Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF
Administration fédérale des finances AFF

Document de base

Berne, le 22 septembre 2026

Monitoring des dépenses publiques 2008-2024

Résumé

Le présent rapport constitue la première édition de la mise en œuvre du ”Monitoring des dépenses publiques”. Il propose une analyse de la dynamique des dépenses publiques et du taux d'enchevêtrement financier entre la Confédération et les cantons dans leur ensemble. La dynamique des dépenses est mesurée par la médiane de la croissance des dépenses en pourcentage des dépenses totales. Cet indicateur peut être interprété comme le taux de croissance des dépenses dans un domaine de tâches pondéré par le poids du domaine en question dans les dépenses totales. Le taux d'enchevêtrement financier est mesuré par la médiane de la part des transferts de la Confédération dans les dépenses brutes des cantons dans un domaine de tâches. Les indicateurs sont calculés à l'aide des données du modèle SF de la statistique financière de 2008 à 2024.

L'analyse montre d'abord que le solde financier ordinaire moyen sur la période se montait à 2,3 milliards pour la Confédération (hors assurances sociales) et à 1,4 milliards pour les cantons (incl. communes). L'analyse montre ensuite que les dépenses nettes des cantons (incl. communes) représentent une part de 64 % des dépenses totales de l'État (hors assurances sociales) contre 36 % pour la Confédération. Elle montre également que, depuis 2016, les dépenses nettes des cantons tendent à croître plus fortement que celles de la Confédération. Cette évolution est essentiellement due à la dynamique des dépenses dans les domaines de la santé et de la formation. L'analyse de la dynamique des dépenses de la Confédération et des cantons (incl. les communes) sur la base de la classification fonctionnelle à un chiffre montre que la dynamique des dépenses est la plus forte dans les domaines de la sécurité sociale, de la formation et de la santé. Ainsi, les résultats du monitoring suggèrent que les raisons possibles pour une croissance des dépenses particulièrement élevée à long terme semblent avant tout liées aux évolutions démographiques. Pour les cantons, la dynamique est la plus forte dans le domaine de la formation alors que c'est la sécurité sociale qui présente la plus forte dynamique au niveau de la Confédération. Une analyse plus approfondie montre que les domaines de l'école obligatoire, des hôpitaux, de l'aide sociale et domaine de l'asile ainsi que les services généraux présentent la plus forte dynamique au niveau cantonal (incl. communes). Au niveau fédéral, les dépenses liées à l'AVS, à la recherche, à la défense et aux combustibles et énergie présentent la plus forte dynamique. Enfin, l'analyse du taux d'enchevêtrement financier entre la Confédération et les cantons montre que, parmi les domaines de tâches présentant la plus forte dynamique des dépenses, les domaines ”maladie et accidents”, des hautes écoles, de l'invalidité ainsi que le domaine de l'aide sociale et domaine de l'asile présentent le taux d'enchevêtrement financier le plus élevé. Indépendamment de la dynamique des dépenses, ce sont les domaines de l’agriculture, maladie et accidents ainsi que la circulation routière qui présentent le taux d'enchevêtrement financier pondéré le plus élevé.

La présente analyse est avant tout de nature descriptive. Elle se garde ainsi de procéder à une interprétation normative des résultats obtenus et de formuler des recommandations de politique budgétaire. En effet, un domaine de tâches présentant une dynamique des dépenses et/ou un taux d'enchevêtrement élevés ne signifie pas automatiquement que ce domaine de tâches soit problématique. Il revient aux autorités politiques concernées de procéder à une telle appréciation en fonction des priorités établies.

Table des matières

1 Situation initiale, concept et indicateurs **4**

2 Base de données et qualité des données **5**

3 Évolution des soldes financiers ordinaires et des dépenses nettes de la Confédération et des cantons **7**

4 Monitoring des dépenses publiques selon la classification fonctionnelle à un chiffre **10**
4.1 Évolution des dépenses par domaine de tâches et secteur institutionnel 10
4.2 Analyse de la dynamique des dépenses pour la Confédération et les cantons 13
4.3 Analyse de la dynamique des dépenses au niveau des cantons 14
4.4 Analyse de la dynamique des dépenses au niveau de la Confédération 15

5 Monitoring des dépenses publiques selon la classification fonctionnelle à deux chiffres **16**
5.1 Analyse de la dynamique des dépenses pour la Confédération et les cantons 16
5.2 Analyse de la dynamique des dépenses au niveau des cantons 18
5.3 Analyse de la dynamique des dépenses au niveau de la Confédération 21
5.4 Synthèse de la dynamique des dépenses au niveau de la Confédération et des cantons 23

6 Taux d'enchevêtrement financier **25**
6.1 Taux d'enchevêtrement financier et dynamique des dépenses 25
6.2 Taux d'enchevêtrement financier pondéré 26

7 Conclusion **27**

Annexe **30**
A.1 Abréviations 30
A.2 Indicateurs 30
A.3 Analyse statistique du lien entre la dynamique des dépenses et le taux d'enchevêtrement 31
A.4 Classification fonctionnelle de la Statistique financière 33

1 Situation initiale, concept et indicateurs

Suite aux travaux préparatoires entamés dans le cadre du projet ”Répartition des tâches II” entre la Confédération et les cantons, l’organe consultatif paritaire en matière de péréquation financière entre la Confédération et les cantons a chargé un groupe de travail (groupe de travail ”Monitoring”) d’élaborer un concept de monitoring des dépenses publiques. Le groupe de travail a rendu son rapport final présentant le concept de monitoring le 15 décembre 2023. Le concept a été validé par le comité de pilotage dans le courant de l’année 2024 et mis en œuvre au printemps 2026. Le présent rapport constitue ainsi la première édition de la mise en œuvre du ”Monitoring des dépenses publiques” (ci-après ”le monitoring”). Les objectifs du monitoring sont les suivants:

- élaborer une image consolidée de l’évolution des dépenses des différents niveaux de l’État. Ainsi, les cantons ne sont considérés que dans leur ensemble de manière agrégée et le monitoring ne propose volontairement pas de comparaison entre cantons ;
- identifier et évaluer les domaines de tâches[1] qui présentent une dynamique à long terme particulière ;
- identifier les changements ou les évolutions notables des dépenses par niveau de l’État dans les principaux domaines de tâches et les raisons possibles pour une croissance des dépenses supérieure à la moyenne ;
- fournir une base pour évaluer si l’équilibre financier entre la Confédération et les cantons dans leur ensemble est menacé ;
- fournir des indications possibles sur le désenchevêtrement des tâches (en complément du rapport Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons du 28 septembre 2018[2]).

Conceptuellement, le monitoring des dépenses publiques est construit de la manière suivante. Dans un premier temps, le monitoring présente l’évolution du solde financier ordinaire et des dépenses nettes de la Confédération et des cantons dans leur ensemble (y compris communes) sur la période considérée. Dans un deuxième temps, le monitoring propose une analyse de la dynamique des dépenses par domaine de tâches et niveau institutionnel. Afin de mesurer la dynamique des dépenses dans chaque domaine de tâches, le monitoring utilise la médiane de la croissance des dépenses en pourcentage des dépenses totales. Cet indicateur peut être interprété comme le taux de croissance des dépenses dans un domaine de tâches pondéré par leur poids dans les dépenses totales. Ainsi cet indicateur prend non seulement en compte la dynamique propre à un domaine de tâches mais également l’importance de ce domaine de tâches pour la politique budgétaire dans son ensemble. Par ailleurs, le choix de la médiane plutôt que la moyenne comme mesure statistique s’explique par la robustesse de cette mesure aux variations et valeurs extrêmes, en particulier dans le cas de séries temporelles relativement courtes comme c’est le cas dans le

1 Selon la terminologie officielle de la classification fonctionnelle, le niveau à un chiffre correspond au groupe de tâches (ou division), celui à deux chiffres au groupe fonctionnel (ou groupe), et celui à trois chiffres à la fonction (ou classe). Toutefois, afin de simplifier la lecture du présent rapport, les termes “groupe de tâches” ou “fonctions” sont utilisés de manière interchangeable pour désigner l’ensemble des niveaux décrits précédemment.

2 En réponse à la motion 13.3363 “Séparation des tâches entre la Confédération et les cantons”, le rapport du Conseil fédéral présente une analyse de toutes les tâches avec financement conjoint. Les différents domaines de tâches sont décrits et expliqués dans des fiches d'information, qui précisent s'ils doivent être entièrement transférés sous la responsabilité ou le financement des cantons ou de la Confédération et pourquoi le financement conjoint doit être maintenu.

présent monitoring.[3] La médiane est donc un indicateur plus robuste que la moyenne aux valeurs extrêmes et permet de mieux prendre en compte l'aspect structurel de la dynamique des dépenses.[4] Dans une troisième étape, l'analyse est approfondie à un niveau de granularité plus important des domaines de tâches et permet d'identifier plus finement les sources de la dynamique des dépenses dans les différents domaines. Enfin, pour les domaines de tâches dont les dépenses présentent la dynamique la plus forte, le monitoring propose une analyse du taux d'enchevêtrement financier entre la Confédération et les cantons. Le taux d'enchevêtrement financier est mesuré par la médiane de la part des transferts de la Confédération dans les dépenses brutes des cantons. Comme proposé par le groupe de travail "Monitoring" et validé par l'organe de pilotage politique, l'analyse de l'enchevêtrement se limite à la dimension financière de ce dernier. En effet, une forte croissance des dépenses au niveau cantonal ou communal pourrait, dans certains domaines de tâches, également être due à des prescriptions légales imposées par le niveau supérieur de gouvernement. Ce type d'enchevêtrement dit "légal" peut engendrer des coûts et dépenses supplémentaires pour l'échelon de gouvernement inférieur sans que cela se reflète nécessairement dans le niveau de transferts observé entre les niveaux de gouvernement concernés. L'analyse de l'enchevêtrement dit légal n'est pas comprise dans le périmètre du présent rapport. Le monitoring utilise les données de la Statistique financière qui sont décrites dans le prochain chapitre.

2 Base de données et qualité des données

Le monitoring des dépenses se base sur une analyse quantitative et qualitative des données de la Statistique financière selon la classification fonctionnelle du modèle SF.[5] Selon les besoins, d'autres sources de données peuvent également être utilisées. L'analyse se base sur les éléments suivants:

- L'analyse se base sur les données dès l'année 2008 (introduction de la nouvelle péréquation financière) jusqu'à la dernière année disponible dans la Statistique financière. Durant cette période, il y a eu des changements dans la présentation des comptes de sorte que des ruptures de séries ne peuvent être exclues. C'est entre autres pour cette raison que la médiane a été choisie comme indicateur en lieu et place de la moyenne.
- L'analyse se fait au niveau de la Confédération (sans assurances sociales) et des cantons (incl. communes). Le monitoring des dépenses ne procède pas à une comparaison entre cantons pris individuellement. Dans l'analyse les données des cantons sont agrégées et les cantons sont donc considérés comme une seule entité.
- Les cantons et communes sont également agrégés car la répartition des tâches entre cantons et communes est très hétérogène en Suisse. Une analyse séparée des cantons et des communes pourrait aboutir à des conclusions erronées.

3 Statistiquement, la moyenne simple constitue une mesure plus efficace de la centralité d'une série temporelle que la médiane pour autant que la série en question soit distribuée de manière normale. Or la normalité des séries temporelles considérées dans le monitoring a été testée à l'aide du test de Shapiro-Wilk et a été rejetée dans plusieurs cas. Ces tests plaident donc pour une utilisation de la médiane en lieu et place de la moyenne.

4 Malgré les avantages décrits de l'utilisation de la médiane, celle-ci peut amener à des résultats *a priori* contre-intuitifs. Notamment, dans les tableaux 1 à 6, les fonctions présentées sont classées selon la dynamique médiane, de la plus forte à la plus faible. Un classement selon la croissance médiane en millions de CHF peut amener à un autre ordre, car l'année correspondante à la médiane considérée peut être différente pour les deux variables. Ce cas peut être observé, par exemple, dans le tableau 4 où "21 – École obligatoire" se retrouve devant "41 – Hôpitaux, homes médicalisés" malgré une croissance médiane en millions de CHF plus faible.

5 Les données et la méthodologie de la statistique financière sont disponibles sur Internet : voir données et méthodes.

- Le cercle de consolidation du modèle SF pour le sous-secteur de la Confédération est déterminé sur la base des règles statistiques internationales des comptes nationaux et n'est par conséquent pas le même que le cercle de consolidation du compte d'État. Cela vaut par analogie également pour les cantons et les communes.
- L'analyse couvre l'ensemble des dépenses, y compris celles liées aux investissements. Elle inclut notamment les dépenses de personnel, de biens et services, de transferts ainsi que les dépenses d'investissements dans les immobilisations corporelles.
- L'analyse se fonde sur les dépenses brutes ou nettes. Ces dernières sont définies comme les dépenses brutes dont les transferts des autres sous-secteurs de l'État sont retranchés. Par exemple, pour analyser les dépenses des cantons financées par eux-mêmes, il est pertinent de considérer les dépenses nettes. Cependant, certains domaines de tâches sont caractérisés par des transferts élevés provenant d'autres sous-secteurs de l'État. Notamment, l'utilisation des dépenses nettes au dénominateur de l'indicateur d'enchevêtrement financier peut conduire à des valeurs aberrantes. Dans ce cas, l'analyse privilégiera l'utilisation des dépenses brutes.
- Les dépenses extraordinaires sont exclues de l'analyse afin de mieux saisir la dynamique structurelle de long terme des dépenses. Sur la période considérée, les dépenses extraordinaires de la Confédération se sont montées à 44,3 milliards et celles des cantons et communes à 37,9 milliards. Entre 2020 et 2022, les dépenses liées à la pandémie de Covid-19 ont été comptabilisées comme extraordinaires. Durant cette période, la Confédération a engagé 32 milliards de francs et les cantons 7 milliards pour faire face à la crise sanitaire. À l'échelle fédérale, ces dépenses représentent environ 14 % du total des dépenses sur l'ensemble de la période de crise.[6]
- Les doubles comptages, dus aux transferts entre les différents niveaux de l'État, sont éliminés dès lors que les données du modèle SF présentent une vue consolidée des finances des administrations publiques. Par exemple, lorsque la Confédération est considérée de manière agrégée avec les cantons et les communes, les transferts entre la Confédération et les cantons sont éliminés durant le processus de consolidation afin d'éviter que les transferts soient comptés à double.
- Le domaine "9 – Finances et impôts" n'est pas pris en compte dans les dépenses, car les dépenses nettes sont fortement négatives en raison de l'interdépendance financière entre les sous-secteurs (parts cantonales aux impôts fédéraux).

Les données comptables telles qu'elles sont publiées par les administrations publiques suisses (Confédération, cantons et communes) ne peuvent pas être directement utilisées comme base de données pour le monitoring pour au moins 3 raisons. Premièrement, les périmètres de consolidation des comptes publics ne sont pas harmonisés malgré le passage au modèle comptable harmonisé (MCH2).[7] Ainsi, une analyse basée directement sur les données comptables des administrations publiques pourrait conduire à des résultats erronés s'agissant du niveau ou de la dynamique des dépenses dans certains domaines de tâches. Deuxièmement, l'organisation institutionnelle varie fortement d'un canton et d'une commune à l'autre si bien que les classifications institutionnelles utilisées dans les comptes publics varient souvent fortement de la classification fonctionnelle et ne sont pas harmonisées. Le passage des cantons et d'une grande partie des

6 Plus d'informations et de détails concernant les dépenses liées à la crise du Covid-19 sont disponibles dans notre évaluation spéciale Covid-19.

7 Le MCH2 est un modèle comptable harmonisé, introduit depuis 2008, qui fournit les bases de présentation des états financiers des cantons et des communes. Plus d'informations sur le MCH2 sont disponibles sur le site du Conseil suisse de présentation des comptes publics.

communes au MCH2 et la saisie des données selon la classification fonctionnelle ont permis de résoudre ce problème dans une certaine mesure. Néanmoins, le pilotage de la politique budgétaire ne reposant souvent pas sur la classification fonctionnelle, les données comptables sont souvent affectées à la classification fonctionnelle en dehors des procédures d'établissement et de clôture des comptes. Cette affectation ex-post peut conduire à des erreurs ou des imprécisions dans les données qu'il convient de corriger. Troisièmement, MCH2 n'étant qu'une recommandation, il subsiste en pratique d'importantes différences de traitement des opérations comptables entre les administrations publiques qui entravent leur comparabilité, leur agrégation et leur consolidation.

La Statistique financière a justement pour objectif de présenter la situation des revenus, des finances et du patrimoine des administrations publiques, ainsi que la structure de leurs dépenses, sur une base comparable. Au niveau national, cette harmonisation intervient à l'aide du modèle SF. Celui-ci repose largement sur le modèle comptable MCH2 tout en corrigeant les différences quantitatives les plus importantes qui subsistent en raison des différentes pratiques comptables.[8] Ainsi les données de production consolidées au deuxième niveau de la classification fonctionnelle de la statistique financière (ci-après dénommées à "deux chiffres") sont donc globalement fiables et permettent des analyses significatives à des fins de monitoring. En revanche, il convient d'être prudent lors de l'utilisation des données du troisième niveau ("trois chiffres"). Étant donné que les différences potentielles dans l'attribution aux fonctions sont plus difficiles à identifier et à corriger à ce degré de détail, des imprécisions quantitatives importantes ne peuvent être totalement exclues. Pour cette raison, les données à trois chiffres ne sont utilisées que de manière qualitative et ponctuelle et après vérification de leur pertinence pour expliquer une évolution observée d'un domaine de tâches à deux chiffres. Les éventuelles limites ou problèmes en termes de qualité des données sont indiqués dans le texte ou sous forme de note de bas de page. Cette analyse pourrait éventuellement mettre en évidence le potentiel d'amélioration des données sources. Cet aspect n'est toutefois pas au centre du monitoring mais pourrait constituer un "sous-produit" de ce dernier. Les prochains chapitres présentent les résultats du monitoring pour la période 2008-2024.

3 Évolution des soldes financiers ordinaires et des dépenses nettes de la Confédération et des cantons

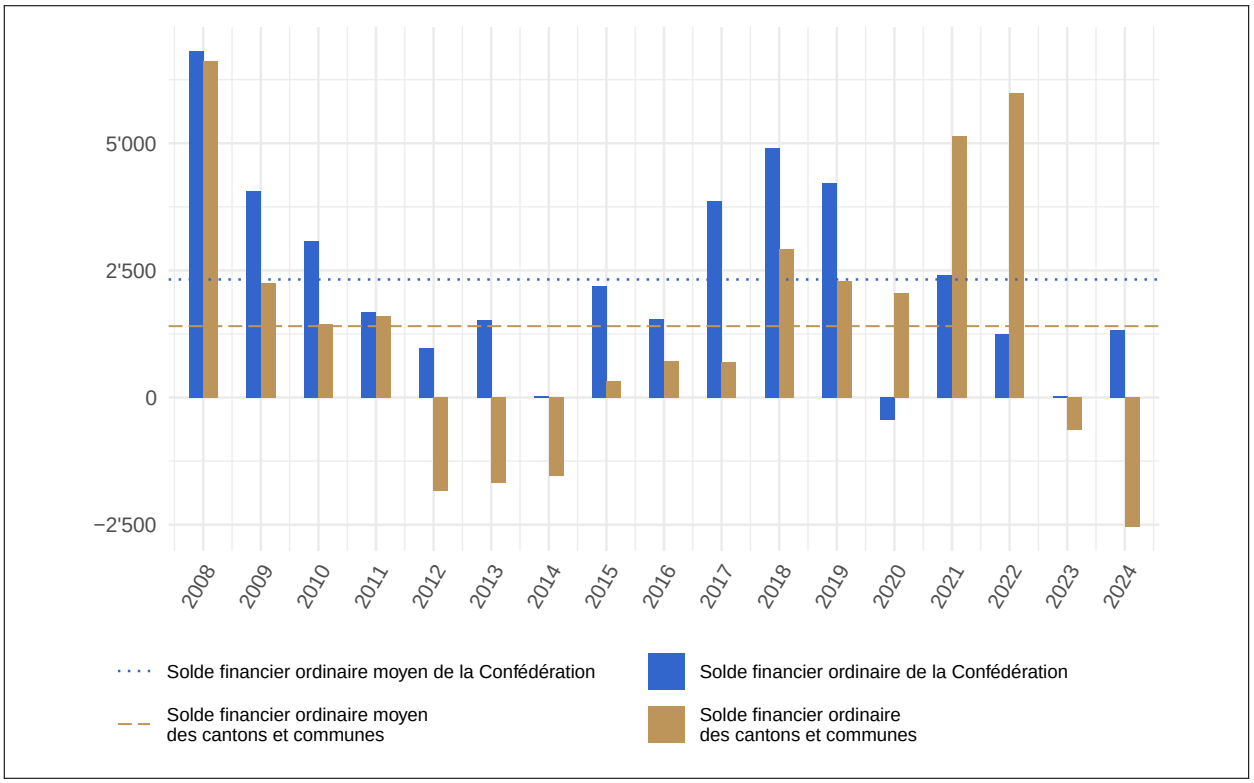
La présente section propose une vue d'ensemble de l'évolution des soldes financiers[9] ordinaires et des dépenses nettes (dépenses brutes déductions faites des transferts des autres niveaux étatiques) de la Confédération et des cantons dans leur ensemble, incluant les communes, sur la période allant de 2008 à 2024. En raison notamment des différents cercles de consolidation, le montant du solde financier selon le modèle SF ne correspond pas forcément au solde financier des comptes publiés par les collectivités publiques.

8 Le document "Méthodes et concepts de la statistique financière de la Suisse" propose un aperçu des retraitements effectués sur les données comptables afin d'élaborer les données du modèle SF.

9 Le solde financier est le résultat du compte de financement. Le compte de financement prend en considération le total des charges et revenus du compte de résultat et les dépenses et recettes du compte des investissements après déduction des postes purement comptables (voir aussi p.43 du document "Méthodes et concepts de la statistique financière de la Suisse").

La figure 1 présente l'évolution du solde de financement ordinaire de la Confédération et des cantons sur la période 2008-2024.[10] En cohérence avec la nature structurelle de la présente analyse, les soldes ordinaires excluent notamment les dépenses extraordinaires telles que celles liées à la crise du Covid ou au refinancement des caisses de pension de certains cantons. Sur l'ensemble de la période, autant la Confédération que les cantons présentent en moyenne un excédent du solde ordinaire de financement se montant respectivement à 2,3 (ligne pointillée bleue) et 1,4 (ligne traitillée brune) milliards de francs. Les cantons et communes (barres brunes) ont terminé 12 des 17 années comptables considérées dans l'analyse avec un excédent du solde financier ordinaire alors que la Confédération (barres bleues) n'a connu un déficit du solde ordinaire que durant l'année comptable 2020. Le reste de l'analyse se concentre sur l'évolution des dépenses nettes de la Confédération et des cantons (incl. communes) depuis 2008.

Figure 1: Soldes financiers ordinaires par niveau étatique (en mio. de CHF)

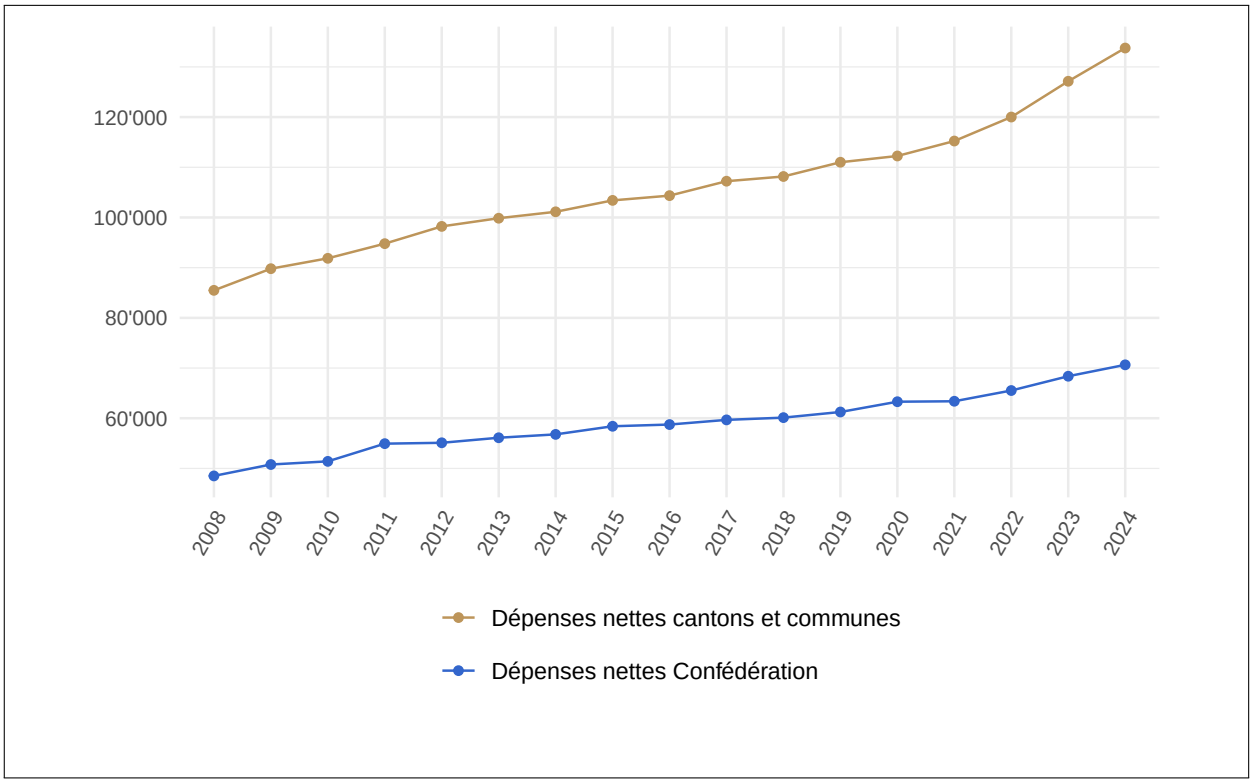


Entre 2008 et 2024, les dépenses nettes ont augmenté de 70'413 millions, ce qui correspond à une croissance de 52,6 %. La distinction entre la Confédération et les cantons/communes dans les figures 2a et 2b montre que les dépenses nettes de la Confédération ont augmenté de 45,6 % (22'132 millions) entre 2008 et 2024 et celles des cantons/communes de 56,5 % (48'281 millions). Les dépenses nettes des cantons ont donc augmenté légèrement plus depuis 2008 que celles de la Confédération sur la période considérée. L'évolution indexée des dépenses nettes (figure 2b) révèle une progression des dépenses nettes pratiquement similaire pour les deux niveaux étatiques de 2008 à 2016. À partir de 2016, un écart de croissance se manifeste entre les dépenses nettes de la Confédération et celles des cantons. En effet,

10 Le domaine "9 – Finances et impôts" est inclus dans le calcul des soldes de financement de la figure 1 et des montants s'y référant dans le texte. Le reste du rapport, centré sur les dépenses, exclut le domaine 9 (voir section 2 pour la raison de cette exclusion).

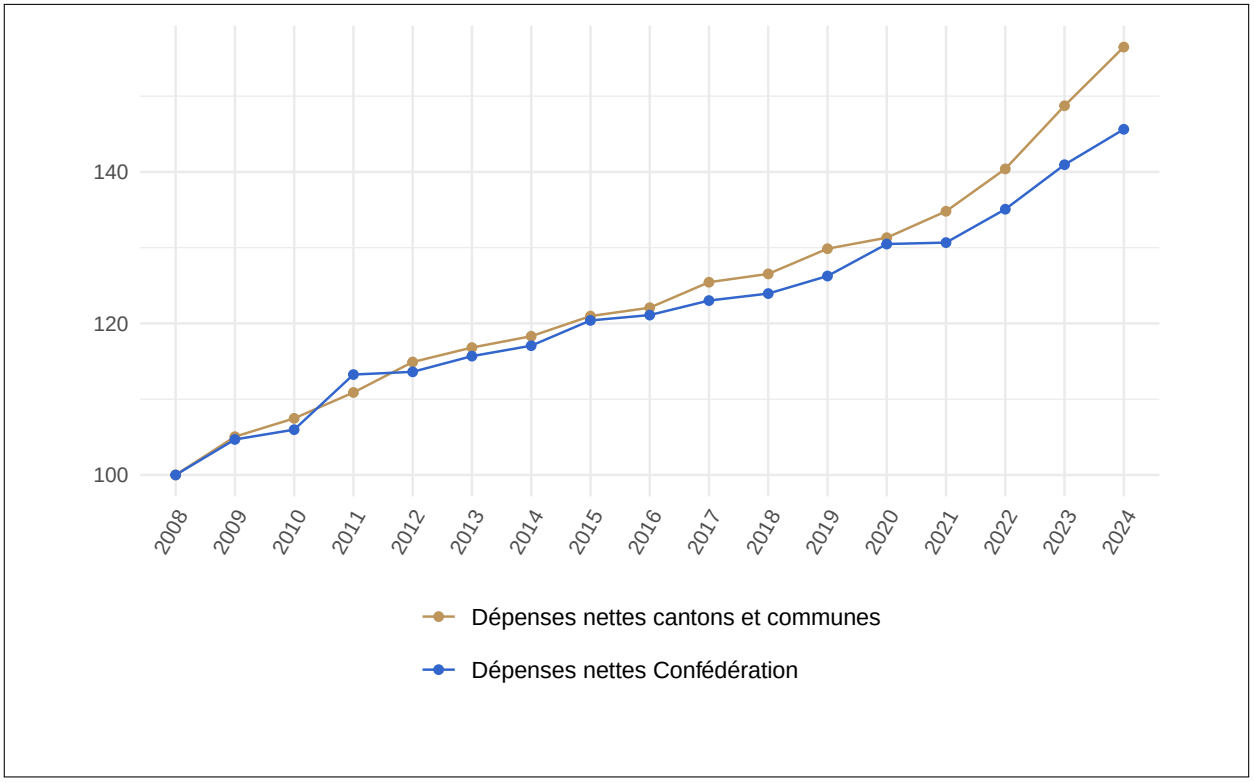
les dépenses des cantons présentent une croissance légèrement plus forte sur la période récente.[11] Ainsi, l'écart entre les niveaux de dépenses des deux niveaux institutionnels tend à s'accroître, en particulier à partir de 2021. La Confédération (sans les assurances sociales) contribue en moyenne à hauteur d'environ 36 % aux dépenses totales, les cantons et les communes à hauteur d'environ 64 %. La part relative des cantons tend à augmenter en raison de la plus forte dynamique des dépenses de ce niveau institutionnel. Afin d'identifier plus finement les domaines de tâches responsables de la dynamique des dépenses, les prochains chapitres proposent un monitoring des dépenses basé sur la classification fonctionnelle à un respectivement à deux chiffres.

Figure 2a: Dépenses nettes par niveau étatique (en mio. de CHF)



11 En 2020, la croissance indexée des dépenses nettes de la Confédération a rejoint celle des cantons et des communes. Cette progression de la Confédération s'explique par une hausse des contributions à l'AVS dans le domaine de tâches de la sécurité sociale, ainsi que par une augmentation des dépenses d'investissement dans le domaine de tâches "Trafic et télécommunications".

Figure 2b: Dépenses nettes par niveau étatique (indexées sur 2008 = 100)



4 Monitoring des dépenses publiques selon la classification fonctionnelle à un chiffre

Les dépenses de la Confédération et des cantons peuvent être analysées selon la classification fonctionnelle. Le présent chapitre propose une analyse sur la base de la classification fonctionnelle à un chiffre. La section 4.1 propose une vue d'ensemble de l'évolution des dépenses par domaine de tâches (fonction) et niveau institutionnel. Les sections 4.2 à 4.4 proposent une analyse quantitative de la dynamique des dépenses dans les différents domaines de tâches.

4.1 Évolution des dépenses par domaine de tâches et secteur institutionnel

La figure 3 présente le développement général et l'importance des dépenses nettes des cantons et communes[12] et de la Confédération par domaine de tâches pour les années 2008 à 2024 en millions de francs. Chaque domaine de tâches est identifié par un chiffre de la classification fonctionnelle allant de 0 à 8. La dénomination des domaines est indiquée dans la figure 3. Cette figure illustre une forte hétérogénéité entre les domaines de tâches à la fois en termes de niveau et de dynamique. De même l'importance des différents domaines de tâches varie en fonction du niveau institutionnel considéré. Les dépenses consacrées à la sécurité sociale et à la formation sont les plus importantes avec, respectivement, 52 et 48 milliards en

12 Le terme "cantons et communes" est simplifié à "cantons" dans la suite du texte pour une meilleure lisibilité.

2024 pour la Confédération et les cantons dans leur ensemble. Alors que les dépenses dans le domaine de la formation concernent en premier lieu le niveau cantonal, les dépenses de sécurité sociale concernent les différents niveaux institutionnels de manière pratiquement équivalente. La figure 3 montre également une dynamique des dépenses relativement plus forte dans les domaines de la formation, la santé et la sécurité sociale que dans les autres domaines.

Figure 3: Dépenses par domaine de tâches et niveau étatique (en mio. de CHF)

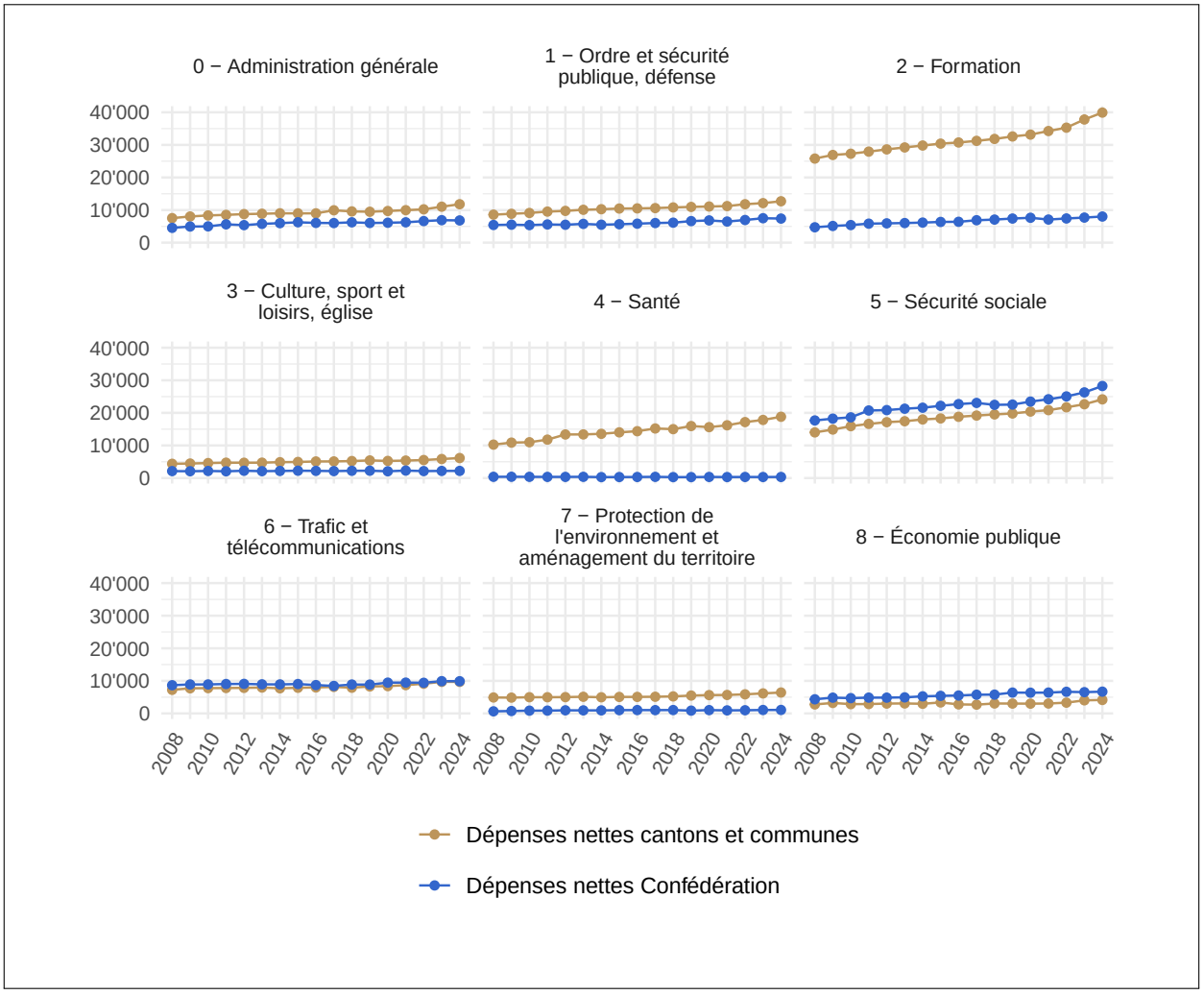
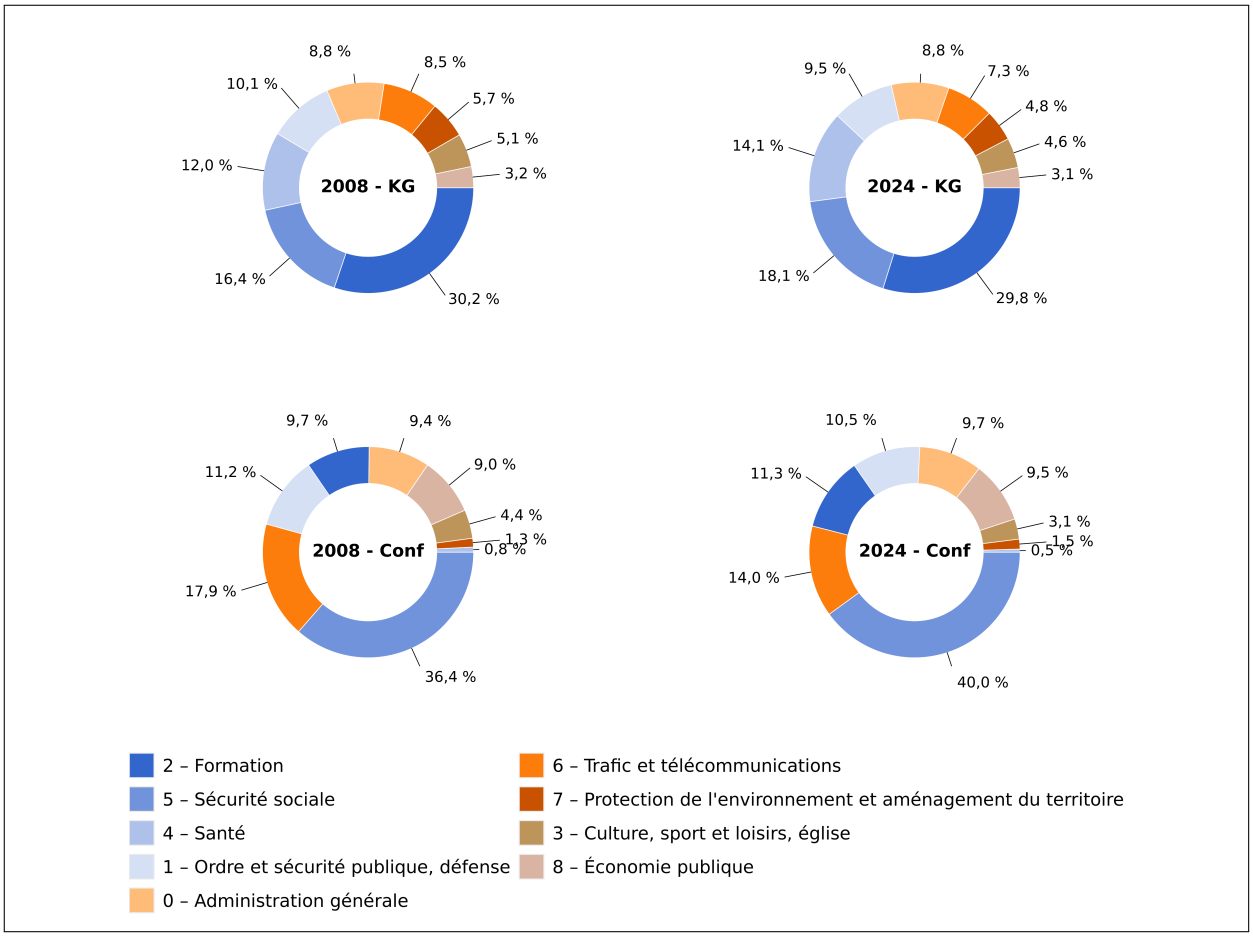


Figure 4: Dépenses nettes par domaine de tâches des cantons/communes (KG) et de la Confédération (en % des dépenses totales)



La figure 4 présente la part de chaque domaine de dépenses dans les dépenses totales et l'évolution de ces parts entre 2008 et 2024 pour les cantons et la Confédération. Le domaine de la sécurité sociale, qui représente le poste de dépenses le plus important de la Confédération a accru son poids dans le total des dépenses (de 36,4 % en 2008 à 40 % en 2024). Son poids augmente également dans le total des dépenses des cantons (de 16,4 % à 18,1 %), alors qu'il représente le deuxième poste de dépenses dans les cantons. Au niveau cantonal, la formation constitue le poste de dépenses le plus important avec une part de 29,8 % dans les dépenses totales. L'importance relative de ce domaine a toutefois légèrement reculé depuis 2008 (-0,4 points de pourcentage), alors que son poids dans les dépenses de la Confédération augmente (+ 1,6 points de pourcentage). Troisième poste de dépenses le plus important dans les cantons après la formation, la part des dépenses dans le domaine de la santé progresse nettement (+ 2,1 points de pourcentage, passant de 12 % à 14,1 %), alors que celui-ci revêt une part bien plus faible dans les dépenses de la Confédération (0,5 % en 2024). Du côté de la Confédération, on observe encore que la part des dépenses dans le domaine du trafic et des télécommunications a reculé de 3,9 points de pourcentage entre 2008 et 2024.

Les figures 3 et 4 ont montré que les domaines de la sécurité sociale, de la formation et de la santé sont les domaines où l'augmentation des dépenses nettes des cantons et de la Confédération semble la plus importante. L'évolution n'est toutefois pas homogène dans ces trois domaines. Ainsi, dans le secteur de la sécurité sociale les dépenses augmentent plus fortement que dans les autres domaines autant pour la Confédération que pour les cantons. Les deux autres domaines, affichant également une forte croissance, sont relativement plus importants dans les dépenses des cantons que dans celles de la Confédération. Cela peut expliquer l'augmentation relative plus importante des dépenses des cantons par rapport à la Confédération observée dans la figure 2b.

4.2 Analyse de la dynamique des dépenses pour la Confédération et les cantons

La présente section propose une analyse quantitative de la dynamique des dépenses pour la Confédération et les cantons pris dans leur ensemble.

Tableau 1: Dynamique des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes par domaine de tâches

Fonction	Médiane de la croissance en % des dépenses totales BKG	Taux de croissance médian	Croissance médiane en mio. CHF	Part dans les dépenses totales BKG
5 – Sécurité sociale	0,65 %	2,61 %	1'099,3	24,89 %
2 – Formation	0,51 %	2,24 %	805,4	22,94 %
4 – Santé	0,33 %	3,55 %	588,1	8,91 %
0 – Administration générale	0,24 %	2,63 %	375,7	9,24 %
1 – Ordre et sécurité publique, défense	0,21 %	2,10 %	345,6	10,06 %
8 – Économie publique	0,13 %	2,46 %	199,8	5,29 %
6 – Trafic et télécommunications	0,11 %	1,05 %	175,4	10,49 %
3 – Culture, sport et loisirs, église	0,09 %	2,05 %	141,6	4,39 %
7 – Protection de l'environnement et aménagement du territoire	0,07 %	1,80 %	105,9	3,80 %
Dépenses totales BKG		2,34 %	3'708,8	100,00 %

Données utilisées : dépenses BKG. Exemple de lecture: pour la période 2008-2024, le domaine de tâches de la "5 – Sécurité sociale" présente la plus forte médiane du rapport entre l'augmentation des dépenses de ce domaine de tâches et le total des dépenses (0,65 %). Sur la même période, le taux de croissance médian est de 2,61 % (soit une croissance médiane de 1'099,3 millions de CHF), pour une part de 24,89 % dans les dépenses totales sur l'ensemble de la période.

Le tableau 1 classe les domaines de tâches (fonctions 0 à 8) de la Confédération, des cantons et des communes (désignés par BKG) en fonction de la dynamique de leurs dépenses respectives de 2008 à 2024. La dynamique est définie comme la médiane du rapport exprimé en pourcentage entre la croissance absolue d'un domaine et les dépenses totales, à savoir la somme de tous les domaines de dépenses.[13] Le tableau

13 Ce taux correspond au taux de croissance dans une fonction pondéré par le poids des dépenses de cette fonction dans les dépenses totales. Il peut être interprété comme la contribution de la fonction en question à la croissance des dépenses totales. Néanmoins, pour les trois premières colonnes du tableau, la somme des valeurs des domaines au sein d'une même colonne ne correspond pas nécessairement à la médiane du total présentée en bas de cette colonne. En effet, l'utilisation de la médiane implique que l'année identifiée comme étant la médiane n'est pas forcément la même selon les domaines de tâches.

présente également le taux de croissance médian et la croissance médiane en millions de CHF pour chaque fonction au cours de cette période. La dernière colonne montre la part des dépenses de chaque fonction par rapport aux dépenses totales BKG sur toute la période.

Le domaine de la “Sécurité sociale” est le domaine qui présente la dynamique médiane des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes pour la période 2008-2024 la plus élevée avec 0,65 %. Sur la même période, la croissance médiane des dépenses dans ce domaine de tâches s’élevait à 2,61 %, respectivement 1’099,3 millions de CHF. La part des dépenses dans le domaine de la sécurité sociale par rapport aux dépenses totales pour la période allant de 2008 à 2024 s’élève à 24,89 %. Avec une dynamique médiane de 0,51 %, la formation est le deuxième domaine de tâches dont la croissance médiane est la plus élevée. Sur la période étudiée, la formation enregistre une croissance médiane de 2,24 %, et ses dépenses correspondent à 22,94 % du total des dépenses. Le domaine de la santé arrive ensuite avec une dynamique de 0,33 %. Les domaines de la sécurité sociale, de la formation et de la santé représentent donc à eux seuls plus de 66 % de l’augmentation totale des dépenses toutes fonctions confondues (70,4 milliards sur la période).

Ces résultats sont peu surprenants et confirment notamment que les domaines de tâches les plus exposés aux évolutions démographiques sont ceux qui présentent la dynamique des dépenses la plus forte. Le tableau 1 ne permet pas d’évaluer la dynamique des domaines de tâches pour les différents niveaux étatiques. L’analyse propose une telle distinction dans les sections suivantes.

4.3 Analyse de la dynamique des dépenses au niveau des cantons

La présente section propose une analyse quantitative de la dynamique des dépenses nettes pour le niveau cantonal (y compris les communes).

Tableau 2: Dynamique des dépenses nettes des cantons et des communes par domaine de tâches

Fonction	Médiane de la croissance en % des dépenses nettes totales KG	Taux de croissance médian	Croissance médiane en mio. CHF	Part dans les dépenses nettes totales KG
2 – Formation	0,65 %	2,23 %	625,1	29,54 %
5 – Sécurité sociale	0,54 %	3,06 %	537,5	17,71 %
4 – Santé	0,53 %	3,75 %	595,7	13,55 %
1 – Ordre et sécurité publique, défense	0,21 %	2,13 %	211,7	9,89 %
0 – Administration générale	0,21 %	2,49 %	232,4	8,80 %
3 – Culture, sport et loisirs, église	0,12 %	2,40 %	115,9	4,78 %
6 – Trafic et télécommunications	0,11 %	1,35 %	105,9	7,75 %
7 – Protection de l’environnement et aménagement du territoire	0,10 %	2,07 %	104,9	5,02 %
8 – Économie publique	0,04 %	1,43 %	43,2	2,95 %
Dépenses nettes totales KG		2,64 %	2’858,2	100,00 %

Données utilisées : dépenses nettes KG.

Le tableau 2 classe les domaines de tâches (fonctions 0 à 8) des cantons (y compris communes) en fonction de la dynamique de leurs dépenses respectives de 2008 à 2024. Le domaine de la formation présente la médiane de la croissance ramenée aux dépenses totales la plus élevée de tous les domaines avec 0,65 %. En effet, les dépenses dans ce domaine, qui représentent 29,5 % des dépenses totales des cantons, ont connu une croissance médiane de 625 millions de francs sur la période. Affichant une croissance médiane de 0,54 % (environ 537 millions de francs) et représentant 17,7 % des dépenses totales, le domaine de la sécurité sociale affiche la dynamique la plus élevée après le domaine de la formation. Avec une part moins importante dans les dépenses (13,6 %) que la formation ou la sécurité sociale, le domaine de la santé affiche, avec 0,53 %, la troisième croissance médiane la plus importante au niveau cantonal. Le domaine de la santé affiche par ailleurs un taux de croissance médian de 3,7 % et une croissance médiane en francs de 596 millions.

4.4 Analyse de la dynamique des dépenses au niveau de la Confédération

La présente section propose une analyse quantitative de la dynamique des dépenses nettes pour le niveau fédéral uniquement.

Tableau 3: Dynamique des dépenses nettes de la Confédération par domaine de tâches

Fonction	Médiane de la croissance en % des dépenses nettes totales Confédération	Taux de croissance médian	Croissance médiane en mio. CHF	Part dans les dépenses nettes totales Confédération
5 – Sécurité sociale	0,96 %	2,53 %	545,2	37,80 %
2 – Formation	0,40 %	3,51 %	255,3	11,07 %
0 – Administration générale	0,29 %	2,94 %	173,0	10,02 %
1 – Ordre et sécurité publique, défense	0,28 %	2,88 %	160,5	10,37 %
8 – Économie publique	0,20 %	2,17 %	125,9	9,50 %
7 – Protection de l'environnement et aménagement du territoire	0,04 %	2,52 %	25,5	1,60 %
3 – Culture, sport et loisirs, église	0,02 %	0,60 %	13,3	3,68 %
6 – Trafic et télécommunications	0,02 %	0,10 %	8,9	15,40 %
4 – Santé	0,01 %	2,41 %	7,4	0,57 %
Dépenses nettes totales Confédération		1,85 %	1'063,9	100,00 %

Données utilisées : dépenses nettes Confédération.

Le tableau 3 classe les domaines de tâches (fonctions 0 à 8) de la Confédération en fonction de la dynamique de leurs dépenses nettes respectives de 2008 à 2024. Le tableau présente également la médiane du taux de croissance et la médiane de la croissance en millions de CHF pour chaque domaine au cours de cette période. La dernière colonne montre la part des dépenses de chaque domaine par rapport aux dépenses nettes totales de la Confédération sur toute la période. La sécurité sociale est le domaine de tâches de la Confédération présentant la dynamique la plus importante avec une valeur médiane de 0,96 % sur la

période 2008-2024. Le taux de croissance médian de la sécurité sociale est de 2,53 %, pour une croissance médiane de 545,2 millions de CHF. La sécurité sociale représente 37,80 % des dépenses nettes totales de la Confédération. Les domaines de la formation, de l'administration générale et de l'ordre et de la sécurité publique suivent avec une croissance médiane en pourcentage des dépenses totales de 0,40, 0,29 et 0,28 %. Ces trois domaines présentent des taux de croissance médians relativement proches ainsi qu'une part dans les dépenses totales de la Confédération très similaire avec 11,07, 10,02 et 10,37 %. Avec une part des dépenses totales de la Confédération de 15,40 %, le domaine de tâches "Trafic et télécommunications" est le second domaine en termes de volume de dépenses, mais sa faible croissance par rapport à la sécurité sociale et la formation vient le placer au 8ème rang du tableau avec une dynamique médiane de 0,02 %.

La figure 2b montre que les dépenses nettes des cantons ont évolué plus rapidement que celles de la Confédération depuis 2008. La figure 3 permet d'identifier que les domaines de la formation et de la santé sont responsables de cette évolution. Les tableaux 2 et 3 confirment cette observation. Au niveau cantonal, la croissance médiane des dépenses dans le domaine de la formation s'élève à 625 millions de francs alors qu'elle s'élève à 255 millions au niveau fédéral dans le même domaine. Dans le domaine de la santé, la croissance médiane au niveau cantonal s'élève à 596 millions de francs alors qu'elle n'est que de 7,4 millions au niveau fédéral. Ce sont donc essentiellement ces deux domaines de tâches qui expliquent la divergence observée entre les dépenses des cantons et de la Confédération depuis 2016.

5 Monitoring des dépenses publiques selon la classification fonctionnelle à deux chiffres

Afin d'obtenir une vision plus précise des domaines de tâches dans lesquels la dynamique des dépenses est la plus forte, cette section propose un approfondissement de l'analyse au niveau de la classification fonctionnelle à deux et trois chiffres. Une analyse quantitative identique à celle effectuée dans la section 4 au niveau de la classification fonctionnelle à deux chiffres est proposée. Un approfondissement qualitatif de l'analyse à l'aide de la classification fonctionnelle à trois chiffres est également proposé pour les domaines de tâches présentant la dynamique des dépenses la plus forte.

5.1 Analyse de la dynamique des dépenses pour la Confédération et les cantons

La présente section propose une analyse quantitative de la dynamique des dépenses sur la base de la classification fonctionnelle à deux chiffres pour la Confédération et les cantons (y compris communes) pris dans leur ensemble.

Tableau 4: Dynamique des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes par domaine de tâches (2 chiffres)

Fonction	Médiane de la croissance en % des dépenses totales BKG	Taux de croissance médian	Croissance médiane en mio. CHF	Part dans les dépenses totales BKG
21 – Ecole obligatoire	0,28 %	2,79 %	451,7	10,19 %
41 – Hôpitaux, homes médicalisés	0,25 %	3,42 %	449,6	7,03 %
57 – Aide sociale et domaine de l'asile	0,20 %	4,83 %	304,4	4,43 %
53 – Vieillesse et survivants	0,19 %	2,10 %	290,6	9,11 %
02 – Services généraux	0,16 %	2,37 %	251,3	6,58 %
27 – Hautes écoles	0,11 %	2,18 %	192,3	4,90 %
28 – Recherche	0,11 %	4,92 %	155,2	2,35 %
52 – Invalidité	0,10 %	1,97 %	163,4	5,42 %
Sous-total	1,18 %	2,42 %	1'815,0	50,01 %
Dépenses totales BKG		2,34 %	3'708,8	100,00 %

Données utilisées : dépenses BKG. Le sous-total des trois premières colonnes correspond à la médiane calculée à partir des données agrégées de l'ensemble des domaines de tâches présentés. La médiane est recalculée sur la base de cette agrégation et ne correspond donc pas nécessairement à la somme des valeurs médianes calculées séparément pour chaque domaine. Exemple de lecture: pour la période 2008-2024, le domaine de tâches "21 – École obligatoire" présente la plus forte médiane du rapport entre l'augmentation des dépenses de ce domaine de tâches et le total des dépenses (0,28 %). Sur la même période, le taux de croissance médian est de 2,79 % (soit une croissance médiane de 451,7 millions de CHF), pour une part de 10,19 % dans les dépenses totales sur l'ensemble de la période.

Le tableau 4 présente les huit domaines de tâches dont les dépenses présentent la plus forte dynamique sur la période 2008-2024 pour la Confédération et les cantons confondus.[14] Ces huit domaines représentent plus de 50 % des dépenses totales. Les domaines de l'école obligatoire, des hôpitaux et homes médicalisés ainsi que le domaine de l'aide sociale et de l'asile présentent la plus forte dynamique avec une médiane de la croissance en pourcent des dépenses totales de respectivement 0,28 %, 0,25 % et 0,20 %. Par ailleurs, sept des huit domaines à deux chiffres présentant la plus forte dynamique appartiennent aux domaines de la formation, de la santé ou de la sécurité sociale. Le tableau 1 avait démontré que ces trois domaines à un chiffre affichaient la plus forte croissance des dépenses. Les domaines de l'école obligatoire et du financement des hôpitaux sont de la compétence exclusive des cantons et font l'objet d'une analyse plus approfondie à la section 5.2.

Le tableau 4 permet d'identifier que la croissance des dépenses de la sécurité sociale s'explique principalement par la croissance des trois domaines "57 – Aide sociale et domaine de l'asile", "53 – Vieillesse et survivants", ainsi que "52 – Invalidité" avec, respectivement, un ratio croissance – dépenses totales de 0,20 %, 0,19 % et 0,10 %, qui correspond à une croissance médiane de 304, 291 et 163 millions de francs. Une analyse de la classification à trois chiffres montre que les dépenses du domaine "573 – Politique en matière d'asile et de réfugiés" présentent la plus forte croissance dans le domaine 57 devant le domaine "572 – Aide économique". Dans le domaine "53 – Vieillesse et survivants", le domaine de tâches

14 Les données pour l'entièreté des domaines de tâches sont disponibles dans les "données de base".

”531 – Assurance vieillesse et survivants AVS” présente la dynamique la plus forte suivi du domaine ”532 – Prestations complémentaires AVS”. Les autres domaines à trois chiffres du domaine ”53 – Vieillesse et survivants” contribuent de manière négligeable à la dynamique des dépenses.[15]

L’analyse proposée dans la présente section considère la Confédération et les cantons de manière agrégée et ne permet donc pas une analyse spécifique des différents niveaux institutionnels. Afin d’affiner l’analyse, les deux prochaines sections proposent une analyse par niveau institutionnel.

5.2 Analyse de la dynamique des dépenses au niveau des cantons

La présente section propose une analyse quantitative de la dynamique des dépenses pour le niveau cantonal sur la base de la classification fonctionnelle à deux chiffres.

Tableau 5: Dynamique des dépenses nettes des cantons et des communes par domaine de tâches (2 chiffres)

Fonction	Médiane de la croissance en % des dépenses nettes totales KG	Taux de croissance médian	Croissance médiane en mio. CHF	Part dans les dépenses nettes totales KG
21 – Ecole obligatoire	0,45 %	2,81 %	451,4	15,84 %
41 – Hôpitaux, homes médicalisés	0,39 %	3,42 %	449,6	10,95 %
57 – Aide sociale et domaine de l’asile	0,25 %	4,60 %	236,3	5,48 %
02 – Services généraux	0,19 %	2,40 %	216,5	8,13 %
27 – Hautes écoles	0,14 %	2,63 %	149,8	5,35 %
54 – Famille et jeunesse	0,13 %	6,14 %	116,5	2,51 %
52 – Invalidité	0,10 %	2,65 %	101,2	3,73 %
51 – Maladie et accidents	0,09 %	3,83 %	89,5	2,19 %
Sous-total	1,55 %	2,91 %	1’582,5	54,18 %
Dépenses nettes totales KG		2,64 %	2’858,2	100,00 %

Données utilisées : dépenses nettes KG. Le sous-total des trois premières colonnes correspond à la médiane calculée à partir des données agrégées de l’ensemble des domaines de tâches présentés. La médiane est recalculée sur la base de cette agrégation et ne correspond donc pas nécessairement à la somme des valeurs médianes calculées séparément pour chaque domaine.

Le tableau 5 présente les huit domaines de tâches dont les dépenses présentent la plus forte dynamique sur la période 2008-2024 au niveau des cantons (incl. communes).[16] Ces huit domaines représentent plus de 54 % des dépenses nettes totales des cantons. Les domaines “21 – École obligatoire” et “41 – Hôpitaux et homes médicalisés” présentent de loin la croissance médiane des dépenses en pourcent des dépenses totales la plus élevée avec 0,45 % et 0,39 %. À eux seuls, ces deux domaines de tâches représentent plus

15 Les autres domaines de ”53 – Vieillesse et survivants” sont : ”533 – Prestations aux retraités”, ”534 – Logements pour aînés (sans soins)” et ”535 – Prestations de vieillesse”.

16 Les données pour l’entièreté des domaines de tâches sont disponibles dans les “données de base”.

du quart des dépenses totales des cantons. Les domaines “57 – Aide sociale et domaine de l’asile”, “02 – Services généraux”, “27 – Hautes écoles” et “54 – Famille et jeunesse” suivent avec une croissance de 0,25 %, 0,19 %, 0,14 % et 0,13 % respectivement.

École obligatoire et formation – Avec 0,45 %, le domaine “21 – École obligatoire” est le domaine de tâches qui participe le plus fortement à la croissance des dépenses nettes totales. Ce domaine présente également la part dans les dépenses totales la plus importante de tous les domaines à deux chiffres (15,84 %). “27 – Hautes écoles” apparaît au 5ème rang dans le tableau 5 et présente une croissance médiane en pourcentage des dépenses de 0,14 %, soit moins de la moitié de la croissance du domaine de l’école

Encadré 1 : École obligatoire

Tous les 4 à 5 ans, le Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE) publie un rapport sur l’éducation en Suisse. Celui-ci fournit des données et des informations issues de la statistique, de la recherche et de l’administration sur l’ensemble du système éducatif suisse, du préscolaire à la formation continue, et sert de base à la formulation des objectifs communs de la Confédération et des cantons en matière d’éducation. La dernière version du rapport offre quelques éléments explicatifs sur l’évolution des coûts dans le domaine de l’école obligatoire.[a]

Un facteur déterminant de l’évolution des dépenses est le nombre d’élèves. Depuis 2011, celui-ci a progressé continuellement. Cette hausse n’a pas mené à une augmentation du nombre d’élèves par classe. Le nombre de grandes classes (plus de 24 élèves) a même diminué. L’évolution des dépenses dépend également du nombre d’élèves par enseignant en équivalents plein temps, autrement dit du taux d’encadrement. Ce taux d’encadrement a légèrement reculé entre 2014 et 2023, indiquant que la hausse totale du nombre d’élèves n’a pas été compensée par ce biais. Parallèlement, d’autres éléments ont pu contribuer à l’augmentation des dépenses dans l’école obligatoire, comme l’intégration des élèves allophones ou la diminution de la scolarisation séparative. Ce constat avait déjà été établi dans le précédent rapport sur l’éducation en Suisse.[b] Le rapport 2023 mentionne également qu’à partir de l’année 2022, la guerre en Ukraine constitue également un facteur explicatif de l’augmentation des dépenses dans la scolarité obligatoire. Selon l’OFS, l’arrivée des personnes ayant fui l’Ukraine en 2022 a induit une augmentation d’environ 13’000 élèves dans les degrés primaires et secondaires.[c] Cet effet devrait se faire sentir jusqu’en 2026. L’ancien rapport souligne également l’adoption du système HarmoS. Le système HarmoS conduit à une augmentation du nombre d’élèves en première et deuxième année, indépendamment de la démographie.

Dès l’année scolaire 2026, le nombre d’élèves en primaire devrait nettement diminuer, d’abord dans les degrés 1 à 2 puis 3 à 8, suite au recul de la natalité entre 2021 et 2024. Cette baisse devrait se faire sentir dans le degré secondaire dès 2034. Cela pourrait alors ralentir la progression des dépenses dans l’école obligatoire, même si l’évolution reste incertaine.[d]

a L’éducation en Suisse – rapport 2026, Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation, 2026, Aarau.
b L’éducation en Suisse – rapport 2023, Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation, 2023, Aarau.
c Scénarios 2024-2033 pour le système de formation, Office fédéral de la statistique, mars 2025, Neuchâtel.
d Scénarios 2025-2034 pour les enseignants de l’école obligatoire, Office fédéral de la statistique, octobre 2025, Neuchâtel.

obligatoire notamment en raison d'une part dans les dépenses totales nettement plus faible avec 5,35 %.[17] Ainsi la forte croissance des dépenses dans le domaine "21 – École obligatoire" et, dans une moindre mesure, dans le domaine "27 – Hautes écoles" explique la forte dynamique des dépenses dans le domaine de la formation illustrée dans le tableau 2. Une analyse au niveau de la classification fonctionnelle à trois chiffres montre que la croissance des dépenses dans le domaine "21 – École obligatoire" est due en grande partie à la croissance des dépenses observée dans les domaines de tâches "219 – Scolarité obligatoire n.c.a." et "212 – Degré primaire 3-8".[18] Si la forte croissance relative du domaine "212 – Degré primaire 3-8" n'est pas surprenante puisqu'il regroupe 6 niveaux scolaires, la forte croissance relative du domaine "219 – Scolarité obligatoire n.c.a." est plus étonnante puisque ce domaine regroupe notamment l'administration de la scolarité obligatoire ainsi que les tâches ne pouvant pas être rattachées à une des autres fonctions du domaine 21. Il pourrait être utile de mieux comprendre les facteurs explicatifs de cette croissance. Une telle analyse dépasse toutefois le cadre du présent rapport. Afin de mieux comprendre les facteurs explicatifs de la croissance des dépenses dans le domaine de la formation, il est possible de s'appuyer sur d'autres études disponibles (voir encadré no 1).

Hôpitaux et santé – Le tableau 5 montre enfin que la croissance des dépenses dans le domaine "4 – Santé" s'explique principalement par la croissance dans le domaine de tâches "41 – Hôpitaux, homes médicalisés". En effet, ce domaine présente la croissance médiane en pourcentage des dépenses la deuxième plus élevée avec 0,39 %, à savoir une croissance médiane en francs d'environ 450 millions. Ce domaine représente 10,95 % des dépenses totales. L'analyse au niveau de la classification à trois chiffres nous permet d'identifier que cette croissance provient principalement des domaines "411 – Hôpitaux" et "412 – Homes médicalisés et maisons pour personnes âgées". Le domaine "413 – Cliniques psychiatriques" joue un moindre rôle dans la dynamique des dépenses du domaine "41 – Hôpitaux, homes médicalisés". Il convient ici de préciser que les hôpitaux et les homes médicalisés n'entrent pas dans le périmètre de la Statistique financière puisque ces entités appartiennent au secteur privé selon la sectorisation des comptes nationaux. Par conséquent, les données comptables des hôpitaux et homes médicalisés ne sont pas intégrées dans la présente analyse. Ainsi, la forte croissance observée dans le domaine "41 – Hôpitaux, homes médicalisés" s'explique principalement par la croissance des transferts versés par les cantons aux hôpitaux et homes médicalisés.

Sécurité sociale – La dynamique du secteur "5 – Sécurité sociale" identifiée dans le tableau 2 peut s'expliquer par la présence de quatre domaines dans les 8 domaines (à deux chiffres) les plus dynamiques présentés dans le tableau 5. En effet, "57 – Aide sociale et domaine de l'asile", "54 – Famille et jeunesse", "52 – Invalidité" et "51 – Maladie et accidents" présentent respectivement une dynamique de 0,25 %, 0,13 %, 0,10 % et 0,09 %. Dans le secteur "5 – Sécurité sociale", les domaines à trois chiffres contribuant le plus à la croissance sont "545 – Prestations aux familles", "512 – Réductions de primes", "572 – Aide économique", "523 – Foyers pour invalides", "532 – Prestations complémentaires AVS" et "573 – Politique en matière d'asile et de réfugiés".

17 Il convient ici de relever une différence de traitement entre les domaines des hautes écoles et de la recherche entre la Confédération et les cantons. En effet, la distinction entre ces deux domaines n'est pas toujours triviale et peut engendrer des différences de traitement comptable. Ainsi, la Confédération tend à comptabiliser relativement plus de dépenses dans le domaine de la recherche alors que les cantons tendent à comptabiliser relativement plus de dépenses dans le domaine des hautes écoles. Néanmoins, ces deux effets tendent à se compenser permettant une analyse représentative de la situation.

18 Il convient de considérer l'analyse à trois chiffres de la classification fonctionnelle avec beaucoup de prudence s'agissant du domaine "21 – École obligatoire". En effet, cette analyse est empreinte d'un certain degré d'incertitude statistique en raison de la diversité des systèmes scolaires dans les différents cantons qui complique la catégorisation des dépenses au niveau de la classification fonctionnelle à trois chiffres.

Services généraux – Au niveau cantonal, le domaine “02 – Services généraux” présente la quatrième dynamique des dépenses la plus forte avec 0,19 %. Une analyse au niveau de la classification à trois chiffres montre que ce sont les dynamiques des dépenses dans le domaine “022 – Services généraux, autres” et dans le domaine “029 – Immeubles administratifs non mentionnés ailleurs” qui expliquent cette dynamique. Le domaine “021 – Administration des finances et des contributions” présente une dynamique des dépenses nettement moins forte que les autres domaines. Les immeubles administratifs non mentionnés ailleurs sont dans la plupart des cas des immeubles à usage mixte dont l’attribution à une fonction spécifique n’est pas possible. Le domaine 022 est constitué de l’administration générale et des autres prestations qui ne peuvent être attribuées à une fonction spécifique.[19]

5.3 Analyse de la dynamique des dépenses au niveau de la Confédération

La présente section propose une analyse quantitative de la dynamique des dépenses pour le niveau fédéral sur la base de la classification fonctionnelle à deux chiffres.

Tableau 6: Dynamique des dépenses nettes de la Confédération par domaine de tâches (2 chiffres)

Fonction	Médiane de la croissance en % des dépenses nettes totales Confédération	Taux de croissance médian	Croissance médiane en mio. CHF	Part dans les dépenses nettes totales Confédération
53 – Vieillesse et survivants	0,51 %	2,40 %	261,9	20,80 %
28 – Recherche	0,24 %	4,21 %	143,1	5,41 %
16 – Défense	0,19 %	2,43 %	111,2	8,43 %
87 – Combustibles et énergie	0,18 %	11,61 %	105,1	1,76 %
03 – Relations avec l’étranger	0,16 %	2,84 %	105,0	5,69 %
51 – Maladie et accidents	0,12 %	2,57 %	75,8	4,65 %
52 – Invalidité	0,10 %	1,04 %	57,7	8,46 %
27 – Hautes écoles	0,10 %	2,56 %	55,1	4,09 %
Sous-total	1,85 %	3,15 %	1’051,2	59,28 %
Dépenses nettes totales Confédération		1,85 %	1’063,9	100,00 %

Données utilisées : dépenses nettes Confédération. Le sous-total des trois premières colonnes correspond à la médiane calculée à partir des données agrégées de l’ensemble des domaines de tâches présentés. La médiane est recalculée sur la base de cette agrégation et ne correspond donc pas nécessairement à la somme des valeurs médianes calculées séparément pour chaque domaine.

Le tableau 6 présente les huit domaines de tâches (fonctions à deux chiffres) au niveau fédéral dont les dépenses nettes présentent la plus forte dynamique médiane sur la période 2008-2024.[20] Ces huit domaines représentent presque 60 % des dépenses nettes totales de la Confédération.

19 Ce domaine comprend, par exemple, les secrétariats de direction, les offices des communes, de l’informatique, de l’information, de protection des données, des ressources humaines, les chancelleries, les services des constructions, les centres de traitement de données, les centres de matériels ou encore les services des archives.

20 Les données pour l’entièreté des domaines de tâches sont disponibles dans les “données de base”.

Avec une croissance médiane en pourcent des dépenses totales de 0,51 % (262 millions de francs), le domaine “53 – Vieillesse et survivants” présente une dynamique des dépenses nettement plus forte que les sept autres domaines de tâches considérés dans le tableau. Ce domaine a un poids considérable dans les dépenses nettes totales de la Confédération avec une part de plus de 20 %. Une analyse de la classification à trois chiffres révèle que la dynamique du domaine “531 – Assurance-vieillesse et survivants AVS” et, dans une moindre mesure, la dynamique des dépenses dans le domaine “532 – Prestations complémentaires AVS” expliquent la dynamique observée dans le domaine “53 – Vieillesse et survivants”.[21] L’encadré no 2 livre une analyse des facteurs explicatifs de l’augmentation des dépenses dans ces deux domaines.

Encadré 2 : Vieillesse et survivants

L’augmentation marquée des dépenses dans le domaine “53 – Vieillesse et survivants” s’explique principalement par l’évolution de la structure démographique de la population.[a] Entre 2008 et 2025, le nombre total de rentes versées est passé de 2,09 à 2,91 millions, en Suisse comme à l’étranger. Cette progression reflète principalement le vieillissement de la population, l’allongement de l’espérance de vie et l’arrivée à l’âge de la retraite de générations plus nombreuses. L’effet de ce facteur démographique sur les dépenses de l’AVS ne devrait pas s’atténuer avant 2040.[b]

Par ailleurs, le niveau moyen des rentes a lui aussi progressé, notamment en raison du mécanisme d’adaptation à l’indice mixte, qui prend en compte l’évolution des salaires et celle des prix à la consommation. Ce système d’indexation garantit le maintien du pouvoir d’achat des retraités et conduit, au fil du temps, à une augmentation des rentes moyennes, tant en Suisse qu’à l’étranger.[c] À partir de 2026, la dynamique des dépenses dans ce domaine de tâches devrait encore se renforcer principalement en raison de l’introduction de la 13ème rente AVS. En 2026, les dépenses consacrées à la 13ème rente de vieillesse devraient s’élever à environ 4,1 milliards de francs dont 20,2 % sont pris en charge par la Confédération.[d]

a Le rapport annuel 2026 de la Statistique de l’AVS, disponible sur le site de l’OFAS, présente les chiffres détaillés ainsi que les explications de leur évolution.
b Les perspectives financières de l’AVS, couvrant la période jusqu’en 2040, reposent sur trois scénarios intégrant des hypothèses exogènes, notamment démographiques.
c La Statistique des assurances sociales fournit les données sur l’évolution des rentes AVS et le mécanisme d’adaptation à l’indice mixte.
d Les perspectives financières de l’AVS décrivent la façon dont les finances de l’AVS évolueront jusqu’en 2040 et détaillent les modalités de financement de la 13ème rente AVS.

Derrière le domaine “53 – Vieillesse et survivants”, suivent les domaines “28 – Recherche”, “16 – Défense” et “87 – Combustibles et énergie” avec des croissances médianes en pourcent des dépenses totales de respectivement 0,24 %, 0,19 % et 0,18 %. La dynamique du domaine “281 – Recherche fondamentale” explique en grande partie la dynamique observée dans le domaine “ 28 – Recherche ”. Dans le domaine “16 – Défense”, la dynamique des dépenses s’explique par les dépenses dans le domaine “161 – Défense militaire”.[22] Ce domaine de tâches regroupe la gestion des activités et des prestations de défense militaire ainsi que les prestations opérationnelles d'ingénierie, de transports, de communication et d'information qui y sont associées. En raison de la nouvelle situation géopolitique et sécuritaire qui prévaut depuis 2022, la dynamique des dépenses dans ce domaine de tâches devrait continuer à se renforcer dans les années à

21 Le domaine “533 – Prestations aux retraités” joue un rôle négligeable dans la dynamique des dépenses du domaine “53 – Vieillesse et survivants” alors que les domaines “534 – Logements pour aînés (sans soins)” et “535 – Prestations de vieillesse” sont du ressort des cantons et des communes.
22 Les dépenses dans les domaines “162 – Défense civile” et “163 – Aide militaire à l’étranger, promotion de la paix” jouent un rôle négligeable dans la dynamique des dépenses de défense.

venir. Malgré sa très faible part dans les dépenses totales de la Confédération (1,76 %), le domaine “87 – Combustibles et énergie” apparaît au 4ème rang du tableau 6 en raison de son taux de croissance très élevé (11,61 %). Cette forte croissance s’explique par les apports au fonds alimenté par le supplément perçu sur le réseau, par le programme Bâtiments visant à réduire les émissions de CO_2 des bâtiments et les dépenses de fonctionnement courantes. Il convient de relever que les dépenses dans ce domaine sont extrêmement volatiles.

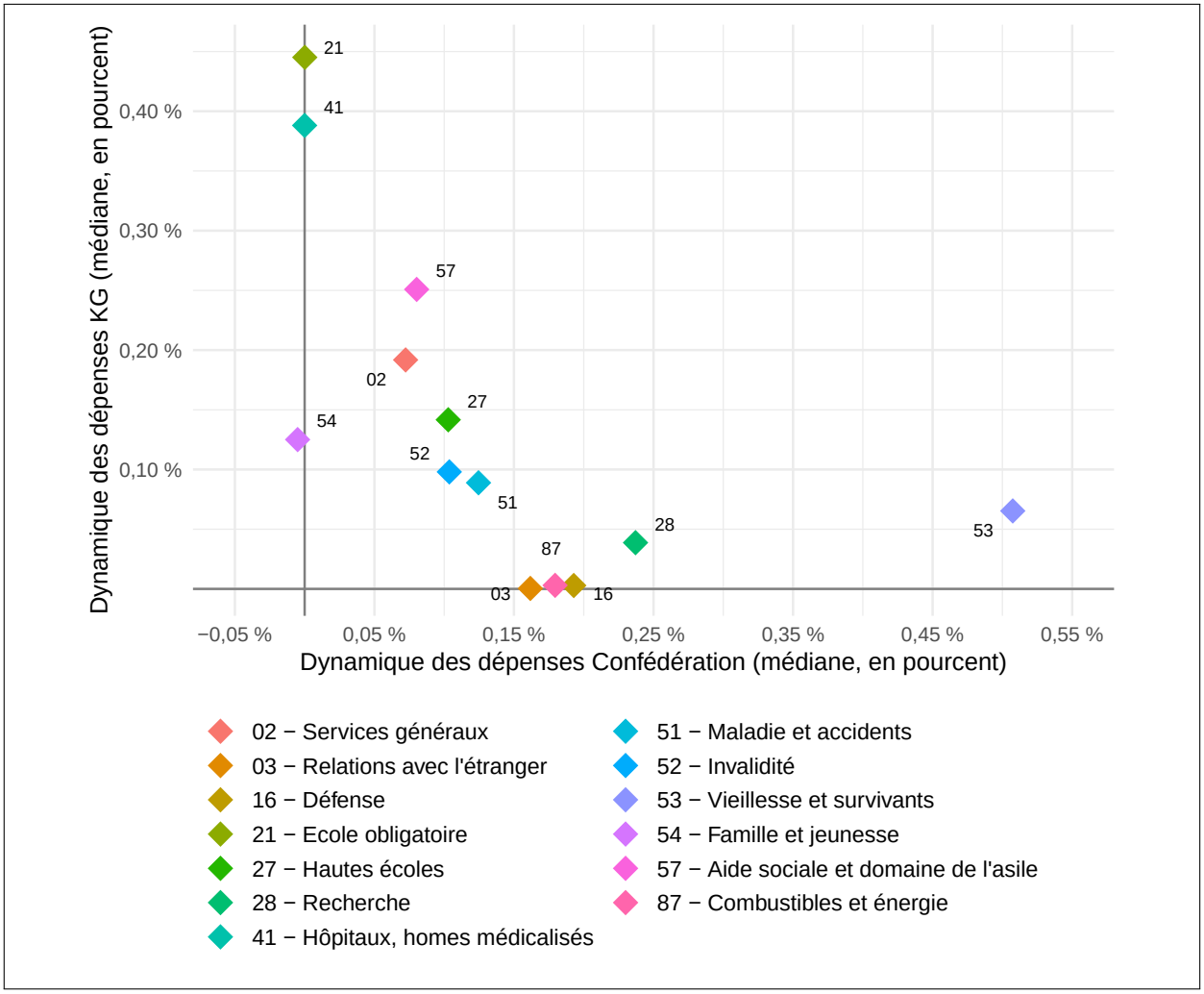
Avec une dynamique médiane de 0,16 %, le domaine “03 – Relations avec l’étranger” vient se positionner au 5ème rang du tableau. L’analyse de la classification à trois chiffres montre que la dynamique des dépenses du domaine “034 – Coopération au développement” explique la quasi-totalité de la dynamique observée dans le domaine “03 – Relations avec l’étranger”.[23] Ce domaine de tâches regroupe notamment l'administration de la coopération économique avec les pays en développement ainsi que la gestion opérationnelle de missions d'aide économique ou de programme de coopération technique, de formation, de recherche et d'octroi de bourse.

5.4 Synthèse de la dynamique des dépenses au niveau de la Confédération et des cantons

La présente section propose une synthèse des résultats présentés dans la section 5.2 et la section 5.3 respectivement dans les tableaux 5 et 6. À cette fin, la figure 5 propose une synthèse sous forme d’un diagramme de dispersion. Ce dernier place les 8 domaines de tâches présentant la plus forte dynamique pour la Confédération ainsi que les 8 domaines de tâches présentant la plus forte dynamique pour les cantons sur un système d’axes mesurant la dynamique des dépenses du point de vue de la Confédération en abscisse et mesurant la dynamique des dépenses du point de vue des cantons en ordonnée.

23 La dynamique des dépenses dans les domaines “031 – Relations politiques”, “032 – Gestion civile des conflits” et “033 – Relations économiques” joue un rôle moindre dans la dynamique globale.

Figure 5: Domaines les plus dynamiques de la Confédération et des cantons/communes



Ce sont au total 13 domaines qui apparaissent dans la figure 5. Les domaines de tâches figurant sur ou proches des axes sont des domaines dont la dynamique des dépenses est pertinente pour un seul des deux niveaux institutionnels considérés. Les domaines de tâches se situant à l'intérieur des axes sont des domaines dont la dynamique est potentiellement pertinente autant pour les cantons que pour la Confédération, en particulier les domaines éloignés de l'origine et proches de la diagonale à 45 degrés. C'est notamment le cas des domaines "57 – Aide sociale et domaine de l'asile", "02 – Services généraux", "27 – Hautes écoles", "52 – Invalidité", "51 – Maladie et accidents" ou encore "53 – Vieillesse et survivants". Il est important de noter que le fait que certains domaines de tâches présentent une forte dynamique des dépenses aux deux niveaux institutionnels ne signifie pas automatiquement que ces domaines de tâches sont fortement enchevêtrés financièrement dans le sens où la Confédération verserait des transferts aux cantons dans ces domaines. Le prochain chapitre propose une analyse du taux d'enchevêtrement financier entre la Confédération et les cantons et identifie les domaines de tâches présentant un fort taux d'enchevêtrement financier.

6 Taux d'enchevêtrement financier

Un des objectifs du monitoring des dépenses est de donner des indications sur le (dés-)enchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons. Dans cette perspective, outre l'évolution des dépenses, le monitoring propose également une analyse du taux d'enchevêtrement financier dans les différents domaines de tâches. Le taux d'enchevêtrement financier est mesuré par la part des transferts de la Confédération en pourcentage des dépenses brutes des cantons et communes dans les domaines de tâches concernés. Dans la mesure où la grande majorité des transferts (98 %) est versée par la Confédération aux cantons et que le monitoring agrège les cantons avec leurs communes respectives, la présente analyse se concentre sur le niveau cantonal (communes incluses) et sur les transferts versés par la Confédération aux cantons.

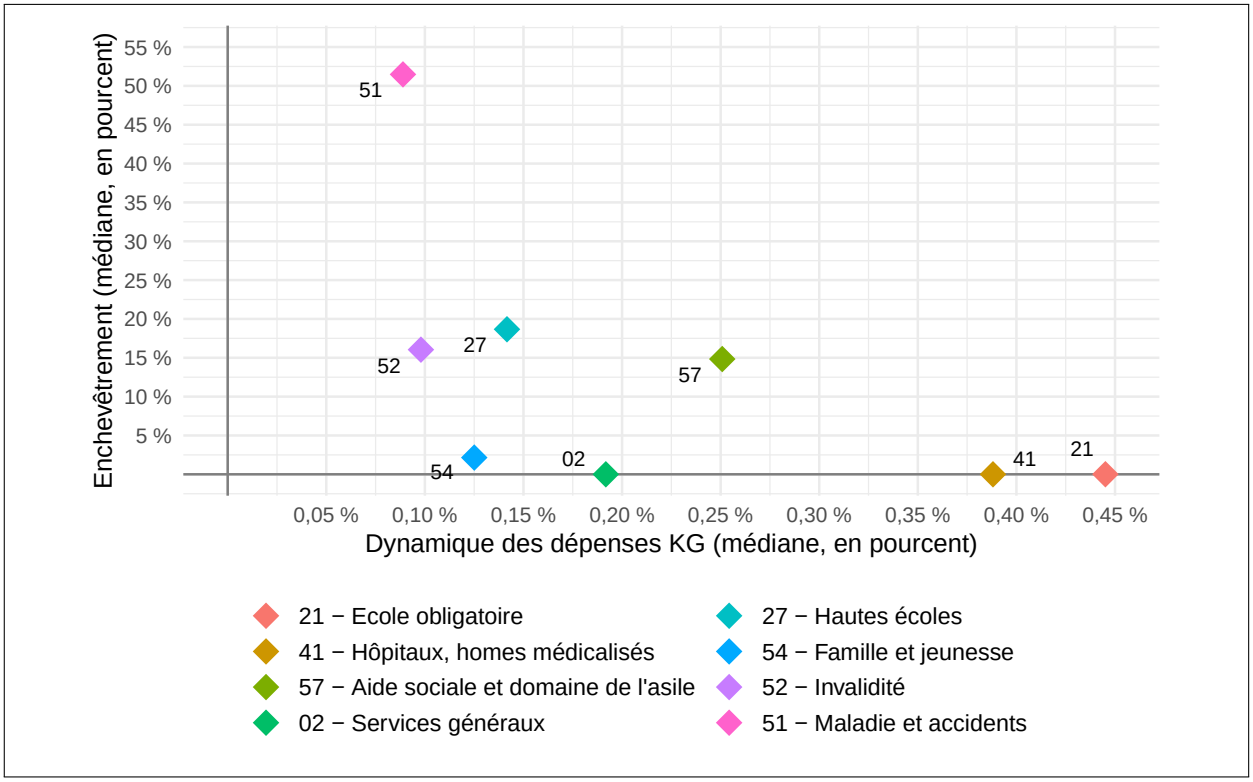
6.1 Taux d'enchevêtrement financier et dynamique des dépenses

La figure 6 montre la médiane du taux d'enchevêtrement financier (axe des ordonnées) pour les 8 domaines de tâches présentant la dynamique la plus forte au niveau des dépenses nettes cantonales (axe des abscisses).[24] Cette figure montre que les deux domaines de tâches présentant la dynamique des dépenses la plus forte au niveau cantonal, à savoir "21 – École obligatoire" et "41 – Hôpitaux, homes médicalisés" sont caractérisés par un taux d'enchevêtrement financier presque nul. En effet, ces deux domaines de tâches relèvent principalement de la compétence des cantons et des communes. Avec une croissance médiane en pourcent des dépenses totales de 0,25 %, le domaine "57 – Aide sociale et domaine de l'asile" présente la 3ème dynamique la plus importante ainsi qu'un taux d'enchevêtrement financier relativement important avec 14,8 %. Cela signifie que 14,8 % des dépenses brutes des cantons et des communes dans ce domaine de tâches sont couvertes par des transferts de la Confédération. Le domaine "02 – Services généraux" présente la quatrième dynamique la plus importante et un taux d'enchevêtrement presque nul. Le domaine "27 – Hautes écoles" dont la dynamique médiane s'élève à 0,14 % présente également un taux d'enchevêtrement élevé avec 18,7 %. Le domaine de l'invalidité présente un taux d'enchevêtrement supérieur à 16 % pour une dynamique de 0,10 %. Le domaine "54 – Famille et jeunesse" présente un taux d'enchevêtrement de 2,2 %. Finalement, le domaine "51 – Maladie et accidents" présentant la dynamique la plus faible dans le tableau 5 est caractérisé par un taux d'enchevêtrement particulièrement élevé de 51,5 %. Ce taux d'enchevêtrement élevé s'explique par la contribution importante de la Confédération à la réduction des primes d'assurance maladie (domaine "512 – Réductions de primes").

Visuellement, la figure 6 pourrait laisser penser qu'il existe une relation négative entre le taux d'enchevêtrement financier et la dynamique des dépenses. Une analyse de régression effectuée sur l'ensemble des fonctions à 2 chiffres tend à exclure une relation positive et identifie une relation négative et statistiquement significative entre ces deux variables. La significativité statistique est toutefois relativement faible. En effet, les résultats des régressions ne sont pas robustes à l'exclusion de fonctions ou d'années individuelles ni à la spécification des variables.[25] Il convient ainsi de rester extrêmement prudent au moment d'interpréter les données présentées à la figure 6. On ne peut toutefois totalement exclure que, dans certains domaines de tâches, un taux d'enchevêtrement financier plus élevé soit associé à une dynamique des dépenses plus faible. Pour pouvoir aboutir à des résultats concluants à ce sujet, il conviendrait de procéder à une analyse approfondie des domaines de tâches concernés en tenant compte d'autres dimensions de l'enchevêtrement, telles que par exemple l'enchevêtrement juridique et institutionnel. Une telle analyse dépasse toutefois le cadre du présent rapport.

24 Ce sont donc les mêmes fonctions que celles présentées dans le tableau 5.
25 Voir l'annexe A.3 pour une présentation détaillée des tests de robustesse et des estimations complémentaires.

Figure 6: Taux d'enchevêtrement des domaines les plus dynamiques (médiane)



6.2 Taux d'enchevêtrement financier pondéré

Certains domaines de tâches présentent un taux d'enchevêtrement financier élevé sans que la dynamique des dépenses soit particulièrement élevée dans ces domaines. Ces derniers n'apparaissent par conséquent pas dans la figure 6. Le tableau 7 présente les huit domaines de tâches à deux chiffres de la classification fonctionnelle présentant le taux d'enchevêtrement financier médian pondéré par la part dans les transferts totaux de la Confédération le plus élevé.[26] À titre indicatif, le tableau mentionne également le taux d'enchevêtrement financier médian non pondéré et la part des transferts versés dans le domaine de tâches en question en pourcentage du total des transferts versés par la Confédération. Les domaines "81 – Agriculture" et "51 – Maladie et accidents" présentent les taux d'enchevêtrement pondérés les plus élevés avec 17,99 % et 9,30 %. Ces deux domaines présentent à la fois un taux d'enchevêtrement élevé (85,93 % et 51,48 %) ainsi qu'une part importante dans les transferts de la Confédération. En effet, ces deux domaines représentent à eux seuls près de 39 % des transferts de la Confédération sur la période considérée. En troisième position, le domaine "61 – Circulation routière" présente un taux d'enchevêtrement de 3,73 %. Ce domaine présente un taux d'enchevêtrement non pondéré de 27,43 % et une part dans les transferts de la Confédération de 13,60 %. Ainsi, parmi les huit domaines présentant le taux d'enchevêtrement financier pondéré le plus élevé, l'agriculture, le domaine maladie et accidents ainsi que le domaine de la circulation routière représentent ensemble plus de 50 % des transferts totaux de la Confédération vers les cantons. Sur les cinq autres domaines de tâches présents dans le tableau, trois domaines étaient déjà visibles dans la figure 6 ("27 – Hautes écoles", "57 – Aide sociale et domaine de l'asile" et "52 – Invalidité").

26 Le domaine de tâches "28 – Recherche" a été volontairement exclu du tableau. La raison de cette exclusion est indiquée en note au bas du tableau 7.

Concernant les deux domaines restants, le domaine “53 – Vieillesse et survivants” apparaît au 5ème rang et “23 – Formation professionnelle initiale” au 8ème rang avec des taux d’enchevêtrement financier médians pondérés de respectivement 1,19 % et 0,76 %.

Tableau 7: Taux d’enchevêtrement financier

Fonction	Taux d’enchevêtrement financier médian pondéré par la part dans les transferts totaux de la Confédération	Taux d’enchevêtrement financier médian	Part dans les transferts totaux de la Confédération
81 – Agriculture	17,99 %	85,93 %	20,93 %
51 – Maladie et accidents	9,30 %	51,48 %	18,06 %
61 – Circulation routière	3,73 %	27,43 %	13,60 %
27 – Hautes écoles	1,77 %	18,67 %	9,49 %
53 – Vieillesse et survivants	1,19 %	20,91 %	5,69 %
57 – Aide sociale et domaine de l’asile	1,08 %	14,84 %	7,25 %
52 – Invalidité	0,88 %	16,04 %	5,52 %
23 – Formation professionnelle initiale	0,76 %	17,46 %	4,35 %

Données utilisées : dépenses brutes KG et transferts de la Confédération aux KG. Le domaine de tâches ”28 – Recherche” présente un taux d’enchevêtrement élevé mais n’est pas présenté dans ce tableau. Ce taux s’explique toutefois par une qualité des données des cantons/communes insuffisante au niveau des dépenses brutes ainsi que par un retraitement statistique des transferts reçus de la Confédération par les cantons. Par conséquent, le taux d’enchevêtrement calculé ne reflète pas la réalité de l’enchevêtrement financier entre Confédération et cantons dans ce domaine de tâches. À titre indicatif, les indicateurs pour ce domaine de tâches s’élèvent respectivement à 2,22 %, 47,63 % et 4,67 %.

7 Conclusion

Conformément aux objectifs fixés pour le monitoring des dépenses publiques, le présent rapport propose une image consolidée de l’évolution structurelle des dépenses des différents niveaux de l’État. L'analyse est de nature structurelle et exclut les dépenses extraordinaires comme celles liées à la pandémie de Covid (32 milliards pour la Confédération et 7 milliards pour les cantons). Le monitoring permet d’identifier de manière quantitative et systématique les domaines de tâches présentant une dynamique particulièrement élevée sur la période 2008-2024. L’analyse qualitative au niveau de la classification à trois chiffres fournit des premières pistes sur les raisons possibles d’une croissance des dépenses supérieure à la moyenne.

L'analyse montre d'abord que le solde financier ordinaire moyen sur la période se montait à 2,3 milliards pour la Confédération (hors assurances sociales) et à 1,4 milliards pour les cantons (incl. communes). L'analyse montre ensuite que les dépenses nettes des cantons (incl. communes) représentent une part de 64 % des dépenses totales de l’État (hors assurances sociales) contre 36 % pour la Confédération. Elle montre également que, depuis 2016, les dépenses nettes des cantons tendent à croître plus fortement que celles de la Confédération. Cette évolution est essentiellement due à la dynamique des dépenses dans les domaines de la santé et de la formation. L’analyse de la dynamique des dépenses de la Confédération et des cantons (incl. les communes) sur la base de la classification fonctionnelle à un chiffre montre que la dynamique

des dépenses est la plus forte dans les domaines de la sécurité sociale, de la formation et de la santé. Ainsi, les résultats du monitoring suggèrent que les raisons possibles pour une croissance des dépenses particulièrement élevée à long terme semblent avant tout liées aux évolutions démographiques. Pour les cantons, la dynamique est la plus forte dans le domaine de la formation alors que c'est la sécurité sociale qui présente la plus forte dynamique au niveau de la Confédération. Une analyse plus approfondie montre que les domaines de l'école obligatoire, des hôpitaux, de l'aide sociale et domaine de l'asile ainsi que les services généraux présentent la plus forte dynamique au niveau cantonal (incl. communes). Au niveau fédéral, les dépenses liées à l'AVS, à la recherche, à la défense et aux combustibles et énergie présentent la plus forte dynamique. Enfin, l'analyse du taux d'enchevêtrement financier entre la Confédération et les cantons montre que, parmi les domaines de tâches présentant la plus forte dynamique des dépenses, les domaines maladie et accidents, des hautes écoles, de l'invalidité ainsi que le domaine de l'aide sociale et domaine de l'asile présentent le taux d'enchevêtrement financier le plus élevé. Indépendamment de la dynamique des dépenses, ce sont les domaines de l'agriculture, maladie et accidents ainsi que la circulation routière qui présentent le taux d'enchevêtrement financier pondéré le plus élevé. Le présent rapport fournit ainsi des indications concernant l'enchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons et complète ainsi le rapport du Conseil fédéral sur la séparation des tâches entre la Confédération et les cantons.

Il nous paraît ici important de mentionner que la présente analyse est avant tout de nature descriptive et a pour objectif de fournir une base de décision objective aux instances politiques concernées. Ainsi, un domaine de tâches présentant une dynamique des dépenses et/ou un taux d'enchevêtrement élevés ne signifie pas automatiquement que ce domaine de tâches soit problématique ou qu'il nécessite que les instances politiques prennent des mesures de politique budgétaire. En effet, une dynamique élevée, comme par exemple dans les domaines de l'école obligatoire ou de l'AVS, peut refléter un fort besoin de la population dans les domaines concernés et être ainsi cohérent avec les priorités établies. De même, un taux d'enchevêtrement financier élevé peut, dans certains cas, être le reflet d'une répartition des tâches entre cantons et Confédération qui soit optimale du point de vue de la nature des tâches à effectuer, du point de vue des préférences de la population respectivement du point de vue des priorités des décideurs politiques. Le présent rapport se garde ainsi de procéder à une interprétation normative des résultats obtenus et de formuler, sur cette base, des recommandations de politique budgétaire. Il revient aux autorités politiques concernées de procéder à un tel exercice en prenant appui sur le monitoring des dépenses voire sur d'autres études complémentaires.

Pour conclure, il convient de mettre en lumière certaines limites de la présente analyse. Premièrement, conformément au concept de monitoring établi le 15 décembre 2023, le rapport se concentre sur les dépenses des cantons et de la Confédération et ne propose pas une analyse approfondie de l'évolution des recettes ou de l'endettement de la Confédération et des cantons. Par conséquent, le présent rapport ne permet pas de tirer des conclusions concernant l'équilibre financier global de la Confédération et des cantons. Une telle analyse devrait être effectuée de manière complémentaire en dehors du monitoring des dépenses.

Deuxièmement, la qualité actuelle des données ne permet pas une analyse quantitative pertinente au 3ème degré de détail de la classification fonctionnelle. Une telle analyse permettrait d'identifier les facteurs explicatifs de la croissance des dépenses de manière plus fine et précise. Lors de l'élaboration du prochain rapport sur le monitoring des dépenses (2030), la qualité des données et le degré de détail de l'analyse seront réévalués.

Troisièmement, l'analyse concernant le désenchevêtrement se concentre uniquement sur la dimension financière et quantitative des transferts entre la Confédération et les cantons et exclut d'autres dimensions comme les dimensions légales et institutionnelles. Or une telle analyse permettrait de mieux comprendre et déterminer si et dans quelles conditions un enchevêtrement plus ou moins élevé des tâches entre cantons et Confédération conduit à une dynamique des dépenses plus ou moins forte. Une telle analyse dépasse toutefois le cadre fixé dans le mandat sur le monitoring des dépenses.

Finalement, le présent rapport, conformément au mandat fixé pour le monitoring des dépenses, n'explore pas de manière systématique et quantitative, par exemple sous forme d'études économétriques, les facteurs explicatifs de la dynamique des dépenses.

Annexe

A.1 Abréviations

Les abréviations suivantes sont utilisées dans le texte, les figures et tableaux :

- BKG : Confédération – Cantons – Communes
- KG : Cantons – Communes
- BK : Confédération – Cantons
- BG : Confédération – Communes
- KB : Cantons – Confédération
- GB : Communes – Confédération

Deux types de transferts sont considérés :

- KG: transferts de la Confédération (B) vers les cantons et communes (KG). Ils se décomposent entre les transferts vers les cantons (BK) et vers les communes (BG).
- Bund : transferts des cantons et communes (KG) vers la Confédération (B). Ils se décomposent entre les transferts provenant des cantons (KB) et provenant des communes (GB).

A.2 Indicateurs

Dynamique

La dynamique se définit comme le rapport entre la croissance absolue d'une fonction et les dépenses totales de toutes les fonctions. Elle se calcule pour chaque année à partir de 2009 (les données débutent en 2008, la première croissance est donc calculée en 2009). Une moyenne et une médiane à travers les années peuvent en être déduites.

$$D_t^i = \frac{X_t^i - X_{t-1}^i}{X_{t-1}}$$

où

- D_t^i est l'indicateur de dynamique de la fonction i pour l'année t
- X_t^i représente les dépenses dans la fonction i pour l'année t
- X_{t-1}^i représente les dépenses dans la fonction i pour l'année $t-1$
- $X_{t-1} = \sum_i X_{t-1}^i$ représente la dépense totale pour toutes les fonctions pour l'année t.

N.B. : la dynamique de la fonction i peut également être exprimée comme le taux de croissance pondéré par son poids dans le total :

$$D_t^i = \frac{X_t^i - X_{t-1}^i}{X_{t-1}} = \frac{X_t^i - X_{t-1}^i}{X_{t-1}^i} \cdot \frac{X_{t-1}^i}{X_{t-1}} = \widehat{X}_t^i \cdot \omega_{t-1}^i$$

où

- $\widehat{X}_t^i$ est le taux de croissance des dépenses dans la fonction i entre les années $t-1$ et t
- ω_{t-1}^i est le poids des dépenses de la fonction i dans le total des dépenses pour l'année $t-1$

Taux d'enchevêtrement financier

Pour un sous-secteur et une année donnés, le taux d'enchevêtrement financier se définit comme le rapport entre les dépenses d'une fonction et les transferts reçus de la part d'autres sous-secteurs dans cette même fonction. Il se calcule pour chaque année à partir de 2008. Une moyenne et une médiane à travers les années peuvent en être déduites.

$$I_t^i = \frac{T_t^i}{X_t^i}$$

où

- I_t^i est le taux d'enchevêtrement financier de la fonction i pour l'année t
- T_t^i représente les transferts reçus par les autres sous-secteurs de la même i pour l'année t
- X_t^i représente les dépenses dans la fonction i pour l'année t.

A.3 Analyse statistique du lien entre la dynamique des dépenses et le taux d'enchevêtrement

Cette section présente les résultats d'une série de régressions linéaires estimant la relation entre la dynamique des dépenses nettes des cantons et des communes (D_{it}) et le taux d'enchevêtrement financier (I_{it}). Les estimations reposent sur un échantillon total de 992 observations, correspondant à 62 domaines de tâches à deux chiffres observés sur 16 années.

Le modèle de base servant de régression de référence pour l'ensemble de l'analyse est défini comme suit:

$$D_{it} = \alpha + \beta_1 \cdot I_{it} + \varepsilon_{it}$$

où i identifie le domaine de tâches, t l'année et ε_{it} représente le terme d'erreur.

Le tableau 8 présente les estimations du modèle de base (1) ainsi que plusieurs variantes visant à évaluer la robustesse des résultats. Les estimations reposent sur la méthode des moindres carrés ordinaires (OLS). Les colonnes (2) et (3) montrent respectivement les résultats obtenus après exclusion du domaine de tâches "21 – École obligatoire" et de l'année 2022, tandis que la colonne (4) présente la même régression estimée en utilisant le taux d'enchevêtrement financier pondéré par la part dans les transferts totaux de la Confédération.

Tableau 8: Résultats des régressions

Variables	(1) Baseline model	(2) Sans domaine "21 – Ecole obligatoire"	(3) Sans année 2022	(4) Taux d'enchevêtrement pondéré
Taux d'enchevêtrement	-0,00044 **	-0,00027 *	-0,00039 **	
	(0,0184)	(0,09711)	(0,04466)	
Taux d'enchevêtrement pondéré				0,00023
				(0,89011)
Constante	0,00051 ***	0,00042 ***	0,00049 ***	0,00046 ***
	(0)	(0)	(0)	(0)
N	992	976	930	992
R² ajusté	0,0046	0,0018	0,0033	-0,001

Probabilité associée au test de significativité (p-value) entre parenthèses : *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$

Dans la régression de référence (1), le coefficient associé au taux d'enchevêtrement financier est négatif et statistiquement significatif au seuil de 5 %, suggérant qu'un taux d'enchevêtrement financier plus marqué est corrélé à une dynamique des dépenses plus faible. Toutefois, la puissance explicative du modèle demeure faible avec un R^2 ajusté de 0,005. Les tests de robustesse montrent que cette relation n'est pas stable lorsque l'échantillon est légèrement modifié.

Dans un premier test de robustesse (2), le domaine de tâches "21 – École obligatoire" a été retiré de l'échantillon.[27] Ce domaine présente la dynamique médiane la plus élevée parmi les domaines de tâches des cantons et communes et pourrait, à ce titre, exercer une forte influence sur le coefficient estimé. Après exclusion de cette observation, la significativité statistique du coefficient associé au taux d'enchevêtrement diminue fortement. En effet, la p-value associée au coefficient de l'enchevêtrement financier augmente de 0,018 à 0,097 lorsqu'on retire le domaine "21 – École obligatoire" de l'échantillon. Ainsi le coefficient n'est plus significatif si l'on considère un seuil de 5 %. Dans un second test de robustesse (3), l'année 2022 a été retirée des données afin de tester la sensibilité des résultats au retrait d'une année d'observation.[28] Dans ce cas, la p-value obtenue est de 0,045, indiquant que le coefficient demeure significatif au seuil de 5 %, bien que l'évidence statistique soit plus faible que dans le modèle de référence (1). Enfin, la dernière régression (4) utilise une mesure pondérée du taux d'enchevêtrement financier. Dans cette spécification, le coefficient devient positif et non significatif.

Dans l'ensemble, ces résultats suggèrent que la corrélation négative observée dans le modèle de base présente une robustesse limitée à l'exclusion d'observations de l'échantillon, et à la spécification de la variable explicative. La significativité du coefficient dépend donc sensiblement de la spécification retenue, ce qui appelle à une interprétation prudente des résultats.

27 Cet exercice a été effectué pour chacune des fonctions considérées dans l'échantillon. La fonction "21 – École obligatoire" a été choisie ici à titre illustratif puisqu'elle est la fonction présentant le plus grand impact sur la significativité du coefficient.

28 Cet exercice a été effectué pour chacune des années considérées dans l'échantillon. L'année 2022 a été choisie ici à titre illustratif puisqu'elle est l'année présentant le plus grand impact sur le niveau de significativité du coefficient.

A.4 Classification fonctionnelle de la Statistique financière

Tableau 9: Classification fonctionnelle de la Statistique financière

Fonctions à 1 chiffre	Fonctions à 2 chiffres	Fonctions à 3 chiffres
0 – Administration générale	01 – Législatif et exécutif	011 – Législatif
		012 – Exécutif
	02 – Services généraux	021 – Administration des finances et des contributions
		022 – Services généraux, autres
		023 – Météorologie et topographie nationale
		029 – Immeubles administratifs n.c.a.
	03 – Relations avec l'étranger	031 – Relations politiques
		032 – Gestion civile des conflits
		033 – Relations économiques
		034 – Coopération au développement
	08 – R-D administration générale	080 – R-D administration générale
1 – Ordre et sécurité publique, défense	11 – Sécurité publique	111 – Police
		112 – Sécurité routière
		113 – Office de la circulation routière et de la navigation
	12 – Justice	120 – Justice
	13 – Exécution des peines	130 – Exécution des peines
	14 – Questions juridiques	140 – Questions juridiques
	15 – Service du feu	150 – Service du feu
	16 – Défense	161 – Défense militaire
		162 – Défense civile
		163 – Aide militaire à l'étranger, promotion de la paix
	18 – R-D ordre et sécurité publique, défense	181 – R-D ordre et sécurité publique
		182 – R-D défense

Suite du tableau à la page suivante.

Fonctions à 1 chiffre	Fonctions à 2 chiffres	Fonctions à 3 chiffres
2 – Formation	21 – Ecole obligatoire	211 – Degré primaire 1-2 (école enfantine)
		212 – Degré primaire 3-8
		213 – Degré secondaire I
		214 – Ecoles de musique
		218 – Accueil de jour
		219 – Scolarité obligatoire n.c.a.
	22 – Ecoles spéciales	220 – Ecoles spéciales
	23 – Formation professionnelle initiale	230 – Formation professionnelle initiale
	25 – Ecoles de formation générale	251 – Ecoles de maturité gymnasiale
		252 – Ecoles de culture générale et autres écoles de formation générale
	26 – Formation professionnelle supérieure	260 – Formation professionnelle supérieure
	27 – Hautes écoles	271 – Hautes écoles universitaires
		272 – Hautes écoles pédagogiques
		273 – Hautes écoles spécialisées
	28 – Recherche	281 – Recherche fondamentale
		282 – R-D formation
	29 – Autres systèmes éducatifs	291 – Administration
		299 – Formation n.c.a.

Suite du tableau à la page suivante.

Fonctions à 1 chiffre	Fonctions à 2 chiffres	Fonctions à 3 chiffres
3 – Culture, sport et loisirs, église	31 – Héritage culturel	311 – Musées et arts plastiques
		312 – Conservation des monuments historiques et protection du paysage
	32 – Culture, autres	321 – Bibliothèques et littérature
		322 – Musique et théâtre
		329 – Culture n.c.a.
	33 – Médias	331 – Films et cinéma
		332 – Mass media
	34 – Sport et loisirs	341 – Sport
		342 – Loisirs
	35 – Eglises et affaires religieuses	350 – Eglises et affaires religieuses
	38 – R-D culture, sport et loisirs, église	381 – R-D culture et médias
		382 – R-D sport et loisirs, église
4 – Santé	41 – Hôpitaux, homes médicalisés	411 – Hôpitaux
		412 – Homes médicalisés et maisons pour personnes âgées
		413 – Cliniques psychiatriques
	42 – Soins ambulatoires	421 – Soins ambulatoires
		422 – Services de sauvetage
	43 – Prévention	431 – Prévention d'alcool et de drogues
		432 – Lutte contre les maladies, autres
		433 – Service médical des écoles
		434 – Contrôle des denrées alimentaires
	48 – R-D santé	480 – R-D santé
	49 – Santé publique n.c.a.	490 – Santé publique n.c.a.

Suite du tableau à la page suivante.

Fonctions à 1 chiffre	Fonctions à 2 chiffres	Fonctions à 3 chiffres
5 – Sécurité sociale	51 – Maladie et accidents	511 – Assurance-maladie
		512 – Réductions de primes
		513 – Assurance-accidents
		514 – Assurance militaire
	52 – Invalidité	521 – Assurance-invalidité AI
		522 – Prestations complémentaires AI
		523 – Foyers pour invalides
		524 – Prestations aux invalides
	53 – Vieillesse et survivants	531 – Assurance-vieillesse et survivants AVS
		532 – Prestations complémentaires AVS
		533 – Prestations aux retraités
		534 – Logements pour aînés (sans soins)
		535 – Prestations de vieillesse
	54 – Famille et jeunesse	541 – Allocations familiales
		542 – Assurance-maternité
		543 – Avance et recouvrement des pensions alimentaires
		544 – Protection de la jeunesse
		545 – Prestations aux familles
	55 – Chômage	551 – Assurance-chômage
		552 – Prestations aux chômeurs
		559 – Chômage n.c.a.
	56 – Construction de logements sociaux	560 – Construction de logements sociaux
	57 – Aide sociale et domaine de l'asile	571 – Aides
		572 – Aide économique
		573 – Politique en matière d'asile et de réfugiés
		579 – Assistance n.c.a.
	58 – R-D sécurité sociale	580 – R-D sécurité sociale
	59 – Prévoyance sociale n.c.a.	591 – Allocations pour perte de gain APG
		592 – Actions d'entraide dans le pays
		593 – Actions d'entraide à l'étranger

Suite du tableau à la page suivante.

Fonctions à 1 chiffre	Fonctions à 2 chiffres	Fonctions à 3 chiffres
6 – Trafic et télécommunications	61 – Circulation routière	611 – Routes nationales
		612 – Routes principales selon le droit fédéral
		613 – Routes cantonales, autres
		619 – Routes n.c.a.
	62 – Transports publics	621 – Infrastructure des transports publics
		622 – Trafic régional et d'agglomération
		629 – Transports publics n.c.a.
	63 – Trafic, autres	631 – Navigation
		632 – Aviation et navigation spatiale
		633 – Autres systèmes de transport
		634 – Planification générale des transports
	64 – Télécommunications	640 – Télécommunications
	68 – R-D trafic et télécommunications	681 – R-D trafic
		682 – R-D télécommunications
7 – Protection de l'environnement et aménagement du territoire	71 – Approvisionnement en eau	710 – Approvisionnement en eau
	72 – Traitement des eaux usées	720 – Traitement des eaux usées
	73 – Gestion des déchets	730 – Gestion des déchets
	74 – Aménagements	741 – Corrections de cours d'eau
		742 – Ouvrages de protection, autres
	75 – Protection des espèces et du paysage	750 – Protection des espèces et du paysage
	76 – Lutte contre la pollution de l'environnement	761 – Protection de l'air et du climat
		769 – Lutte contre la pollution de l'environnement n.c.a.
	77 – Protection de l'environnement, autres	771 – Cimetières, crématoires
		779 – Protection de l'environnement n.c.a.
	78 – R-D protection de l'environnement	781 – R-D environnement
		782 – R-D aménagement du territoire
	79 – Aménagement du territoire	790 – Aménagement du territoire

Suite du tableau à la page suivante.

Fonctions à 1 chiffre	Fonctions à 2 chiffres	Fonctions à 3 chiffres
8 – Économie publique	81 – Agriculture	811 – Administration, exécution et contrôle
		812 – Améliorations structurelles
		813 – Améliorations de l'élevage
		814 – Améliorations de la production végétale
		815 – Mesures économiques
		816 – Paiements directs
		817 – Mesures sociales
		818 – Economie alpestre
	82 – Sylviculture	820 – Sylviculture
	83 – Chasse et pêche	830 – Chasse et pêche
	84 – Tourisme	840 – Tourisme
	85 – Industrie, artisanat et commerce	850 – Industrie, artisanat et commerce
	86 – Banques et assurances	860 – Banques et assurances
	87 – Combustibles et énergie	871 – Electricité
		872 – Pétrole et gaz
		873 – Energie non électrique
		879 – Energie n.c.a.
	88 – R-D économie publique	881 – R-D agriculture
		882 – R-D sylviculture, chasse et pêche
		883 – R-D combustibles et énergie
		884 – R-D autre économie publique
	89 – Autres exploitations artisanales	890 – Autres exploitations artisanales