

L'impact du vieillissement et du changement climatique

L'endettement de la Confédération lié aux mesures Covid monopolise l'attention aujourd'hui. Le vieillissement de la population et le changement climatique sont à long terme les principaux défis pour les finances publiques. *Thomas Brändle, Carsten Colombier, Martin Baur*

Abrégé Dans un avenir prévisible, le vieillissement démographique et le changement climatique poseront des défis considérables à l'État. C'est ce que prévoit le rapport du Département fédéral des finances (DFF) sur les perspectives à long terme des finances publiques. Le vieillissement affecte notamment la prévoyance vieillesse et le système de santé, domaines où il provoque une hausse des dépenses de l'État. L'endettement qui en résulte met en péril la pérennité des finances publiques. En dépit des craintes fréquemment exprimées, la crise du coronavirus n'aura qu'une influence temporaire sur la situation budgétaire. Par ailleurs, le DFF a étudié pour la première fois les effets du changement climatique sur les finances publiques. L'analyse qualitative conclut à une augmentation des charges financières.

Que signifie la crise du Covid pour les finances publiques et quel est l'impact du vieillissement démographique sur le taux d'endettement de la Confédération ? Le rapport du Département fédéral des finances (DFF) sur les perspectives à long terme des finances publiques répond à ces questions¹. Pour la première fois, il s'intéresse également aux effets du changement climatique, qui, beaucoup plus incertains que ceux du vieillissement, sont présentés uniquement sous l'angle qualitatif.

Les projections du rapport sur lesquelles repose l'analyse de la pandémie et du vieillissement se fondent sur les scénarios démographiques de l'Office fédéral de la statistique, sur des hypothèses d'évolution économique et sur le cadre légal actuel. La réforme AVS 21 en fait partie.

L'analyse va de 2019 à 2050, étant entendu que les perspectives à long terme ne sont pas des prévisions, mais des projections. Les hypothèses concernant l'évolution économique et démographique à long terme et ses répercussions sur la politique financière étant entachées d'incertitudes, les scénarios s'appuient sur différentes hypothèses.

La charge liée au Covid n'est que temporaire

Concrètement, les chercheurs travaillent sur deux scénarios, l'un optimiste, l'autre

pessimiste. Ceux-ci diffèrent sur le rythme de la reprise économique après l'effondrement de 2020 dû à la pandémie, lorsque le produit intérieur brut (PIB) corrigé de l'inflation a reculé de 2,5%. Le scénario optimiste table sur une reprise rapide et vigoureuse caractérisée par une hausse du PIB réel de 1,5% par an entre 2021 et 2025. Le scénario pessimiste tient compte d'une reprise plus lente, soit 1,3% du PIB durant la même période, ce qui prolonge l'effet de la crise sanitaire sur le niveau du PIB.

Pour les années 2020 et 2021, le coût de la pandémie à la charge de l'État est estimé à 40 milliards de francs, dont plus de 80% assumés par la Confédération. Les charges supplémentaires liées à cette crise entraînent une hausse temporaire de la quote-part de

l'État (rapport entre les dépenses de l'État et le PIB) et du taux d'endettement (rapport entre la dette brute de l'État et le PIB).

Dans le scénario optimiste, la quote-part de l'État passe de 31,6 à 34,8% entre 2019 et 2021, avant de retomber à son niveau d'avant-crise en 2022. Eu égard aux déficits publics qui en résultent, le taux d'endettement progresse de 25,4 à 31,9% (voir *illustration*, p. 56). Les dettes dues au Covid peuvent être comblées d'ici à la fin de la décennie.

Dans le scénario pessimiste, la réduction de la quote-part de l'État et de la dette publique au niveau d'avant-crise est certes retardée, mais la pandémie n'affecte guère la durabilité de la politique budgétaire. Celle-ci est en effet jugée durable si elle stabilise le taux d'endettement au niveau de l'année de référence 2019².

Maintien de la pression démographique

Contrairement à la pandémie, le vieillissement de la population entraîne un gonflement

² Il s'agit de la norme internationale. Le frein à l'endettement de la Confédération applique en revanche une définition plus restrictive de la durabilité, qui consiste à stabiliser la dette brute de la Confédération à prix courants.

Suisse : dépenses sensibles à l'évolution démographique par niveau institutionnel, en % du PIB (2019-2050)

Scénario	2019		2035		2050		Différence
	Année de base	Optimiste	Pessimiste	Différence	Optimiste	Pessimiste	
Confédération	3,8	4,4	4,5	0,10	4,5	4,6	0,10
Assurances sociales	5,5	5,9	5,9	0,05	6,1	6,1	0,05
AVS	4,7	5,2	5,3	0,04	5,5	5,5	0,04
AI	0,8	0,6	0,6	0,01	0,5	0,5	0,00
Cantons	5,5	6,2	6,2	0,08	6,6	6,7	0,08
Commune	2,4	2,7	2,7	0,05	2,8	2,8	0,05
État (consolidé)	17,2	19,3	19,5	0,26	20,1	20,4	0,26

Les différences entre les sommes sont dues aux valeurs arrondies.

¹ Voir DFF (2021).



Le changement climatique entraîne-t-il une hausse importante des dépenses publiques ? Des pompiers construisent une digue contre les crues en juillet 2021 à Lucerne.

de la quote-part de l'État qui passe de 31,6 à 34,5 % (scénario optimiste) ou 35 % (scénario pessimiste) entre 2019 et 2050. Cette hausse s'explique presque exclusivement par les dépenses liées à la prévoyance vieillesse, à l'invalidité, à la santé, aux soins de longue durée et à la formation.

La Confédération, les assurances sociales et les cantons sont les plus touchés par l'évolution démographique (voir tableau). Les dépenses de l'AVS dues au vieillissement constituent les principaux facteurs de coûts de la Confédération et des assurances sociales. Malgré la réforme AVS 21, leur progression est particulièrement forte jusqu'en 2035 en raison du départ à la retraite de la génération du baby-boom. Dans le cas de la Confédération, les dépenses de transfert en faveur de l'AVS augmentent également sous l'effet de la réforme de l'imposition des entreprises et du financement de l'AVS (RFFA), acceptée par le peuple en 2019. À noter que l'évolution favorable de l'assurance-invalidité atténue la hausse des dépenses des assurances sociales.

Dans les cantons, c'est surtout l'augmentation des dépenses de santé et de formation (+0,7 point) qui engendre une pression démographique sur les coûts jusqu'en 2035. Ensuite, l'accroissement des dépenses jusqu'en 2050

(+0,4 point) est imputable au secteur de la santé et aux soins de longue durée.

En comparaison, les communes sont moins touchées, puisqu'entre 2019 et 2050, la hausse des coûts n'excède pas 0,4 point. Le fléchissement de la croissance du nombre d'élèves et d'étudiants cesse de mettre sous pression les dépenses d'éducation des cantons et des communes à partir de 2035.

Dans le scénario pessimiste, il faut s'attendre à une hausse des dépenses légèrement plus forte (0,3 % du PIB) en raison du niveau inférieur du PIB, la pression démographique demeurant inchangée. Cette charge supplémentaire se répartit de manière égale entre la Confédération, les cantons et les communes.

Aggravation de la dette due au vieillissement

L'accroissement des dépenses liées à la démographie implique de diminuer à l'avenir les droits aux prestations et/ou de les financer par des hausses d'impôts et/ou de cotisations de sécurité sociale. Entre 2019 et 2050, la dette publique rapportée au PIB passe de 25 % à 45 % dans le scénario optimiste et de 25 % à 51 % dans le scénario pessimiste (voir illustration, p. 56).

L'augmentation du taux d'endettement rend les finances publiques non pérennes et il en résulte un «déficit de financement» de l'activité étatique. Cet indicateur montre dans quelle mesure des économies ou des

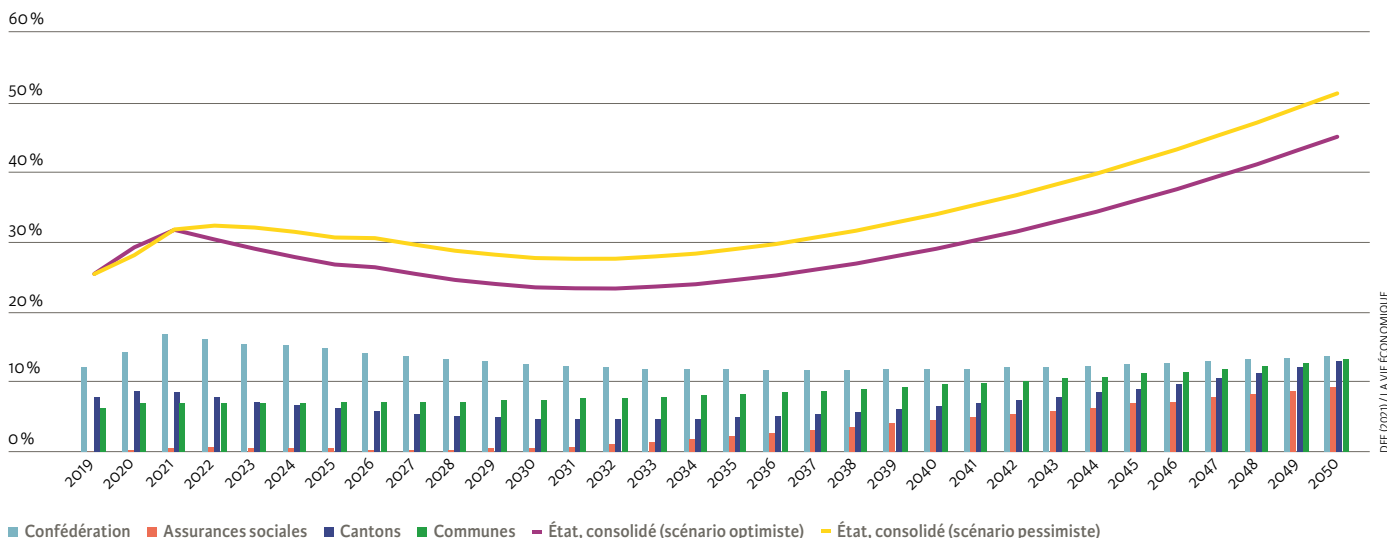
hausse de cotisations ou d'impôts durables sont nécessaires dès 2025 afin de stabiliser le taux d'endettement jusqu'en 2050 au niveau de l'année de référence 2019. Le défaut de financement de l'État représente 0,8 % du PIB dans le scénario optimiste et 1,1 % dans le scénario pessimiste. Dans ce contexte, la pérennité de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) est particulièrement menacée. La réforme AVS 21 lui permet certes d'afficher des comptes équilibrés jusqu'en 2028, mais le résultat de répartition de l'AVS redevient déficitaire par la suite.

Malgré la crise du Covid, la viabilité des finances de la Confédération est pratiquement assurée dans le scénario optimiste. À l'échelon des cantons, la consolidation annuelle n'est guère plus marquée que pour la Confédération, ce qui s'explique avant tout par les distributions supplémentaires de la BNS. Si l'État se rétablit tôt, soit à partir de 2025, la richesse moyenne des ménages privés augmentera grâce à la croissance économique sous-jacente, même si le défaut de financement est comblé par une augmentation des taxes.

Effets du changement climatique à long terme

Le changement climatique induira des charges supplémentaires pour les budgets publics, en raison surtout de la hausse des températures, de la fréquence accrue des phénomènes météorologiques extrêmes et de

Suisse : taux d'endettement par niveau institutionnel, en % du PIB (2019–2050)



DFF (2021) / LA VIE ÉCONOMIQUE

l'interdépendance de la Suisse avec des pays fortement touchés par les bouleversements climatiques. Le ralentissement de la performance économique des pays concernés provoquera en effet une baisse de la demande de biens suisses, ce qui affectera la performance économique de la Suisse et aura des répercussions négatives sur ses recettes fiscales³.

Les dépenses supplémentaires nécessaires à la protection des infrastructures publiques et à la promotion de la recherche et du développement dans le domaine climatique pourraient bien limiter la marge de manœuvre de la politique budgétaire. Il faut également s'attendre à une baisse des recettes fiscales (de

l'impôt sur les huiles minérales notamment). De même, les risques en responsabilité liés aux phénomènes météorologiques extrêmes auront tendance à augmenter.

Intervention nécessaire au niveau de la politique économique

Le rapport montre que si la crise du Covid ne devait pas menacer la viabilité des finances publiques au cours des 30 prochaines années, celles-ci seront en revanche notablement affectées par le vieillissement de la population. Les effets du vieillissement seront particulièrement marqués jusqu'en 2035 en raison du départ à la retraite de la génération du baby-boom. Même si le projet AVS 21 entre en vigueur, de nouvelles réformes seront

nécessaires au plus tard au début des années 2030 afin d'assurer la pérennité de l'AVS.

En raison de la pression financière toujours élevée qu'ils subissent dans le domaine de la santé et des soins, les cantons ne pourront compter uniquement sur les distributions de bénéfices de la BNS, mais devront prendre des mesures telles que l'objectif de maîtrise des coûts proposé par le Conseil fédéral pour garantir leur viabilité budgétaire⁴. Parallèlement au vieillissement, le changement climatique représente probablement le plus grand défi à long terme. Pour répondre à ces enjeux budgétaires, il est essentiel de disposer de finances publiques saines.

³ Pour une présentation détaillée, voir Baur et Bruchez (2021), Baur et al. (2021) ainsi que DFF (2021).

⁴ Au sujet de l'objectif du Conseil fédéral, voir Brändle et al. (2018), Brändle et Colombier (2020) et Mattmann et al. (2021).



Thomas Brändle

Économiste, domaine d'état-major Analyse et conseil économique, Administration fédérale des finances (AFF), Berne



Carsten Colombier

Économiste, domaine d'état-major Analyse et conseil économique, Administration fédérale des finances (AFF), Berne



Martin Baur

Chef du domaine Analyse et conseil économiques, Administration fédérale des finances (AFF), Berne

Bibliographie

Baur M. et Bruchez P.-A. (2021). « Comment évaluer l'impact du changement climatique sur le budget de l'État ? », *La Vie économique*, 4/2021, pp. 54-56.
 Baur M., Bruchez P.-A. et Nicol S. (2021). *Climate Change and Long-term Fiscal Sustainability*, Scoping Paper for the OECD Paris Collaborative on Green Budgeting, mars 2021, OCDE, Paris.

Brändle T. et Colombier C. (2020). « Budgetary targets as cost-containment measure in the Swiss health-care system? », *Lessons from abroad*, Health Policy, 124(6), 605-614.
 Brändle T., Colombier C., Baur M. et Gaillard S. (2018). « Plafonds visant à freiner la croissance des dépenses de santé : expériences choisies et enseignements pour la Suisse ». *Working paper de l'Administration fédérale des finances*, n° 22, Berne.

EFD (2021). *Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2021 – Crise du coronavirus, démographie et changement climatique*, Département fédéral des finances (DFF), Berne.
 Mattmann M., Slembeck T. et Rutz S. (2021). « Système de santé : renforcer la responsabilité des coûts en fixant des objectifs », *La Vie économique*, 12/2021, pp. 61-63.