

Perspectives à long terme 2012

Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2012



Impressum

Editeur Département fédéral des finances DFF
Bundesgasse 3
CH-3003 Berne

Courriel info@efd.admin.ch
Internet www.efd.admin.ch

Diese Publikation ist auch in Deutsch erhältlich.
La presente pubblicazione è disponibile anche in lingua italiana.
This brochure is also available in English.

Auteurs A. Geier, M. Zahno, Administration fédérale des finances AFF
Berne, 2012

Table des matières

Avant-propos	4
Résumé	6
1. Introduction	10
2. Contexte: Tendances à long terme	14
2.1. Démographie	14
2.2. Evolution économique	18
2.3. Autres tendances	21
3. Méthode	22
3.1. Définition de la durabilité (viabilité financière)	22
3.1.1. Taux d'endettement et défaut de financement (fiscal gap)	22
3.2. Projection des dépenses et des recettes	24
3.2.1. Dépenses corrélées à l'évolution démographique	24
3.2.2. Dépenses non corrélées à la démographie	25
3.2.3. Recettes	27
3.2.4. Dépenses et recettes corrélées aux taux d'intérêt	27
3.3. Scénarios et analyses de sensibilité	28
4. Résultats	29
4.1. Dépenses corrélées à l'évolution démographique	29
4.2. Endettement et fiscal gap	33
5. Comparaison avec les perspectives à long terme de 2008	39
6. Comparaison internationale	42
Bibliographie	45
Annexe: Calcul du défaut de financement (fiscal gap)	46

Avant-propos



Avec un taux d'endettement inférieur à 40 pour cent, la Suisse continue d'occuper une très bonne position en comparaison internationale. Grâce à la politique budgétaire stable et prévoyante menée à tous les niveaux institutionnels, le taux d'endettement affiche un recul depuis le début du 21^e siècle. Cela est réjouissant. Nous savons à quel point des finances publiques saines sont importantes pour la confiance des investisseurs et donc pour la prospérité économique.

En dépit de ces résultats impressionnants, nous ne devons pas nous laisser bercer par une illusion de sécurité en ce qui concerne la durabilité des finances publiques. Nous devons être conscients du bref horizon du budget et du plan financier, horizon qui ne s'étend pas aux dettes implicites. Compte tenu de l'évolution démographique, des charges supplémentaires ne manqueront pas de peser sur les budgets publics. Dans un souci de durabilité, il convient également de prendre en considération ces engagements implicites pour la Confédération, les cantons et les assurances sociales. Publiées une première fois en 2008 et actualisées ci-après, les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse répondent à cet objectif.

Ces perspectives se fondent sur certaines hypothèses concernant l'évolution démographique, la croissance, les taux d'intérêt et le renchérissement et elles indiquent comment évolueraient les recettes et les dépenses jusqu'en 2060, en l'absence de mesures prises sur le plan politique. L'horizon de 50 ans est judicieux, étant donné que le départ à la retraite de la génération du baby-boom, qui interviendra ces prochaines années, aura des répercussions sur les finances publiques durant cette période. Le vieillissement de la population provoquera une croissance des dépenses largement supérieure à celle des recettes, notamment dans le domaine des assurances sociales et de la santé. Ainsi, le taux d'endettement pourrait afficher en 2060 une valeur supérieure à 130 pour cent du PIB. Il s'agit d'empêcher une telle situation. Les perspectives à long terme permettent d'identifier et de quantifier les mesures nécessaires en raison de l'évolution démographique. Des corrections sont indispensables afin que le taux d'endettement ne soit pas plus élevé en 2060 qu'en 2009. Il importe que le pouvoir politique prenne les mesures requises le plus rapidement possible. Plus les réformes tarderont, plus la lacune fiscale à combler sera importante.

Même si les présentes perspectives - comme toutes les études portant sur une longue période - comportent des incertitudes, elles invitent clairement le pouvoir politique à s'attaquer dès maintenant aux réformes indispensables pour maintenir la durabilité des finances publiques. Il s'agit là d'un devoir envers les prochaines générations.



Eveline Widmer-Schlumpf
Présidente de la Confédération

Résumé

Les perspectives à long terme des finances publiques mettent en évidence l'impact des tendances démographiques prévisibles sur les finances des collectivités publiques. Elles montrent aussi l'ampleur des mesures nécessaires pour empêcher une hausse du taux d'endettement.

La pyramide des âges de la population suisse se modifiera ces prochaines décennies. Les volées à forte natalité de la génération du baby-boom partiront à la retraite ces prochaines années. Par ailleurs, le rapport entre les personnes âgées et la population en âge de travailler s'altère continuellement en raison du recul du taux de natalité et de l'allongement incessant de l'espérance de vie. L'altération de la pyramide des âges a aussi des conséquences sur les finances des collectivités publiques, notamment dans le domaine de la santé et des assurances sociales.

Les projections se basent sur les scénarios démographiques de l'Office fédéral de la statistique, les calculs de l'Office fédéral des assurances sociales concernant les perspectives financières de l'AVS et de l'AI et les scénarios relatifs à l'évolution du domaine de la santé¹.

Les projections montrent que les collectivités publiques devront, au cours des prochaines décennies et jusqu'en 2060, faire face à des charges supplémentaires induites par la démographie. L'ampleur des charges supplémentaires varie selon les hypothèses concernant l'évolution de la migration et de la croissance économique. Plusieurs scénarios d'évolution de la croissance économique, des taux d'intérêt et de la migration ont été modélisés pour mieux cerner les incertitudes liées aux différentes hypothèses.

Suivant le scénario de base, les dépenses des collectivités publiques qui dépendent de la démographie passeront de 18,4 pour cent du PIB en 2009 à 22,3 pour cent en 2060. L'analyse par échelon institutionnel montre qu'au niveau fédéral, les charges supplémentaires se rapportent principalement aux assurances sociales (AVS). A l'échelon des cantons, l'augmentation des dépenses pour la santé et les soins de longue durée joue un rôle prépondérant.

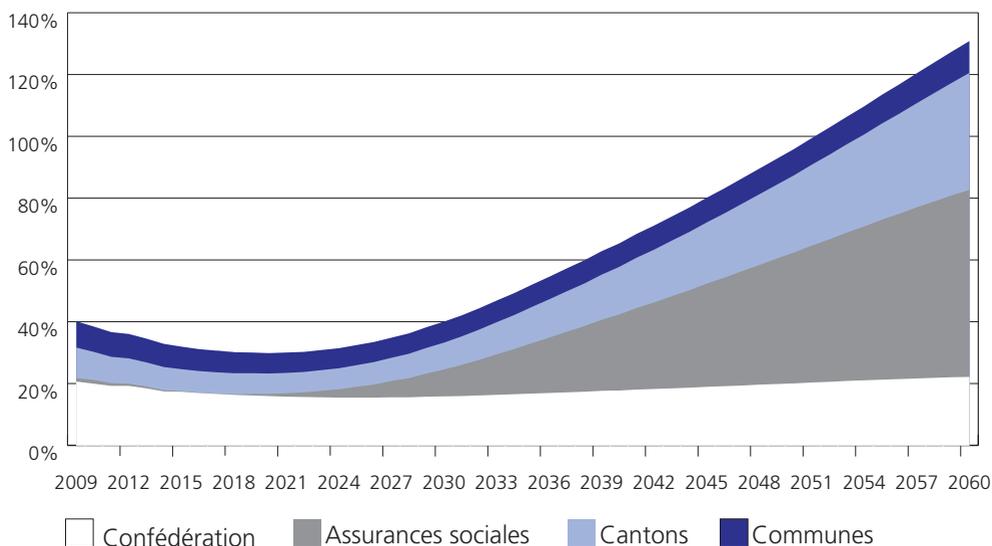
En l'absence de mesures préventives, les charges induites par la démographie conduiraient à un net accroissement de l'**endettement** public d'ici

1 Voir plan financier 2013–2015 de la législature, annexe 7

2060. Suivant le scénario de base, l'endettement augmente fortement après 2020 et atteint 131 pour cent

du PIB en 2060, toutes collectivités publiques confondues.

Taux d'endettement – scénario de base



La **lacune de financement** met en évidence les mesures de politique budgétaire nécessaires pour empêcher, en 2060, un taux d'endettement plus élevé qu'en 2009. Toutes collectivités publiques confondues, la lacune de financement se monte à 1,8 pour cent du PIB. En d'autres termes, des économies ou des recettes supplémentaires annuelles équivalant à 1,8 pour cent du PIB sont nécessaires pour éviter

l'accroissement du taux d'endettement d'ici 2060. Sur la base du PIB actuel, cela représente environ 10 milliards d'économies par an.

La lacune de financement a légèrement augmenté **par rapport aux perspectives à long terme de 2008** (1,4 %). Cela dit, la période considérée était différente (2005 à 2050). Une comparaison fondée sur la même période fait apparaître une

amélioration de la situation du point de vue de la lacune de financement (1,2 %). L'amélioration provient essentiellement de l'accélération de la croissance de la population et d'un contexte initial plus favorable (excédents réalisés durant l'année de base et la période couverte par le plan financier de la législature). Mais après 2050, la lacune de financement augmente en raison de la hausse de l'endettement.

La lacune de financement liée aux assurances sociales représente 1,1 pour cent suivant le scénario de base, soit 6 milliards de francs en 2010. Au niveau de la Confédération, la lacune de financement se monte à 0,1 pour cent du PIB, respectivement à 0,3 pour cent lorsque, conformément aux exigences du frein à l'endettement, on définit l'objectif de stabilité de la lacune de financement sur la base de la dette nominale plutôt que du taux d'endettement. Les cantons affichent une lacune de financement de 0,5 pour cent, tandis que les communes n'en ont aucune. Plus des mesures préventives tardent à être prises, plus les lacunes de financement sont importantes. Si des mesures préventives n'étaient prises

qu'en 2030 (plutôt qu'en 2014), les mesures nécessaires grimperaient et représenteraient 1,5 pour cent du PIB au niveau des assurances sociales et 0,8 pour cent au niveau des cantons.

Les résultats dépendent du contexte initial. Ils sont aussi fortement influencés par les hypothèses concernant l'évolution de la croissance économique et du solde migratoire d'ici 2060. Si le solde migratoire moyen s'avérait supérieur d'environ 15 000 personnes par an à ce que prévoit le scénario de base (27 000), le taux d'endettement diminuerait de 33 points de pourcentage en 2060 et la lacune de financement de 0,6 point de pourcentage. Cela dit, des mesures demeureraient nécessaires. Une croissance moins forte de 0,5 point de pourcentage d'ici 2060 aurait pour effet d'accroître le taux d'endettement de 47 points de pourcentage et la lacune de financement de 0,6 point de pourcentage. Pour ce qui est de l'évolution du taux d'intérêt, les hypothèses s'écartant de celle qui a été retenue n'ont globalement aucune incidence sur la lacune de financement.

Lacunes de financement pour un taux d'endettement constant

	2060					
	Lacune de financement (en % PIB)	Analyses de sensibilité (variation en point de %)				
		croissance économ.		taux d'intérêt		migration
		-0,5	+0,5	-0,5	+0,5	élevée
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
Total	1,8	+0,6	-0,6	-0,0	+0,0	-0,6

1 Introduction

La durabilité des finances publiques est une condition essentielle pour garantir un développement soutenu de l'économie. Les défis budgétaires liés à l'évolution démographique prévisible justifient de considérer de plus près l'évolution à long terme des finances publiques.

La viabilité financière implique, pour un Etat, d'être en mesure de garantir le financement de ses engagements d'aujourd'hui comme de demain, 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. Le présent rapport contribue à combler cette lacune, en complétant les rapports financiers par une perspective à long terme. Une telle évolution a certes déjà été publiée ailleurs pour différents domaines, 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). Il s'agit du deuxième rapport de ce genre, l'Administration fédérale des finances (AFF) ayant déjà publié en 2008 un rapport sur les perspectives

à long terme des finances publiques. Il est prévu de respecter à l'avenir aussi ce rythme quadriennal.

Au niveau cantonal, un grand nombre de règles budgétaires ou d'arrangements institutionnels en tous genres sont destinés à éviter toute 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 le retour à moyen terme à l'équilibre budgétaire. Or, à plus long terme, le problème suivant peut se poser: bien des catégories de dépenses risquent d'être évincées par la hausse des dépenses non contrôlables à court terme («dépenses liées»), qui tiennent à l'évolution démographique. D'où la nécessité d'introduire de bonne heure des réformes de ces postes de dépenses, pour empêcher un tel effet d'éviction. La présente étude fait délibérément abstraction des règles budgétaires. Dans le cas contraire, l'analyse n'apporterait rien, les dettes publiques n'ayant a priori plus la possibilité d'augmenter à long terme.

2 Office fédéral des assurances sociales (2011)

A la manière d'un état des lieux, le rapport vise à évaluer les effets à long terme d'une poursuite de la politique actuelle (hypothèse «no policy change») et à quantifier les corrections nécessaires. Sur la base des réglementations en vigueur, différentes projections sont établies concernant l'évolution des recettes et des dépenses – aux trois niveaux des collectivités publiques et dans le domaine des assurances sociales – à l'horizon 2060. Ces perspectives ne sauraient être assimilées à des pronostics car, de toute évidence, les bases légales vont évoluer au cours de cette période. Sans compter que des événements ou des développements impossibles à prévoir aujourd'hui auront certainement un impact sur les finances publiques. Les perspectives à long terme n'indiquent donc pas comment sera l'avenir, mais dans quelle mesure les conditions-cadres et les tendances actuelles se répercuteront sur l'avenir. Le choix de l'année 2060 comme horizon temporel tient à ce que la plupart des répercussions 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.

Outre les projections concernant les dépenses et les recettes, divers indicateurs mesurent sous l'angle financier la durabilité de la politique budgétaire. Font partie de ces indicateurs, l'évolution du taux d'endettement³ et du défaut de financement (fiscal gap), ce dernier indiquant dans quelles proportions il convient d'améliorer en permanence le solde budgétaire pour ne pas dépasser un certain niveau d'endettement à un horizon donné.

Le rapport sur les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse examine, en reprenant la méthode en vigueur dans l'UE, les secteurs étatiques qui sont influencés dans une large mesure par l'évolution démographique, notamment la santé, la sécurité sociale, la formation et les recettes fiscales.

Outre la démographie, d'autres facteurs sont susceptibles d'influencer à long terme les finances publiques, mais n'ont pu être pris en compte dans le présent rapport. C'est notamment le cas du changement climatique ainsi que de l'approvisionnement énergétique. Les difficultés d'en mesurer l'impact économique et financier ne permettent en effet pas de discerner et

3 Dettes en pour-cent du PIB

d'extrapoler à ce jour des tendances pour ces deux facteurs.

La démographie est appelée à se modifier de manière prévisible. 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 toujours plus le déséquilibre entre le nombre de personnes âgées et la nombre de personnes en âge de travailler. Par conséquent les dépenses de sécurité sociale et de santé, qui représentent aujourd'hui près de 16 pour cent du PIB, progresseront à un rythme nettement plus soutenu que le PIB.

Pour établir les projections, on se base sur des hypothèses concernant l'évolution démographique et les paramètres macro-économiques déterminants. Les hypothèses adoptées concernant le PIB et l'immigration sur la période considérée exercent une influence majeure sur l'évolution des finances publiques. Vu l'incertitude de ce type d'hypothèses sur la durée, on procède à des analyses de sensibilité montrant l'impact qu'auraient des hypothèses différentes concernant la croissance du PIB, la migration et les taux d'intérêt.

Les résultats des perspectives à long terme servent par ailleurs de base à l'élaboration des «scénarios prévisionnels pour le domaine de la santé». ⁴ Ces derniers vont au-delà des calculs faits dans le présent rapport, en prenant en compte divers scénarios ou options politiques.

Les changements démographiques affectent tous les pays industrialisés, de façon plus ou moins marquée. De plus en plus de pays élaborent à intervalles réguliers des perspectives à long terme pour leurs finances publiques, afin d'évaluer les mesures à prendre en matière de politique budgétaire. A titre d'exemple, l'UE a publié en 2009 une analyse concernant les effets des changements démographiques sur les finances de ses Etats membres à l'horizon 2060. Les Etats-Unis, l'Allemagne et la Grande-Bretagne publient de même des rapports périodiques sur le développement durable de leurs finances publiques.

Le présent rapport s'articule comme suit: les tendances à long terme pour les finances publiques sont exposées au chapitre 2. Celui-ci contient les scénarios démographiques établis par l'OFS, qui servent de base aux projections, de même que les

4 Voir plan financier de la législature 2013–2015, annexe 7

hypothèses relatives à l'évolution économique. Le chapitre 3 décrit la méthode utilisée pour les projections et les indicateurs destinés à montrer la durabilité financière. Le chapitre 4 montre comment évolueront jusqu'en 2060 les finances publiques, les dépenses corrélées à l'évolution démographique notam-

ment. Des analyses de sensibilité indiquent quel serait l'impact d'une modification des hypothèses de base. Le chapitre 5 comporte une comparaison avec les dernières perspectives à long terme, qui remontent à 2008. Le chapitre 6, enfin, compare les résultats pour la Suisse avec ceux d'autres pays.

2 Contexte: Tendances à long terme

2.1 Démographie

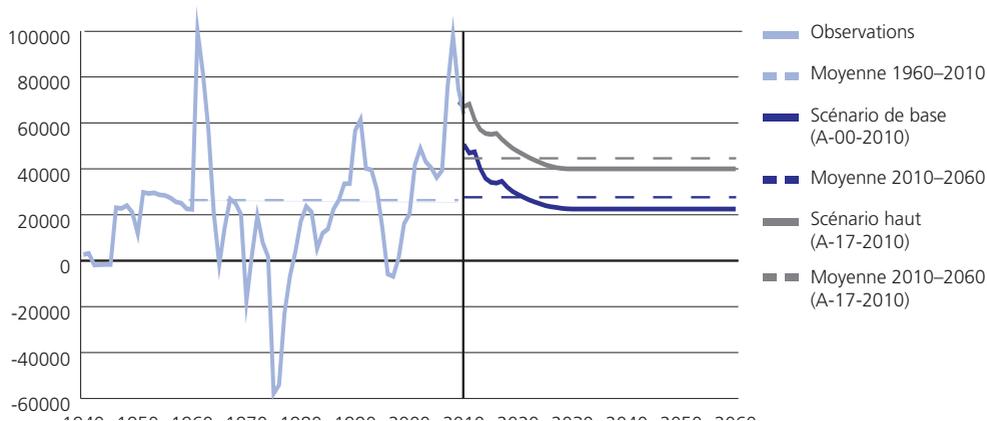
Les projections établies dans le présent rapport s'appuient sur les scénarios démographiques 2010–2060 de l'OFS⁵, notamment sur les données de son scénario moyen (A-00-2010). Celui-ci prévoit une augmentation de la population établie en suisse de 7,9 millions en 2010 à 9,0 millions en 2060, ce qui correspond à un taux de croissance annuel moyen de 0,3 pour cent. La croissance de la population s'affaiblit toutefois au cours de la période considérée, la population stagnant même entre 2050 et 2060. Le futur solde migratoire (soit la différence entre le nombre d'immigrants et le nombre d'émigrants par année) constitue un facteur déterminant,

mais difficile à cerner, de l'évolution démographique. Dans le scénario moyen de l'OFS, il se stabilise dès 2030 à 22 500 personnes par an, valeur proche de la moyenne des 50 dernières années. Mais comme un solde migratoire plus élevé est attendu jusqu'en 2030, il devrait avoisiner, sur toute la période, 27 000 personnes en moyenne par an.

Une analyse de sensibilité amène à examiner, outre le scénario de référence, un scénario comportant un solde migratoire plus élevé (A-17-2010). Dans ce scénario, le solde migratoire oscille autour de 40 000 personnes par an (voir fig. 2.1).

5 OFS, Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2010–2060, Neuchâtel, 2010

Fig. 2.1: Solde migratoire selon des scénarios démographiques de l'OFS



Source: OFS

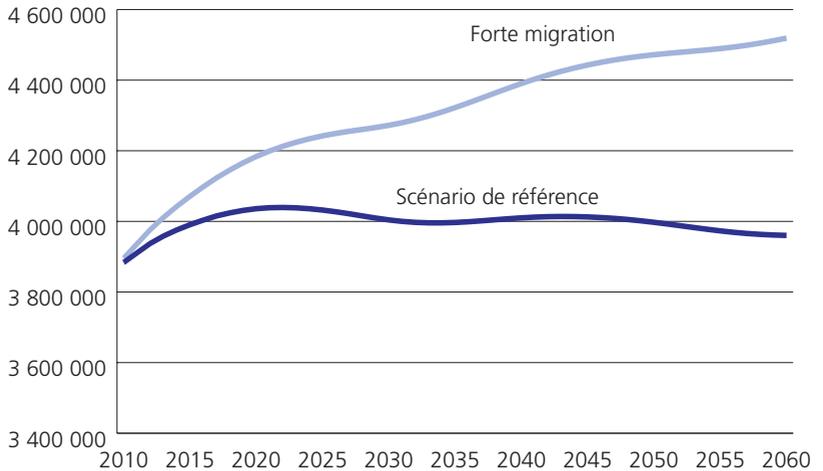
L'évolution économique et donc la santé des finances publiques ne dépendent pas uniquement de la taille de la population en chiffre absolu, mais aussi de sa structure. En l'occurrence, le vieillissement de la société se traduira par une proportion accrue de personnes non actives. Ce phénomène explique en bonne partie les défis budgétaires à venir, en impliquant davantage de dépenses pour les personnes non actives, en même temps qu'une substance fiscale comparativement moindre. Les coûts et dépenses dans le secteur de la santé s'en ressentiront également. La structure

démographique est par ailleurs déterminante dans les projections de la population active, également retenues par l'OFS.⁶

La fig. 2.2 montre l'évolution de la population active en équivalents plein temps (EPT). Suivant le scénario de référence, la population active augmentera encore légèrement jusqu'en 2020, pour se stabiliser ensuite. Selon le scénario à haut solde migratoire retenu pour l'étude de sensibilité, la population active continuerait toutefois à progresser fortement jusqu'en 2060.

6 OFS (2010)

Fig. 2.2: Population active en équivalents plein temps (EPT)*



* Base: OFS A-00-2010; scénario à solde migratoire haut: OFS A-17-2010

La structure d'âge de la population change elle aussi notablement jusqu'en 2060 (voir fig. 2.3). La part de la population en âge de travailler diminue de 62,1 pour cent en 2010 à 53,3 pour cent en 2060. La part de la

population retraitée âgée de moins de 80 ans passe d'env. 12 pour cent en 2010 à plus de 16 pour cent en 2060. Chez les plus de 80 ans, la hausse représente même un facteur de 2,5. En contrepartie, la jeune génération perdra un peu du terrain.

Fig. 2.3: Evolution de la structure démographique – part au total (scénario de référence)

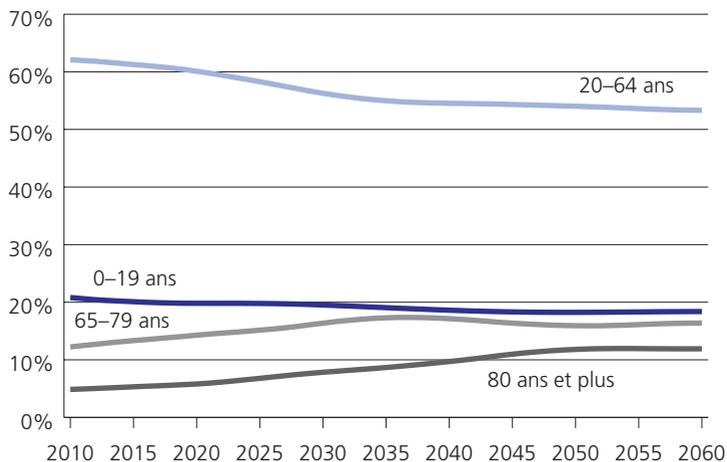
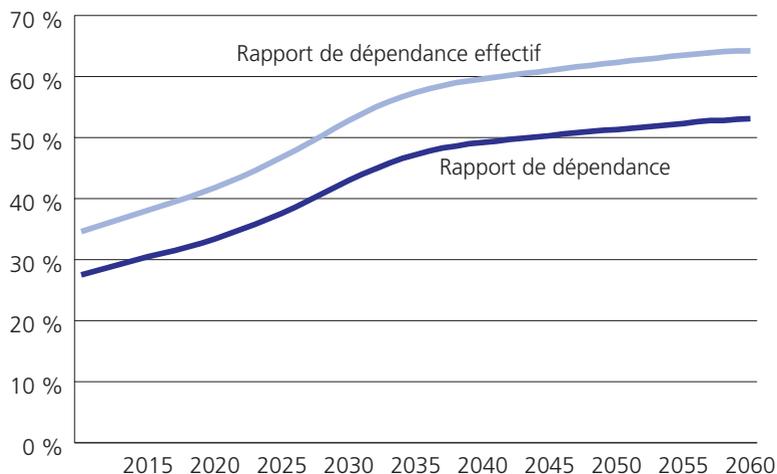


Fig. 2.4: Rapports de dépendance*



* Rapport de dépendance: rapport entre le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans et le nombre de personnes en âge de travailler. Rapport de dépendance effectif: rapport entre les plus de 65 ans et la population active (en EPT).

Alors qu'on dénombre aujourd'hui 3,6 actifs pour un retraité (rapport de dépendance: 27,5 %), ce rapport passe à moins de deux pour un en 2060 (voir fig. 2.4). Le rapport de dépendance «effectif» met en rapport le nombre de retraités et la population effectivement active en équivalents plein temps (EPT).

Les estimations en matière de population active reposent sur des hypothèses sur le taux d'activité par catégorie d'âge. On peut considérer que la participation au marché du travail reculera légèrement parmi les 15 à 24 ans, en raison du taux plus élevé d'immatriculations aux degrés secondaire II (formation professionnelle initiale et maturité) et tertiaire. Par contre, une augmentation du taux d'activité des plus de 55 ans est prévisible, car on peut admettre que les départs à la retraite anticipée par choix personnel ou pour d'autres raisons diminueront quelque peu par rapport à aujourd'hui dans ces classes d'âge. Même si l'âge légal de

la retraite reste inchangé, l'âge moyen du départ effectif à la retraite aura ainsi tendance à augmenter. Cette hypothèse paraît probable, compte tenu de la raréfaction vraisemblable du facteur travail.

2.2 Evolution économique

Les projections de dépenses et de recettes entrant dans le calcul des indicateurs de durabilité (taux d'endettement, défaut de financement) reposent sur des hypothèses concernant les principaux paramètres macro-économiques. Les valeurs de référence définies dans le plan financier de la législature 2013–2015 ont été utilisées pour les années à venir.⁷ Mais comme la période considérée s'étend sur près de 50 ans, il paraît peu judicieux de recourir ici, pour déterminer les paramètres macro-économiques pertinents, à un outil plus complexe comme un modèle d'équilibre général. Une telle approche nécessiterait quantité d'informations

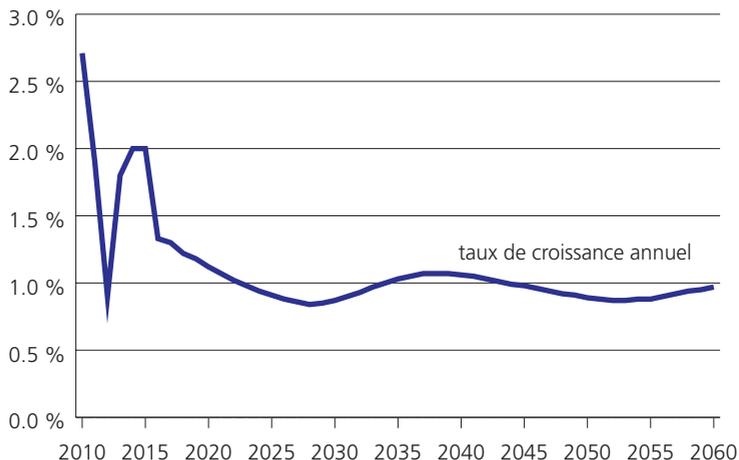
7	2011	2012	2013	2014	2015
B IB (réel)	1,9%	0,9%	1,8%	2,0%	2,0%
PIB (nominal)	2,5%	1,4%	2,8%	3,5%	3,5%
Intérêts (10 ans)	1,5%	1,7%	2,5%	3,0%	3,5%

supplémentaires et d'hypothèses.⁸ Conformément à la pratique consacrée au niveau international, des grandeurs simples ont donc été définies pour la croissance économique à long terme (voir tableau 1). Les hypothèses retenues sont les suivantes:

Tableau 1: Hypothèses macro-économiques du scénario de référence

Croissance de la productivité du travail:	1,0 %
Taux d'intérêt réel (long terme):	2,0 %
Renchérissement	1,5 %
Taux nominal (taux réel + renchérissement):	3,5 %

Fig. 2.5: Evolution de la croissance du PIB réel



8 Un modèle tel que celui utilisé par Keuschnigg (2011) conviendrait mieux pour la modélisation des mesures et réformes à adopter dans le domaine social ou sur le plan fiscal

L'évolution du taux de croissance de 2010 à 2015 reflète les fluctuations conjoncturelles (budget 2012 et plan financier de la législature 2013–2015).

La croissance du PIB réel dépend de l'évolution de la population active (exprimée en équivalents plein temps) ainsi que de la productivité du travail. Le graphique 2.5 montre comment, suivant le scénario de référence et sous l'effet de la raréfaction de l'offre de travail, la croissance économique se stabilisera à long terme légèrement en dessous de 1 pour cent, résultat conforme aux gains annuels de productivité (1 %). L'hypothèse de croissance de la productivité du travail retenue ici correspond plus ou moins à la moyenne à long terme des dernières années et influence dans une large mesure le résultat de l'analyse. C'est ce qui a conduit à réaliser des analyses de sensibilité concernant la croissance de la productivité. Outre ces scénarios portant sur la productivité et le scénario prévoyant un solde migratoire haut, les calculs portent

sur la sensibilité aux variations des taux d'intérêt (voir ch. 3.3).

L'hypothèse d'un taux d'intérêt réel (à long terme) de 2 pour cent correspond à peu près à la moyenne du rendement réel des obligations à dix ans de la Confédération pour la période 1990–2010.

Les auteurs partent en outre du principe que les salaires réels sont fonction de l'évolution de la productivité du travail et postulent ainsi une répartition neutre de la création de valeur entre capital et travail.

Pour établir les projections de recettes et de dépenses, il faut émettre une hypothèse concernant le renchérissement. On se base à cet effet sur une augmentation annuelle des prix de 1,5 pour cent, valeur conforme à la moyenne à long terme. Notons que le renchérissement a été moins élevé au cours des dernières années. Mais comme cette hypothèse n'influence guère le défaut de financement (fiscal gap) et

le taux d'endettement⁹, il est inutile d'élaborer des scénarios séparés pour le renchérissement.

On admet que la productivité du travail, les taux d'intérêt réels et le renchérissement restent constants pendant la période considérée, faute d'indices fiables sur la manière dont l'évolution démographique influe sur la productivité du travail et sur les taux d'intérêt réels. Au surplus, l'évolution des taux d'intérêt dépend d'une série de facteurs globaux impossibles à prendre en compte ou à prévoir ici. Il n'est pas non plus tenu compte des effets de rétroaction des finances publiques sur les variables macro-économiques, car on part du principe que ces effets n'affectent pas la croissance économique attendue à long terme. Les éventuelles répercussions d'un déclin de la population active – et donc d'une raréfaction du facteur travail – sur la productivité du travail et sur l'évolution salariale ont également été exclues du champ de ce rapport.

2.3 Autres tendances

Le présent rapport se borne à quantifier l'impact financier de l'évolution démographique, ainsi que des tendances propres au secteur de la santé. D'autres tendances sont également susceptibles d'avoir un impact marqué sur les finances publiques, au niveau des dépenses comme des recettes. On peut notamment citer les conséquences du changement climatique pour la production nationale et pour différents postes de dépenses, ou encore la restructuration décidée de l'approvisionnement énergétique. Mais faute de données, il est très difficile d'articuler des chiffres dans ces domaines. Si, globalement, les tendances non prises en compte risquent à long terme de grever les finances publiques, des effets positifs (progrès technologiques) ne peuvent non plus être exclus.

9 Le renchérissement se répercute aussi bien sur les dépenses que sur les recettes. En outre, il n'affecte pas la quote-part des dépenses publiques. Par hypothèse, il n'a pas non plus d'influence sur la croissance à long terme, qui dépend de la productivité du travail par tête. Il s'agit toutefois d'une simplification, des travaux ayant montré p. ex. que la Confédération fait partie des perdants de l'inflation (Bruchez et al., 2006).

3 Méthode

3.1 Définition de la durabilité (viabilité financière)

C'est au début des années 1990 que la notion de durabilité (sustainability) est apparue dans le débat sur l'évolution à long terme de la politique budgétaire. De façon générale, une politique budgétaire n'est durable que si la contrainte budgétaire est satisfaite à long terme. Concrètement, pour éviter toute spirale d'endettement, les dépenses futures doivent être couvertes par les recettes futures, de telle sorte que le taux d'endettement n'augmente pas durablement. Pour cette raison, un taux d'endettement stable sert de base pour juger de la durabilité des finances publiques.

3.1.1 Taux d'endettement et défaut de financement (fiscal gap)

Dans un premier temps, il faut déterminer l'horizon temporel de référence. Un horizon trop court ne permettrait pas d'appréhender la dynamique à long terme, tandis qu'avec un horizon trop long voire infini, l'analyse dépendrait d'hypothèses comportant un trop grand degré d'incertitude sur les tendances

à long terme. L'horizon jusqu'à 2060 devrait suffire pour cerner les effets du changement démographique. Ce choix tient notamment à la présence de données démographiques couvrant cette période ainsi qu'aux usages internationaux – l'UE se référant au même horizon.¹⁰

L'exigence de maintenir un taux d'endettement stable amène à comparer deux valeurs, une valeur initiale et une valeur cible. Il est logique de parler de stabilité si les deux valeurs sont identiques. Mais il se peut que déjà la valeur initiale ne reflète pas un objectif souhaitable dans l'optique de la politique budgétaire, p. ex. si les dettes actuelles sont jugées trop élevées. La théorie économique n'est hélas pas en mesure de définir l'endettement a priori optimal. D'où la nécessité d'indiquer de façon générale la viabilité financière, sur la base d'une valeur cible. Il peut s'agir du statu quo (absence de hausse du taux d'endettement au cours de la période sous revue), du respect à long terme d'objectifs de politique budgétaire – frein à l'endettement en particulier –, ou encore d'un taux d'endettement spécifique¹¹. La

10 Commission européenne (2009)

11 A titre d'exemple, le Pacte de stabilité et de croissance de l'UE prévoit une valeur limite de 60 % pour le taux d'endettement.

durabilité est atteinte si, à la fin de l'horizon temporel sous revue, le taux d'endettement respecte la valeur prise pour cible.

L'écart entre le taux d'endettement et la valeur cible fixée peut être indiqué de diverses manières. Une possibilité couramment utilisée consiste à présenter le «fiscal gap». Cette notion indique dans quelle proportion il faudrait améliorer (de façon permanente) les finances publiques à partir d'aujourd'hui, pour ne pas dépasser un certain niveau d'endettement à la fin de la période.¹² Il n'est toutefois pas précisé si la correction doit être apportée du côté des dépenses et/ou des recettes. A supposer par exemple que le fiscal gap se monte à 1 pour cent du PIB à l'horizon 2060, il faudrait améliorer les soldes budgétaires aux trois niveaux de collectivités publiques ainsi que des assurances sociales d'env. 6 milliards par an, dès à présent et jusqu'en 2060.

Il importe de rappeler que les dettes sont sujettes à d'importantes fluctuations au cours de la période sous revue. Alors que, dans un premier temps, des excédents seront dégagés et la dette publique diminuera, une hausse de l'endettement apparaîtra sous l'effet des déficits dus à la démographie.

La situation initiale (année de base) est également importante pour le résultat des calculs. En effet, l'état des finances publiques comporte une composante conjoncturelle et donc temporaire. D'où l'importance de ne pas extrapoler de telles influences jusqu'en 2060, ce qui reviendrait à en exagérer l'impact. A cet effet, les années de base¹³ sont corrigées des influences conjoncturelles. Concrètement, le facteur conjoncturel utilisé dans le cadre du frein à l'endettement est appliqué aux recettes de 2010 à 2015. Dans le cas de l'assurance-chômage, les dépenses structurelles font l'objet pour cette période – sur la base de la planification financière – d'une estimation fondée sur un taux de chômage de 3,4 pour cent (taux naturel).

12 La formule de calcul du fiscal gap est indiquée en annexe.

13 En règle générale, il s'agit de l'année 2009; dans le cas de la Confédération, ce sont les chiffres du plan financier de la législature, soit les années allant jusqu'en 2015.

3.2 Projection des dépenses et des recettes

La présentation de groupes de tâches spécifiques permet de limiter à certains domaines les éventuelles interventions nécessaires. La procédure d'élaboration des projections est sensiblement la même que celle utilisée au sein de l'UE¹⁴. Les résultats sont donc comparables. Les calculs concernant la Confédération s'appuient notamment sur les chiffres du plan financier de la législature 2013–2015, ainsi que sur les données de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) pour l'AVS et l'AI.¹⁵ A l'instar du plan financier de la législature, les présentes perspectives à long terme prévoient la mise en œuvre de la 6e révision de l'AI (6a et 6b). Les calculs se fondent en particulier sur les chiffres de la statistique financière pour l'année 2009. Les principales hypothèses méthodologiques sont les suivantes.

3.2.1 Dépenses corrélées à l'évolution démographique

Des projections détaillées des dépenses effectuées par les trois

niveaux des collectivités publiques et par les assurances sociales ont été établies dans les domaines les plus touchés par l'évolution démographique. Il s'agit de la prévoyance vieillesse (AVS) et de l'assurance-invalidité (AI), de la santé – soins de longue durée compris – et de la formation. Ces postes représentent 33 pour cent des dépenses totales de la Confédération, 45 pour cent de celles des cantons et 35 pour cent de celles des communes.

Pour la couverture vieillesse et invalidité, les projections des dépenses et des recettes de l'AVS et de l'AI ont été effectuées par l'OFAS.

Concernant l'AVS, l'OFAS calcule la somme des rentes en se fondant sur les effectifs de bénéficiaires par âge et par sexe tirés des scénarios démographiques de l'OFS, et en tenant compte des ayants droit suisses ou étrangers vivant à l'étranger. Ces rentes sont indexées selon l'indice mixte: elles sont indexées totalement sur l'inflation, mais à moitié seulement sur l'évolution des salaires réels. Les taux moyens de cotisants (soit le nombre de personnes payant des cotisations

14 Commission européenne (2009)

15 OFAS, Perspectives financières 2011 de l'AVS: bases, nouvelles hypothèses et conséquences, feuille d'information du 4 mai 2011.

par rapport à l'ensemble de la population) et les montants moyens des cotisations sont déterminés en fonction de la nationalité, du sexe et de l'âge. L'OFAS calcule les recettes du Fonds de compensation de l'AVS en additionnant ces cotisations et les autres recettes, telles les contributions de la Confédération. Ces dernières comprennent la part de l'AVS à la TVA (pour-cent de TVA en faveur de l'AVS) et la part de la Confédération aux dépenses de l'AVS (19,55 %; la contribution à l'allocation pour impotent en est déduite).

L'AI est financée par les cotisations, ainsi que par les apports financiers de la Confédération. Cette contribution couvre 37,7 pour cent des dépenses de l'AI jusqu'en 2014. Elle ne sera plus ensuite régie par les dépenses de l'AI, mais par l'évolution des recettes de la TVA¹⁶. Et comme les recettes de la TVA ont tendance à croître plus rapidement que les dépenses de l'AI, ce lien avec les recettes est encore corrigé par un «facteur d'escompte». Ce mécanisme tient compte du fait que le système de rentes suit non pas l'évolution générale des salaires mais

l'indice mixte. La présente étude reprend la nouvelle réglementation sur la contribution de la Confédération adoptée par le Parlement dans le cadre de la 6e révision de l'AI. Les dépenses au titre des rentes dépendent de deux paramètres évolutifs, soit l'adaptation des rentes AI à l'indice mixte (à l'instar de l'AVS) et l'évolution du nombre de bénéficiaires de rentes AI. Pour élaborer ses projections concernant le nombre de rentes, l'OFAS utilise les probabilités du passé le plus récent, affinées par âge et par sexe, de devenir invalide ou de sortir de cet état. Sur la base de l'évolution des cohortes d'âge prévue dans le scénario démographique de l'OFS, la dynamique du nombre de rentes est ensuite évaluée à l'aide des derniers relevés disponibles et de projections concernant les nouvelles rentes et les extinctions de rentes.

En ce qui concerne les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, l'hypothèse retenue est que les coûts de celles-ci évoluent parallèlement aux dépenses consenties au titre de l'AVS/AI. Sont exceptées les prestations complémentaires octroyées aux personnes résidant

16 Corrigées des éventuelles modifications relatives aux taux et à la base de calcul

dans un home ou un institut spécialisé, qui sont financées par les cantons. On admet que leurs coûts s'accroissent parallèlement aux dépenses en matière de soins. Elles sont comptabilisées parmi les dépenses publiques au titre des soins de longue durée.

Pour le secteur de la santé, les projections sont établies en deux étapes. Les dépenses sont tout d'abord extrapolées par cohorte d'âge et par sexe, sur la base des dépenses de santé de l'année de référence 2009. Conformément à la pratique internationale, des projections distinctes sont établies dans le domaine des soins de longue durée. La seconde étape consiste à établir des projections pour les dépenses publiques, en incluant dans la modélisation les dépenses liées à la réduction individuelle des primes. Le scénario de référence utilisé pour le secteur de la santé s'appuie sur les travaux réalisés à ce sujet par la Commission européenne. Comme indiqué plus haut, l'espérance de vie continuera d'augmenter jusqu'en 2060. Le scénario de référence postule que la moitié des années ainsi gagnées seront passées en bonne santé. Outre les effets de l'évolution démographique sur les dépenses de santé, les projections doivent prendre en compte un

certain nombre de facteurs de coûts sans rapport avec la démographie. On part ainsi du principe que l'augmentation du revenu national exerce une influence prépondérante sur l'accroissement des dépenses de santé – avec des effets portant sur l'offre comme sur la demande.

Quant aux **dépenses de formation**, les projections ont porté sur le nombre d'écoliers et d'étudiants par cohorte d'âge. Elles se fondent sur les perspectives de la formation de l'OFS, pour l'établissement desquelles les tendances démographiques actuelles sont projetées jusqu'en 2020 à tous les niveaux de formation. Ces projections ont été prolongées, selon l'hypothèse voulant que les proportions d'élèves et d'étudiants par cohorte d'âge restent constantes jusqu'en 2060. Le présent scénario de référence se fonde sur le scénario « neutre » de l'OFS. Il s'agit d'une estimation plutôt prudente, où la propension marquée à poursuivre des études au degré tertiaire cessera de croître d'ici env. trois ans.

Dans le domaine de la formation également, la méthode s'inspire de celle de l'UE, ce qui a notamment conduit à ne pas établir de projection pour le degré préscolaire. Quant aux dépenses liées à la recherche du

degré tertiaire, elles n'ont pas été projetées avec les données démographiques, l'hypothèse retenue étant qu'elles représentent une part constante du PIB. La part des dépenses des hautes écoles consacrées à la recherche correspond aux directives de la loi sur l'aide aux universités.

3.2.2 Dépenses non corrélées à la démographie

Pour les autres dépenses (sans les dépenses d'intérêt), on simplifie en supposant qu'elles croissent parallèlement au PIB nominal, et donc que leur part au PIB reste constante. Cette hypothèse se retrouve dans la plupart des études de ce genre, étant donné la difficulté de chiffrer l'impact de l'évolution démographique sur tous ces postes de dépenses.

Les dépenses et les recettes de l'assurance-chômage sont également alignées sur le taux de croissance du PIB nominal. On est parti en cela du principe que cette assurance sociale dispose d'un bon équilibre sur le long terme. A cet effet, les recettes comme les dépenses ont été corrigées des effets conjoncturels. D'où l'estimation en particulier des dépenses découlant d'un taux de chômage de 3,4 pour cent (taux naturel).

3.2.3 Recettes

Du côté des recettes, l'hypothèse communément admise du «no policy change» veut que le taux de recettes demeure constant. Par conséquent, les recettes engrangées aux trois niveaux des collectivités publiques augmentent parallèlement au PIB nominal. Les recettes de l'année de base ont toutefois été corrigées des influences conjoncturelles susceptibles de biaiser les résultats. Il s'agit d'éviter que les projections établies ne reflètent un ralentissement économique passager, source de déficit budgétaire. A cet effet, toutes les recettes sont multipliées à l'aide du facteur conjoncturel utilisé dans le cadre du frein à l'endettement.

3.2.4 Dépenses et recettes corrélées aux taux d'intérêt

L'hypothèse macro-économique retenue pour les dépenses au titre des intérêts passifs comprend un taux d'intérêt nominal à long terme de 3,5 pour cent et un taux à court terme de 2,5 pour cent. On postule encore que les dettes sont formées à 80 pour cent d'engagements à long terme et à 20 pour cent d'engagements à court terme. Les paiements d'intérêts à charge des cantons incluent une prime supplémentaire de 0,3 pour cent, sur la base des

données du passé. Dans le cas des communes, cette prime atteint un point de pourcentage. En outre, un délai transitoire de sept ans est prévu entre les dernières données disponibles sur les intérêts effectivement versés¹⁷ et le moment où l'hypothèse susmentionnée prend effet, délai pendant lequel les taux d'intérêt convergent (linéairement) du taux effectif vers le taux supposé. Ces sept années se justifient par la prise en compte de l'échéance moyenne des dettes de la Confédération.

Les paiements d'intérêts dépendent tout à la fois du taux d'intérêt en vigueur et du montant des dettes. Dans le cas des assurances sociales, pour lesquelles le Fonds de compensation de l'AVS représente un avoir substantiel, la modélisation tient aussi compte des intérêts actifs (revenus d'intérêts).

3.3 Scénarios et analyses de sensibilité

Comme cela a été signalé en introduction, les perspectives à long terme ne peuvent être assimilées à

des pronostics et doivent être considérées comme des extrapolations de tendances. Elles indiquent la nécessité d'agir sur la base des tendances actuelles, que les événements à venir sont susceptibles d'atténuer comme de renforcer dans des proportions considérables.

L'influence des facteurs déterminants est évaluée à l'aide d'analyses de sensibilité. De telles analyses portent notamment sur la croissance de la productivité du travail, les taux d'intérêt et l'hypothèse retenue pour l'immigration nette. La croissance de la productivité du travail et les taux d'intérêt ont ainsi été soumis à des variations à la hausse et à la baisse, de 0,5 point à chaque fois, par rapport au scénario de référence. Par ailleurs, il a été tenu compte du scénario démographique alternatif déjà décrit au chiffre 2, suivant lequel le solde migratoire excède en permanence celui du scénario de référence.

¹⁷ Il s'agit en règle générale de l'année 2009. Dans le cas de la Confédération, on se réfère à propos des intérêts passifs aux données prévues dans le plan financier jusqu'en 2015.

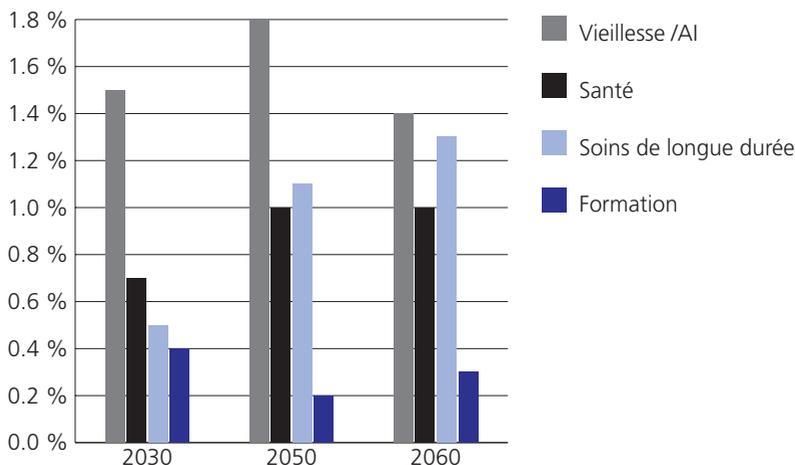
4 Résultats

4.1 Dépenses corrélées à l'évolution démographique

La figure 4.1 représente l'évolution des dépenses publiques liées au changement démographique. Les domaines concernés sont la couverture de la vieillesse et de l'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 grevant les finances publiques. Les dépenses au titre de l'assurance-vieillesse et de l'AI augmentent fortement par rapport au PIB de 2009 à 2050, puis se stabilisent à un niveau élevé jusqu'en 2060. Les dépenses de santé sont également en hausse. Les dépenses de formation restent quant à elles pratiquement constantes par rapport au PIB – en dépit d'une légère diminution des cohortes d'âge plus jeunes.

Fig. 4.1: Evolution des dépenses par rapport à 2009 (ensemble du secteur public, en % du PIB)



En 2009, les dépenses corrélées à l'évolution démographique des trois niveaux de collectivités publiques et des assurances sociales se montaient à 18,4 pour cent. Selon les projections, cette proportion devrait passer à 22,3 pour cent d'ici 2060 (voir tableau 4.1).

Tableau 4.1: Dépenses corrélées à l'évolution démographique

	2009 (% du PIB)	2060 (% du PIB)	Variation 2009-60 (PP du PIB)
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
Total	18,4	22,3	3,9

Les différences dans les sommes sont dues aux valeurs arrondies

La hausse des dépenses dans le domaine de la vieillesse et de l'invalidité, supérieure de 1,4 point à l'évolution du PIB, tient essentiellement à l'AVS. Si l'on se base sur le PIB actuel, la hausse correspondrait à un montant supérieur à sept milliards. Par contre, les dépenses dues à l'AI diminuent (-0,6 point). Mais pour l'AVS comme pour l'AI, les prestations versées sous forme de rentes diminuent par rapport aux revenus. En effet, les rentes ne sont pas adaptées en fonction du PIB,

mais du renchérissement ainsi que de la moitié de la hausse des salaires réels (indice mixte). Cela entraîne une réduction de la quote-part de l'AI au PIB et une compensation partielle du surcroît de dépenses de l'AVS 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, croissance qui suit en partie l'augmentation des coûts des soins et en partie la hausse des

dépenses générales de l'AVS (volet de couverture des besoins vitaux).

Le scénario fondé sur un solde migratoire annuel plus élevé jusqu'en 2060 (+0,7 % par an entre 2009 et 2060) atténuerait certes les besoins supplémentaires jusqu'en 2060. Mais il faut en relativiser la portée puisque tôt ou tard ces cotisants supplémentaires deviendraient à leur tour des bénéficiaires de rentes. Cela se produirait en partie après 2060. Autrement dit, la diminution de croissance des besoins de l'AVS jusqu'en 2060 imputable à ce scénario dit de sensibilité équivaut à un report partiel des charges correspondantes sur les années suivantes.

Dans le **domaine de la santé et des soins de longue durée**, les coûts en hausse entraîneront un surcroît de charges de 1,0 et 1,3 point de PIB respectivement, à charge des cantons essentiellement. Ce domaine a beau être relativement petit par rapport à la prévoyance vieillesse (AVS), il contribue pour beaucoup à la hausse globale des dépenses. Les scénarios concernant le domaine de la santé publiés en 2012¹⁸ renfer-

ment une description détaillée des facteurs de coûts et de dépenses dans ce domaine.

Dans le **domaine de la formation**, les dépenses ne diminuent pas globalement, malgré la part décroissante des cohortes d'âge les plus jeunes, augmentant même par rapport au PIB de 0,3 point jusqu'en 2060. 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 fixées par le législateur. Dans les cantons et les communes également, les dépenses s'alourdiront jusque vers 2020, suite à la part croissante d'élèves et d'étudiants accédant au degré secondaire II ainsi qu'au degré tertiaire selon les projections de l'OFS.¹⁹ Elles refluent par la suite, pour des raisons d'ordre démographique.

Les chiffres indiqués pour chaque échelon institutionnel dans le tableau 4.2 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.

18 Cf. Plan financier de la législature 2013–2015, annexe 7

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

Contrairement aux communes, la Confédération, ses assurances

sociales et les cantons sont affectés par l'évolution démographique.

Tableau 4.2: Dépenses des collectivités publiques corrélées à l'évolution démographique

	2009 (% du PIB)	2060 (% du PIB)	Evolution 2009-60 (PP du PIB)
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
Total	18,4	22,3	3,9

Les différences dans les sommes sont dues aux valeurs arrondies

Une variation des hypothèses retenues peut avoir un impact marqué sur les résultats. Le tableau 4.3 montre, à partir du scénario de référence, l'influence des hypothèses relatives à la productivité du travail (croissance économique), aux taux d'intérêt et au solde migratoire. De façon générale, on notera que l'évolution 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 ainsi qu'un regain de productivité nationale fait grimper les coûts dans le secteur des soins. D'où une hausse des dépenses à charge des cantons en cas de croissance économique plus élevée. Tous les scénarios laissent prévoir – dans l'hypothèse no policy change, soit en l'absence de mesures correctrices – une augmentation de la quote-part étatique.

Tableau 4.3: Dépenses corrélées à l'évolution démographique: analyses de sensibilité*

	2009	2060						
	Quote-part	Quote-part	Variation	Analyses de sensibilité (variation en PP)				
	(% du PIB)	(% du PIB)	2009–60	Croissance économique		Taux d'intérêt		Migration
				-0,5	+0,5	-0,5	+0,5	A-17-2010
Confédération	3,6	4,6	+1,1	+0,3	-0,3	+0,0	+0,0	-0,1
Assurances sociales	6,3	7,2	+0,9	+0,9	-0,8	+0,0	+0,0	-0,5
Cantons	6,2	7,8	+1,6	-0,1	+0,1	+0,0	+0,0	-0,1
Communes	2,4	2,7	+0,4	-0,0	+0,0	+0,0	+0,0	-0,0
Total	18,4	22,3	+3,9	+1,2	-1,0	+0,0	+0,0	-0,7

* Ce tableau et les suivants indiquent les valeurs initiales de 2009 et les valeurs calculées pour 2060 à l'aide du scénario de référence, avec la variation qui s'ensuit par rapport à 2009. Par ailleurs, les résultats des analyses de sensibilité sont indiqués en points de pourcentage, comme écarts par rapport au scénario de référence.

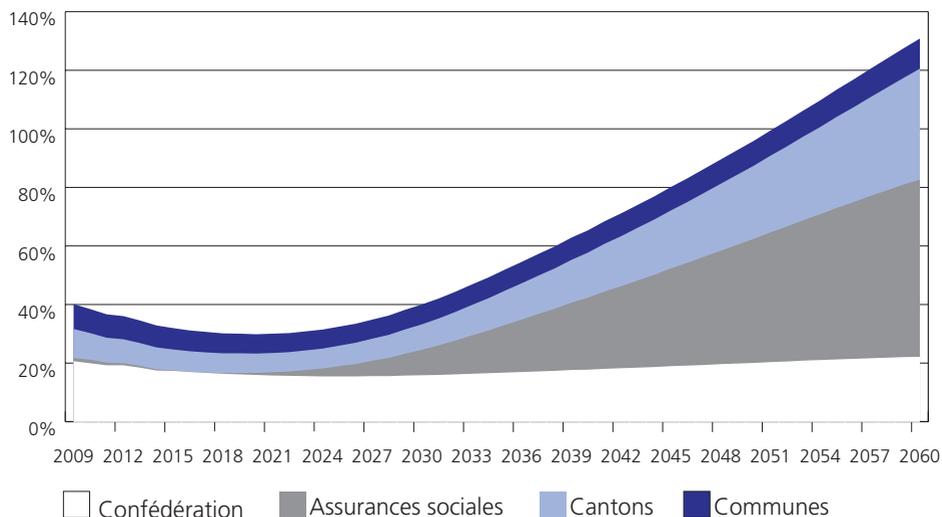
4.2 Endettement et fiscal gap

La «durabilité» ou «viabilité» des finances publiques se mesure, comme indiqué en introduction, à l'aide de l'évolution du taux d'endettement. De nombreux facteurs sont susceptibles de faire temporairement varier ce paramètre. Toutefois, une hausse permanente du taux d'endet-

tement mène tôt ou tard au surendettement.

Suivant le scénario de référence, l'**endettement** total des finances publiques augmente pour atteindre 131 pour cent du PIB. En l'absence de mesures supplémentaires, la durabilité des finances publiques en Suisse n'est donc pas garantie (voir fig. 4.2).

Fig. 4.2: Taux d'endettement



Au niveau fédéral, la hausse de la dette s'explique par l'évolution financière des assurances sociales. Les cantons connaissent eux aussi une tendance marquée à l'endettement, en raison de la dynamique du secteur de la santé et des soins de longue durée.

Tableau 4.4: Taux d'endettement

	2009	2060						
	Quote-part (% du PIB)	Quote-part		Analyses de sensibilité (variation en PP)				
		(en % du PIB)	Variation 2009-60	Croissance économique		Taux d'intérêt		Migration
			-0,5	+0,5	-0,5	+0,5	A-17-2010	
Confédération	20,7	22,2	+1,5	+15,0	-11,6	-3,9	+4,8	-7,9
Assurances sociales	1,1	60,5	+59,5	+32,3	-25,3	-2,2	+1,4	-20,1
Cantons	9,9	37,9	+28,0	-0,5	+0,2	-4,0	+4,7	-5,1
Communes	8,5	10,3	+1,9	-0,1	+0,1	-2,1	+2,7	-0,3
Total	40,1	131,0	+90,9	+46,8	-36,5	-12,2	+13,5	-33,4

Par analogie avec la dynamique des dépenses, la hausse de la dette dépend dans une large mesure des hypothèses macro-économiques retenues. Les hypothèses concernant la productivité du travail (croissance) et la migration ont un très fort impact sur le résultat. On voit par là qu'une croissance économique durablement plus élevée que prévu contribuerait à alléger sensiblement le fardeau de la dette. Tous les scénarios affichent malgré tout une hausse de l'endettement.

L'augmentation du taux d'endettement peut également être représentée de façon indirecte à l'aide du **fiscal gap** ou défaut de financement (voir ch. 3.1.1). Cette notion indique l'ampleur des corrections nécessaires pour empêcher le taux d'endettement de dépasser un niveau défini d'avance. La valeur cible utilisée ci-après est le taux d'endettement de l'année de base 2009. On part en outre de l'idée que des mesures d'assainissement pourront être prises dès 2014.

Le défaut de financement s'élève, pour l'ensemble des collectivités publiques, à 1,8 pour cent du PIB. Cela implique de dégager des économies équivalentes pour éviter toute hausse du taux d'endettement jusqu'en 2060²⁰. Sur la base du PIB actuel, les économies requises avoisinent dix milliards de francs par an.

Le tableau 4.5 indique le fiscal gap ventilé par niveau de collectivité publique. Dans le domaine des assurances sociales, le défaut de financement s'élève suivant le

scénario de référence à 1,1 point, soit plus de la moitié du découvert à combler. Si l'on se réfère à l'année 2010, on arrive à un montant de 6,0 milliards. Au niveau de la Confédération, sans les assurances sociales, le défaut de financement correspond à 0,1 point. Ce défaut provient des contributions de la Confédération à l'AVS. Les cantons affichent un défaut de financement de 0,5 point, dû notamment à la hausse des dépenses de santé. Ces dernières grèvent aussi les comptes des communes, qui évitent toutefois tout fiscal gap en dégageant des excédents suffisants.

20 Le fiscal gap n'indique pas comment réaliser ces économies. Or en cas de réduction de dépenses ou de hausse d'impôts, des effets de rétroaction non négligeables d'un point de vue macro-économique interviendraient. En effet, des mesures de nature différente n'ont pas le même impact sur la productivité du travail et donc sur les finances publiques. Il faudrait par exemple procéder à des économies supérieures à 1,8 %, au cas où certaines coupes dans les dépenses ou augmentations d'impôts freineraient la croissance.

Tableau 4.5: Fiscal gap (taux d'endettement constant)

	2060					
	Fiscal gap (en % du PIB)	Analyses de sensibilité (variation en PP)				
		Croissance économique		Taux d'intérêt		Migration
		-0,5	+0,5	-0,5	+0,5	A-17-2010
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
Total	1,8	+0,6	-0,6	-0,0	+0,0	-0,6

Les différences dans les sommes sont dues aux valeurs arrondies

Les analyses dites de sensibilité montrent que le défaut de financement peut varier fortement, en fonction des hypothèses retenues pour le solde migratoire ou pour la croissance économique. L'hypothèse en matière de productivité est cruciale pour le fiscal gap et le taux d'endettement, d'abord parce qu'un surplus de croissance économique génère une forte hausse des recettes, ensuite parce que les rentes ne sont adaptées au fil du temps que selon l'indice mixte: si l'inflation est pleinement prise en compte, les rentiers AVS et AI ne participent que

pour moitié à la progression des salaires réels, dont le présent modèle postule qu'elle dépend de l'accroissement de la productivité du travail. On constate aussi qu'une hausse de la productivité nationale fait grimper les coûts dans le secteur des soins, sans que ladite hausse n'y déploie ses effets positifs. Ceci fait augmenter les dépenses à la charge des cantons, en cas d'accélération de la croissance économique.

Le taux d'intérêt, par contre, a bien moins d'impact sur le fiscal gap. Lorsqu'il grimpe, les charges de la

dette augmentent. Mais comme la valeur escomptée des futurs déficits primaires diminue, ces deux effets s'annulent pratiquement. Dans le domaine des assurances sociales, des taux d'intérêt bas conduisent à un défaut de financement plus élevé, les assurances sociales possédant au départ une fortune qui produit un rendement moins élevé.

La situation initiale en matière budgétaire exerce également une influence sur le résultat. Si par exemple les finances publiques affichent un excédent (structurel) plus élevé de 500 millions, le défaut

de financement sera moins élevé de 0,1 point de pourcentage du PIB et le taux d'endettement plus bas de quatre points en 2060.

Le fiscal gap sera celui qui est indiqué ici, pour autant que des mesures correctrices soient prises dès 2014. Or plus les mesures se font attendre, plus il augmente. Autrement dit, tout **attentisme en matière de réformes** oblige par la suite à des coupes toujours plus sévères. Le tableau 4.6 montre qu'un report des corrections budgétaires p. ex. à 2030 ferait passer le défaut de financement des collectivités publiques de 1,8 à 2,6 points du PIB.

Tableau 4.6: Report des corrections budgétaires

Fiscal gap (en pour-cent du PIB)				
	Début en 2014	Début en 2020	Début en 2030	Début en 2040
Confédération	0,1	0,1	0,2	0,2
Assurances sociales	1,1	1,3	1,5	1,7
Cantons	0,5	0,6	0,8	1,0
Communes	0,0	0,1	0,1	0,1
Total	1,8	2,1	2,6	2,9

Les différences dans les sommes sont dues aux valeurs arrondies

5 Comparaison avec les perspectives à long terme de 2008

Il faut garder à l'esprit que la période sous revue (2009–2060) n'est pas la même que dans les travaux de 2008 (2005–2050). Il ne serait donc pas pertinent de comparer directement le taux d'endettement ou le fiscal gap calculés aujourd'hui avec ceux du dernier rapport. A des fins de comparaison, les résultats de la base de données actuelle ont été recalculés avec comme horizon l'année 2050. Les chiffres du tableau 5.1 s'écartent par conséquent des autres résultats publiés dans le présent rapport.

Les différences entre les résultats de 2008 et ceux d'aujourd'hui tiennent essentiellement à deux facteurs: 1) la situation initiale (situation budgétaire en 2009, ou de 2009 à 2015 pour la Confédération), y c. les nouvelles bases légales dont tient compte p. ex. le plan financier de la Confédération, est meilleure qu'on ne le pensait il y a quatre ans; 2) le scénario démographique (OFS, A-00-2010) table sur une croissance démographique plus forte qu'il y a quatre ans (OFS, A-00-2005), suite à un solde migratoire plus élevé. Ces deux facteurs sont déterminants pour l'évolution comparativement

plus favorable de la quote-part des dépenses et du taux d'endettement. Les dépenses corrélées à l'évolution démographique augmentent entre 2005²¹ et 2050, selon le présent rapport (2012), de 3,8 points du PIB, alors que dans le précédent rapport la hausse était de 5,0 points. De même l'endettement supplémentaire jusqu'en 2050, soit 43 points du PIB, est nettement moins élevé que dans les perspectives à long terme de 2008.

La prolongation de dix ans, jusqu'en 2060, de la période d'observation se traduit par une hausse marquée du taux d'endettement. Car la croissance des dépenses et de la dette se renforcera après 2050, sous l'effet notamment des dépenses d'intérêts en hausse.

Quant à la prévoyance sociale, les différences tiennent surtout à la croissance démographique, revue à la hausse. D'où une répartition différente des dépenses de santé entre les cantons et les communes. Dans le domaine de la formation, la diminution de la quote-part des dépenses entre 2005 et 2009 – en-core visible dans le tableau 5.1 – en-

21 Dans les domaines de la vieillesse, de la santé et des soins de longue durée, il a fallu se fonder sur l'année 2009, faute de mise à jour des données correspondantes en 2005.

traîne un écart avec les résultats de 2009–2060, où il n’y a plus globalement de recul significatif.

Tableau 5.1: Comparaison entre les perspectives à long terme de 2008 et de 2012

	Rapport de 2008	Rapport de 2012
1. Quote-part des dépenses (en % du PIB)	Evolution 2005–50	Evolution 2005–50
Vieillesse*	2,8%	1,8%
Santé*	1,4%	1,0%
Soins de longue durée*	0,8%	1,1%
Formation	-0,6%	-0,1%
Total	5,0%	3,8%
2. Taux d’endettement (en % du PIB)	Evolution 2005–50	Evolution 2005–50
Confédération	1,6%	-8,0%
Assurances sociales	77,7%	37,9%
Cantons	20,4%	11,1%
Communes	-8,1%	-1,9%
Total	91,6%	43,5%
3. Fiscal gap (en % du PIB)	2005–50	2005–50
Stabilisation du taux d’endettement	1,4%	1,2%
4. Démographie	2050	2050
Population selon le scénario de référence	8,1 mio	9,0 mio
Soldé migratoire (ø 09-50)	20 000	27 000

* Année de référence du rapport 2012=2009.

Grâce au contexte plus favorable et à une moindre croissance des dépenses, le fiscal gap (1,2 point) est lui aussi moins élevé pour la période sous revue que dans les calculs d'il y a quatre ans (1,4 point). La Confédération en particulier (sans les assurances sociales) n'affiche plus qu'un défaut de financement minime en comparaison de 2008. En effet, les prévisions en matière de finances publiées jusqu'en 2015 s'annoncent bien meilleures qu'il y a quatre ans. La hausse des transferts à l'AVS est largement compensée par les excédents budgétaires des premières années, avec à la clé une baisse rapide des dépenses d'intérêts. Après 2050 toutefois, la dynamique des dépenses entraînera une hausse des dettes de la Confédération également.

Les cantons et les communes sont confrontés à des dépenses dans le domaine de la santé surtout. En l'occurrence, la tendance à la hausse des coûts²² est en partie compensée par l'évolution démographique plus favorable qu'il y a quatre ans.

Dans la nouvelle statistique financière, les hôpitaux ne font plus partie des collectivités publiques. Seules les contributions allouées aux hôpitaux sont comptabilisées comme dépenses, et il n'est plus tenu compte de la totalité des dépenses et recettes hospitalières. Cette rupture structurelle n'affecte toutefois guère les soldes budgétaires, et n'a donc pas d'impact sur l'endettement et le défaut de financement.

22 Voir plan financier de la législature 2013–15, annexe 7

6 Comparaison internationale

L'évolution démographique est un phénomène qui touche tous les pays industrialisés, à des degrés variables. Pour bien cerner les conséquences à long terme de ces mutations structurelles sur les finances publiques, des organisations internationales ainsi que divers pays se sont dotés d'instruments spécifiques, permettant de dépasser la vision à moyen terme fournie par les plans financiers. Le Ministère des finances britannique a ainsi publié chaque année, de 2002 à 2009, un «Long-term public finance report». Sur cette base paraît depuis 2011 une analyse annuelle de la durabilité des finances publiques britanniques, le «Fiscal sustainability report» publié par l'Office for Budget Responsibility (OBR), nouvel organisme indépendant de surveillance du budget. Ce rapport analyse également les conséquences pour les finances publiques des mesures de politique budgétaire prises dans le passé. Le Ministère fédéral des finances de la République fédérale d'Allemagne a publié en 2008, pour la deuxième fois, un rapport sur la durabilité des finances publiques. Dans les deux cas, les rapports suivent l'approche du fiscal gap. Aux Etats-Unis, le Bureau du budget du Congrès (Congressional Budget Office, CBO) publie chaque année, depuis 2005, un «Long-Term Budget Outlook»

contenant des projections pour l'évolution des finances publiques, sur la base de l'évolution démographique. Son édition actuelle de 2011 couvre un horizon temporel allant jusqu'en 2035, alors qu'en 2007 l'horizon allait encore jusqu'en 2080. La Commission européenne s'intéresse elle aussi, depuis plusieurs années, aux conséquences de l'évolution démographique sur les finances des Etats membres. La plus récente publication sur la question est l'«Ageing Report». Ce document examine l'impact des changements démographiques sur l'économie et sur les dépenses publiques des 27 Etats membres jusqu'en 2060.

L'évolution démographique attendue au sein de l'UE au cours des prochaines décennies est comparable à celle de la Suisse, malgré des différences parfois importantes en matière de taux de fécondité. Le potentiel de croissance au niveau de l'UE est ainsi appelé à reculer fortement, de 2,4 pour cent durant la période 2007–2020 à 1,7 pour cent entre 2021–2030 et enfin 1,3 pour cent dans les années 2041 à 2060, alors que la population active diminuera de 12,6 pour cent entre 2020 et 2060. Ces taux de croissance se situent toutefois nettement au-dessus de ceux qui sont retenus pour la Suisse dans le présent

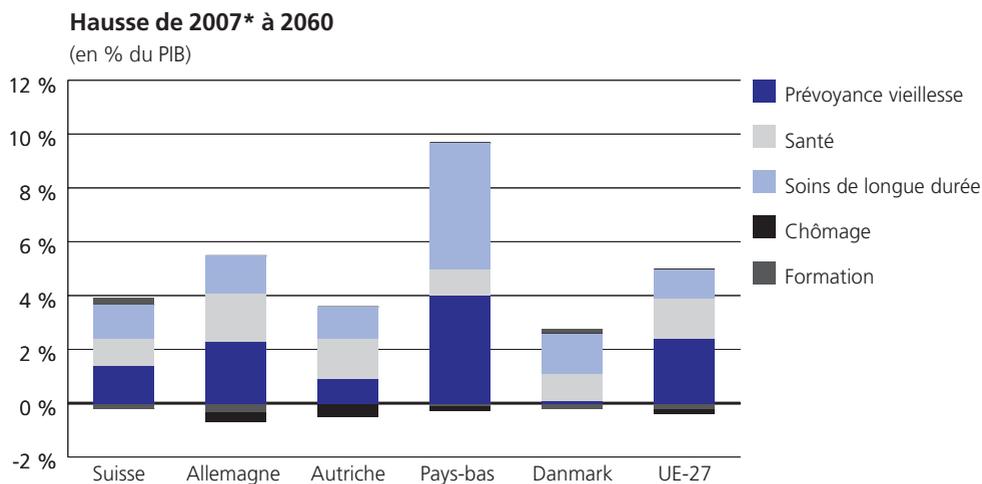
rapport. La Commission européenne estime pour sa part qu'entre 2007 et 2060, pour des raisons liées à la démographie, les dépenses publiques au titre de la prévoyance sociale (assurance-chômage comprise), de la formation, de la santé et des soins de longue durée s'accroîtront de 4,7 points de pourcentage par rapport au PIB au niveau de l'UE, et même de 5,2 points dans la zone euro. La Suisse se situe en dessous de cette moyenne, avec une augmentation de 3,7 points de pourcentage²³, notamment parce qu'à la différence d'autres pays européens, l'assurance

obligatoire des soins (AOS) y est exclusivement proposée par les assureurs privés et ne relève donc pas du secteur étatique.

Tout comme les nôtres, les projections de l'UE se fondent sur l'hypothèse que le cadre législatif restera inchangé (hypothèse «no policy change»). La figure 6.1 montre, pour la Suisse et pour différents pays de l'UE, l'augmentation des dépenses en points de pourcentage du PIB dans les secteurs de la santé, des soins de longue durée, de la prévoyance sociale et de la formation jusqu'en 2060.

23 Y c. évolution budgétisée des dépenses de l'assurance-chômage entre 2009 et 2015 (-0,15 %).

Fig. 6.1: Comparaison internationale de l'accroissement des dépenses publiques dû à l'évolution démographique**



* Les calculs de l'UE se fondent sur l'année 2007. En Suisse, l'année de référence est 2009.

** Charges d'intérêts exceptées.

Bibliographie

Administration fédérale des finances (2008), Les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, avril 2008.

Bruchez, Pierre-Alain, Carsten Colombier und Werner Weber (2005), Bundshaushalt und Inflation, Eidg. Finanzverwaltung, Working Paper 9, Dezember 2005.

Bundesministerium für Finanzen (2008), «Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen», Juni 2008.

Congressional Budget Office (2011), «CBO's 2011 Long-Term Budget Outlook», Washington, June 2011.

Congressional Budget Office (2010), The 2011 Long-Term Budget Outlook, June/August 2011.

European Commission (2009), 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008–2060), European Economy, 2/2009.

HM Treasury (2009), «Long-term public finance report: an analysis of fiscal sustainability», December 2009.

International Monetary Fund (2005), «Switzerland: 2005 Article IV Consultation-Staff Report – Selected issues», 05/190.

IPSAS-Board (2011), Reporting on the Long-Term Sustainability of a Public Sector Entity's Finances, Proposed Recommended Guideline, Exposure Draft 46, October 2011.

Keuschnigg, Christian, Mirela Keuschnigg, Christian Jaag (2011), Ageing and the Financing of Social Security in Switzerland, Swiss Journal of Economics and Statistics, 147(2).

Office fédéral de la statistique (2010), Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2010–2060, Juli 2010.

Office fédéral des assurances sociales (2011), Perspectives financières 2011 de l'AVS: bases, nouvelles hypothèses et conséquences, feuille d'information du 4 mai 2011.

Office for Budget Responsibility (2011), «Fiscal sustainability report», July 2011.

Annexe: Calcul du défaut de financement (fiscal gap)

Le fiscal gap f , pour un objectif λ et un horizon T , se calcule à l'aide de la formule suivante:

$$f_{\lambda,T} = \frac{\left(1 - \frac{\lambda}{\varphi_T}\right) B_0 - \sum_{j=1}^T \left(\frac{B_j}{\varphi_j}\right)}{\sum_{j=1}^T \left(\frac{Y_j}{\varphi_j}\right)}$$

B_0 est ici la dette nominale initiale et Y_j le PIB nominal. Le fiscal gap est à chaque fois exprimé en pour-cent du PIB.

Pour calculer le fiscal gap, on commence par fixer un taux d'endettement cible. Le paramètre λ indique le rapport entre la dette cible et la dette initiale. Si l'on souhaite par exemple un taux cible identique au taux d'endettement actuel, λ équivaut au rapport entre le PIB de l'année cible et celui de l'année de départ. Mais si l'on souhaite maintenir la dette nominale inchangée, $\lambda = 1$. L'horizon temporel de référence est $T = 46$ ans (2014–2060). Les calculs servant à déterminer le fiscal gap prennent en compte aussi bien le taux d'intérêt annuel (coût de l'endettement), via le facteur d'actualisation φ_j , que les projections budgétaires, se traduisant par l'excédent budgétaire primaire annuel PB_j .

