

Les finances publiques en Suisse

Pour l'exercice 2008, la statistique financière a été adaptée aux nouvelles réglementations nationales et internationales. Depuis, on dispose des premiers résultats conformes aux nouveaux modèles de la statistique financière. Les résultats provisoires pour l'exercice 2008 montrent qu'en dépit de la crise financière, la Confédération, les cantons et les communes présentent généralement des résultats positifs. À partir de 2009, la crise économique se répercute sur les résultats des cantons, des communes et des assurances sociales, tandis que la Confédération enregistrera des déficits à compter de 2010. On retiendra en particulier qu'en raison des nouveaux critères d'attribution sectorielle, la réforme de la statistique financière entraîne pour les cantons des changements structurels considérables.



Adrian Brühlhart
Économiste auprès de
la Statistique financière,
Administration fédérale
des finances AFF, Berne



Les comptes publics se sont clos sur des résultats réjouissants en 2008; ce n'est qu'à partir de l'année suivante que la récession s'est faite sentir. La Confédération s'attend, quant à elle, à un déficit dès 2010. En illustration: le chef du Département fédéral des finances et son administration présentent les comptes de résultat de l'année 2009. Photo: Keystone

Réforme de la statistique financière

Durant l'exercice 2008, la statistique financière a été entièrement revue. La clôture des comptes des administrations publiques (Confédération, cantons et communes) et des assurances sociales se fait désormais en application des nouveaux critères d'*attribution sectorielle du Système européen des comptes (SEC 1995)*. De plus, la saisie, le traitement et l'exploitation de la statistique financière suit à présent *trois modèles* (SF, SFP et SEC).

Le modèle SF

Le modèle SF garantit la consolidation nationale et la comparabilité. Il repose pour l'essentiel sur le *modèle comptable harmonisé des cantons et des communes (MCH2)*, mais afin de répondre aux nécessités de la statistique financière, il prévoit une classification par groupes thématiques plus dense que celle du plan comptable MCH2. Celle-ci se complète de codes pour les postes in-

classables de l'ancien *MCH1* et pour ceux spécifiques à la Confédération dans le *nouveau modèle comptable de la Confédération (NMC)*. Les données financières du secteur public sont regroupées dans le modèle SF, où elles font l'objet d'un premier traitement statistique et où elles sont affinées en vue de la consolidation, autrement dit de l'élimination des doublons. Un tel modèle permet leur exploitation au niveau des divers budgets cantonaux ou des assurances sociales.

Le modèle SFP

Pour assurer la comparabilité internationale et la livraison des données au Fonds monétaire international (FMI), une statistique est établie dans le modèle SFP conformément au *manuel de statistiques des finances publiques 2001 (Manuel SFP 2001)* du FMI, moyennant ici aussi quelques adaptations mineures à la situation prévalant en Suisse. À l'instar des *International Public Sector Accounting Standards (Ipsas)*, le MSFP 2001 est

Tableau 1

Clôture des comptes de la Confédération suivant le modèle SF, 2007–2011

En millions de francs		2007	2008	2009	2010	2011
Compte						
Confédération ¹	Recettes	58 739	64 509	67 870	58 200	59 227
	Dépenses	54 159	64 046	59 285	61 299	63 533
	Solde	4 580	463	8 585	-3 099	-4 306
	Solde ordinaire	3 826	7 039	1 561	-2 668	-3 578
Cantons	Recettes	78 198	75 804	76 673	75 483	78 323
	Dépenses	74 519	72 439	76 739	78 143	79 975
	Solde	3 679	3 364	-66	-2 660	-1 652
	Solde ordinaire	3 679	3 168	-66	-2 660	-1 652
Communes	Recettes	49 107	47 373	47 867	47 346	48 678
	Dépenses	46 542	46 604	48 084	48 528	49 391
	Solde	2 565	768	-217	-1 182	-713
	Solde ordinaire	2 565	768	-217	-1 182	-713
Assurances sociales	Recettes	52 099	50 772	53 056	53 322	55 966
	Dépenses	51 599	51 300	53 968	56 569	57 769
	Solde	500	-529	-912	-3 248	-1 802
	Solde ordinaire	500	-529	-912	-3 248	-1 802
État	Recettes	190 777	195 903	203 759	191 792	197 834
	Dépenses	179 869	191 837	196 369	201 981	206 307
	Solde	10 908	4 066	7 390	-10 189	-8 473
	Solde ordinaire	10 154	10 446	-366	-10 189	-7 745

1 Y compris les comptes spéciaux.

Source: DFF / La Vie économique

une norme de présentation des finances du secteur public. À la différence des Ipsas, qui mettent davantage l'accent sur la perspective individuelle et l'économie d'entreprise (orientation vers la gestion et le pilotage), le MSFP 2001 est une norme de synthèse statistique qui privilégie les aspects économiques et la conduite financière globale (orientation politique).

Les nouvelles normes de présentation

Dans un deuxième temps, les données du modèle SFP sont transmises à l'Office fédéral de la statistique (OFS) afin de les intégrer à la comptabilité nationale, laquelle est établie suivant les *normes SEC95*.

La statistique financière fédérale établit désormais un *rapport intermédiaire*¹ au mois d'avril, dans lequel elle commente les résultats de la Confédération, des cantons, des villes, des chefs-lieux de cantons et des assurances sociales, et un *rapport annuel* en septembre, dans lequel elle exploite les données de tous les secteurs de l'État. Des tableaux choisis au format Excel sont publiés sur Internet en février et en août; ils remplacent les publications sur support papier. De plus, comme c'est déjà le cas, des indicateurs sont également publiés sur Internet. Ces derniers se réfèrent aux normes du Fonds monétaire international (FMI) relatives à la statistique financière. Le taux d'endettement est encore calculé selon la définition de Maastricht pour permettre une comparaison avec les États de l'UE.

Clôture des comptes 2008 selon le modèle SF

Le compte consolidé fondé sur le modèle SF présente pour l'exercice 2008 de certaines collectivités publiques des excédents substantiels (voir *tableau 1*). La Confédération et les cantons ont tout particulièrement bénéficié de l'excellent climat économique des années précédentes. Les comptes de la Confédération affichent un solde ordinaire important de plus de 7 milliards de francs. Toutefois, l'excédent s'est réduit à 463 millions de francs en raison de la souscription de l'emprunt convertible UBS, qui fait l'objet d'une rubrique comptable spécifique. Seules les assurances sociales présentent un résultat négatif en 2008.

Au niveau des cantons, la réforme de la statistique financière a entraîné des changements structurels considérables. La nouvelle délimitation du secteur étatique a des répercussions tant sur les recettes que sur les dépenses. Ainsi, les hôpitaux publics n'en font plus partie *en raison des nouveaux critères d'attribution* et se trouvent désormais dans la catégorie des entreprises publiques. Outre les facteurs conjoncturels, les adaptations statistiques qui découlent de la réforme expliquent en partie le recul important enregistré en 2008. Le *tableau 2* présente les résultats annuels des cantons en 2008. La plupart d'entre eux enregistrent des excédents. Les cantons de Berne, d'Obwald, de Glaris, de Fribourg, de Thurgovie, du Valais et du Jura affichent

1 Voir www.efv.admin.ch, rubriques «Documentation», «Faits et chiffres», «Statistique financière».

Tableau 2

Clôture des comptes cantonaux selon le modèle SF, 2008

En millions de francs	Compte de résultats			Compte des investissements			Compte de financement		
	Charges	Revenus	Solde	Dépenses	Recettes	Investissements nets	Dépenses	Revenus	Solde
Zurich	10 357	11 042	686	1 075	257	-818	10 665	11 252	587
Berne	9 148	8 977	-170	771	415	-356	8 990	9 156	166
Lucerne	2 551	2 731	181	224	112	-112	2 584	2 826	242
Uri	332	348	16	123	85	-38	404	426	22
Schwyz	869	992	123	93	71	-22	880	1 064	184
Obwald	243	241	-2	66	55	-11	270	289	19
Nidwald	254	291	37	95	62	-33	318	352	34
Glaris	366	359	-7	59	10	-49	361	364	3
Zoug	1 009	1 331	322	152	46	-106	955	1 342	388
Fribourg	2 627	2 470	-157	211	80	-131	2 570	2 519	-51
Soleure	1 549	1 728	180	218	105	-113	1 677	1 823	146
Bâle-Ville	4 166	4 203	37	302	60	-242	4 126	4 248	122
Bâle-Campagne	2 387	2 641	255	160	50	-111	2 061	2 598	538
Schaffhouse	564	603	40	28	9	-19	561	605	45
Appenzell Rhodes-ext.	367	370	3	49	14	-35	376	368	-8
Appenzell Rhodes-int.	122	127	5	6	1	-6	115	124	8
Saint-Gall	3 407	3 561	154	188	74	-114	3 426	3 604	178
Grisons	1 941	2 100	159	382	187	-195	2 098	2 286	187
Argovie	5 557	6 200	643	422	126	-296	5 637	4 620	-1 018
Thurgovie	1 448	1 435	-13	120	22	-98	1 474	1 451	-24
Tessin	2 853	2 894	41	318	138	-180	2 941	3 030	89
Vaud	7 141	7 623	482	232	53	-179	6 543	7 658	1 115
Valais	2 425	2 292	-133	505	345	-161	2 548	2 618	70
Neuchâtel	1 737	1 746	9	99	53	-45	1 706	1 774	69
Genève	7 743	8 332	589	569	507	-62	7 701	8 524	822
Jura	714	703	-11	62	23	-39	731	721	-10
Concordats	950	522	-428	1	0	-1	885	470	-414
Total^a	72 656	75 501	2 845	6 531	3 011	-3 519	72 439	75 804	3 364

a Après suppression des doublons entre cantons.

Source: DFF / La Vie économique

des comptes de résultats déficitaires. Le solde global du compte financier des cantons est de 3,3 milliards de francs. Les investissements nets des cantons totalisent 3,5 milliards de francs.

Depuis 2009, la récession économique s'est traduite par un fort recul du solde (ordinaire). Le bon résultat des comptes de la Confédération est dû aux recettes extraordinaires provenant du recouvrement de l'emprunt à conversion obligatoire de l'UBS. À compter de 2010, la Confédération devrait également connaître des déficits.

Les indicateurs de la politique budgétaire selon le modèle SFP

La crise économique de 2009 a des répercussions différentes sur les indicateurs des divers secteurs étatiques. À la Confédération, ce sont en premier lieu les recettes fiscales qui sont touchées: en 2009, la quote-part fiscale a baissé de 0,6 point de pourcentage en raison, avant tout, d'un recul du produit de l'impôt anticipé; en 2010, l'effet différé de la conjoncture sur l'impôt fédéral direct ainsi

que des réformes fiscales provoqueront un recul supplémentaire de 0,6 point de pourcentage. Au niveau des cantons, l'affaiblissement conjoncturel a surtout eu des conséquences sur les dépenses de 2009. La quote-part fiscale reste stable, mais on constate un recul marqué du solde de financement à 0,2% du PIB en raison d'une croissance de la quote-part de l'État, due notamment aux dépenses supplémentaires destinées à stabiliser la conjoncture. Quant aux finances des communes, elles réagissent moins fortement aux fluctuations conjoncturelles.

En 2010, la quote-part du déficit des collectivités publiques augmentera vraisemblablement à plus de 1,2% du PIB. Les assurances sociales contribuent dans une large mesure à cette évolution, le fort taux de chômage attendu en 2010 devant se traduire par des déficits élevés de l'assurance-chômage. En 2011, les niveaux étatiques suivront des tendances différentes: alors que les cantons et les communes ainsi que les assurances sociales parviendront à réduire leurs déficits, une nouvelle augmentation du déficit est par

Tableau 3

Indicateurs 2007–2011, suivant le modèle SFP

Indicateurs		2007	2008	2009	2010	2011
Solde budgétaire (Solde de financement en % du PIB)	Confédération	0.9	1.1	0.7	-0.2	-0.4
	Cantons	0.6	0.8	0.2	-0.2	-0.1
	Communes	0.4	0.1	-0.1	-0.2	-0.2
	Assurances sociales	0.1	0.3	-0.2	-0.6	-0.3
	État	2.0	2.2	0.7	-1.2	-1.0
Taux d'endettement brut (Taux d'endettement brut en % du PIB selon la définition de Maastricht)	Confédération	22.3	21.6	19.9	20.7	19.4
	Cantons	11.8	10.3	10.2	10.4	10.4
	Communes	8.6	8.3	8.0	8.0	7.8
	Assurances sociales	0.9	0.9	0.8	1.0	1.6
	État	43.6	41.1	38.8	40.1	39.1
Quote-part des capitaux de tiers (endettement brut suivant la définition du FMI)	Confédération	30.9	27.3	25.3	26.7	26.5
	Cantons	16.2	12.6	12.4	12.8	13.0
	Communes	7.4	7.4	7.1	7.2	7.2
	Assurances sociales	0.9	0.9	0.8	1.0	1.6
	État	54.5	47.4	44.8	46.7	46.6
Quote-part fiscale (Recettes fiscales en % du PIB)	Confédération	10.3	11.0	10.4	9.8	9.7
	Cantons	7.4	7.3	7.3	7.1	7.1
	Communes	4.6	4.5	4.5	4.4	4.4
	Assurances sociales	6.7	7.3	7.5	7.4	7.6
	État	29.1	30.1	29.7	28.7	28.9
Quote-part de l'État (Dépenses de l'État en % du PIB)	Confédération	10.2	10.6	10.4	10.6	10.7
	Cantons	14.2	13.0	13.8	14.0	14.0
	Communes	8.9	8.5	8.9	8.8	8.8
	Assurances sociales	9.9	9.1	9.6	10.0	9.9
	État	34.1	33.4	35.0	35.6	35.5

Chiffres en italique: estimations.

Source: DFF / La Vie économique

contre attendue à la Confédération. Cette dernière sera, toutefois, partiellement due au versement d'une contribution extraordinaire de 1,2 milliard de francs à la Caisse de pensions des CFF.

Le taux d'endettement des collectivités publiques, en s'en tenant à la définition de Maastricht, est descendu à 38,8% en 2009, grâce aux bons résultats obtenus les années précédentes. Depuis 2002, le taux d'endettement brut de l'ensemble des secteurs étatiques a pu être abaissé pour la septième année consécutive. Il n'a jamais été aussi bas depuis 1991 et, pour la première fois depuis 1992, il est à nouveau inférieur à 40% du PIB. Le *tableau 3* donne un aperçu des indicateurs de la politique budgétaire.

Conclusion

Malgré les résultats positifs des années 2007 et 2008, les finances publiques souffrent de la récession économique. En ce qui concerne les comptes 2009, la Confédération a annoncé que la TVA a directement et fortement été influencée par le recul de la valeur ajoutée. Les pertes de recettes n'ont pu être compensées que grâce aux revenus issus des impôts dont l'assiette se réfère à la bonne conjoncture économique des années précédentes (impôt fédéral direct, impôt anticipé)

et à l'évolution positive des marchés financiers en 2009.

Malgré la reprise conjoncturelle, les perspectives à court terme restent sombres. Les effets de la crise seront particulièrement sensibles en 2010 et 2011. En raison de la sous-utilisation du potentiel économique et de la contraction des recettes due aux mesures de stabilisation conjoncturelle et aux réformes fiscales, il faut s'attendre à des déficits dans tous les secteurs étatiques. Les reports de pertes des entreprises durant les années de crise auront également une influence sur les finances de la Confédération. La conjoncture ne se reprendra durablement qu'en 2011, entraînant une réduction du taux de chômage.

Les effets de la récession se feront, toutefois, moins sentir que dans d'autres pays européens. Les États les plus touchés par la crise économique actuelle sont l'Islande, le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Espagne et la Grèce: ils affichent des soldes budgétaires négatifs qui culminent à 15,7%. La dette selon les critères de Maastricht augmentera de plus de 84% en 2010 et 2011 dans la zone euro. En comparaison, le solde budgétaire et le taux d'endettement du secteur public attendu par la statistique financière fédérale ne devraient se détériorer que faiblement. ■