

Perspectives à long terme des finances publiques suisses

Les perspectives à long terme 2012¹ indiquent de quelle manière les tendances démographiques actuellement prévues se répercuteront jusqu'en 2060 sur les finances publiques de la Suisse et quelle serait l'ampleur des mesures nécessaires pour maintenir un taux d'endettement stable. Le défaut de financement s'élève aujourd'hui, pour l'ensemble des collectivités publiques (Confédération, cantons, communes et assurances sociales) à 1,8% du PIB, soit quelque dix milliards de francs. Autrement dit, il faudrait dégager des économies annuelles du même ordre pour prévenir toute augmentation de la dette jusqu'en 2060.



Le vieillissement démographique accentuera le déséquilibre entre le nombre de personnes âgées et la population en âge de travailler. Par conséquent, les dépenses de sécurité sociale et de santé progresseront nettement plus vite que le PIB.

Photo: Keystone

Tendances démographiques et politique budgétaire

Le changement démographique qui se dessine aura des conséquences prévisibles sur l'évolution à long terme des finances publiques. D'ici 20 ans, les «baby-boomers» auront pris leur retraite, alors même que les taux de fécondité sont au plus bas et que l'espérance de vie poursuit sa progression, accentuant ainsi le déséquilibre entre le nombre de personnes âgées et la population en âge de travailler. Par conséquent, les dépenses de sécurité sociale et de santé, qui représentent aujourd'hui près de 16% du PIB, progresseront à un rythme nettement plus soutenu

que ce dernier. Cette évolution constitue un sérieux défi pour la politique budgétaire.

La viabilité à long terme des finances publiques est une condition essentielle pour garantir un développement durable de l'économie. Elle implique, pour un État, d'être en mesure de garantir, aujourd'hui comme demain, le financement de ses engagements et d'offrir aux générations futures le même bien-être qu'aux générations actuelles. Les budgets et les plans financiers, qui portent sur quatre ans, ne suffisent pas pour donner des informations complètes à long terme. Les perspectives à long terme des finances publiques de la Suisse contribuent à combler cette lacune, en complétant les rapports financiers par des projections portant sur un horizon plus éloigné. Des prévisions ont, certes, déjà été publiées ailleurs pour différents domaines où le facteur démographique a une forte influence, à commencer par l'AVS². Les perspectives à long terme visent plutôt à donner une vue synthétique et globale de l'état des finances publiques (Confédération, cantons, communes et assurances sociales).



Alain Geier
Économiste, Administration fédérale des finances (AFF), Berne

Il s'agit du deuxième rapport de ce genre, l'Administration fédérale des finances (AFF) ayant publié pour la première fois une telle analyse en 2008. Outre les projections concernant les dépenses et les recettes, divers indicateurs mesurent la durabilité de la politique budgétaire. Font partie de ces indicateurs l'évolution de la dette publique (en % du PIB) et le défaut de financement, ce dernier indiquant dans quelles proportions il faut améliorer le solde budgétaire pour ne pas dépasser un certain niveau d'endettement à un horizon donné.

Les changements démographiques affectent également d'autres pays industrialisés, de façon plus ou moins marquée. Ils sont ainsi de plus en plus nombreux à élaborer, à intervalles réguliers, des perspectives à long terme pour leurs finances publiques, afin d'évaluer les mesures à prendre en matière budgétaire. À titre d'exemple, l'UE³ a publié en 2009 une analyse concernant les effets des changements démographiques sur les finances de ses États membres à l'horizon 2060. Les États-Unis⁴, l'Allemagne⁵ et la Grande-Bretagne⁶ publient de même des rapports périodiques sur la viabilité de leurs finances publiques.

Méthode et hypothèses

Au niveau cantonal, un grand nombre de règles budgétaires ou de conventions institutionnelles doivent éviter l'explosion des déficits. Au niveau fédéral, le frein à l'endettement garantit l'équilibre budgétaire à moyen terme afin, là encore, de préserver durablement la bonne santé des finances. Le respect de ces mécanismes passe toujours par un retour à moyen terme à l'équilibre budgétaire. Or, à plus long terme, le problème suivant se pose: bien des dépenses risquent d'être évincées par d'autres non contrôlables à court terme («dépenses liées»), qui tendent à augmenter en raison de l'évolution démographique et dont la quote-part budgétaire progresse constamment. Il convient donc de réformer ces postes de dépenses, afin d'empêcher un tel effet d'éviction. Les perspectives à long terme font délibérément abstraction du frein à l'endettement et des autres règles budgétaires. Dans le cas contraire, l'analyse n'apporterait rien, les dettes publiques n'ayant a priori qu'une possibilité restreinte d'augmenter à long terme. C'est pourquoi il importe de formuler des hypothèses sur les dépenses à réduire ou les recettes à augmenter pour respecter les règles budgétaires.

Les perspectives à long terme examinent, en reprenant la méthode en vigueur dans l'UE, les secteurs étatiques qui sont influen-

cés dans une large mesure par l'évolution démographique. À la manière d'un état des lieux et conformément aux normes internationales en la matière⁷, elles évaluent les effets à long terme d'une poursuite de la politique actuelle (hypothèse «No policy change») et quantifient les éventuelles corrections nécessaires. Sur la base des prescriptions légales en vigueur, différentes projections sont établies concernant l'évolution, à l'horizon 2060, des recettes et des dépenses des trois niveaux de collectivités publiques et des assurances sociales. Ces perspectives ne sauraient être assimilées à des pronostics au sens strict car, de toute évidence, les bases légales évolueront au cours de cette période. Ajoutons que des événements ou des changements impossibles à prévoir aujourd'hui auront certainement un impact sur les finances publiques. Les perspectives à long terme n'indiquent donc pas comment se présentera l'avenir, mais dans quelle mesure les conditions-cadres et les tendances actuelles se répercuteront sur lui. Le choix de l'année 2060 comme horizon temporel tient à ce que la plupart des conséquences du vieillissement de la société se seront fait sentir d'ici là. En outre, les scénarios démographiques calculés par l'Office fédéral de la statistique (OFS) et les perspectives à long terme de l'UE couvrent le même horizon.

Les perspectives à long terme servent par ailleurs de base à l'élaboration des «scénarios prévisionnels pour le domaine de la santé».⁸ Ces derniers prennent également en compte des scénarios supplémentaires ainsi que les options politiques envisageables.

Résultats pour la Suisse

Les projections reposent sur les scénarios démographiques de l'OFS⁹, sur les calculs de l'Office fédéral des assurances sociales (Ofas) se rapportant aux perspectives financières de l'AVS et de l'AI¹⁰, ainsi que sur les scénarios prévisionnels dans le domaine de la santé¹¹.

Dépenses

Suivant le scénario de référence, les dépenses publiques corrélées à l'évolution démographique se montent à 18,4% du PIB en 2009 et passeront à 22,3% en 2060. Les postes concernés sont la prévoyance vieillesse et l'assurance-invalidité, la santé, les soins de longue durée ainsi que la formation. Un taux d'accroissement des dépenses supérieur à celui du PIB – soit une quote-part des dépenses en hausse – implique un alourdissement de la charge supportée par les finances publiques.

La hausse, de 1,4 point de pourcentage du PIB, des dépenses engagées dans le domaine

1 Administration fédérale des finances (AFF, 2012).

2 P. ex. Office fédéral des assurances sociales (Ofas, 2011).

3 Commission européenne (2009).

4 Congressional Budget Office (2011).

5 Bundesministerium der Finanzen (2008).

6 HM Treasury (2009).

7 P. ex. Commission européenne (2009).

8 Voir plan financier de la législature 2013-2015, annexe 7.

9 OFS (2010).

10 Ofas (2011).

11 Voir plan financier de la législature 2013-2015, annexe 7.

Tableau 1

Dépenses corrélées à l'évolution démographique

	2009	2060	Variation 2009-60
	(en % du PIB)	(en % du PIB)	(en PP du PIB)
Domaine			
Vieillesse / AI	9,6	11,0	1,4
Santé	2,5	3,5	1,0
Soins de longue durée	0,6	1,9	1,3
Formation	5,7	6,0	0,3
<i>Total</i>	<i>18,4</i>	<i>22,3</i>	<i>3,9</i>
Niveaux étatiques			
Confédération	3,6	4,6	1,1
Assurances sociales	6,3	7,2	0,9
Cantons	6,2	7,8	1,6
Communes	2,4	2,7	0,4
<i>Total</i>	<i>18,4</i>	<i>22,3</i>	<i>3,9</i>

Remarque: les différences dans les sommes proviennent des arrondis.

Source: AFF / La Vie économique

Tableau 2

Défaut de financement à taux d'endettement constant

	2060	Analyses dites de sensibilité (variations en PP)				
	Défaut de financement (en % du PIB)	Croissance économique		Taux d'intérêt		Migration A-17-2010
		-0.5	+0.5	-0.5	+0.5	
Confédération	0.1	+0.2	-0.2	-0.1	+0.1	-0.1
Assurances sociales	1.1	+0.4	-0.4	+0.1	-0.1	-0.3
Cantons	0.5	-0.1	+0.1	-0.0	+0.0	-0.1
Communes	0.0	-0.0	+0.0	-0.0	+0.0	-0.0
<i>Total</i>	<i>1.8</i>	<i>+0.6</i>	<i>-0.6</i>	<i>-0.0</i>	<i>+0.0</i>	<i>-0.6</i>

Source: AFF / La Vie économique

de la vieillesse et de l'AI tient essentiellement à l'AVS. Si l'on se base sur le PIB actuel, celle-ci dépasserait les sept milliards. Par contre, les dépenses dues à l'AI baissent (-0,6 point de PIB). Autre constat valable pour l'AVS comme pour l'AI, les prestations versées sous forme de rentes diminuent par rapport aux revenus. En effet, l'évolution des rentes ne suit pas pleinement celle du PIB, car la première se fait suivant un indice mixte qui associe à égalité le renchérissement et la hausse des salaires réels. On parle à ce propos de «baisse du taux de remplacement», un facteur qui fait diminuer la quote-part de l'AI dans le PIB et compense partiellement dans l'AVS le surcroît de dépenses découlant de l'évolution démographique. Quant aux cantons, leurs dépenses supplémentaires sont imputables à la forte croissance des coûts des prestations complémentaires à l'AVS, une croissance qui suit en partie le renchérissement des soins et en partie la hausse des dépenses générales de l'AVS (volet de couverture des besoins vitaux).

Dans le domaine de la santé et des soins de longue durée, la hausse des coûts entraînera un surcroît de charges équivalant respectivement à 1 et 1,3% du PIB; celle-ci sera essentiellement supportée par les cantons. Les scénarios susmentionnés concernant le domaine de la santé renferment une description détaillée des facteurs de coûts et de dépenses dans ce domaine¹².

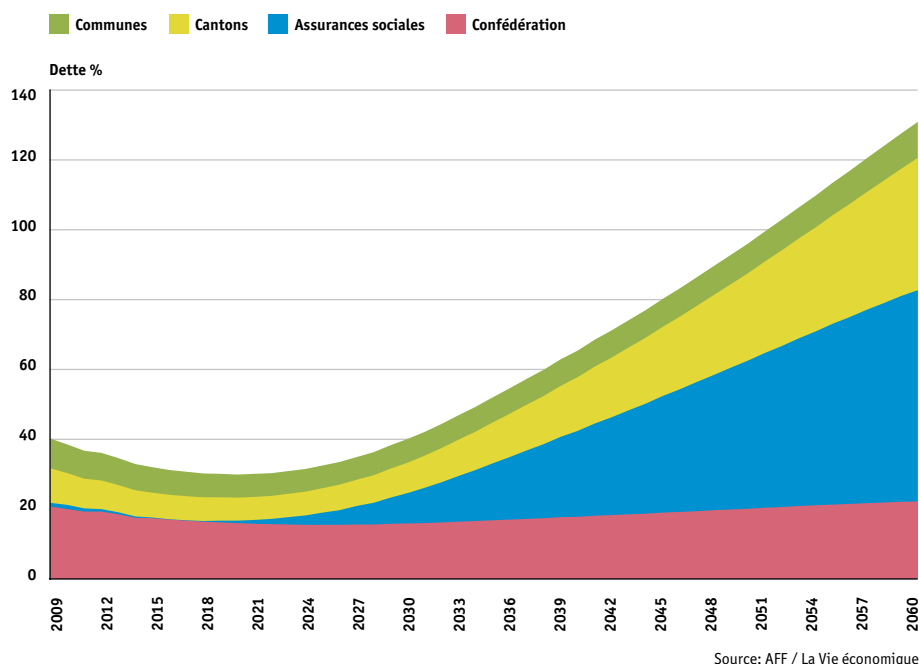
Dans le domaine de la formation, les dépenses augmentent par rapport au PIB de 0,3 point jusqu'en 2060, malgré la part décroissante des classes d'âge les plus jeunes. En effet, la Confédération a inscrit dans le plan financier de la législature des dépenses en forte hausse, afin notamment d'atteindre les valeurs indicatives définies par le législateur. Dans les cantons et les communes également, les dépenses s'alourdiront jusque vers 2020, en raison de la part croissante d'élèves et d'étudiants accédant au degré secondaire II ainsi qu'au degré tertiaire, selon les projections de l'OFS.¹³ Elles refluent par la suite, pour des raisons d'ordre démographique.

¹² Voir l'article de C. Colombier p. 9ss de ce numéro.

¹³ Selon les perspectives de formation de l'OFS et malgré l'utilisation du scénario «neutre», où cette poussée s'affaiblit rapidement.

Graphique 1

Taux d'endettement (scénario de référence)



Les chiffres indiqués pour chaque échelon institutionnel dans le *tableau 1* le sont sans double imputation. Par exemple, les contributions allouées par la Confédération à l'AVS ne réapparaissent pas dans la rubrique des assurances sociales. Aussi bien la Confédération que les assurances sociales et les cantons sont affectés par l'évolution démographique. Cette dernière n'augmente, par contre, que légèrement les dépenses des communes.

Endettement

En l'absence de mesures correctrices, les charges induites par l'évolution démographique entraîneraient une forte hausse de

l'endettement public jusqu'en 2060. Dans le scénario de référence, celui-ci grimpe fortement après 2020, pour atteindre 131% du PIB en 2060.

Le défaut de financement indique l'ampleur des corrections nécessaires pour stabiliser en 2060 le taux d'endettement au niveau de 2009. Il s'élève, pour l'ensemble des collectivités publiques, à 1,8% du PIB. Cela implique de dégager chaque année des économies ou un surcroît de recettes équivalents, pour éviter toute hausse du taux d'endettement jusqu'en 2060. Sur la base du PIB actuel, les économies requises avoisinent dix milliards de francs par an.

Le défaut de financement est certes plus élevé que dans les précédentes perspectives à long terme, datant de 2008 (1,4% du PIB), mais il faut garder à l'esprit que la période alors sous revue, soit 2005 à 2050, n'était pas la même. Si, pour comparer, l'on opte pour le même horizon, le défaut de financement paraît moins élevé aujourd'hui (1,2%). La différence tient essentiellement à une croissance démographique plus importante et à l'amélioration de la situation initiale (excédents de l'année de base et du plan financier de la législature). Par contre, l'accélération de la croissance de la dette après 2050 entraînera une aggravation du défaut de financement.

Dans le domaine des assurances sociales, ce même défaut de financement s'élève, suivant le scénario de référence, à 1,1%, soit plus de la moitié du découvert total à combler. Si l'on se réfère à l'année 2010, on arrive à un montant de 6 milliards. Au niveau de la Confédération, le défaut de financement correspond à 0,1%. Toutefois, à supposer qu'au lieu du taux d'endettement on se réfère – comme l'exige le frein à l'endettement – à la dette nominale, une valeur cible constante, le défaut de financement serait de 0,3 point. Celui des cantons est de 0,5%, contrairement aux communes dont les comptes restent équilibrés. En outre, plus l'on tarde à agir, plus les interventions nécessaires sont coûteuses. Ainsi, un report des mesures correctrices à 2030 (au lieu de 2014) ferait passer le défaut de financement des assurances sociales à 1,5% du PIB et celui des cantons à 0,8%.

Analyse de sensibilité

Les résultats dépendent fortement des hypothèses retenues en matière de croissance économique ou de solde migratoire jusqu'en 2060. Comme l'incertitude est élevée à long terme, on procède à des analyses dites de sensibilité montrant l'impact qu'auraient des hypothèses différentes en matière de croissance du PIB, de migration et de taux d'intérêt. De façon générale, on notera que l'évolu-

Encadré 1

Bibliographie

- Administration fédérale des finances, *Les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse*, avril 2008.
- Administration fédérale des finances, *Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse*, janvier 2012.
- Bundesministerium der Finanzen, *Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, Berlin, 2008.
- Congressional Budget Office, *CBO's 2011 Long-Term Budget Outlook*, juin 2011.
- Commission européenne, *2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, Bruxelles, 2009.
- HM Treasury, *Long-term public finance report: an analysis of fiscal sustainability*, Londres, 2009.
- Fonds monétaire international, *Switzerland – Selected issues*, Doc. SM/05/171, Washington D.C., 2005.
- IPSAS-Board, *Reporting on the Long-Term Sustainability of a Public Sector Entity's Finances, Proposed Recommended Guideline*, Exposure Draft 46, octobre 2011.
- Office fédéral de la statistique, *Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2010-2060*, Neuchâtel, 2010.
- Office fédéral des assurances sociales, *Perspectives financières 2011 de l'AVS: bases, nouvelles hypothèses et conséquences*, feuille d'information du 4 mai 2011.
- Office for Budget Responsibility, *Fiscal sustainability report*, Londres, 2011.
- *Plan financier de la législature 2013-2015*.

tion de la productivité nationale a un très fort impact, alors que l'hypothèse concernant les taux d'intérêt ne joue qu'un rôle secondaire. On constate aussi que la croissance des salaires – une conséquence des progrès enregistrés dans la productivité nationale – fait grimper le coût des soins, qui ne participent pourtant guère au processus (effet Baumol). En cas d'accélération de la croissance économique, les dépenses des cantons augmentent donc. Tous les scénarios laissent prévoir une augmentation de la quote-part étatique et du taux d'endettement. Si le solde migratoire annuel était plus élevé de 15 000 personnes (scénario A-17-2010 de l'OFS) que celui qui figure dans le scénario de référence (27 000 personnes, scénario A-00-2010), le taux d'endettement refluerait de 33 points de PIB en 2060, et le défaut de financement diminuerait de 0,6 point de PIB. Par contre, avec une croissance économique de 0,5 point de pourcentage en deçà des prévisions jusqu'en 2060, le taux d'endettement se creuserait de 47 points de PIB supplémentaires et le défaut de financement s'accroîtrait de 0,6 point de PIB.

Conclusion

Les problèmes budgétaires de la Suisse ont beau paraître actuellement mineurs comparés à ceux d'autres pays, il faut se garder de sous-estimer les défis que posera à long terme l'évolution démographique. Pour prévenir une nette hausse de l'endettement, il importe d'introduire dès que possible des réformes en profondeur dans les domaines en cause – à commencer par la prévoyance vieillesse, la santé et les soins. On évitera ainsi qu'au fil du temps, d'autres catégories de dépenses ne soient «évincées» par des dépenses non contrôlables à court terme («dépenses liées») qui tiennent à l'évolution démographique. ■

L'immigration et le marché du travail

De combien l'économie en a-t-elle besoin?
Qu'est-ce qui est politiquement acceptable?

europa forum luzern
Wirtschaft, Wissenschaft
und Politik im Dialog

Europa Forum Luzern
23 et 24 avril 2012

www.europa-forum-luzern.ch



Renzo Ambrosetti
Co-Président, Unia



Silvia Ayyoubi
Head Human Resources,
F. Hoffmann-La Roche



Serge Gaillard
Chef de la Direction du
travail, SECO



Cécile Molinier
Director, United Nations
Development Programme
UNDP




Urs Schöttli
Expert de l'Asie



Valentin Vogt
Président de l'Union patro-
nale suisse; président du
Conseil d'administration
Burckhardt Compression

Partenaire principal

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Integrationsbüro EDA/EVD

Partenaire d'excellence



Partenaires

AMGEN
Bettermann OBO
Bundesamt für Migration
Kanton Zürich, Europafachstelle
Nestlé

Partenaires médias

Neue Zürcher Zeitung


moneycab
persorama
schweizer monat

Partenaire Web-TV
Meier Media

Partenaires de réseau

foraus
Hochschule Luzern
Industrie- und Handels-
kammer Zentralschweiz
scienceindustries

Schweizer Arbeit-
gebervverband
Swissmem
VSUD