

Le vieillissement croissant de la population est surtout un défi pour les cantons

La population suisse vieillit. Les finances publiques s'en ressentent, particulièrement celles des cantons. *Thomas Brändle, Carsten Colombier, Arabela Philipona*

Abrégé Le vieillissement de la population suisse se poursuivra ces prochaines décennies. Les perspectives à long terme des finances publiques de notre pays montrent l'impact qu'aura cette donnée sur les budgets des collectivités. Si la démographie, l'immigration et l'économie évoluent comme le Département fédéral des finances le prévoit, la quote-part de l'État passera de 32 % à l'heure actuelle à 36 % en 2045. Pour peu que le Conseil fédéral parvienne à réaliser son projet de réforme «Prévoyance vieillesse 2020», la Confédération sera dans une situation plus favorable que les cantons et les communes. Ceux-ci seront continuellement sous pression en raison des fortes dépenses qu'ils devront consentir en matière de santé et de soins. De nouvelles réformes seront inévitables.

L'espérance de vie augmente en Suisse. En outre, les «baby-boomers», nés dans les années qui ont suivi la guerre, atteindront bientôt l'âge de la retraite. En contrepartie, le taux de natalité a chuté depuis les années septante.

Ainsi, la proportion de retraités dans la population globale s'accroîtra considérablement ces prochaines décennies. Si l'on en croit les scénarios que l'Office fédéral de la statistique (OFS) a élaborés à propos du développement de la population, il n'y aura en 2045 plus que deux actifs pour un retraité. À l'heure actuelle, ce rapport est encore de trois pour un.

Une telle évolution pèse sur les finances publiques et accroît la quote-part de l'État. En d'autres termes, les dépenses de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que de l'AVS et de l'AI prennent de plus en plus d'importance dans le PIB¹. La courbe démographique exerce une influence déterminante sur les assurances sociales (AVS et AI), le secteur de la santé, les soins de longue durée (pour les personnes de 65 ans et plus) et la formation. On estime que toutes les dépenses publiques ne dépendant pas directement de l'évolution de la population, à l'exception des charges d'intérêts et des recettes, suivront la même courbe que la croissance économique.

Les prévisions étant incertaines par nature, plusieurs scénarios sont envisagés.

Pour estimer les dépenses liées à l'évolution démographique, on se fonde en premier lieu sur la croissance économique, qui est évaluée principalement en fonction de la productivité du travail et de l'immigration.

Selon le scénario de base, la productivité du travail présentera jusqu'en 2045 la même évolution que par le passé. Entre 1992 et 2014, elle s'accroissait de 1,2 % en moyenne annuelle. Des scénarios pessimistes et optimistes sont également établis pour cette même donnée. Une autre hypothèse table sur un taux d'immigration supérieur à celui retenu dans le scénario de base. Celui-ci prévoit que le solde migratoire annuel diminuera continuellement, passant de 80 000 personnes en 2015 à 60 000 en 2030, avant de se stabiliser aux environs de 30 000 individus à partir de 2040. Le scénario fondé sur une hausse de la migration admet également

un recul du solde migratoire. Toutefois, il table sur le fait que ce solde sera supérieur aux prévisions du scénario de base, excédant ces dernières de 20 000 personnes en moyenne annuelle jusqu'en 2030 et de 10 000 personnes dès 2040.

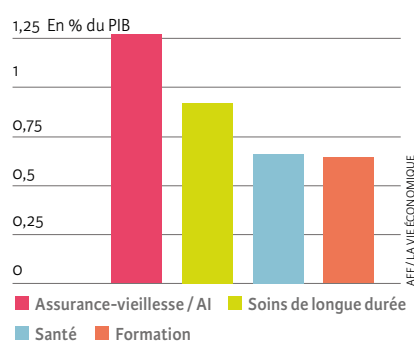
La quote-part de l'État grimpe à 36 %

Le scénario de base prévoit qu'en 2045, la quote-part de l'État dépassera de 4 points celle de 2013 et s'élèvera à près de 36 %. Cet accroissement supposé repose notamment sur les dépenses liées à l'évolution démographique (voir *illustration*). Entre 2013 et 2045, celles-ci passeront de quelque 17 à 21 % du PIB. Plus d'un tiers des charges supplémentaires relèveront de l'augmentation des dépenses dans le domaine de l'AVS et de l'AI. Ensemble, les secteurs de la santé et des soins représenteront presque la moitié des dépenses supplémentaires. Le reste est imputable à la formation.

Les dépenses liées à l'évolution démographique ont été estimées pour les trois échelons de l'État, à savoir la Confédération, les cantons et les communes, ainsi que pour les deux assurances sociales que sont l'AVS et l'AI (voir *tableau*)². Les dépenses à la charge de la Confédération et des assurances sociales, d'une part, et celles qui relèvent des cantons et des communes, d'autre part, augmentent dans des proportions presque égales par rapport au PIB (respectivement + 1,7 % et + 1,8 %).

À elles seules, les dépenses cantonales afficheront une hausse de 1,4 % par rapport au PIB. Leur progression dépendra principalement de l'évolution dans le secteur des soins et de la santé. Il faut noter, à ce propos, que la part des personnes de plus de 80 ans doublera, passant de 5 à 10 % de la population. Cette évolution ajoutera une pression supplémentaire en termes de coûts, en particulier pour ce

Croissance des dépenses publiques liées à l'évolution démographique, de 2013 à 2045



¹ Dans les calculs, la quote-part de l'État exprime le rapport qui existe entre les dépenses des collectivités publiques (y compris les assurances sociales) et le PIB nominal, corrigé des effets de la conjoncture.

² Sans les dépenses de transfert des autres échelons de l'État.



Les coûts de la santé augmentent fortement.
Cuisine d'hôpital dans le val Müstair (GR).

qui est des soins de longue durée. En revanche, les dépenses effectuées à ce titre devraient grever le budget des communes dans une moindre mesure (+ 0,4 % du PIB d'ici à 2045), l'augmentation tenant principalement aux soins de longue durée.

Les dépenses au titre de l'AVS et de l'AI croîtront par rapport au PIB de 0,7 % à l'échelle nationale et de 1,0 % à celle de la Confédération. Les charges supplémentaires des assurances sociales résulteront uniquement de l'évolution de l'AVS. Elles seront atténuées par les mesures portant sur les prestations proposées dans le projet de réforme «Prévoyance vieillesse 2020» (par ex. relèvement de l'âge de la retraite pour les femmes) ainsi que par l'évolution des dépenses de l'AI. Celles-ci devraient en effet reculer de 0,4 % par rapport au PIB d'ici à 2045. Cette baisse provient du fait que le nombre de bénéficiaires de rentes n'augmente pas plus rapidement que le nombre d'actifs, d'une part, et que les rentes sont liées à l'indice mixte (AVS et AI), d'autre part.

La progression des dépenses de la Confédération dépend en particulier du financement de l'AVS, lequel est assuré par le relèvement du taux de TVA prévu dans le projet de réforme «Prévoyance vieillesse 2020».

Deux facteurs clés : la productivité et l'immigration

Les prévisions indiquent que la croissance économique peut être influencée par le gain de productivité et la variation de l'offre sur le marché du travail. Cette dernière est tributaire de l'immigration de personnes en âge de travailler.

Comme le *tableau* le montre, une croissance économique plus forte, qu'elle résulte d'un gain de productivité plus rapide ou d'une augmentation de l'immigration, permet d'alléger les finances de la Confédération ainsi que de l'AVS et de l'AI. Pour ces deux assurances sociales, l'allègement repose sur l'indice mixte, qui représente la moyenne entre l'augmentation des prix et la hausse des salaires. Ainsi, la croissance des rentes sera plutôt modérée par rapport aux recettes de l'AVS, de l'AI et de la Confédération. En cas de forte migration, le nombre de retraités baissera face à celui des personnes en âge de travailler.

Étant donné que la pyramide des âges présentera une structure plus favorable en cas de forte migration, les dépenses en matière de santé et de soins seront moindres, et les finances des cantons et des communes s'allègeront légèrement. Si le gain de productivité augmente, les finances des cantons et des communes

Perspectives à long terme de la Confédération

La notion de *durabilité* utilisée par le Département fédéral des finances (DFF) dans ses perspectives à long terme correspond au standard établi par l'OCDE, le FMI et la Commission européenne. Les finances publiques sont qualifiées de durables lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB (taux d'endettement) peut être stabilisé à un niveau suffisamment bas.

Ces perspectives indiquent la façon dont l'évolution démographique influe à long terme sur la durabilité des finances fédérales, cantonales et communales ainsi que sur l'AVS et l'AI si le cadre politique actuel ne varie pas (hypothèse dite de maintien des politiques existantes). Les résultats de ces prévisions doivent être considérés comme de simples hypothèses. Si les variations démographiques et économiques concordent avec les scénarios élaborés dans les perspectives à long terme, les finances publiques devront supporter des charges supplémentaires en raison de l'augmentation des dépenses au titre de l'AVS et de la santé.

Les perspectives à long terme se fondent sur le statu quo juridique et sur les hypothèses retenues pour le plan financier de la législature. Elles postulent également la mise en œuvre du projet de réforme «Prévoyance vieillesse 2020» proposé par le Conseil fédéral. Les projections concernant les dépenses publiques liées à l'évolution démographique s'appuient principalement sur les scénarios que l'Office fédéral de la statistique a établis pour le développement de la population. Les calculs relatifs à l'AVS et à l'AI sont effectués par l'Office fédéral des assurances sociales.

- a DFF, Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse 2016, Berne.
- b Le frein à l'endettement appliqué par la Confédération est plus restrictif à cet égard, car il stabilise le montant de la dette en francs, soit en termes nominaux. Le taux d'endettement régresse donc constamment.

Dépenses liées à l'évolution démographique aux trois échelons de l'État ainsi que pour l'AVS et l'AI

	2013	2045	Analyses de sensibilité		
	Quote-part (en % du PIB)	Quote-part (en % du PIB)	Productivité		Forte migration
			-0,3 (hypothèse minimale)	0,3 (hypothèse maximale)	
Confédération	3,9	4,9	+0,1	-0,1	-0,1
Assurances sociales (AVS / AI)	5,4	6,1	+0,2	-0,2	-0,4
Cantons	5,9	7,3	-0,1	+0,1	-0,2
Communes	2,2	2,6	-0,0	+0,0	-0,0
Total	17,3	20,8	+0,2	-0,2	-0,7

AFF / LA VIE ÉCONOMIQUE

seront en revanche un peu plus lourdement grevées que dans le scénario de base. On estime en effet que l'augmentation du gain de productivité va de pair avec la progression des salaires. Cette croissance génère à son tour une demande de prestations sanitaires supérieure à la moyenne.

Si la migration et le gain de productivité restent en deçà des prévisions du scénario de base, les collectivités publiques devront supporter des charges supplémentaires.

Sans mesures compensatoires, la dette augmentera

En raison de la hausse des dépenses liées à l'évolution démographique, il faudra augmenter les impôts ou les cotisations aux assurances sociales, ou faire des économies. Si aucune mesure de ce genre n'est prise, la dette publique passera de 35 % du PIB en 2013 à 59 % en 2045. Le défaut de financement calculé dans le cadre des perspectives à long terme précise les coupes budgétaires et les hausses d'impôts ou de cotisations qui seront nécessaires chaque année à partir de 2020 pour stabiliser le taux d'endettement jusqu'en 2045 au niveau de l'année de référence 2013. Le défaut de financement s'élève à 0,9 % du PIB.

L'évolution démographique menace en particulier la stabilité des finances cantonales et communales. Le défaut de financement se monte à 1,1 % du PIB pour les premières et à 0,5 % pour les secondes. Ces collectivités sont, en effet, responsables des secteurs de la santé et des soins de longue durée, dont la croissance est relativement élevée.

Dans cette perspective, la situation financière de l'AVS et de l'AI peut être qualifiée de durable non seulement grâce au relèvement de la TVA de 1,5 point de pourcentage, prévu par le Conseil fédéral dans

le cadre de «Prévoyance vieillesse 2020», mais aussi grâce aux mesures portant sur les prestations et à l'évolution positive de l'AI. Cependant, le résultat de répartition de l'AVS redeviendra négatif à partir de 2030, ce qui nécessitera de nouvelles mesures.

L'équilibre des finances fédérales pourra être garanti jusqu'en 2045 si les trois critères suivants sont remplis : a) bon état des finances fédérales (grâce notamment au programme de stabilisation), b) fléchissement des dépenses liées à la formation et c) diminution de la pression des coûts résultant du projet de réforme «Prévoyance vieillesse 2020» proposé par le Conseil fédéral. Le relèvement du taux de TVA offre une ressource supplémentaire à l'AVS. Sans cette hausse, la situation budgétaire des collectivités publiques se détériorerait considérablement, avec un défaut de financement pouvant atteindre 1,6 % du PIB.

Le revenu disponible augmente malgré tout

Si le taux d'endettement se stabilise au niveau actuel uniquement au moyen d'une hausse des recettes publiques, le revenu disponible par habitant, corrigé de l'inflation, augmente grâce à la progression supposée de 1,2 % en moyenne annuelle de la productivité. La croissance annuelle prévue entre 2013 et 2045 est de 0,6 % et dépasse donc celle qui a été enregistrée entre 1990 et 2013 (0,4 %). Cette dernière était, cependant, conditionnée par la longue phase de stagnation qui a marqué la première moitié des années nonante.

Si le Conseil fédéral parvient à mettre en place son projet «Prévoyance vieillesse 2020», la Confédération sera dans une situation plus favorable que les cantons et les communes. Malgré cela, une réforme supplémentaire de l'AVS sera nécessaire

à partir de 2030 afin d'assurer un équilibre durable. Pour les cantons et les communes, il est urgent d'agir, car ils seront continuellement sous pression en raison des fortes dépenses qu'ils devront consentir en matière de santé et de soins. De nouvelles réformes seront inévitables.



Thomas Brändle

Économiste, Administration fédérale des finances (AFF), Berne ; chercheur associé à la faculté de sciences économiques de l'université de Bâle



Carsten Colombier

Économiste, Administration fédérale des finances (AFF), Berne ; chercheur associé à l'Institut de recherches des finances publiques de l'université de Cologne



Arabela Philipona

Stagiaire universitaire, Administration fédérale des finances (AFF), Berne