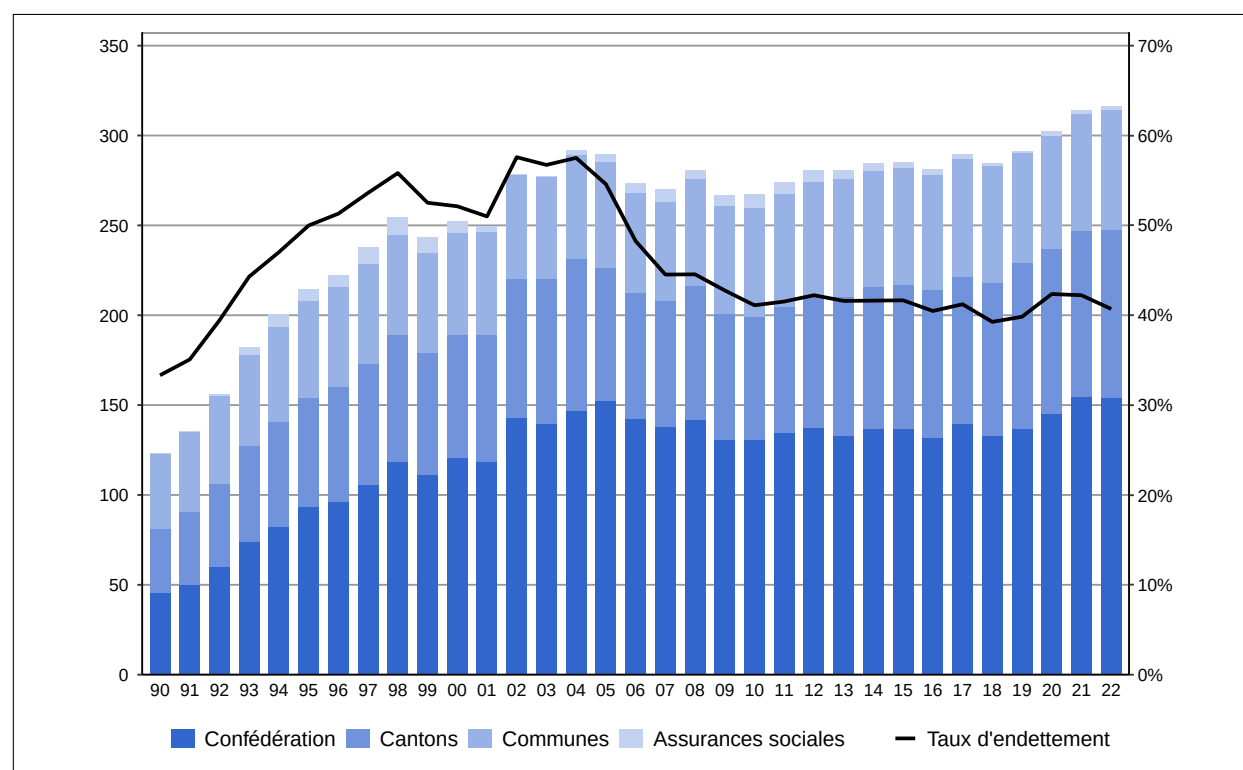
Figure 10: Passifs selon SFP (mio CHF et proportion du total)

Quote-part des capitaux de tiers - La figure 11 montre l'évolution de la quote-part des capitaux de tiers ainsi que l'évolution des capitaux de tiers en milliards de francs. Les capitaux de tiers mesurent la dette brute du secteur des administrations publiques selon les directives du FMI. Selon les chiffres provisoires de la statistique financière, le niveau de la quote-part des capitaux de tiers en 2020 se situe environ 10 points de pourcentage au-dessus du taux d'endettement brut selon SF. Bien que cette différence tende à s'accroître au fil du temps et que la quote-part des capitaux de tiers soit plus volatile, les deux indicateurs présentent une évolution de la dette similaire depuis 1990 (cf. figure 7).

En 2019, les capitaux de tiers atteignaient 289,7 milliards de francs, soit 39,8 % du PIB. En 2020, en raison de la crise du coronavirus, ils enregistrent une hausse de quelque 9,5 milliards pour atteindre 299 milliards de francs (42,4 % du PIB), puisqu'une partie de l'important déficit du secteur des administrations publiques est financée par des capitaux de tiers. Le sous-secteur Confédération affiche à lui seul une hausse des capitaux de tiers de 8,7 milliards de francs. Les crédits étant en léger recul, la hausse est à attribuer principalement aux catégories «Numéraire et dépôts» (+ 1,7 milliards) et «Titres de créance» (+ 7,3 milliards), en particulier les créances comptables à court terme. Fin 2020, le volume nominal des créances comptables à court terme de la Confédération se monte à environ 13 milliards de francs (+ 6,2 mia par rapport à l'année précédente).

En 2021, le secteur des administrations publiques devrait de nouveau augmenter son recours aux capitaux de tiers pour financer les mesures (notamment le programme pour les cas de rigueur) destinées à atténuer les conséquences économiques de la pandémie. Le déficit pourrait ainsi être couvert essentiellement par les capitaux de tiers. La quote-part des capitaux de tiers devrait toutefois connaître un léger recul en lien avec un effet de reprise important après l'effondrement conjoncturel de 2020. Les prévisions conjoncturelles du 16 septembre 2021 du groupe d'experts de la Confédération indiquent en effet que la performance économique en valeur nominale progressera d'environ 4,5 % en 2021 et en 2022. En 2022, les capitaux de tiers pour le secteur des administrations publiques devraient augmenter une nouvelle fois en termes nominaux (en particulier pour les communes), mais diminuer par rapport au PIB.

Figure 11: Capitaux de tiers (milliards CHF) (échelle de gauche) et pourcentage du PIB nominal (échelle de droite)



4.3 Les finances publiques suisses en comparaison internationale

La statistique des finances publiques de la Suisse étant présentée selon les directives internationales, il est possible de la comparer à la statistique des finances publiques d'autres États. La sous-section propose, pour une sélection de pays ou de groupes de pays, 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'État. Ces indicateurs sont exprimés en pourcentages du PIB nominal.

Quote-part du déficit et quote-part 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. De 2018 à 2019, la Suisse faisait partie du groupe des pays présentant un excédent de financement. Ce

groupe comprenait aussi l'Allemagne, l'Autriche, le Canada, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas et la Suède. Seul le Canada faisait état d'une quote-part des capitaux de tiers supérieure à 100 % du PIB nominal. Les pays qui présentent un déficit affichent aussi une telle quote-part (Belgique, Espagne, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni).

Le tableau 1 montre la situation financière disparate des États face à la crise économique déclenchée par la pandémie de COVID-19. À l'exception de la Suisse, de l'Allemagne, du Danemark, de la Norvège, des Pays-Bas et de la Suède, tous les États mentionnés présentent en 2020 un déficit d'au moins 6 % du PIB. En raison des mesures de stabilisation, la quote-part des capitaux de tiers augmente de plus de 15 points de pourcentage dans de nombreux pays. Les hausses les plus nettes concernent le Canada (+ 42,9 points de pourcentage) ainsi que l'Italie et l'Espagne (+ 29,7 resp. + 29,4 points de pourcentage). Par comparaison, la progression de la quote-part des capitaux de tiers est beaucoup plus faible aux Pays-Bas (+ 7,5 points de pourcentage), en Norvège (+ 7,1 points de pourcentage), en Suède (+ 6,2 points de pourcentage) et en Suisse (+ 2,6 points de pourcentage).

Il est probable que cette quote-part continue d'augmenter en 2021, mais dans des proportions nettement moins importantes qu'auparavant. La hausse attendue est de + 4,5 points de pourcentage en moyenne pour les pays de l'OCDE. La quote-part des capitaux de tiers devrait rester inférieure à 45 % en Suisse, alors qu'elle devrait être de 125 % du PIB et plus dans la zone euro, au Royaume-Uni et en Amérique du Nord (Canada et États-Unis). Au Japon, elle devrait même atteindre un nouveau record et dépasser 240 % du PIB.

Tableau 1: Quote-part du déficit / de l'excédent et quote-part des capitaux de tiers



en % du PIB	2018	2019	2020	2021	2022	en % du PIB	2018	2019	2020	2021	2022
Suisse	+1.3	+1.3	-2.8	-2.3	+0.2	Suisse	39.3	39.8	42.4	42.2	40.7
UE - zone euro	-0.5	-0.6	-7.2	-7.2	-3.7	UE - zone euro	102.4	103.5	121.9	124.6	123.2
Allemagne	+1.8	+1.5	-4.1	-4.4	-1.5	Allemagne	69.4	67.8	78.9	82.8	81.7
France	-2.3	-3.0	-9.0	-8.2	-4.6	France	121.2	123.4	146.0	147.3	145.7
Italie	-2.2	-1.6	-9.4	-11.3	-6.3	Italie	146.8	154.2	183.9	187.5	185.1
Autriche	+0.2	+0.7	-8.7	-7.1	-2.9	Autriche	92.1	90.0	109.2	113.5	112.9
Belgique	-0.8	-1.9	-9.3	-7.2	-4.0	Belgique	117.7	120.2	142.4	143.6	143.2
Danemark	+0.7	+3.8	-1.1	-2.8	-0.9	Danemark	50.8	51.8	62.8	66.2	67.5
Pays-Bas	+1.4	+1.7	-4.2	-6.0	-2.4	Pays-Bas	66.0	62.2	69.7	73.7	74.0
Norvège	+7.8	+6.2	-3.6	-1.4	+0.0	Norvège	45.6	46.8	53.9	n.a.	n.a.
Espagne	-2.5	-2.9	-10.8	-8.5	-5.3	Espagne	114.6	117.4	146.8	146.6	144.3
Suède	+0.8	+0.5	-3.0	-3.2	-1.6	Suède	59.1	55.3	61.5	61.4	60.9
Canada	+0.3	+0.6	-10.6	-5.9	-1.5	Canada	115.2	115.0	157.9	161.7	161.5
Japon	-2.4	-3.0	-10.2	-6.8	-4.1	Japon	223.1	222.8	238.2	241.5	241.6
Royaume-Uni	-2.2	-2.3	-12.3	-9.1	-6.4	Royaume-Uni	109.1	113.6	139.9	141.2	137.2
Etats-Unis	-6.2	-6.7	-15.8	-15.9	-9.7	Etats-Unis	106.4	107.9	133.6	140.5	144.0
OCDE Ø	-2.8	-3.1	-10.8	-10.1	-6.0	OCDE Ø	108.5	109.5	130.0	134.5	135.3

Source: données officielles de la base de données SFP du FMI, actualisées et complétées par les Perspectives économiques

n° 109 (mai 2021) de l'OCDE

Quote-part des recettes et quote-part de l'État - Le tableau 2 fait apparaître l'extrême hétérogénéité des quotes-parts des recettes et de l'État entre les pays industrialisés considérés. Le Canada, l'Espagne, les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni et la Suisse ont des quotes-parts relativement faibles en 2018 et 2019, alors que celles-ci sont relativement élevées dans des pays tels que la Belgique, le Danemark, la France et la Norvège. Dans tous les pays, les deux quotes-parts sont stables jusqu'en 2019, puis leur évolution est marquée par la crise économique et sanitaire durant les deux années qui suivent. C'est ainsi qu'en 2020 la quote-part des recettes baisse nettement en Norvège (- 3,1 points de pourcentage), alors qu'elle augmente fortement en Espagne (+ 2,1 points de pourcentage). Elle présente également de gros écarts en 2021, augmentant en Espagne et au Royaume-Uni, et restant stable ou baissant dans les autres pays. La progression de la quote-part des recettes dépend de la direction et de l'ampleur de l'évolution des recettes et du PIB. Si, par exemple, les recettes ne se détériorent pas autant que le PIB, alors la quote-part augmente, comme observé en Espagne en 2020. À l'inverse, si le recul des recettes est proportionnellement plus important que celui du PIB alors la quote-part diminue, comme observé en Autriche en 2020. En 2022, la quote-part moyenne des recettes se maintiendra à 37,4 % dans les pays de l'OCDE.

Tableau 2: Quote-part des recettes et quote-part de l'État



en % du PIB	2018	2019	2020	2021	2022	en % du PIB	2018	2019	2020	2021	2022
Suisse	32.6	32.8	33.6	33.0	32.3	Suisse	31.3	31.5	36.5	35.2	32.2
UE - zone euro	46.5	46.4	46.9	46.3	46.4	UE - zone euro	46.9	47.1	54.2	53.4	50.1
Allemagne	45.5	45.8	45.8	45.0	45.0	Allemagne	43.7	44.3	49.9	49.4	46.6
France	52.7	51.6	52.0	51.2	51.3	France	55.0	54.6	61.0	59.4	55.9
Italie	45.6	46.3	47.1	45.9	46.6	Italie	47.8	47.9	56.5	57.2	52.9
Autriche	48.8	49.0	48.4	48.3	48.3	Autriche	48.6	48.4	57.1	55.3	51.2
Belgique	50.6	49.3	49.7	49.8	50.0	Belgique	51.4	51.3	59.0	57.0	54.1
Danemark	51.2	53.4	52.7	51.1	51.4	Danemark	50.6	49.6	53.8	53.9	52.3
Pays-Bas	42.9	42.8	43.0	41.5	41.6	Pays-Bas	41.5	41.1	47.2	47.4	44.0
Norvège	55.8	56.8	53.7	49.9	50.3	Norvège	48.0	50.6	57.3	51.2	50.3
Espagne	38.6	38.5	40.6	41.2	41.3	Espagne	41.0	41.4	51.5	49.7	46.6
Suède	49.6	48.5	48.4	47.8	48.1	Suède	48.8	48.0	51.5	51.0	49.8
Canada	41.2	41.6	41.8	40.3	40.3	Canada	40.9	41.0	52.4	46.2	41.7
Japon	35.5	35.2	35.8	35.8	35.8	Japon	37.9	38.2	46.0	42.7	39.9
Royaume-Uni	38.6	38.5	39.0	39.5	38.8	Royaume-Uni	40.8	40.8	51.3	48.5	45.1
Etats-Unis	30.0	29.9	30.4	30.3	30.1	Etats-Unis	36.2	36.6	46.2	46.2	39.8
OCDE Ø	37.5	37.5	37.8	37.4	37.4	OCDE Ø	40.3	40.6	48.6	47.5	43.4

Source: données officielles de la base de données SFP du FMI, actualisées et complétées par les Perspectives économiques

n° 109 (mai 2021) de l'OCDE

L'évolution de la quote-part de l'État se distingue de celle de la quote-part des recettes. Dans tous les pays, y compris la Suisse, les mesures visant à maîtriser la crise économique causée par la pandémie de COVID-19 font considérablement croître les dépenses en 2020. En outre, la baisse importante du PIB nominal accentue l'augmentation de la quote-part de l'État. Celle de la Suisse progresse de 5 points de pourcentage pour atteindre 36,5 % en 2020. Seule la Suède connaît une augmentation moins sensible (+ 3,5 points de pourcentage). Près de la moitié des pays étudiés présente un accroissement supérieur

à 7,7 points de pourcentage. Au Canada, la quote-part progresse même de 11,4 points de pourcentage. L'augmentation est relativement moindre en Suisse parce que le PIB y recule dans des proportions plus faibles que dans les autres pays. En 2021, la quote-part de l'État diminue de nouveau dans la plupart des pays, parfois considérablement comme au Canada (- 6,2 points de pourcentage) et en Norvège (- 6,1 points de pourcentage). Selon les projections actuelles de la Statistique financière, elle devrait revenir, en Suisse, à 32,2 % du PIB en 2022 et ne plus dépasser que de 0,7 point de pourcentage son niveau d'avant la crise. Par rapport aux autres pays considérés, la Suisse conservera une faible quote-part de l'État.

5 Annexes

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

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

[Objet de la statistique financière](#)

