

Perspectives à long 2016

Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2016



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF

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 Th. Brändle, C. Colombier, A. Philipona, Administration fédérale des finances AFF
Berne, 2016

Table des matières

Avant-propos	4
Résumé	6
1. Introduction	15
2. Evolution démographique et économique	19
2.1. Démographie	19
2.2. Evolution économique	24
2.3. Autres tendances	26
3. Méthodologie	28
3.1. Indicateurs	28
3.1.1. Quote-part de l'Etat et quote-part des dépenses	28
3.1.2. Fiscal gap	28
3.1.3. Revenu disponible	30
3.2. Projection des dépenses et des recettes	31
3.2.1. Dépenses corrélées à l'évolution démographique	31
3.2.2. Dépenses non corrélées à l'évolution démographique	34
3.2.3. Recettes	34
3.2.4. Dépenses et recettes corrélées aux taux d'intérêt	35
3.3. Scénarios alternatifs	35
4. Résultats	37
4.1. Evolution de la quote-part de l'Etat	37
4.2. Evolution des dépenses corrélées à l'évolution démographique	38
4.2.1. Dépenses par fonction	38
4.2.2. Dépenses par niveau institutionnel	42
4.2.3. Conséquences des gains de productivité et du solde migratoire	44
4.2.4. Conclusion	46
4.3. Taux d'endettement et fiscal gap	46
4.4. Revenu disponible une fois le fiscal gap comblé	49
5. Développement: santé et soins de longue durée	53
5.1. Facteurs de coûts et scénarios dans le domaine de la santé	53
5.2. Résultats	56
5.2.1. Dépenses de santé totales	56
5.2.2. Dépenses publiques de santé	59
5.2.2.1. Domaine de la santé hors soins de longue durée	64
5.2.2.2. Soins de longue durée à partir de 65 ans	66
5.2.3. Assurance obligatoire des soins	67
6. Comparaison avec les perspectives à long terme de 2012	71
7. Comparaison sur le plan international	72
Bibliographie	75
Annexe	77
1. Calcul du fiscal gap	77
2. Tableaux	78

Avant-propos



La Suisse a bien surmonté la crise financière et de l'endettement. Cette capacité de résistance s'explique, d'un part, par la compétitivité, la large diversification et la forte intégration internationale de l'économie suisse. D'autre part, la Suisse se distingue par la grande adaptabilité du marché de l'emploi, une politique monétaire autonome et une politique budgétaire prospective.

En matière de finances publiques, la Suisse, avec un taux d'endettement nettement inférieur à 40 %, se trouve en bonne place en

comparaison internationale. Contrairement à la plupart des économies avancées, la Suisse a réussi à réduire encore son taux d'endettement grâce, entre autres, à une croissance économique stable et à un frein à l'endettement efficace. La solidité des finances de l'Etat accroît la résistance d'un pays à la crise, renforçant la confiance des investisseurs et favorisant par là même le développement prospère d'une économie nationale.

S'agissant de la durabilité des finances publiques, la Suisse doit se garder, malgré sa situation actuelle comparativement positive, de se murer dans de fausses certitudes. Le vieillissement croissant de la population va peser considérablement sur les budgets de l'Etat au cours des trente prochaines années. Publiées pour la troisième fois après 2008 et 2012, les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse donnent une idée de l'ampleur de ce phénomène pour les temps à venir.

Ces perspectives à long terme ne sont pas des prévisions mais constituent des propositions purement hypothétiques («si...», alors...») et renferment donc des incertitudes. Elles reposent sur un certain nombre de suppositions quant à l'évolution de la population et de l'économie et révèlent comment évolueront les recettes et les dépenses des budgets publics d'ici à 2045 en l'absence de mesures politiques. Toutefois, les perspectives à long terme évoquées ici prennent déjà en considération le projet de réforme Prévoyance vieillesse 2020 du Conseil fédéral.

Si la démographie, l'immigration et l'économie évoluent dans le sens des scénarios élaborés, la quote-part de l'Etat, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses publiques et le PIB, passera de 32 % actuellement à 36 % d'ici à 2045. La mise en œuvre de la réforme Prévoyance vieillesse 2020 soulagerait nettement la Confédération et les assurances

sociales, même si de nouvelles mesures s'imposeront après 2030. La forte pression prévisible des dépenses dans le domaine de la santé et des soins de longue durée rendra inéluctables des réformes au niveau notamment des cantons et des communes, sachant que l'évolution des coûts de la santé publique n'est pas imputable qu'au vieillissement de la population. En définitive, une immigration suffisamment importante de main-d'œuvre serait utile pour abaisser la pression démographique qui pèse sur les finances publiques.

Pour peu que le financement des assurances sociales soit assuré à temps, ces charges seront supportables. Les perspectives à long terme montrent que grâce à la croissance continue de l'économie, le revenu disponible de la population active devrait progresser en dépit de la hausse de l'imposition fiscale.

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke at the end, characteristic of Ueli Maurer's signature.

*Ueli Maurer, conseiller fédéral et chef
du Département fédéral des finances*

Résumé

Contexte

Le vieillissement de la population suisse va se poursuivre au cours des prochaines décennies. Les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse indiquent l'ordre de grandeur des charges supplémentaires susceptibles de grever les finances publiques à l'avenir en raison de l'évolution démographique et mettent en évidence les mesures requises à long terme sur le plan économique afin de garantir l'équilibre durable des finances publiques¹. Ce rapport indique également comment évoluera le revenu moyen disponible par habitant si les dépenses supplémentaires de l'Etat liées au vieillissement sont financées par des impôts et des contributions supplémentaires dans une proportion propre à garantir l'équilibre durable des finances publiques.

Hypothèses

Les projections effectuées dans le cadre des perspectives à long terme

se fondent sur le statu quo juridique et sur les hypothèses retenues pour le plan financier de la législature. Mais par dérogation à ce dernier, c'est non pas le projet du Conseil des Etats, mais celui du Conseil fédéral qui est retenu dans les perspectives à long terme pour la réforme Prévoyance vieillesse 2020. Comme elles concernent l'évolution de la situation des prochaines décennies, les projections établies dans le cadre des perspectives à long terme restent entourées d'incertitudes. C'est pourquoi les conclusions du présent rapport doivent être considérées comme des hypothèses. Si les évolutions démographique et économique concordent avec les scénarios prévus dans les perspectives à long terme, il en résultera des charges supplémentaires pour les finances publiques en raison de l'augmentation des dépenses requises pour l'AVS et le domaine de la santé. Les perspectives à long terme se basent sur les scénarios démographiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et sur les

1 La notion de développement durable utilisée dans les perspectives à long terme correspond au standard établi par l'OCDE, le FMI et la Commission européenne. Cela signifie que les finances publiques sont durables lorsque le rapport entre la dette publique et le PIB (taux d'endettement) peut être stabilisé à un niveau suffisamment bas. Le frein à l'endettement de la Confédération est plus restrictif, car il stabilise le montant de la dette de la Confédération en francs, donc en termes nominaux. Le taux d'endettement régresse donc continuellement.

calculs de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) concernant l'AVS/AI. Pour les autres domaines, les projections utilisées sont celles de l'Administration fédérale des finances (AFF).

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 observés depuis les années 1970. Le nombre des actifs est également tributaire de l'immigration en Suisse, car la majorité des immigrés sont des personnes en âge de travailler. En vertu du scénario de référence établi par l'OFS (A-00-2015), la part des plus de 80 ans doublera au sein de la population, passant de 5 % en 2013 à 10 % en 2045. Le rapport de dépendance, qui correspond au rapport entre le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans et le nombre de personnes actives, augmentera de 20 points de pourcentage, passant de 28 % à 48 %. L'altération de la pyramide des âges se répercutera également sur les finances des collectivités publiques, notamment dans le domaine de la

santé et des assurances sociales. Une grande incertitude subsiste toutefois en ce qui concerne l'immigration, qui a pour effet de ralentir le vieillissement et d'en atténuer les répercussions négatives sur les finances publiques. Le scénario de référence de l'OFS reste fondé sur un taux d'activité inchangé d'environ 84 %.

Les perspectives à long terme montrent que la croissance économique et la migration constituent des facteurs d'influence importants qui détermineront la part des charges supplémentaires liées à l'évolution démographique. Plusieurs scénarios d'évolution de la croissance économique et de la migration ont été modélisés pour mieux cerner les incertitudes liées aux différentes projections. En plus des prévisions concernant l'évolution de la situation en matière de migration et de proportion des personnes actives, l'hypothèse relative à la croissance annuelle de productivité joue un rôle central pour prévoir l'évolution de la croissance économique. Le scénario de base se fonde sur l'hypothèse que la productivité du travail évoluera jusqu'en 2045 de la même façon qu'au cours des dernières années. Entre 1992 et 2014, le gain annuel de productivité de la Suisse a atteint 1,2 % en moyenne. Afin de tenir

compte des incertitudes qui entourent les prévisions concernant la croissance de productivité, des scénarios ont été établis, d'une part, sur la base d'une hypothèse pessimiste prévoyant une croissance de productivité de 0,9 % et, d'autre part, sur la base d'une hypothèse optimiste prévoyant une croissance de productivité de 1,5 %. Un autre scénario prévoyant une augmentation de la migration a été établi en plus du scénario de base. Dans ce dernier, le solde migratoire diminue continuellement, passant de 80 000 en 2015 à 60 000 en 2030, puis stagnera autour de 30 000 personnes à partir de 2040. Le scénario fondé sur une hausse de la migration prévoit certes aussi une baisse du solde migratoire mais, par rapport aux prévisions du scénario de base, ce solde resterait toutefois supérieur de 20 000 personnes en moyenne jusqu'en 2030 et de 10 000 personnes dès 2040. Dans le

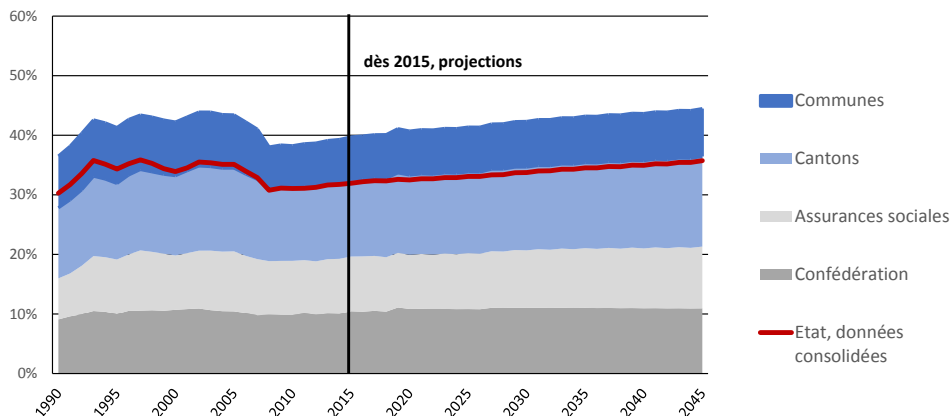
scénario de base, le taux de croissance économique est de 1,6 % en moyenne jusqu'en 2030, puis s'abaisse à 1,4 % après 2030.

Evolution de la quote-part de l'Etat

Le scénario de base prévoit une progression de la quote-part de l'Etat. Celle-ci, qui représente la part des dépenses totales du secteur des administrations publiques dans le produit intérieur brut (PIB), passera de près de 32 % pour l'année de base à près de 34 % en 2030 et près de 36 % en 2045 (voir graphique Z1²). Durant les années 1990, cette quote-part a fortement augmenté en raison de la stagnation de l'économie suisse. Ensuite, elle a oscillé autour de 34 % du PIB. Entre 2005 et 2008, elle a baissé notablement, en raison d'une forte croissance de l'économie et d'une révision de la méthode appliquée par la statistique financière.³

-
- 2 La quote-part de l'Etat exprime le ratio des dépenses effectuées par le domaine des administrations publiques (assurances sociales comprises) par rapport au PIB nominal corrigé de l'influence de la conjoncture.
 - 3 La révision de la méthode appliquée par la statistique financière a entraîné une baisse d'environ 2 % du PIB de la quote-part de l'Etat.

Graphique Z1: évolution des dépenses publiques dans le passé et selon le scénario de base (en % du PIB)



La forte hausse de la quote-part de l'Etat prévue par le scénario de base résulte essentiellement de l'évolution des dépenses qui dépendent de la démographie, à savoir des charges relatives à l'AVS/AI, à la santé, aux soins de longue durée à partir de 65 ans et à la formation. Entre 2013 et 2045, ces dépenses augmentent en passant d'environ 17,3 % à 20,8 % du PIB (voir tableau Z1). Près de la moitié (45 %) de cette progression résulte de la croissance des dépenses dans le domaine de la santé et des soins de longue durée. Environ 36 % des charges supplémentaires attendues pour les administrations

publiques sont dues à l'AVS et à l'AI, alors que le pourcentage restant est lié au domaine de la formation. La progression des dépenses des administrations publiques est plus marquée au cours de la première quinzaine d'années jusqu'en 2030 (+ 2,0 % du PIB) que durant la deuxième période de 2030 à 2045 (+ 1,5 % du PIB). La croissance plus forte au cours de la première période est liée au domaine de la formation. La hausse des dépenses dans ce domaine ne dépassera plus celle du PIB à partir de 2030 et le nombre d'écoliers et d'étudiants n'augmentera plus à partir de 2040.

Evolution de la quote-part des dépenses par échelon institutionnel en fonction de la démographie

D'ici à 2030, les dépenses cantonales croîtront de 0,8 % du PIB, et entre 2030 et 2045, de 1,4 % du PIB. Jusqu'en 2030, la progression des dépenses sera conditionnée à parts presque égales par la croissance dans les domaines de la santé, des soins de longue durée et de la formation, alors qu'à partir de cette dernière année, elle résultera de l'évolution des soins de longue durée et de la santé. La forte augmentation de la part des plus de 80 ans, qui passera

de 7 % en 2030 à 10 % en 2045, entraîne une hausse supplémentaire des coûts notamment dans le domaine des soins de longue durée. Les budgets des communes seront nettement moins grevés par les dépenses supplémentaires que les budgets cantonaux (+ 0,4 % du PIB d'ici à 2045). Jusqu'en 2030, le domaine de la formation occupe la première place en ce qui concerne l'évolution des dépenses au niveau communal (+ 0,2 % du PIB). Les soins de longue durée tiennent également un rôle important (+ 0,1 % du PIB). Et, à partir de 2030, ils sont l'unique moteur de la croissance des dépenses au niveau des communes.

Tableau Z1: dépenses corrélées à l'évolution démographique par niveau institutionnel (en % du PIB)

	2013		2030				2045			
	Quote-p. (en % PIB)	Quote-p. (en % PIB)	Analyses de sensibilité		Migration A-06-2015	Quote-p. (en % PIB)	Analyses de sensibilité		Migration A-06-2015	
			Productivité -0.3	+0.3			Productivité -0.3	+0.3		
Confédération	3.9	4.7	+0.0	-0.0	-0.1	4.9	+0.1	-0.1	-0.1	
Assurances sociales	5.4	5.5	0.1	-0.1	-0.2	6.1	+0.2	-0.2	-0.4	
Cantons	5.9	6.7	-0.1	+0.1	-0.1	7.3	-0.1	+0.1	-0.2	
Communes	2.2	2.5	-0.0	+0.0	-0.0	2.6	-0.0	+0.0	-0.0	
Total	17.3	19.3	+0.0	-0.1	-0.4	20.8	+0.2	-0.2	-0.7	

Au niveau fédéral, les assurances sociales (AVS et AI) sont moins concernées par les charges supplémentaires liées au vieillissement de la population que la Confédération. D'ici à 2045, les dépenses augmenteront de 0,7 % du PIB en ce qui concerne l'AVS et l'AI et de 1,0 % du PIB en ce qui concerne la Confédération. Les charges supplémentaires des assurances sociales résultent uniquement de l'évolution de l'AVS. Les mesures au niveau des prestations proposées dans le projet du Conseil fédéral portant sur la réforme Prévoyance vieillesse 2020 (par ex. le relèvement de l'âge de la retraite des femmes) ainsi que l'évolution des dépenses de l'AI freinent la croissance des dépenses des assurances sociales. Jusqu'en 2045, les dépenses de l'AI baissent même de 0,4 % par rapport au PIB. Cette évolution résulte du fait que la croissance du nombre de bénéficiaires de rentes AI ne dépasse pas celle de la population active et que les rentes AI sont liées à l'indice mixte (AI et AVS). L'augmentation des dépenses de la Confédération s'explique principalement par le financement de l'AVS (+ 0,6 % du PIB). Une part moins importante de cette progression dépend des dépenses consacrées à la réduction individuelle des primes (+ 0,1 % du

PIB) et au domaine de la formation (+ 0,2 % du PIB).

Le financement additionnel de l'AVS tel que prévu dans le projet du Conseil fédéral portant sur la réforme Prévoyance vieillesse 2020 a des effets notables sur les finances fédérales jusqu'en 2030. La majoration du taux de TVA de 1,5 point de pourcentage en faveur de l'AVS entraîne certes des recettes supplémentaires. Celles-ci sont cependant affectées à l'AVS et inscrites de ce fait à titre de dépenses de la Confédération. Ces dernières augmentent de 0,8 % du PIB jusqu'en 2030, progression qui s'affaiblit par la suite (+ 0,2 % du PIB). Le budget fédéral profitera alors du fait que les dépenses consacrées au domaine de la formation ne croîtront plus à un taux supérieur à celui du PIB et que le financement additionnel de l'AVS, en tant qu'effet spécial unique, aura été supprimé.

Comme le montre le tableau Z1, une croissance économique plus élevée ou plus faible (croissance de productivité supérieure ou inférieure au scénario de base, hausse ou baisse de la migration par rapport à ce scénario) peut entraîner un allègement (ou des charges supplémentaires) du budget fédéral

ainsi que de l'AVS et de l'AI⁴. Cet effet résulte du fait que les rentes AVS et AI progressent plus lentement que les salaires qui, eux, augmentent parallèlement à la productivité du travail. Si la migration est en hausse, la population active et le taux d'emploi augmentent davantage, ce qui a pour conséquence de ralentir l'avancée du rapport de dépendance.

En ce qui concerne les cantons et les communes, les signes dans les analyses de sensibilité concernant la productivité montrent une tendance inverse à celle qui se manifeste pour la Confédération et les assurances sociales. Sur la base des chiffres disponibles, des gains de productivité plus élevés entraînent une croissance salariale plus importante. Par conséquent, les gains de productivité plus élevés exercent une pression supplémentaire sur les dépenses consacrées à la santé et aux soins de longue durée, qui se traduisent à leur tour par une légère hausse des charges incombant aux cantons et aux communes. La croissance accélérée des revenus par habitant liée aux gains de productivité plus élevés génère une demande plus

forte en services de santé. Le domaine de la formation contribue lui aussi, et pour la même raison, à l'augmentation des charges des cantons et des communes. Dans le scénario basé sur la hausse de la migration, la croissance économique plus forte résulte de l'immigration et d'un taux d'emploi plus élevé, et non pas de l'augmentation des salaires. Dans ce cas, il n'y a pas de progression supplémentaire des coûts dans le domaine de la santé et des soins de longue durée et le fardeau d'ajustement des cantons et des communes est donc moindre. A l'inverse, une baisse de la migration et un taux d'emploi inférieur aux hypothèses du scénario de base entraîneraient probablement une pression financière importante sur les budgets de toutes les administrations publiques.

Evolution du fiscal gap et du revenu disponible

La progression des dépenses liées à l'évolution démographique signifie que pour assurer leur financement, il est nécessaire soit d'augmenter les impôts ou les cotisations aux

4 Une baisse de l'immigration générerait une croissance accentuée des dépenses dans le domaine des administrations publiques et des assurances sociales par rapport au PIB dans des proportions à peu près identiques à celles du scénario prévoyant une hausse de l'immigration.

assurances sociales, soit de réaliser des économies. Si l'on renonçait à garantir l'équilibre budgétaire entre les recettes et les dépenses, le taux d'endettement des administrations publiques passerait de 35 % du PIB en 2013 à environ 59 % du PIB en 2045. Le fiscal gap constitue un indicateur courant servant à évaluer les mesures à prendre en matière de politique budgétaire. Cet indicateur, qui est calculé dans le cadre des perspectives à long terme, précise quel est le niveau que doivent atteindre à partir de 2020 les coupes budgétaires, les hausses d'impôts et de cotisations qui sont nécessaires pour stabiliser le taux d'endettement jusqu'en 2045 au niveau de l'année de base 2013. Le fiscal gap s'élève à 0,9 % du PIB. La répartition par échelon institutionnel montre que l'évolution démographique risque de déséquilibrer notamment les finances cantonales et communales. En effet, le fiscal gap s'élève à 1,1 % du PIB pour les cantons et à 0,5 % pour les communes. Cette situation est due au fait que la responsabilité des domaines de la santé et des soins de longue durée, qui affichent une croissance relativement forte, incombe aux cantons et aux communes. Dans cette perspective, la situation financière de l'AVS et de l'AI peut être considérée comme durable (pas de fiscal gap) grâce à

l'augmentation de la TVA de 1,5 point de pourcentage, prévue par le Conseil fédéral dans le cadre de la réforme Prévoyance vieillesse 2020, ainsi qu'aux mesures prises au niveau des prestations et à l'évolution positive de l'AI. Cependant, le résultat de répartition de l'AVS redeviendra négatif à partir de 2030, ce qui nécessitera la prise de nouvelles mesures. En revanche, la dette de l'AI envers le fonds de l'AVS devrait être amortie d'ici à 2028, selon les calculs de l'OFAS. La situation favorable des finances fédérales, due au programme de stabilisation prévu dans le plan financier de la législature, le fléchissement de la croissance des dépenses liées à la formation et la diminution, à la suite de la réforme proposée par le Conseil fédéral, de la pression exercée par la hausse des coûts relatifs à l'AVS contribuent à maintenir l'équilibre des finances fédérales jusqu'en 2045. A défaut du financement additionnel de l'AVS prévu par le relèvement de la TVA, la situation budgétaire des administrations publiques se détériorerait considérablement et leur fiscal gap s'élèverait à 1,6 % du PIB.

Si la stabilisation du taux d'endettement au niveau actuel est réalisée uniquement au moyen d'une

hausse des recettes des administrations publiques, le revenu disponible par habitant, corrigé de l'inflation, augmente grâce à la progression de 1,2 % en moyenne annuelle des gains de productivité . La croissance annuelle prévue entre 2013 et 2045 est de 0,6 % et dépasse légèrement donc celle qui a été enregistrée entre 1990 et 2013 (0,4 %). Cette dernière était cependant imputable à la longue phase de stagnation qui a marqué les années 1990.

Conclusion

Ces trente prochaines années, l'évolution démographique pèsera lourdement sur les finances des administrations publiques. Si les scénarios prévoient correctement l'évolution démographique, l'immigration et le développement de l'économie, la quote-part de l'Etat passera de 32 % actuellement à 36 en 2045. Le niveau fédéral sera cependant moins touché que les cantons et les communes, à condition que la réforme Prévoyance vieillesse 2020 soit mise en œuvre

conformément au projet présenté par le Conseil fédéral. Malgré cela, une réforme supplémentaire de l'AVS sera requise au cours des années 2030 afin d'en assurer l'équilibre durable. Pour les cantons et les communes, il est urgent d'agir en raison de la persistance d'une forte hausse des coûts dans le domaine des soins de longue durée et de la santé, ce qui rend incontournables de nouvelles réformes.

L'importance de la charge supplémentaire liée à l'évolution démographique est largement tributaire de la croissance économique. A long terme, cette dernière ne peut être augmentée que par une productivité ou une immigration accrues. C'est pourquoi les projections varient fortement en fonction des diverses hypothèses concernant ces deux facteurs. Si la croissance de l'économie correspond aux prévisions, les revenus disponibles des ménages augmenteront au même rythme environ que ces 25 dernières années, et ce malgré les charges supplémentaires induites par l'évolution démographique.

5 Etant donné que les perspectives à long terme ne prennent pas en considération la prévoyance professionnelle, les cotisations au deuxième pilier ne sont pas prises en compte.

1 Introduction

Le vieillissement de la population suisse va se poursuivre au cours des prochaines décennies. Les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse indiquent l'ordre de grandeur des charges supplémentaires susceptibles de grever les finances publiques à l'avenir en raison de l'évolution démographique et mettent en évidence les mesures requises à long terme sur le plan économique afin de garantir l'équilibre durable des finances publiques. Cet équilibre financier de l'Etat met fondamentalement dernier en situation de garantir le financement des engagements en cours et futurs.

Les budgets et les plans financiers ne suffisent pas à obtenir une vue complète et axée sur le long terme de charges induit par l'évolution démographique. Ces instruments de planification de la politique budgétaire couvrent un horizon de quatre ans. Les perspectives à moyen terme reproduisent les priorités de politique budgétaire de la Confédération, embrassant donc une période qui s'étend jusqu'à 2024. Le présent rapport comble cette lacune en ce sens qu'il complète le rapport financier et les perspectives à moyen terme par des

considérations à longue échéance. Une telle évolution a certes déjà été publiée ailleurs pour différents domaines, dont notamment l'AVS⁶, mais les perspectives à long terme offrent un aperçu général de la situation financière de tous les budgets publics (Confédération, cantons, communes et assurances sociales). Il s'agit là, après 2008 et 2012, du troisième rapport de l'Administration fédérale des finances sur les perspectives à long terme des finances publiques. Ce rythme quadriennal est garant de l'intégration régulière des hypothèses les plus récentes sur la migration, le vieillissement de la population et l'évolution de l'économie dans les projections ainsi que de la prise en compte des changements survenus dans les conditions-cadres politiques. Les principaux résultats des perspectives à long terme sont présentés également dans le plan financier de la législature.

Les perspectives à long terme ne renseignent pas sur ce que sera l'avenir mais montrent quelle sera, dans les conditions-cadres arrêtées (hypothèse dite du maintien de la politique existante), l'incidence de l'évolution démographique sur les

6 Voir Office fédéral des assurances sociales (2014).

finances publiques. Il est tenu compte du statu quo juridique actuel et des hypothèses retenues dans le plan financier de la législature de la Confédération ainsi que du projet de réforme Prévoyance vieillesse 2020 du Conseil fédéral. L'horizon 2045 a été choisi, d'une part, parce que c'est d'ici là que les principaux effets du vieillissement de la société sur les budgets publics devraient avoir été ressentis; d'autre part, parce que les scénarios démographiques établis par l'Office fédéral de la statistique (OFS) se fondent sur le même horizon de temps⁷.

Les perspectives à long terme servent d'orientation approximative et illustrent comment les budgets publics réagissent aux variations des principaux facteurs d'influence. Les projections requièrent des hypothèses quant à l'évolution démographique et aux paramètres macroéconomiques. Les hypothèses adoptées concernant la productivité et la migration sur la période considérée exercent une influence majeure sur l'évolution des finances publiques.

On peut déduire des projections de dépenses et de recettes pour les trois

niveaux institutionnels et les assurances sociales un certain nombre d'indicateurs de politique budgétaire. Il s'agit de l'évolution de la quote-part de l'Etat, soit le rapport entre les dépenses totales de l'Etat et le PIB, du taux d'endettement, rapport entre les dettes publiques et le PIB, et du fiscal gap. Le fiscal gap indique dans quelles proportions il faudrait agir sur le taux d'endettement jusqu'à la fin de la période de projection pour le stabiliser au niveau de l'année de base. En outre, est approfondie la question de savoir comment évoluerait globalement le revenu disponible des ménages si un taux d'endettement constant était financé par le seul biais d'une augmentation des recettes de l'Etat.

Au niveau cantonal, il existe un grand nombre de restrictions institutionnelles telles que des règles fiscales ou des référendums financiers obligatoires visant à éviter une croissance excessive des dépenses et les déficits élevés. A l'échelon fédéral, le frein à l'endettement assure l'équilibre du budget à moyen terme et cadre l'action à entreprendre par les décideurs politiques. Le frein à l'endettement de la Confédération est plus restrictif

7 Voir Office fédéral de la statistique (2015).

que le concept d'équilibre durable auquel il est recouru ici, lequel répond à la norme internationale de l'OCDE, du FMI et de la Commission européenne et qualifie les finances publiques de durablement équilibrées lorsque l'endettement de l'Etat par rapport au PIB peut être stabilisé à un niveau suffisamment bas. Le frein à l'endettement stabilise en revanche le montant des dettes de la Confédération en francs, autrement dit en valeur nominale. Le taux d'endettement régresse donc continuellement. 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.

Les champs d'action de l'Etat qui seront largement influencés par l'évolution démographique sont au cœur du présent rapport. 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 observés depuis les années 1970. Par conséquent, les dépenses au titre de l'AVS et de l'AI,

qui représentent aujourd'hui près de 12 % du PIB, progresseront à un rythme nettement plus soutenu que la valeur ajoutée de l'économie.

Outre la démographie, d'autres phénomènes, qui ne peuvent toutefois être traités ici, pèseront sur les finances publiques. Il s'agit en particulier du changement climatique, dont les incidences économiques et financières sont difficiles à évaluer.

Le présent rapport s'articule comme suit: les tendances à long terme pour les finances publiques sont exposées au chapitre 2. Celui-ci évoque brièvement les scénarios démographiques établis par l'OFS, qui servent de base aux projections, de même que les hypothèses relatives à l'évolution économique. Le chapitre 3 décrit la méthodologie des projections et les indicateurs utilisés. Il présente aussi de façon succincte les scénarios alternatifs. Le chapitre 4 montre comment les finances publiques, notamment les dépenses corrélées à l'évolution démographique, évolueront à moyen terme, soit jusqu'en 2030, et à long terme, jusqu'en 2045. Des analyses de sensibilité révèlent l'influence d'une modification des hypothèses de productivité et de migration. Le chapitre 5 approfondit les questions

relevant du domaine de la santé et des soins de longue durée. La forte dépendance de la démographie, une grande incertitude quant aux déterminants des coûts et la dynamique des dépenses y sont particulièrement marquées. Ce chapitre comprend aussi, outre une discussion des facteurs de dépenses

dans le domaine de la santé, les résultats de plusieurs scénarios. Le chapitre 6 renferme une brève mise en parallèle qualitative avec les perspectives à long terme de 2012. Enfin, le chapitre 7 compare les présents résultats à ceux des projections de l'Union européenne.

2 Evolution démographique et économique

Ce chapitre illustre les évolutions démographiques prévisibles, commente les principales hypothèses macroéconomiques retenues et inclut une digression sur les effets possibles du changement climatique sur les finances publiques.

2.1 Démographie

Les scénarios d'évolution de la population en Suisse entre 2015 et 2045 établis par l'OFS⁸, notamment le scénario de référence (A-00-2015), sous-tendent les projections que voici. Le scénario de référence part de l'hypothèse que la situation économique de la Suisse restera saine et que la demande de main-d'œuvre sera forte. Il admet par ailleurs une amélioration de la conjoncture dans les pays d'Europe et donc une moindre ampleur des mouvements migratoires vers la Suisse dans quelques années.

Le scénario de référence prévoit une augmentation de la population établie en Suisse de 8,3 millions en 2015 à 10,2 millions en 2045, ce qui correspond à un taux de croissance annuel moyen de 0,7 %. Toutefois, cette croissance s'affaiblit au cours de la période considérée. Tablant sur

un accroissement de la population d'au moins 1 % les premières années (d'ici à 2020), ce scénario ne prévoit plus qu'une progression de 0,3 %, voire moins, à partir de 2039. 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. Le scénario de référence de l'OFS part de l'hypothèse d'un solde migratoire de 80 000 personnes pour 2015 et de 70 000 pour 2016, puis de 60 000 personnes de 2017 à la fin de la prochaine décennie. Au-delà, ce solde baissera continuellement pour s'établir à 30 000 par an à compter de 2040. A long terme, donc, l'immigration va diminuer, ce qui, d'après les scénarios démographiques de l'OFS, est lié au recul de la population active dans les pays européens en raison du faible taux de natalité actuel.

Vu la grande incertitude qui pèse sur l'évolution des flux migratoires, un scénario assorti d'un solde migratoire plus élevé (A-06-2015) a été élaboré dans le cadre d'une analyse de sensibilité. Dans ce scénario de l'OFS, ce solde s'élève à 90 000 personnes

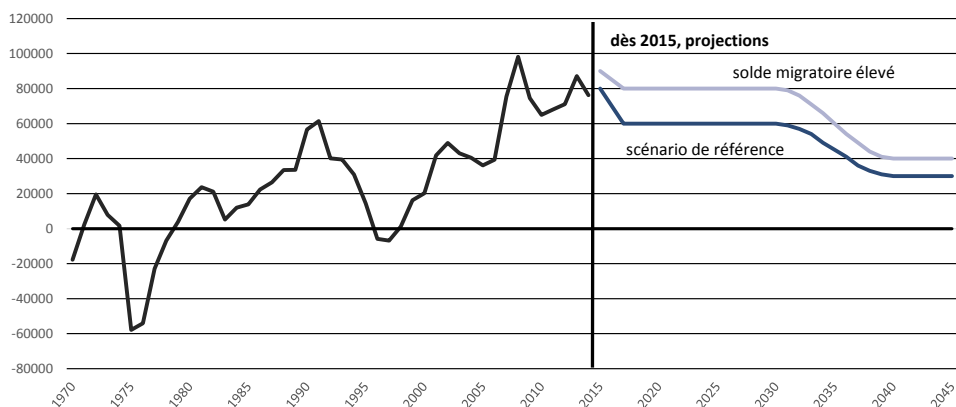
8 Voir OFS (2015).

par an en 2015 et à 40 000 en 2045, à la fin de la période considérée. En moyenne annuelle, le solde migratoire s'établit à environ 20 000 jusqu'en 2030 et, à partir de 2040, à 10 000 personnes de plus que dans le scénario de base. La population active croît par conséquent de 1 % en moyenne annuelle d'ici à 2030 (contre 0,7 % dans le scénario de référence de l'OFS). Par rapport au scénario de référence, l'amélioration de l'évolution économique en Suisse a tendance à durer plus longtemps, d'où une demande accrue de main-d'œuvre et, partant, un solde migratoire plus élevé. Le graphique 1

illustre le solde migratoire des années 1970 à 2014 et les soldes respectifs correspondant au scénario de référence et au scénario A-06-2015 (forte migration) pour la période de 2015 à 2045.

La modification de la structure démographique revêt une importance particulière pour l'évolution de l'économie nationale et les finances publiques. Ainsi, le scénario de référence de l'OFS prévoit que l'espérance de vie moyenne des hommes à la naissance passera de 81,2 ans en 2015 à 86,2 ans en 2045, et celle des femmes de

Graphique 1: solde migratoire, 1970–2045

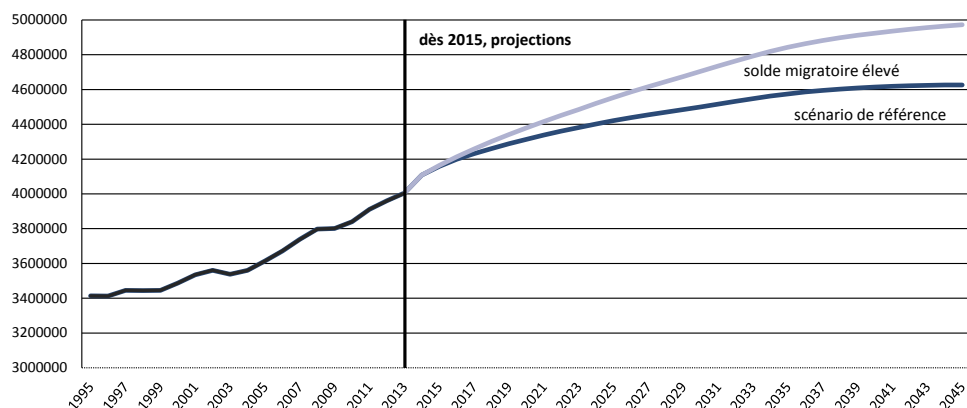


85,1 ans à 89,4 ans. Le vieillissement de la société entraîne une hausse de la part des personnes non actives par rapport à celle des personnes actives. Ce phénomène explique en bonne partie les défis budgétaires à venir, en impliquant davantage de dépenses pour les personnes non actives. En outre, le déplacement observé dans la structure d'âge induit une modification des dépenses dans le domaine de la santé et des soins de longue durée.

Le graphique 2 montre l'évolution de la population active en équivalents plein temps (EPT). Il retrace d'une part son évolution depuis 1995, où l'on observe un accroissement de la

population active de 3,4 à 4 millions. D'autre part, il illustre l'évolution attendue selon les scénarios de population de l'OFS. L'hypothèse est que la population active passera à plus de 4,6 millions vers 2040, puis restera à peu près constante. Le scénario de référence de l'OFS reste fondé sur un taux d'activité presque inchangé d'environ 84 %. Dans le scénario retenu pour l'analyse de sensibilité, qui table sur une hausse des flux migratoires, le taux d'activité demeurerait certes quasiment inchangé mais la population active croîtrait de façon notable pour s'établir à tout juste en deçà de 5 millions en 2045.

Graphique 2: *population active en équivalents plein temps (EPT)*, 1995–2013, scénario de référence et scénario fondé sur un solde migratoire élevé*

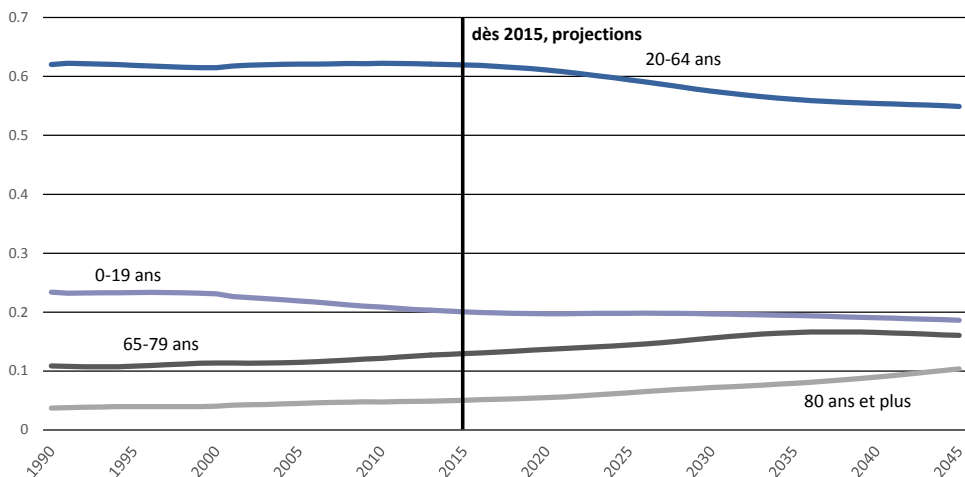


* Base: OFS A-00-2015; scénario à solde migratoire haut: OFS A-06-2015

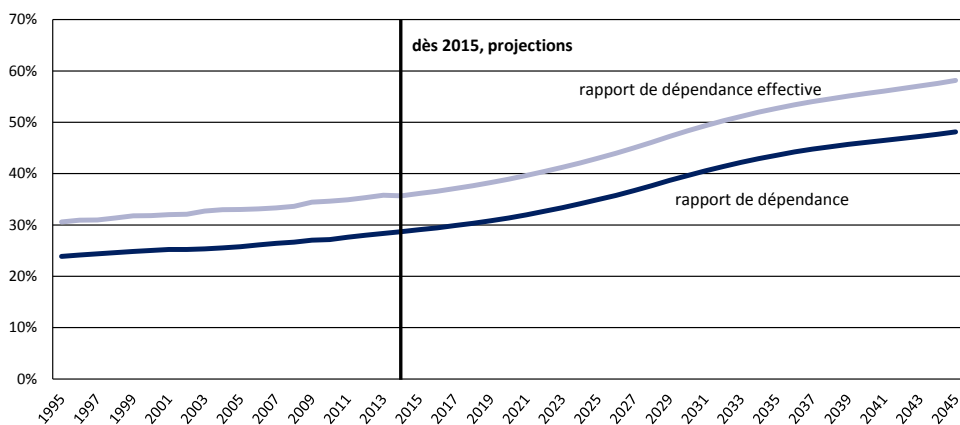
La structure d'âge de la population change considérablement d'ici à 2045 (voir graphique 3). La part de la population en âge de travailler tombe de 62 %, pourcentage presque constant durant les années 1990 à 2015, à 55 % d'ici 2045. La part de la population retraitée âgée

de moins de 80 ans passe d'environ 13 % en 2015 à plus de 16 % en 2045. A 10 % en 2045, la part des personnes de plus de 80 ans est deux fois et demie plus élevée qu'en 1990. La part de la jeune génération des moins de 20 ans diminue par contre légèrement.

Graphique 3: évolution de la structure démographique - parts du total (scénario de référence)



Graphique 4: rapports de dépendance*



* Rapport de dépendance: rapport entre le nombre de personnes 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'en 1995, le rapport était de 4 personnes en âge de travailler pour une personne de plus de 65 ans (rapport de dépendance de 23,9 %), il est tombé en 2015 à 3,4 personnes (rapport de dépendance de 29,1 %). Ce rapport sera réduit à 2 % (rapport de dépendance de 48,1 %) en 2045 (voir graphique 4). Le rapport de dépendance effectif mesure le nombre de retraités par rapport au chiffre de la population active en EPT et se situe donc à 10 points de plus à la fin de la période de projection.

2.2 Evolution économique

Pour établir des projections de dépenses et de recettes, il faut échauffer des hypothèses quant aux paramètres macroéconomiques qui importent. Pour la période

budgétaire et de planification financière, on recourt aux indicateurs fixés par le Conseil fédéral dans le plan financier de la législature 2016–2019⁹.

Une approche plus complexe pour déterminer les paramètres macroéconomiques pertinents, comme la possibilité de prévoir un modèle général d'équilibre, apparaît peu adéquate dans le cadre du présent rapport. Elle exigerait de disposer d'un grand nombre d'informations et d'hypothèses supplémentaires. C'est pourquoi, conformément aux usages internationaux, des paramètres simples ont été fixés pour la croissance à long terme de l'économie. Ceux-ci sont résumés dans le tableau 1.

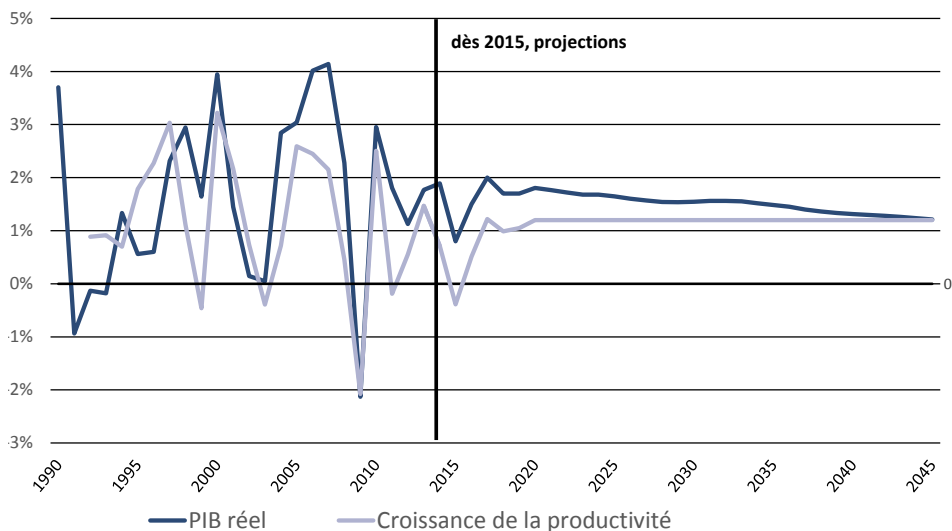
Tableau 1: hypothèses macroéconomiques du scénario de base

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

9

	2015	2016	2017	2018	2019
PIB réel	0,9%	1,5%	2,0%	1,7%	1,7%
PIB nominal	-0,2%	1,1%	2,6%	2,5%	2,7%
IPC	-1,1%	0,1%	0,6%	0,8%	1,0%
Taux d'intérêt à 10 ans	0,0%	0,2%	0,9%	2,0%	3,0%

Graphique 5: croissance du PIB réel et de la productivité, 1990-2045



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. Dans le scénario de base, le taux de croissance économique est de 1,6 % en moyenne jusqu'en 2030, puis s'abaisse à 1,4 % après 2030. Le graphique 5 indique comment, dans le scénario de référence, la croissance économique se rapprochera à long terme de l'augmentation annuelle de 1,2 % de la productivité du travail grâce à la diminution de l'offre de main-

d'œuvre. Le scénario de base se fonde sur l'hypothèse que la productivité du travail évoluera jusqu'en 2045 de la même façon qu'au cours des dernières années. Entre 1992 et 2014, le gain annuel de productivité de la Suisse a atteint 1,2 % en moyenne¹⁰. Afin de tenir compte de l'incertitude qui entoure l'hypothèse de productivité retenue, des scénarios ont été élaborés qui, l'un, émet une hypothèse sceptique (0,9 %) et l'autre une hypothèse optimiste (1,5 %) de progression de la productivité.

¹⁰ Colombier (2014) et le numéro de janvier-février 2016 de la Vie économique, du Secrétariat d'Etat à l'économie, donnent un aperçu des analyses de l'évolution de la productivité du travail en Suisse.

L'hypothèse de 1,5 % retenue pour le taux d'intérêt réel à long terme apparaît plausible à la lumière aussi bien de l'évolution passée des obligations de la Confédération à 10 ans (de 1995 à 2015, rendement nominal moyen de 2,5 %) que d'expertises plus récentes commandées par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Pour mieux tenir compte de la déprime actuelle des taux de rémunération, il est supposé que le taux d'intérêt de 1,5 % ne sera atteint qu'en 2020, d'où l'hypothèse d'un délai transitoire.

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, soit en l'occurrence 1 %. Mais comme cette hypothèse n'influence guère le fiscal gap et le taux d'endettement, il est inutile d'élaborer des scénarios séparés pour le renchérissement.

La productivité du travail, le taux d'intérêt réel et le renchérissement sont fixés de manière exogène. Il n'est pas non plus tenu compte des effets de rétroaction, qu'ils soient dus aux finances publiques ou à des aspects macroéconomiques, ou alors ils 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. Il existe cependant d'autres tendances susceptibles d'avoir une incidence sur les finances publiques, telles que les conséquences du changement climatique. Mais faute de données, il est très difficile, dans ces domaines, d'avancer des pronostics chiffrés quant à leur impact sur la production économique globale et sur divers postes de dépenses. Il est néanmoins possible de mener une réflexion de nature qualitative (voir l'encadré).

Encadré: changement climatique

Le changement climatique impliquera non seulement une augmentation de la température, mais aussi une plus grande fréquence d'événements météorologiques extrêmes. Il existe des estimations de l'impact du changement climatique sur l'économie suisse¹¹. Celles-ci sont toutefois entachées de larges incertitudes. De plus, l'impact sur les finances publiques n'a pas encore été évalué pour la Suisse¹². On peut toutefois s'attendre à un impact par les canaux suivants:

- Prévention du changement climatique
 - Dépenses publiques pour étudier le phénomène du changement climatique.
 - Dépenses publiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.
 - Achat de certificats étrangers pour atteindre les objectifs d'émissions de CO₂.
- Adaptation et réparation des dommages
 - Dépenses publiques pour protéger des villages, des infrastructures, des écosystèmes, etc., contre des dangers croissants causés par le changement climatique.
 - Réparation des dommages qui n'ont pas pu être évités (par exemple reconstruction d'une infrastructure de transport détruite par un glissement de terrain).
- Engagements internationaux
 - Contributions aux fonds climatiques internationaux et aides aux pays touchés par le changement climatique (y compris l'accueil de réfugiés climatiques).
- Impact sur les recettes
 - Réduire les émissions de gaz à effet de serre implique notamment une diminution de la consommation de combustibles et de carburants fossiles. Cela conduit à une diminution des recettes de l'impôt sur les huiles minérales.
 - Dans la mesure où il pénalise la croissance du PIB, par exemple par une réduction des exportations vers les pays appauvris par le changement climatique, le changement climatique aurait un impact négatif sur la base fiscale et donc sur les revenus des collectivités publiques.
 - Dans la mesure où le changement climatique engendre des innovations dans le domaine des technologies vertes, la croissance de ce domaine économique pourrait compenser en partie la baisse des recettes fiscales.

Le changement climatique aura donc un impact négatif sur les finances publiques en tendant à augmenter les dépenses et à réduire les recettes. Dans la mesure où ces dépenses ont un caractère préventif, elles permettent d'éviter des dépenses encore plus importantes.

11 Consulter par exemple DETEC (2007) et OcCC (2007). L'EPFL prépare une nouvelle étude sur les coûts macroéconomiques du changement climatique.

12 Infras et Ecologic (2009) étudient par contre l'impact sur les finances publiques allemandes.

3 Méthodologie

3.1 Indicateurs

C'est au début des années 1990, dans le contexte de l'évolution à long terme de la politique budgétaire, que la notion de durabilité (sustainability) est apparue dans le débat sur la politique économique. De façon générale, une politique budgétaire n'est durable que si elle satisfait à une contrainte de long terme. Concrètement, pour éviter toute spirale d'endettement, les dépenses futures doivent être couvertes par les recettes futures. Un taux d'endettement stable sert par conséquent de base pour juger de la durabilité des finances publiques. Il est montré en outre comment le revenu disponible par habitant évolue en moyenne lorsque le surcroît de dépenses publiques liées à l'âge est financé par des impôts et des cotisations supplémentaires dans des proportions permettant d'assurer l'équilibre durable des finances publiques.

3.1.1. Quote-part de l'Etat et quote-part des dépenses

Les dépenses de la Confédération, des cantons, des communes et des

assurances sociales, qui sont impactées directement par la démographie comme celles au titre de l'AVS/AI et de la santé, augmenteront désormais en raison du vieillissement de la population (voir chapitre 3.2.1). Afin de pouvoir évaluer la charge supplémentaire qui en résultera pour l'économie, ces dépenses corrélées à l'évolution démographique sont mises en relation avec le revenu économique global (PIB). Une augmentation de la quote-part des dépenses indique le pourcentage de son revenu annuel que la Suisse devrait dépenser pour financier la charge supplémentaire imputable à l'évolution démographique. La quote-part de l'Etat est, à cet égard, la quote-part des dépenses qui exprime la relation de l'ensemble des dépenses de l'Etat avec le PIB¹³.

3.1.2. Fiscal gap

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

¹³ Les dépenses de l'Etat incluent des transferts, par ex. les prestations sociales, qui ne sont pas prises en compte dans le PIB. Une quote-part de l'Etat de 100 % du PIB ne signifie pas pour autant que l'Etat accapare 100 % du PIB (voir Colombier, 2005).

reflète pas un objectif souhaitable dans l'optique de la politique budgétaire, par exemple si les dettes actuelles sont jugées trop élevées. Sachant que la théorie économique n'est a priori pas à même d'indiquer un endettement optimal, l'équilibre durable des finances doit être indiqué, d'une manière générale, en relation avec une valeur cible déterminée. Cette valeur cible peut consister en le maintien du statu quo (pas de relèvement du taux d'endettement durant la période d'observation) ou en un taux d'endettement spécifique^{14, 15}. La durabilité est acquise lorsque le taux d'endettement est égal à la valeur cible à la fin de la période considérée.

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 période¹⁶. 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 % du PIB à l'horizon 2045, il faudrait améliorer les soldes budgétaires des trois niveaux de collectivités publiques ainsi que des assurances sociales d'environ 6 milliards de francs par an, dès à présent et jusqu'en 2045.

Il importe de rappeler que les dettes peuvent être sujettes à d'importantes fluctuations au cours de la période d'observation. Alors que, dans un premier temps, des excédents seront dégagés et que la dette publique diminuera, une nouvelle spirale

14 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.

15 On pourrait imaginer aussi de fixer la valeur cible en application de règles de politique budgétaire telles que le frein à l'endettement. Dans ce cas, l'objectif consisterait à stabiliser l'endettement nominal. Or, le critère essentiel et usuel de durabilité des finances publiques est la stabilisation du taux d'endettement.

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

d'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 2045, ce qui reviendrait à en exagérer l'impact. A cet effet, les années de base¹⁷ sont corrigées des influences conjoncturelles.

Concrètement, le facteur conjoncturel utilisé dans le cadre du frein à l'endettement est appliqué aux recettes de 2014 à 2019. 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 3,2 % (taux dit «naturel»).

3.1.3. Revenu disponible

Afin de montrer quel serait l'impact des dépenses supplémentaires de l'Etat induites par l'évolution

démographique sur la situation financière des habitants, on part de l'évolution du PIB par tête, autrement dit du revenu moyen par habitant, déduction faite des impôts, des cotisations sociales et des primes de l'assurance obligatoire des soins (AOS)¹⁸. Pour l'évolution à venir, on émet l'hypothèse que, vu les charges supplémentaires que l'évolution de la démographie entraîne aux titres de la prévoyance vieillesse, de la santé, des soins de longue durée et de la formation, les recettes de l'Etat doivent être relevées de telle sorte que ce dernier puisse stabiliser le taux d'endettement au niveau de l'année de base 2013, soit à 35 points du PIB. Dans cette hypothèse, les budgets publics seront durablement équilibrés et il n'y aura donc pas de fiscal gap. Ainsi défini, le revenu disponible par habitant est corrigé de l'inflation. Si le revenu disponible par habitant corrigé de l'inflation augmente à l'avenir, c'est que la prospérité de l'individu s'améliorera en dépit de la charge supplémentaire imputable à la démographie.

17 En règle générale, il s'agit de l'année 2013; dans le cas de la Confédération, ce sont les chiffres du plan financier de la législature 2017–19.

18 Etant donné que les perspectives à long terme ne prennent pas en considération la prévoyance professionnelle, les cotisations au deuxième pilier ne sont pas prises en compte.

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'UE. Les résultats sont donc comparables. Les calculs concernant la Confédération s'appuient entre autres sur les chiffres du plan financier 2017-2019 de la législature ainsi que sur les données de l'OFAS pour l'AVS et l'AI. Les perspectives à long terme évoquées dans ce rapport tiennent compte de la mise en œuvre de la réforme Prévoyance vieillesse 2020, conformément aux propositions du Conseil fédéral. Par contre, le projet du Conseil des Etats est suspendu dans le plan financier de la législature. Les calculs se fondent en particulier sur les chiffres de la statistique financière pour l'année 2013. 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 39 % des dépenses totales de la Confédération, 47 % de celles des cantons et 31 % 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 et étrangers ainsi que de ceux qui vivent 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 par rapport à l'ensemble de la population) et les montants

19 Voir Commission européenne (2016)

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 que les contributions de la Confédération. Ces dernières comprennent la part de l'AVS dans la TVA et la part de la Confédération dans les dépenses de l'AVS.

Concernant les perspectives à long terme de l'AVS, il est tenu compte de l'impact de la réforme Prévoyance vieillesse 2020 sur la base de la réforme de l'AVS proposée par le Conseil fédéral dans le cadre de Prévoyance vieillesse 2020. Cette réforme de l'AVS prévoit que la TVA servant à financer l'AVS sera relevée d'un point de pourcentage dès son instauration en 2019, puis d'un demi-point supplémentaire en 2027. La contribution de la Confédération à l'AVS sera abaissée de 19,55 à 18 %. L'ancien point «démographique» de TVA sera reversé à l'AVS non pas à concurrence de 83 % mais en totalité. Afin de préserver l'équilibre

durable de l'AVS, le Conseil fédéral propose en outre un mécanisme d'intervention veillant à ce que le fonds de compensation de l'AVS ne tombe pas en deçà de 70 % d'une dépense annuelle²⁰. Du côté des prestations, les mesures prévues sont les suivantes:

- relèvement de 64 à 65 ans de l'âge de référence des femmes;
- limitation du droit aux rentes de veuve et de veuf et réduction de ces rentes;
- égalité de traitement des indépendants et des salariés;
- souplesse d'aménagement du départ à la retraite entre 62 et 70 ans
- moyennant des suppléments et des abattements en conséquence et un
- allègement de la perception de la rente anticipée en cas de longue durée de
- cotisation et de bas revenu. En cas de prolongation de la durée de travail
- au-delà de l'âge de référence, possibilité de verser des cotisations
- supplémentaires à l'AVS jusqu'à concurrence de la rente maximale.

20 Le mécanisme d'intervention de l'AVS étant censé a priori préserver l'équilibre durable de cette assurance, il n'entre pas en ligne de compte dans les présents calculs de durabilité de l'AVS (voir à ce sujet les considérations développées à propos du frein à l'endettement au chapitre 1).

L'AI est financée par les cotisations ainsi que par les apports financiers de la Confédération. Cette contribution couvre 37,7 % des dépenses de l'AI jusqu'en 2014. Elle ne sera ensuite plus régie par les dépenses de l'AI, mais par l'évolution des recettes de la TVA. 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. Il est tenu compte dans la présente étude de la nouvelle réglementation sur la contribution de la Confédération adoptée par le Parlement dans le cadre de la 6e révision de l'AI.²¹

Pour les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, on part du principe qu'elles évoluent parallèlement aux dépenses consenties au titre de l'AVS/AI. Sont exceptées les allocations complémentaires octroyées aux personnes résidant dans un home ou en institut spécialisé, qui sont financées par les cantons. On admet que leurs coûts s'accroissent parallèlement aux dépenses en matière de soins. Elles

sont donc comptabilisées parmi les dépenses publiques au titre des soins de longue durée.

Dans le domaine de la **santé**, les projections se font en deux étapes et s'appuient sur une méthodologie reconnue au plan international. Tout d'abord, partant de l'année de base 2013, les dépenses de santé globales réparties par cohorte d'âge, sexe et prestations de santé sont reportées en fonction de l'évolution démographique jusqu'en 2045. Ensuite, sur la base des dépenses de santé globales telles qu'estimées, les projections concernent les dépenses publiques échéant à ce titre, étant précisé qu'il est tenu compte également des dépenses de réduction des primes individuelles et des prestations complémentaires de l'AVS, qui sont affectées aux finances publiques de la prévoyance sociale. Conformément aux travaux de l'OCDE et de la Commission européenne, une distinction a été faite entre, d'une part, les dépenses de santé hors soins de longue durée et, d'autre part, les soins de longue durée (à partir de 65 ans), deux secteurs sur lesquels les facteurs de coûts ont un impact différent.

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

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 2024 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 2045.

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 l'évolution démographique

Pour les dépenses non corrélées à l'âge (sans les dépenses au titre des intérêts), on simplifie en supposant qu'elles croissent parallèlement au PIB nominal, et donc que leur part dans le 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, l'hypothèse sous-jacente étant que le taux de chômage structurel reste stable à 3,2 %, d'où le maintien de l'équilibre à long terme de l'assurance-chômage.

3.2.3. Recettes

Du côté des recettes, l'hypothèse communément admise du no policy change veut que le taux de recettes demeure constant. En foi de quoi les recettes des trois niveaux de collectivités publiques croissent

parallèlement au PIB nominal. Le présent rapport fait cependant état de deux dérogations à cette règle: premièrement, les contributions de la Confédération à l'AVS augmentent au rythme des dépenses de cette assurance. Deuxièmement, il est tenu compte du financement supplémentaire prévu en faveur de l'AVS dans le cadre du projet du Conseil fédéral, financement qui prévoit un relèvement d'un point et demi de la TVA.

Les recettes de l'année de base ont 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 macroéconomique retenue pour les dépenses au titre des intérêts passifs comprend un taux d'intérêt nominal à long terme

de 2,5 % et un taux à court terme de 1,5 %. On postule encore que les dettes sont formées à 80 % d'engagements à long terme et à 20 % d'engagements à court terme. Les paiements d'intérêts à la charge des cantons incluent une prime supplémentaire de 0,3 %, sur la base des données du passé. Dans le cas des communes, cette prime atteint même un point de pourcentage. Il est supposé en outre que les taux d'intérêt, vu leur déprime actuelle, ne retrouveront leur niveau «naturel» qu'à partir de 2020²².

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 alternatifs

L'influence des facteurs déterminants est estimée à l'aide de scénarios alternatifs. Tout d'abord, la croissance de la productivité du travail, qui est de 1,2 % dans le scénario de

22 Lorsque les taux d'intérêt se situent à leur niveau «naturel», l'économie est en situation d'équilibre et le niveau des prix est stable. Par hypothèse, le taux d'inflation d'équilibre se situe dans cette étude à 1 %.

base, connaît une variation de +/- 0,3 point pour tenir compte du fait que la croissance future de la productivité du travail dépend de paramètres difficilement prévisibles tels que des poussées de productivité, des innovations ou des mutations structurelles. Ensuite, il est tenu compte d'un scénario tablant sur un solde migratoire plus élevé. Ce scénario alternatif de l'OFS (A-06-15) implique que la population active

croisse plus vite (d'un point en moyenne jusqu'en 2030, par rapport au 0,7 point du scénario de référence). Dans le domaine de la santé, la forte dépendance du vieillissement, la forte dynamique persistante des coûts et le regain d'incertitude requièrent d'établir un scénario distinct pour ce domaine d'approfondissement (voir chapitre 5.1).

4 Résultats

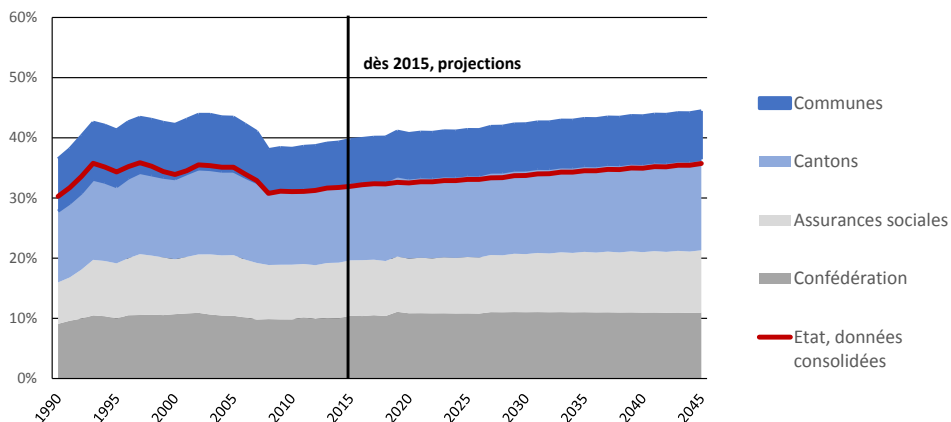
4.1. Evolution de la quote-part de l'Etat

La façon dont les dépenses totales de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales évolueront jusqu'en 2045 est décrite ci-après dans le cadre des présentes projections. Une période de projection aussi longue appelle l'utilisation d'un indicateur qui permette de mieux cerner l'ampleur d'une telle évolution. Les résultats se référeront donc systématiquement au revenu national (PIB) corrigé des effets conjoncturels et représenteront les dépenses par rapport au PIB. Un taux d'accroissement des dépenses supérieur à celui du PIB entraîne un accroissement de la charge pesant sur les finances publiques.

Sur la période de projection, la quote-part de l'Etat, soit le rapport entre les dépenses totales de l'Etat et le PIB nominal, passe de près de 32 % pendant l'année de référence à près de 34 % en 2030 et de 36 % en 2045 (voir graphique 6). Les

transferts entre les niveaux des collectivités publiques étant soldés dans le cadre d'une prise en considération globale, la quote-part étatique est moins élevée que la somme des quotes-parts des dépenses de tous les niveaux des collectivités publiques. A titre d'exemple, les contributions fédérales versées à l'AVS sont considérées comme des recettes des assurances sociales et sont donc compensées par les dépenses des assurances sociales lors du calcul de la quote-part de l'Etat. En revanche, lorsque les quotes-parts des dépenses sont calculées pour les différents niveaux des collectivités publiques, les transferts effectués entre ces derniers sont mentionnés deux fois. Au milieu des années 1990, alors que l'économie suisse était en pleine phase de stagnation, la quote-part de l'Etat se montait à environ 35 %. Elle a diminué après 2005, principalement en raison d'une forte croissance économique et d'une révision de la statistique financière.

Graphique 6: évolution des dépenses publiques dans le passé et selon le scénario de base (en % du PIB)



Par rapport au PIB, les dépenses des cantons enregistrent l'augmentation la plus forte. Sur la période considérée, celle-ci s'élève à 2,4 % du PIB. En ce qui concerne les assurances sociales, l'augmentation des dépenses se chiffre à 1,2 % du PIB contre 0,9 % du PIB aux niveaux fédéral et communal.

L'augmentation de la quote-part de l'Etat résulte principalement de l'évolution des dépenses influencées par l'évolution démographique; sur la période de projection, 3,5 % des 4,1 % d'augmentation de la quote-part de l'Etat par rapport au PIB leur sont imputables. Les 0,6 % restants de la hausse sont dus à

l'augmentation des dépenses d'intérêts²³.

4.2. Evolution des dépenses corrélées à l'évolution démographique

4.2.1. Dépenses par fonction

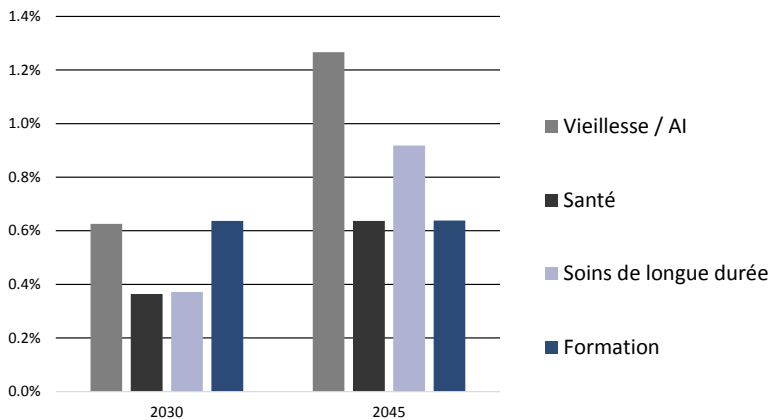
Les projections des dépenses corrélées à l'évolution démographique concernent les trois niveaux des collectivités publiques, Confédération, cantons et communes, ainsi que les assurances sociales (les transferts financiers d'autres niveaux institutionnels ne sont pas pris en compte). L'accent est

²³ Pour un aperçu détaillé des dépenses par niveau institutionnel, voir annexe 2, tableau A1.

donc mis sur la couverture de la vieillesse et de l'invalidité, la santé, les soins de longue durée et la formation. Le graphique 7 représente l'évolution des dépenses corrélées à l'évolution démographique dans chacun de ces domaines au cours des années 2030 et 2045 par rapport à l'année de base 2013. Selon les projections, dans le scénario de base ces dépenses augmentent plus fortement que le revenu domestique, et ce dans tous les domaines. Un peu plus d'un tiers (environ 37 %) du

surcroît de charges grevant les finances des collectivités publiques concerne la couverture de la vieillesse et de l'invalidité. Les pouvoirs publics doivent affecter près de la moitié de l'augmentation des dépenses (45 %) aux secteurs de la santé et des soins de longue durée, sachant que la charge est plus élevée dans le secteur des soins de longue durée que dans celui de la santé. Le reste de l'augmentation des dépenses concerne la formation.

Graphique 7: dépenses corrélées à l'évolution démographique par fonction (en % du PIB)



Dans le tableau 2 figurent les dépenses corrélées à l'évolution démographique en pourcentage du PIB pour les années 2013, 2030 et 2045. Au total, ces dépenses passent

de 17,3 % du PIB en 2013 à 19,3 % du PIB en 2030 et à 20,8 % du PIB en 2045. Aux prix d'aujourd'hui, cela représenterait un surcroît de dépenses publiques d'environ

22 milliards de francs. Le fait que l'augmentation des dépenses liées à la démographie soit plus forte jusqu'en 2030 (+ 0,5 % du PIB) qu'après 2030 est dû aux dépenses de formation qui resteront constantes après 2030.

Comme le montre le tableau 2, la plus forte hausse des dépenses concerne les domaines de la vieillesse et de l'invalidité (AVS/AI) ainsi que celui des soins de longue durée. Cela tient notamment au fait que la part des personnes âgées de plus de 65 ans passe de 17 % à 26 % sur la période considérée. Dans le domaine de l'AVS/AI, qui englobe les

dépenses de l'AVS et celles de l'AI, la hausse des dépenses s'élève à 1,3 % du PIB. Cette augmentation est entièrement imputable à l'AVS. En effet, alors que les dépenses de l'AVS croissent de 1,7 % par rapport au PIB, les dépenses de l'assurance invalidité accusent même une diminution d'environ 0,4 %. Cette baisse provient du fait que le nombre de bénéficiaires de rentes AI n'augmente pas plus vite que la population active tandis que le PIB croît davantage que cette dernière en raison des gains de productivité escomptés. En outre, ces rentes sont indexées uniquement sur l'indice mixte²⁴.

Tableau 2: dépenses corrélées à l'évolution démographique par fonction (en % du PIB)

	2013	2030		2045	
	Quote-part	Quote-part	Diff. 2013–30	Quote-part	Diff. 2013–45
Vieillesse/AI	8.9	9.5	0.6	10.1	1.3
Santé	2.4	2.8	0.4	3.0	0.7
Soins de longue durée	0.8	1.2	0.4	1.7	0.9
Formation	5.3	5.9	0.6	5.9	0.6
Total	17.3	19.3	2.0	20.8	3.5

24 Comme les rentes AVS, les rentes AI sont relevées tous les deux ans en fonction de la moyenne arithmétique de l'indice des salaires de l'ASM et de l'indice suisse des prix à la consommation.

Les dépenses liées aux soins de longue durée augmentent de 0,9 % du PIB et doublent pratiquement par rapport au PIB sur la période de projection. Outre des taux de fécondité en baisse depuis la fin des années 1960, l'allongement de l'espérance de vie moyenne passera de 83 ans aujourd'hui à 88 ans en 2045 et entraînera une hausse de 5 % à 10 % de la proportion des personnes âgées de plus de 80 ans. Cette proportion augmentera en particulier à partir de 2030, provoquant ainsi un surcroît de charges un peu plus important. Outre le vieillissement de la population, les dépenses consacrées aux soins de longue durée sont notamment influencées par l'évolution des salaires. Dans le secteur des soins de santé, les salaires suivent en principe l'évolution salariale domestique et donc les gains de productivité. En considérant qu'un secteur qui a de grands besoins en personnel ne génère pas de gains de productivité, les augmentations de salaire exercent une pression supplémentaire sur les dépenses (voir chapitre 5.1).

On observe également une nette augmentation des dépenses dans le domaine de la santé (+ 0,7 % du BIP). L'accroissement des dépenses s'explique en premier lieu par l'effet de revenu dans le système de santé. Ainsi, on part du principe que l'augmentation du revenu national a une très forte incidence sur les dépenses de santé (élasticité des revenus de 1,1). Le lien présumé entre le PIB et les dépenses de santé tient compte, d'un côté, des facteurs de coûts relevant de la demande tels que les besoins médicaux croissants de la population, et de l'autre, des facteurs de coûts relevant de l'offre tels que les progrès réalisés par les technologies médicales²⁵.

Les dépenses de formation augmentent d'environ 0,6 % du PIB de 2013 à 2030, mais restent ensuite constantes jusqu'en 2045 par rapport au PIB. Cette tendance s'explique avant tout par la baisse à partir de 2035 du nombre d'élèves du degré primaire, qui entraîne après 2040 une stagnation du nombre total d'élèves et d'étudiants.

²⁵ Pour une explication détaillée de l'effet de revenu et de l'effet Baumol, voir chapitre 5.1.

4.2.2 Dépenses par niveau institutionnel

Dans la prochaine étape, les dépenses corrélées à l'évolution démographique sont considérées par niveau institutionnel (voir tableau 3). Il en ressort que c'est dans les cantons que ces dépenses pèsent le plus lourd par rapport au PIB (+ 1,4 %). Jusqu'en 2030, la pression exercée sur les dépenses cantonales

sera due à parts quasiment égales aux secteurs de la santé, des soins de longue durée et de la formation. Après 2030, ce sont en premier lieu les domaines des soins de longue durée et, dans une moindre mesure, de la santé qui généreront une hausse des dépenses. Concernant les soins de longue durée, celles-ci augmenteront après 2030 pratiquement du double par rapport aux années antérieures (près de 0,4 % du PIB contre 0,2 % du PIB).

Tableau 3: dépenses corrélées à l'évolution démographique par niveau institutionnel (en % du PIB)

2013			2030				2045		
Quote-p. (en % PIB)	Quote-p. (en % PIB)	Analyses de sensibilité			Quote-p. (en % PIB)	Analyses de sensibilité			
		Productivité	Migration			Productivité	Migration		
		-0.3	+0.3	A-06-2015		-0.3	+0.3	A-06-2015	
Confédération	3.9	4.7	+0.0	-0.0	-0.1	4.9	+0.1	-0.1	-0.1
Assurances sociales	5.4	5.5	0.1	-0.1	-0.2	6.1	+0.2	-0.2	-0.4
Cantons	5.9	6.7	-0.1	+0.1	-0.1	7.3	-0.1	+0.1	-0.2
Communes	2.2	2.5	-0.0	+0.0	-0.0	2.6	-0.0	+0.0	-0.0
Total	17.3	19.3	+0.0	-0.1	-0.4	20.8	+0.2	-0.2	-0.7

La Confédération affiche – après les cantons – la plus forte hausse des dépenses corrélées à l'évolution démographique (+ 1,0 %). De plus, les dépenses publiques progresseront plus rapidement jusqu'en 2030 qu'au cours de la période ultérieure (+ 0,8 % contre + 0,2 %). Jusqu'en 2030, elles se renforceront principalement sous l'effet des assurances sociales (AVS/AI) et dans une moindre mesure, des domaines de la formation et de la santé. Après 2030, la hausse des dépenses se répartira sur l'AVS/AI et la santé en deux parts pratiquement égales. Au niveau de la Confédération, les dépenses de l'AVS/AI contribueront à hauteur de 0,5 % jusqu'en 2030 et de 0,1 % après 2030 à l'alourdissement des charges²⁶. La forte hausse des dépenses de l'AVS/AI jusqu'en 2030 est due au fait que le point et demi de TVA destiné au financement additionnel de l'AVS

prévu dans le cadre de la réforme Prévoyance vieillesse 2020 sera comptabilisé jusqu'en 2027 comme une dépense fédérale. La suppression en 2017 du 0,4 point de TVA en faveur de l'AI et le relèvement de 0,17 point de TVA lié à l'évolution démographique entraîneront une augmentation nette d'environ 1,27 point de TVA²⁷. Exprimé en pourcentage du PIB, cela correspond à une hausse de 0,5 %. La réduction de 19,55 % à 18 % des contributions de la Confédération versées à l'AVS, qui est prévue pour 2019 selon le projet du Conseil fédéral, n'allégera le budget fédéral que d'environ 0,1 % du PIB.

Les dépenses des assurances sociales corrélées à l'évolution démographique augmenteront de 0,7 % du PIB jusqu'en 2045. Cette augmentation est entièrement due aux dépenses de l'AVS qui progresseront

26 Les contributions fédérales versées à l'AVS/AI et le financement additionnel de l'AVS par le biais de la TVA seront comptabilisés du point de vue comptable comme des dépenses de l'Etat. Etant donné que les dépenses indiquées dans le tableau 3 ne concernent pas les transferts d'autres niveaux institutionnels, les dépenses des assurances sociales sont compensées par les contributions fédérales versées à l'AVS/AI et par les recettes provenant du financement additionnel par le biais de la TVA.

27 Le point de TVA lié à l'évolution démographique qui est prélevé depuis 1999 est affecté, conformément à la réglementation en vigueur, pour 83 % à l'AVS et pour 17 % à la caisse fédérale. Le projet Prévoyance vieillesse 2020 du Conseil fédéral prévoit qu'à partir de 2019, l'AVS sera l'unique bénéficiaire des recettes du point de TVA lié à l'évolution démographique (voir chapitre 3.2.1).

de 0,9 % du PIB. Par contre, du côté de l'AI, les dépenses des assurances sociales diminueront de 0,2 % du PIB. Contrairement à la Confédération, les assurances sociales connaîtront surtout un surcroît de dépenses de l'AVS après 2030. Si les dépenses de l'AVS n'augmenteront que de 0,2 % du PIB jusqu'en 2030, elles croîtront de 0,7 % du PIB après 2030. L'augmentation des transferts fédéraux due au financement additionnel de l'AVS par le biais de la TVA freinera notablement la hausse des dépenses des assurances sociales jusqu'en 2030. En outre, sur la base de la réforme Prévoyance vieillesse 2020, les mesures d'économies relatives aux prestations prévues par le Conseil fédéral, à savoir l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes et l'adaptation des rentes de veuve, modéreront la croissance des dépenses jusqu'en 2030. Après 2030, les dépenses de l'AVS augmenteront plus fortement qu'au cours de la période précédente. Premièrement, les transferts fédéraux ne progresseront plus. Deuxièmement, dans les prochaines années, la génération du baby-boom atteindra progressivement l'âge de la retraite, ce qui produira ses pleins effets sur l'AVS à partir des années 2030. Troisièmement, selon l'OFS, le solde migratoire passera, après 2030, de

60 000 à 30 000 individus en dix ans. En conséquence, la population en âge de travailler, et donc la population active dans son ensemble, diminuera à partir de 2030, détériorant ainsi la situation financière de l'AVS.

Les communes sont les collectivités publiques qui supportent le surcroît de charges le moins élevé (+ 0,4 % du PIB). Jusqu'en 2030, ce seront principalement les dépenses de formation qui augmenteront au niveau communal (+ 0,2 % du PIB), notamment dans le primaire et le secondaire. Elles atteindront leur pic au début des années 2030, pour rester ensuite constantes par rapport au PIB. Outre la formation, les dépenses communales seront induites pour l'essentiel par les soins de longue durée. Si le domaine des soins jouera encore un rôle secondaire jusqu'en 2030, il sera ensuite l'unique facteur de coûts à l'échelon communal (+ 0,1 % du PIB avant et après 2030).

4.2.3. Conséquences des gains de productivité et du solde migratoire

Il s'avère que les hypothèses en matière de productivité et de solde migratoire ont une incidence significative sur les projections. Une

productivité supérieure (ou inférieure) à l'hypothèse retenue dans le scénario de base est synonyme de réduction (ou d'augmentation) des charges à supporter par la Confédération et les assurances sociales (voir tableau 3). Cela résulte du fait qu'étant indexées sur l'indice mixte, les rentes AVS/AI augmentent moins vite que les salaires qui, eux, progressent au même rythme que les gains de productivité. En ce qui concerne les cantons et les communes, les signes dans les analyses de sensibilité concernant la productivité montrent une tendance inverse à celle qui se manifeste pour la Confédération et les assurances sociales. La légère augmentation de la charge des cantons et des communes malgré une productivité plus élevée s'explique par la pression des coûts qui pèsent sur le système de santé et par l'évolution du secteur de la formation. Les présents calculs montrent qu'un accroissement de la productivité est accompagné d'une hausse des salaires. Compte tenu de l'effet de revenu escompté, l'augmentation du revenu par habitant a une forte incidence sur la demande de prestations de santé.

Une augmentation de l'immigration diminue la charge des dépenses à

tous les niveaux des collectivités publiques. De manière quasi symétrique par rapport à une augmentation, une diminution du flux migratoire entraînerait une hausse sensible des dépenses. Les variations des dépenses corrélées à l'évolution démographique laissent clairement apparaître à quel point les hypothèses retenues en matière de migration dans le scénario de base influent sur les projections. Un accroissement de la migration a des conséquences importantes dans le sens où, les immigrés ayant majoritairement moins de 35 ans, il entraîne une croissance annuelle de la population active plus élevée par rapport au scénario de base (+ 0,6 contre + 0,4 %). Cela se traduit à la fois par une réduction du rapport de dépendance et par une amélioration des recettes des assurances sociales. La courbe des dépenses liées à la santé et aux soins de longue durée, qui incombent aux cantons, est inversement proportionnelle à celle de la croissance de la population active. Une immigration moins importante entraînerait en revanche une détérioration de la situation financière des cantons qui sont déjà fortement mis à contribution. Contrairement aux gains de productivité, un solde migratoire élevé aux niveaux cantonal et

communal ne conduit pas à une hausse des coûts dans le domaine de la santé et des soins de longue durée. En effet, il est synonyme d'accroissement de la population active et donc du revenu national, mais pas du revenu par habitant, alors que ce dernier joue un rôle déterminant dans l'augmentation de la demande de prestations de santé, au même titre que l'évolution salariale dans le secteur des soins.

4.2.4. Conclusion

Pour conclure, on peut dire que les dépenses corrélées à l'évolution démographique augmenteront fortement au cours des trente prochaines années. Il est nécessaire d'agir en particulier au niveau des cantons et des communes, qui assument les dépenses de santé et des soins de longue durée. Le projet de réforme Prévoyance vieillesse 2020 du Conseil fédéral garantit le financement de l'AVS jusqu'en 2030. Après 2030, l'AVS devra faire l'objet de nouvelles réformes.

4.3. Taux d'endettement et fiscal gap

Dans les hypothèses adoptées, à savoir sans changement de politique et avec la mise en œuvre de la réforme Prévoyance vieillesse 2020,

les dépenses corrélées à l'évolution démographique augmenteront sensiblement (voir chapitre 4.1). Pour éviter une hausse du taux d'endettement, il faut soit relever les impôts ou les cotisations sociales, soit réaliser des réductions budgétaires. Renoncer à ces mesures destinées à équilibrer le budget reviendrait à faire passer le taux d'endettement de 35 % à environ 59 % sur la période considérée. Comme le montre le graphique 8, les taux d'endettement évoluent d'une manière très différente selon les niveaux de collectivités publiques. Alors que les taux d'endettement de la Confédération et des assurances sociales baissent au cours de la période de projection et qu'une certaine fortune se constitue auprès des assurances sociales, les cantons et les communes présentent une forte augmentation de l'endettement. Celui-ci s'explique par le fait que les cantons et les communes sont pratiquement seuls à supporter les charges de la santé et des soins de longue durée, qui sont des domaines particulièrement dynamiques. La forte baisse des taux d'endettement de la Confédération et des assurances sociales sur la période considérée est due, d'une part, à la réforme Prévoyance vieillesse 2020 et, d'autre part, à la baisse des dépenses de l'Al. A cela s'ajoute en faveur de la

Confédération la tendance positive constatée au début des projections. Cependant, les fonds de compensation de l'AVS et de l'AI évolueront dans des directions

opposées à partir de la fin des années 2020. Les avoirs du fonds de l'AVS commenceront à baisser sans discontinuer, alors que le fonds de l'AI continuera à prospérer.

Graphique 8: taux d'endettement par niveau institutionnel (en % du PIB)

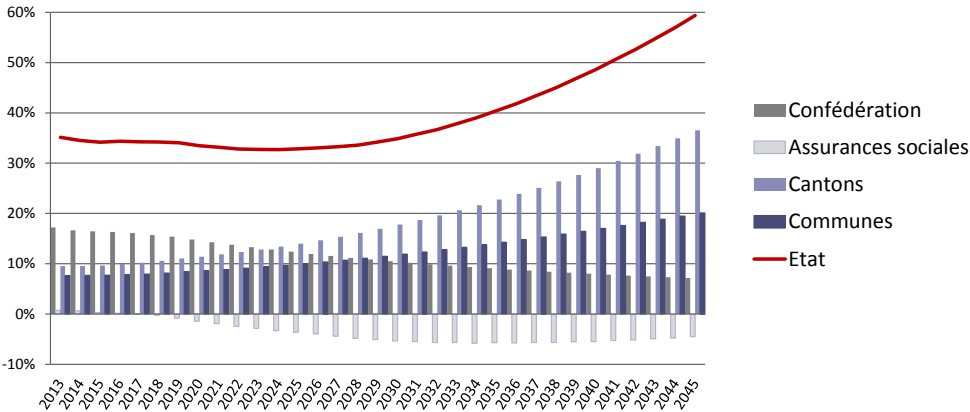


Tableau 4: taux d'endettement par niveau institutionnel (en % du PIB)

	2013		2030				2045		
	Quote-p.	Quote-p.	Analyses de sensibilité			Quote-p.	Analyses de sensibilité		
	(en % PIB)	(en % PIB)	(variation en points)			(en % PIB)	(variation en points)		
			Productivité	Migration	A-06-2015		Productivité	Migration	A-06-2015
			-0.3	+0.3			-0.3	+0.3	
Confédération	17.2	10.5	+0.7	-0.6	-0.9	7.2	+2.1	-1.7	-2.7
Assurances sociales	0.7	-5.3	+0.5	-0.5	-1.1	-4.5	+2.6	-2.5	-5.4
Cantons	9.6	17.8	-0.4	+0.4	-0.5	36.5	-0.0	+0.2	-2.9
Communes	7.6	11.9	-0.2	+0.2	-0.2	20.1	-0.0	+0.0	-0.6
Total	35.1	34.9	+0.6	-0.5	-2.6	59.4	+4.6	-3.9	-11.5

Les analyses de sensibilité montrent que la façon dont évoluent les gains de productivité et la migration a un effet significatif sur l'accroissement du taux d'endettement (voir tableau 4). A cet égard, on peut constater que l'évolution des taux d'endettement reflète celle des dépenses corrélées à l'évolution démographique (voir chapitre 4.2, tableau 3). Les taux d'endettement sont cependant encore plus sensibles aux modifications des hypothèses retenues en matière de productivité et de migration. Dans l'hypothèse du statu quo, l'Etat est contraint de s'endetter pour financer des dépenses supplémentaires par rapport au PIB, (par ex. en raison d'une immigration en baisse). Cela entraîne l'augmentation des charges d'intérêts de l'Etat qui aura un impact important sur l'endettement à cause de l'effet des intérêts composés.

Le fiscal gap telle qu'il est estimé dans le rapport sur les perspectives à long terme des finances publiques s'élèvera à 0,9 % du PIB au cours des années 2020 à 2045 (voir tableau 5). Cela signifie qu'à partir de 2020, il faudra chaque année réaliser des

économies ou percevoir des recettes supplémentaires à hauteur de 0,9 % du PIB pour que le taux d'endettement se stabilise au niveau de 2013. En ce qui concerne les cantons et les communes, les fiscal gaps s'élèveront respectivement à 1,1 % et 0,5 % du PIB: le développement durable des finances cantonales et communales ne sera dès lors plus garanti. En revanche, la Confédération et les assurances sociales présenteront des fiscal gaps négatifs. Si on considère l'AVS et l'AI comme un tout, les assurances sociales peuvent être désignées comme étant financièrement viables. Comme indiqué précédemment, le bon résultat des assurances sociales sera non seulement dû aux mesures prévues dans le cadre de la réforme Prévoyance vieillesse 2020, mais aussi à la baisse des dépenses de l'AI et corollairement, à la forte accumulation d'avoirs sur son fonds de compensation. Il convient toutefois de noter que d'autres mesures seront nécessaires après 2030 pour garantir la durabilité des finances de l'AVS. A l'instar du taux d'endettement, le fiscal gap est plus sensible aux variations de l'immigration nette qu'à celles des gains de productivité.

Tableau 5: *fiscal gaps (en % du PIB)*

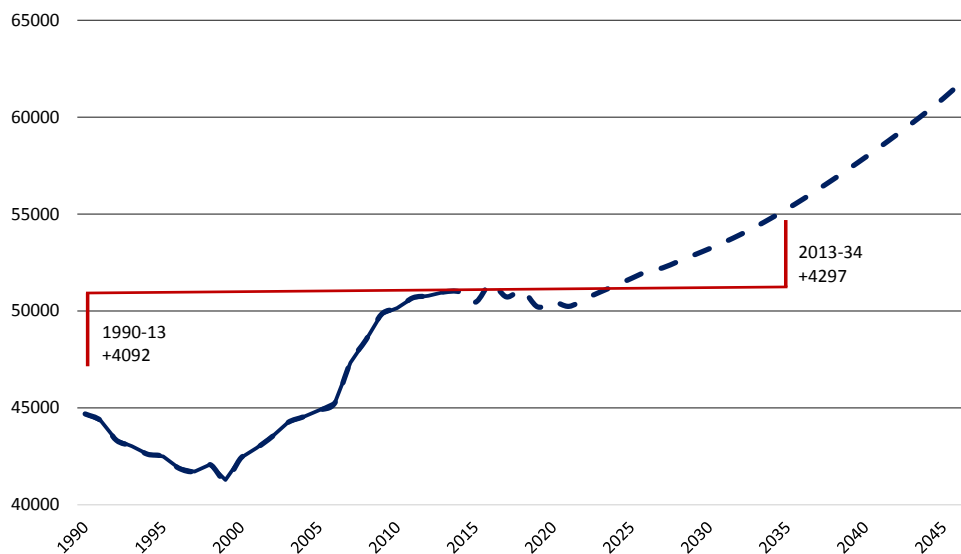
Besoin de consolidation annuel, 2020–2045				
Fiscal gap		Analyses de sensibilité (variation)		
		Productivité		Migration
		-0.3	+0.3	A-06-2015
Confédération	-0.4	+0.1	-0.1	-0.1
Assurances sociales	-0.2	+0.1	-0.1	-0.2
Cantons	1.1	-0.0	+0.0	-0.1
Communes	0.5	-0.0	+0.0	-0.0
Total	0.9	+0.1	-0.1	-0.5

4.4. Revenu disponible une fois le fiscal gap comblé

Le revenu disponible par habitant doit permettre de montrer quelle est l'évolution moyenne du surcroît de dépenses de la population suisse lorsque le taux d'endettement de l'Etat se stabilise au niveau actuel et que les dépenses supplémentaires liées à la démographie sont financées par une augmentation des impôts et des cotisations sociales. On appelle revenu disponible par habitant le revenu moyen par habitant corrigé de l'inflation et après déduction des impôts, des cotisations sociales et des primes de l'AOS (voir chapitre 3.1.3).

Le revenu disponible par habitant croît en moyenne de 1,2 % par an sur la base des gains de productivité escomptés. Les projections tablent sur une croissance annuelle de 0,6 % entre 2013 et 2045, un chiffre qui est même légèrement supérieur à celui de la période allant de 1990 à 2013 (0,4 %). Cette faible croissance était cependant due à la longue phase de stagnation qui a marqué la première moitié des années 1990. Entre 1996 et 2013, le revenu disponible augmente de 1,0 % en moyenne annuelle.

Graphique 9: revenu disponible par habitant, 1990–2013, scénario de base (aux prix de 2013)



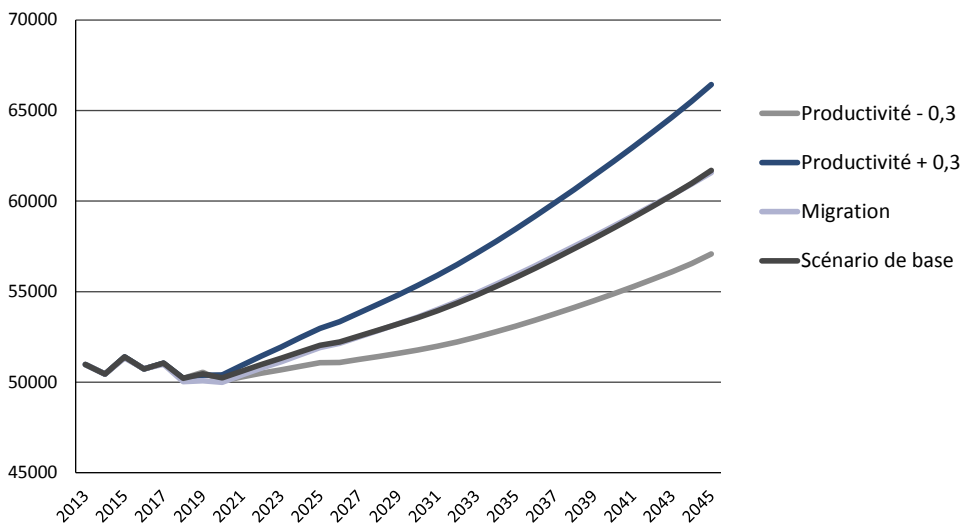
Il ressort du graphique 9 que selon le scénario de base, le revenu disponible par habitant augmentera de 4297 francs entre 2013 et 2034. Cela signifie qu'en dépit des charges supplémentaires liées à la démographie, celui-ci ne progressera pas plus lentement que dans le passé

(augmentation de 4092 francs entre 1990 et 2013). Entre 2013 et 2045, le revenu disponible par habitant passera de près de 51 000 à plus de 61 000 francs. Il convient cependant de noter qu'on part du principe qu'à l'avenir, les dépenses publiques non liées à la démographie ne croîtront

que proportionnellement au PIB. Cette hypothèse ne s'appliquait pas au passé. Les projections ne prennent pas non plus en considération les mouvements cycliques du revenu disponible tels qu'on peut les

observer sur la période allant de 1990 à 2013. Comme on peut le constater sur le graphique 9, ceux-ci ont une forte influence sur l'évolution du revenu disponible.

Graphique 10: revenu disponible par habitant selon divers scénarios, 2013–2045 (aux prix de 2013)



Si le revenu disponible par habitant est particulièrement sensible à une variation de la croissance de la productivité, il ne réagit quasiment pas à une variation des flux migratoires (voir graphique 10). Par exemple, une croissance plus soutenue de la productivité implique la création d'une valeur ajoutée supplémentaire par habitant, de sorte que jusqu'en 2045 le revenu moyen progresse plus fortement que dans le scénario de base. Le revenu disponible par habitant passera ainsi à 66 000 francs au lieu de 61 000. L'inverse sera vrai dans le cas d'une croissance plus faible de la productivité. En effet, par rapport au scénario de base, le revenu disponible par habitant passera alors de 61 000 à 57 000 francs. Au contraire, une immigration nette plus élevée signifie qu'il y aura davantage de main-d'œuvre disponible et donc qu'ici aussi une valeur ajoutée plus importante pourra être générée. Dans ce cas, la valeur ajoutée ainsi générée devra toutefois être répartie sur un plus grand nombre d'habitants. En conséquence, selon nos calculs, le revenu par habitant et les recettes de l'Etat par habitant ne

varieront que marginalement par rapport au scénario de base. En outre, selon le scénario fondé sur le solde migratoire, l'immigration de la population âgée de moins de 19 ans et de plus de 65 ans, majoritairement non active, augmentera chaque année d'environ 3700 personnes par rapport au scénario de base, de sorte que le revenu par habitant diminuera même légèrement. Cela sera compensé par le fait que contrairement à ce qui est le cas dans le scénario de base, les revenus par habitant bénéficieront d'allègements en raison d'un fiscal gap négatif. Par conséquent, selon le scénario fondé sur le solde migratoire, le revenu disponible par habitant ne variera quasiment pas.

Pour résumer, on peut constater qu'en dépit de la hausse des charges financières qui est due à son vieillissement, la population suisse voit sa prospérité croître substantiellement. Une augmentation des gains de productivité faciliterait la création de richesse et atténuerait le poids financier d'une population vieillissante.

5 Développement: santé et soins de longue durée

Le système de santé est fortement influencé par les facteurs démographiques. Le vieillissement prévisible de la population tel qu'il est décrit plus haut générera une pression croissante dans les prochaines décennies. En outre, le domaine de la santé met à contribution les trois niveaux institutionnels ainsi que l'assurance obligatoire des soins (AOS) et se caractérise par une multitude d'acteurs et des corrélations complexes. Enfin, en ce qui concerne les facteurs non démographiques, l'incertitude est grande quant aux leviers susceptibles d'agir sur l'évolution des dépenses.

5.1. Facteurs de coûts et scénarios dans le domaine de la santé

Outre l'impact direct de l'évolution démographique sur les dépenses de santé, il s'agit de décrire ici les effets qui, par le biais de l'évolution de l'état de santé (morbidité) d'une population vieillissante, peuvent se répercuter sur les finances publiques. A cet égard, il convient de

s'interroger sur la façon dont évolue la morbidité alors que l'espérance de vie est de plus en plus longue. En l'absence de connaissances empiriques, divers scénarios fondés sur un certain nombre d'hypothèses concernant l'évolution de la morbidité sont commentés ci-dessous.

Les projections visent à montrer, au-delà des effets de l'évolution démographique, l'impact des principaux facteurs de coûts non démographiques.

Le premier facteur non démographique considéré est la corrélation, observable empiriquement, entre l'évolution du revenu national et la croissance des dépenses de santé. Ces dernières ont ainsi progressé plus rapidement que le revenu national au cours des dernières décennies. Les facteurs à l'origine de cette évolution ont trait aussi bien à la demande qu'à l'offre – exigences de la population en matière de santé, progrès techniques de la médecine, etc.

Le deuxième facteur concerne l'évolution de la productivité dans le domaine de la santé. Elle est difficile à mesurer empiriquement et susceptible de varier d'un domaine à l'autre. Ainsi, les gains de productivité sont plus faibles dans le secteur des soins de longue durée, intensif en main-d'œuvre, que dans celui des soins hospitaliers, à forte intensité de capital et de technologie. Une croissance de la productivité inférieure à la moyenne génère des pressions sur les coûts dès le moment où les salaires des professions de la santé augmentent au même rythme que ceux des autres branches. Dans le domaine de la santé, une demande de prestations relativement peu élastique entraîne une hausse des prix plus forte que dans d'autres branches. Ce phénomène observable dans le secteur de la santé porte le nom d'effet Baumol. Celui-ci joue un rôle de première importance principalement pour les soins de longue durée.

Comme dans les études de l'OCDE et de la Commission européenne, le domaine des dépenses de santé hors soins de longue durée et celui des soins de longue durée (à partir de 65 ans) font l'objet de projections séparées, car les facteurs de coûts ne sont pas toujours les mêmes dans ces deux domaines.

Les projections des dépenses de santé hors soins de longue durée retiennent les hypothèses suivantes et établissent des scénarios afin de tenir compte de l'incertitude qui entoure l'importance des facteurs de coûts décrits plus haut.

- **Scénario de référence:** concernant l'évolution de la santé, ce scénario suppose que la moitié des années de longévité gagnées seront vécues dans un état de santé satisfaisant. En outre, du fait de son impact tant sur l'offre que sur la demande, l'augmentation du revenu national a une forte incidence sur le surcroît des dépenses de santé. On part du principe d'une élasticité du revenu de 1,1. L'effet Baumol n'est pas pris en compte. L'évolution démographique s'aligne sur le scénario A-00-2015 de l'Office fédéral de la statistique.
- Le scénario **Pure ageing** part de l'idée que la population vivra les années d'espérance de vie supplémentaires dans un état de santé précaire (expansion de la morbidité).
- Selon le scénario **Healthy ageing**, la population traverse les années d'espérance de vie

supplémentaires dans un bon état de santé (diminution relative de la morbidité).

- **Scénario fondé sur un solde migratoire positif:** contrairement au scénario de référence, le scénario migration repose sur le scénario démographique A-06-2015 qui suppose une immigration nette en Suisse plus élevée que le scénario A-00-2015. En raison de l'accroissement plus important de la population active, la dynamique économique augmente par rapport au scénario de référence.
- **Scénario Baumol:** à la différence du scénario de référence, ce scénario postule que l'effet Baumol joue à plein. Des estimations empiriques concernant la Suisse laissent penser que, dans le domaine de la santé, ce n'est que partiellement le cas (voir Colombier, 2013). Selon ce scénario, les gains de productivité du secteur de la santé hors soins de longue durée progressent d'environ 40 % moins vite que ceux de l'économie nationale.
- **Scénario fondé sur la pression des coûts:** ce scénario part du principe que les déterminants non démographiques tels que les

progrès techniques de la médecine, une densité plus importante de médecins liée à des mesures d'incitation prises en leur faveur ou une demande croissante de la population en termes de prestations de santé provoquent une hausse des dépenses nettement plus forte que dans le scénario de référence. Ceci se traduit par le fait que le surcroît des charges est proportionnel à la croissance du revenu. A l'instar du scénario idoine de la Commission européenne, le présent scénario retient l'hypothèse d'une élasticité du revenu de 1,4 (voir Commission européenne, 2015, p. 126).

Hormis les deux derniers scénarios cités, des scénarios similaires ont été élaborés dans le secteur des soins de longue durée. Ceux-ci reposent sur les mêmes hypothèses en termes de démographie et de morbidité, c'est-à-dire de dépendance en matière de soins. Pour les soins de longue durée, les scénarios mentionnés partent tous de l'idée qu'aucun gain de productivité n'est réalisable, et donc que l'effet Baumol se fait pleinement sentir. Par contre, l'effet de revenu ne joue pas car le besoin de soins, qui ne participe pas d'un choix délibéré, ne dépend pas du revenu.

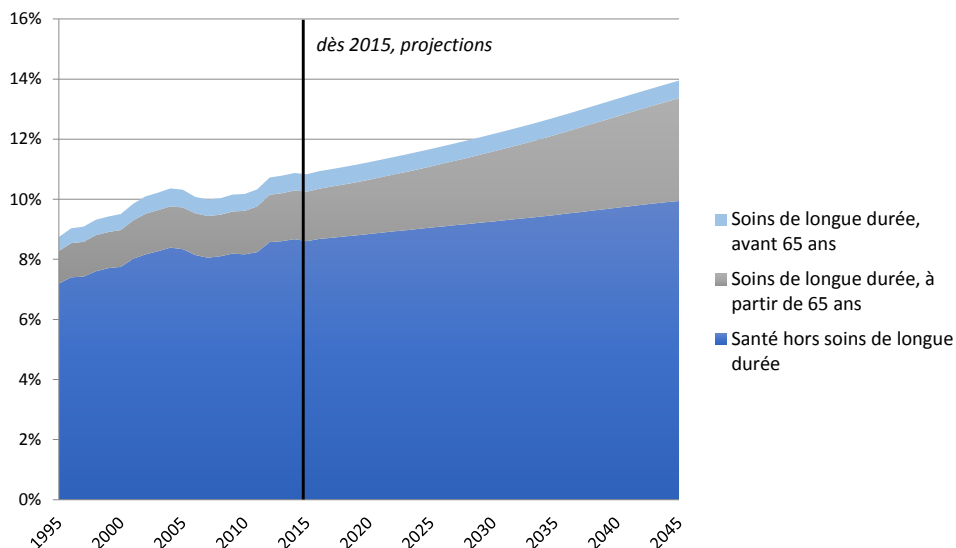
5.2. Résultats

5.2.1. Dépenses de santé totales

Les projections des dépenses de santé montrent que l'évolution passée se poursuit. Les dépenses augmentent de 10,8 % en 2013 à 14,0 % du PIB en 2045 conformément au scénario de référence (voir graphique 11). Pour les années 1995 à 2013, une augmentation des dépenses de santé de 8,7 % à 10,8 % du PIB corrigé des effets de la conjoncture a été enregistrée. Deux phases se distinguent pour la période considérée. Entre 1995 et 2004, le secteur de la santé se développe fortement. Les dépenses augmentent de 1,7 % du PIB. Ensuite, la part des dépenses de santé dans le PIB diminue même, pour ne dépasser à nouveau qu'en 2012 le niveau de l'année 2004. Cette évolution s'explique principalement par le fait

que la croissance économique nominale entre 2005 et 2013 s'élevait en moyenne à 3,0 % par an, un taux nettement supérieur aux 2,2 % de la période allant de 1995 à 2004. Parallèlement, la hausse annuelle moyenne des dépenses de santé s'est légèrement atténuée, passant de 4,0 % à 3,5 %. Cette évolution provient du fait que la dynamique des dépenses pour les prestations de santé ambulatoires et stationnaires (hors soins de longue durée) s'est nettement ralentie, tombant de 4,1 % à 3,4 %. La croissance annuelle des dépenses en matière de soins est toutefois restée inchangée à environ 4,7 %. Ainsi, la part des dépenses pour les soins de longue durée dans le total des dépenses de santé est passée de 13 % à 15 % entre 2005 et 2013, passant, tandis qu'elle n'a augmenté que d'un point de pourcentage entre 1995 et 2004.

Graphique 11: dépenses de santé par domaine, 1995–2013, scénario de référence (en % du PIB)



La tendance à une dynamique des dépenses nettement plus forte pour les soins de longue durée (à partir de 65 ans) que pour le secteur de la santé hors soins de longue durée se poursuit à l'avenir conformément au scénario de référence. Les dépenses pour les soins de longue durée (à partir de 65 ans), mesurées en pourcentage du PIB, passent de 1,6 % à 3,4 % du PIB, soit plus du double, tandis que les dépenses de santé passent de 8,5 % à 9,9 %. Deux facteurs y contribuent en l'occurrence. D'une part, le vieillissement de la population se répercute sur les soins de longue durée de manière beaucoup plus prononcée (75 % de la hausse des dépenses) que sur le reste du secteur de la santé (60 % de la hausse des dépenses). D'autre part, les dépenses

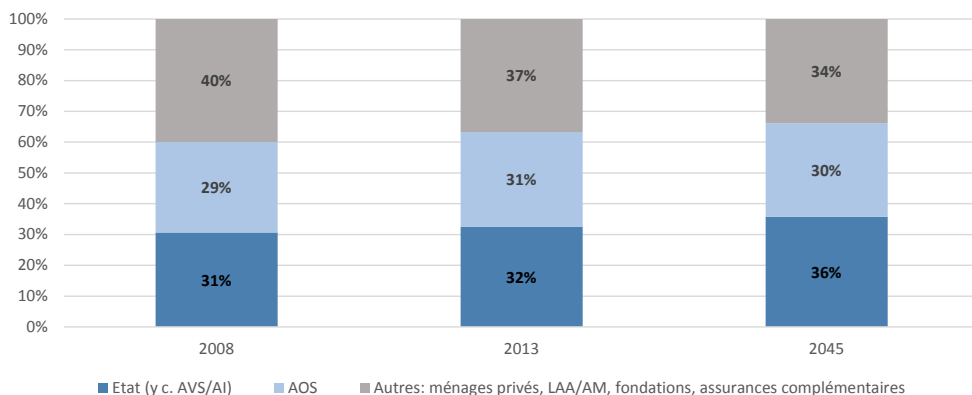
pour les soins de longue durée augmentent de 2,2 % par an en raison du facteur non démographique, l'effet Baumol, tandis que les dépenses pour la santé augmentent d'à peine 1,9 % par an en raison des composantes de coûts non démographiques.

L'incertitude quant à l'évolution future des dépenses de santé, notamment en ce qui concerne les effets des facteurs de coûts non démographiques dans le domaine de la santé hors soins de longue durée et l'évolution de l'état de santé, se traduit par une variation de la hausse des dépenses de plus de 2 % du PIB d'un scénario à l'autre. Dans le scénario le plus optimiste, le scénario Healthy Ageing, les dépenses de santé n'atteignent que 13,1 % du PIB

jusqu'en 2045 au lieu des 14,0 % du PIB prévus par le scénario de référence. Dans le scénario le plus pessimiste, le scénario Baumol, pour

la santé hors soins de longue durée, associé au scénario de référence pour les soins de longue durée, les dépenses de santé atteignent 15,2 % du PIB jusqu'en 2045.

Graphique 12: répartition des dépenses par agent financeur, 2008-2013, scénario de référence (en %)²⁸



La répartition des dépenses de santé par agent financeur – Etat, AOS et Autres – dans le graphique 12

montre que la part des dépenses prises en charge par l'AOS et l'Etat a augmenté entre 2008 et 2013²⁹.

²⁸ L'année 2008 est utilisée comme année de départ dans ce graphique, car une révision de la statistique financière a entraîné un changement structurel dans les dépenses de l'Etat. Ainsi, les comptes des hôpitaux publics ne sont plus intégrés dans les comptes d'Etat des cantons depuis 2008. En outre, les responsabilités de la Confédération et des cantons ont été modifiées en 2008 au cours de l'introduction de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Les effets sont particulièrement visibles sur le PC à l'AVS.

²⁹ Voir l'annexe 2, tableau A2, pour obtenir un aperçu détaillé de l'évolution des dépenses dans le scénario de référence par domaine de santé et par agent financeur.

Cela s'explique notamment par les réformes en matière de politique de santé, le nouveau financement hospitalier («Swiss DRG») et le nouveau financement des soins qui ont été introduits en 2012 ou 2011. Selon les projections, les dépenses de santé de l'Etat augmentent aussi beaucoup plus fortement que les dépenses de l'AOS. Cela s'explique tout d'abord par le fait que, si l'on considère l'année de base 2013, la part des dépenses pour les soins de longue durée à partir de 65 ans est considérablement plus élevée pour l'Etat (23 %) que pour l'AOS (9 %) et l'ensemble du système de santé (15 %). Ci-après, les projections des dépenses de l'Etat et de l'AOS sont traitées plus en détail.

5.2.2. Dépenses publiques de santé

Sont comptées parmi les dépenses publiques de santé toutes les contributions que la Confédération, les cantons et les communes ainsi que les assurances sociales apportent au financement du système de santé. Sont également prises en compte dans les trois niveaux institutionnels

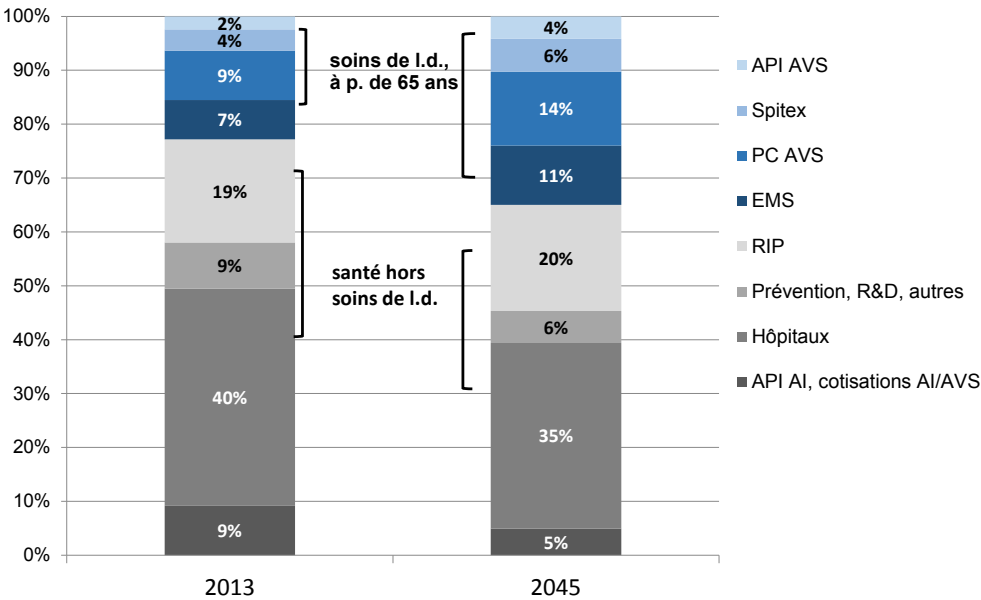
les dépenses qui sont classées dans la fonction «Santé» de la statistique financière (AFF, 2015). A cela s'ajoutent les transferts de l'Etat aux ménages privés qui servent à financer des prestations du système de santé, telles que la réduction individuelle des primes (RIP) ou les prestations cantonales complémentaires à l'AVS (PC AVS). Les assurances sociales qui sont prises en compte sont celles qui font partie du secteur public conformément à la comptabilité nationale et qui reçoivent des contributions de l'Etat. Ces contributions se limitent principalement à l'AVS et à l'AI³⁰. Tout comme les dépenses totales, les dépenses publiques de santé se répartissent entre le domaine de la santé hors soins de longue durée et celui des soins de longue durée à partir de 65 ans. Ces domaines sont traités plus en détail dans les chapitres 5.2.2.1 et 5.2.2.2. Etant donné que les dépenses de l'AI concernent le financement des soins de longue durée avant 65 ans, les contributions de l'AI à la santé sont adaptées en fonction de l'évolution projetée des dépenses pour l'AI. D'autres contributions des pouvoirs

30 Contrairement à ce qui figure à l'art. 1 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), l'AOS ne fait pas partie des assurances sociales conformément à la comptabilité nationale. C'est pourquoi l'AOS n'est pas classée parmi les assurances sociales dans ce rapport.

publics à la santé, telles que celles en faveur de la prévention ou de la gestion, sont alignées sur le PIB.

Le graphique 13 donne un aperçu de la répartition des dépenses publiques de santé.

Graphique 13: répartition des dépenses de santé par fonction, 2013 et 2045, scénario de référence (en %)



Les pouvoirs publics consacrent la plus grande part des dépenses de santé aux hôpitaux (40 %), suivis de la RIP (19 %), des PC AVS pour les soins (9 %), des établissements médico-sociaux (7 %) et des services d'aide et de soins à domicile (4 %). Les autres contributions reviennent

aux assurances sociales, qui comprennent l'allocation pour impotent de l'AVS (API AVS) (2 %) et les dépenses de l'AI (API, contributions, cotisations AVS) à la santé (9 %). A noter que les pouvoirs publics devront consacrer en 2045 une part très majoritaire de leurs

dépenses aux soins de longue durée à partir de 65 ans selon le scénario de référence. Au lieu des 23 % actuels, il s'agira de 34 % en 2045 conformément aux projections.

En moyenne annuelle, les dépenses pour les soins de longue durée augmentent de plus de 4 % corrigés de l'inflation, tandis que les dépenses de santé ne s'accroissent que d'environ 2,2 % par an. Près de 90 % de cette différence se justifie par l'impact différent de la démographie dans ces deux domaines. La part des dépenses de santé hors soins de longue durée est d'autant plus faible en 2045; elle tombe de 66 % à 61 %. Les dépenses de l'AI pour le système de santé diminuent quant à elles de 9 % à 5 %.

Conformément au scénario de référence, les dépenses publiques augmentent de manière continue sur la période de projection, passant de 3,5 % du PIB à 4,2 % du PIB en 2030 pour atteindre finalement 5,0 % du PIB en 2045 (voir tableau 6). Les cantons supportent actuellement la plus grande part des dépenses publiques avec 68 %. Plus des deux tiers de l'augmentation des dépenses publiques jusqu'en 2045, soit environ 1,1 % du PIB, incombent aux cantons. Dans les cantons, les dépenses de santé concernent principalement les hôpitaux (part de 2013: 58 %), les prestations complémentaires pour l'AVS (14 %), la RIP (12 %) ainsi que les établissements médico-sociaux (5 %).

Tableau 6: dépenses publiques de santé par niveau institutionnel, scénario de référence, 2013, 2030, 2045 (en % du PIB)

	2013	2030		2045	
	Quote-p.	Quote-p.	Différence 2013–2030	Quote-p.	Différence 2013–2045
Santé, total	10.8	12.2	+1.4	14.0	+3.2
Etat (y c. ass. sociales)*	3.5	4.2	+0.7	5.0	+1.5
Confédération	0.4	0.5	+0.1	0.5	+0.1
Cantons	2.4	2.9	+0.5	3.5	+1.1
Communes	0.3	0.4	+0.1	0.5	+0.2
Assurances sociales*	0.4	0.3	-0.0	0.4	+0.0
API AVS	0.1	0.1	+0.0	0.2	+0.1
API AI/cotisations AI/AVS	0.3	0.2	-0.1	0.2	-0.1

* Les assurances sociales comprennent les cotisations AVS et les API AVS, les cotisations AI et les API AI.

Les autres dépenses de santé sont actuellement supportées par la Confédération, les communes et les assurances sociales à parts à peu près égales. Après les cantons, ce sont les communes qui enregistrent la plus forte hausse des dépenses, dont la part dans le PIB double quasiment jusqu'en 2045, passant de 0,3 % du PIB à 0,5 % du PIB. La forte dynamique au niveau des communes s'explique par le fait que plus de la moitié des dépenses est consacrée aux soins de longue durée à partir de 65 ans. Au niveau de la Confédération, les dépenses augmentent d'environ un quart par rapport au PIB, ce qui est attribuable à la RIP. Les dépenses des assurances

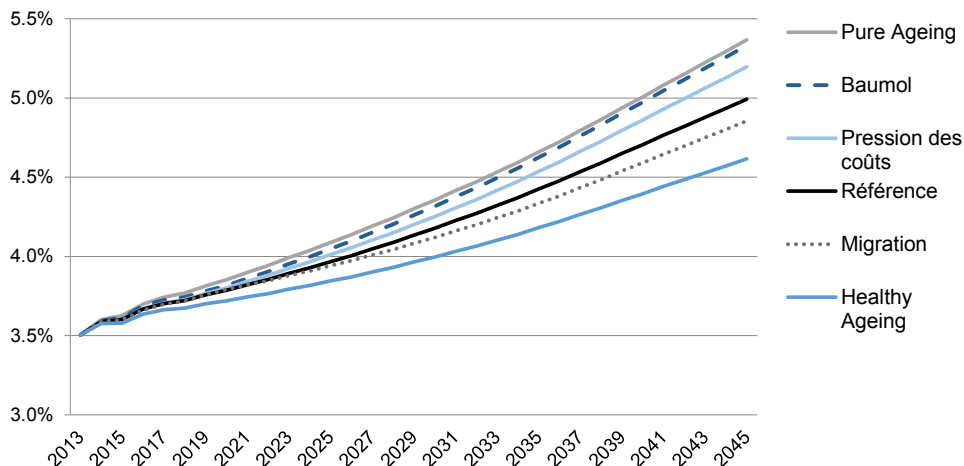
sociales restent stables par rapport au PIB, car la hausse de l'API AVS est compensée par la réduction des dépenses de l'AI (soins de longue durée avant 65 ans).

Le tableau 7 et le graphique 14 illustrent la manière dont les dépenses publiques évoluent si on modifie les hypothèses concernant l'immigration nette (scénario migration), l'évolution de la morbidité (scénarios Pure Ageing et Healthy Ageing), l'effet Baumol (scénario Baumol) et l'effet de revenu (scénario de pression des coûts). Ces analyses de sensibilité doivent donner une idée de l'incertitude des projections en matière de dépenses.

Tableau 7: *dépenses publiques de santé selon divers scénarios (en % du PIB)*

Scénario	2013	2045	Différence scénario réf.
Référence	3.5	5.0	
Migration	3.5	4.9	-0.1
Pure Ageing	3.5	5.4	0.4
Healthy Ageing	3.5	4.6	-0.4
Baumol	3.5	5.3	0.3
Pression des coûts	3.5	5.2	0.2

Graphique 14: Dépenses publiques de santé selon divers scénarios (en % du PIB)



Une modification de l'hypothèse sur le rapport entre l'augmentation de l'espérance de vie de la population et son état de santé a la plus forte incidence sur l'évolution des dépenses publiques de santé. Si l'on suppose que la population vivra plus longtemps dans le futur qu'à présent, mais qu'elle ne sera pas en meilleure santé et ne nécessitera pas moins de soins (scénario Pure Ageing), les dépenses en pourcentage du PIB augmentent quasiment d'un tiers par rapport au scénario de référence (+ 0,4 % du PIB). Cependant, si la population vit les années supplémentaires en bonne santé et ne nécessite pas de soins pendant ce temps (scénario Healthy Ageing), la hausse des dépenses est

alors d'environ un tiers plus faible que dans le scénario de référence (- 0,4 % du PIB). Une immigration nette plus élevée que dans le scénario de référence (scénario migration) entraîne une légère réduction des coûts. La majorité des immigrés sont en âge de travailler, ce qui atténue l'effet du vieillissement. Enfin, les dépenses publiques augmentent de nouveau sensiblement de 20 % ou de plus de 10 % du PIB par rapport au scénario de référence si l'on suppose, pour la santé hors soins de longue durée, un effet Baumol partiel (scénario Baumol) ou une pression des coûts plus importante provenant de facteurs non démographiques (scénario de pression des coûts), tels

que les progrès médico-techniques. Il convient de souligner le fait que la hausse supplémentaire des dépenses dans les scénarios Baumol et de pression des coûts par rapport au scénario de référence concerne exclusivement le domaine de la santé hors soins de longue durée³¹. En conséquence, les dépenses pour la santé hors soins de longue durée affichent la plus forte hausse dans ces deux scénarios.

5.2.2.1. Domaine de la santé hors soins de longue durée

Parmi les dépenses publiques de santé hors soins de longue durée figurent les postes de dépenses indiqués dans la fonction «Santé» de la statistique financière à l'exception des postes «Homes médicalisés» et «Soins ambulatoires» (AFF, 2015). En outre, les dépenses pour la RIP qui sont classées dans la fonction «Sécurité sociale» de la statistique financière sont prises en compte. L'inclusion de la RIP se justifie compte tenu du fait que les dépenses pour la RIP sont fortement influencées par les dépenses de santé, notamment les dépenses de santé hors soins de

longue durée. Par souci de simplicité, les dépenses pour la RIP sont rattachées aux dépenses publiques de santé. Sur la base de cette délimitation, les dépenses de santé des pouvoirs publics regroupent trois postes, à savoir les hôpitaux, les dépenses pour la RIP et les autres dépenses de santé, telles que les dépenses de prévention.

Les dépenses publiques pour les hôpitaux sont liées à l'évolution des dépenses totales des hôpitaux, et les autres dépenses de santé à l'évolution du PIB nominal. L'évolution des dépenses de la RIP dépend de la dynamique des dépenses de l'AOS. Pour simplifier, il est supposé pour la RIP que la part des dépenses cantonales, qui est actuellement d'environ 42 %, s'élève à 50 % à long terme. Dans ce cas, la Confédération et les cantons financeraient chacun la moitié de la RIP. Cette hypothèse est vérifiée car les cantons disposent d'une grande marge de manœuvre discrétionnaire en ce qui concerne les conditions d'octroi de prestations de la RIP, ce qui rend difficile un pronostic fiable sur l'évolution de la part cantonale.

31 Pour les soins de longue durée à partir de 65 ans, le scénario de référence est toujours pris en compte pour ces deux scénarios (voir chapitre 5.1)

Tableau 8: dépenses de santé hors soins de longue durée, scénario de référence
(en % du PIB)

	2013		2030		2045
	Quote-p.		Quote-p.	Différence 2013–2030	Quote-p. Différence 2013–2045
Santé hors soins de longue durée	8.6		9.3	+0.7	9.9 +1.3
Etat	2.4		2.8	+0.4	3.0 +0.7
Confédération	0.4		0.5	+0.1	0.5 +0.1
Cantons	1.9		2.1	+0.3	2.4 +0.5
Communes	0.1		0.1	+0.0	0.1 +0.01

Le tableau 8 présente l'évolution des dépenses publiques pour la santé hors soins de longue durée de 2013 à 2045 dans le scénario de référence. Ces dépenses ne cessent d'augmenter, passant de 2,4 % du PIB à 2,8 % du PIB en 2030 et enfin à 3,0 % du PIB en 2045. Plus de 60 % de cette hausse des dépenses sont imputables au vieillissement de la population. Le reste de l'augmentation s'explique par des facteurs de coûts non démographiques, comme les progrès médico-techniques et les besoins croissants de la population en services médicaux dus à la hausse des revenus. L'amélioration partielle de l'état de santé de la population postulée par le scénario de référence

grâce à l'augmentation de l'espérance de vie entraîne une réduction des coûts.

Comme prévu, la hausse des dépenses cantonales est la plus élevée, atteignant + 0,5 % du PIB. Elle s'explique à 60 % par la hausse des dépenses hospitalières et à 40 % par l'augmentation des dépenses pour la RIP. En revanche, l'augmentation des dépenses de la Confédération et des communes, déjà expliquée dans le chapitre précédent, est relativement faible. Les dépenses des communes augmentent légèrement en raison d'une hausse des dépenses hospitalières.

L'incertitude quant aux projections de dépenses se reflète dans les différents résultats des autres scénarios. Selon le scénario le plus pessimiste, le scénario Baumol, les dépenses publiques augmentent de 40 % de plus, soit 0,3 % du PIB, que dans le scénario de référence. En revanche, un bon état de santé de la population freine la croissance des dépenses. Selon le scénario le plus optimiste, le scénario Healthy Ageing, la hausse des dépenses publiques est plus faible de près d'un tiers, soit 0,2 % du PIB, que dans le scénario de référence.

5.2.2.2. Soins de longue durée à partir de 65 ans

Dans le domaine des soins de longue durée à partir de 65 ans, les

dépenses publiques selon la statistique financière regroupent la part des dépenses des cantons et des communes pour les homes médicalisés et les soins ambulatoires (services d'aide et de soins à domicile) destinés aux plus de 65 ans (AFF, 2015). Il est ainsi supposé que la part des dépenses publiques pour les plus de 65 ans correspond à la part de ces dépenses dans le total des soins. Selon nos estimations, celle-ci s'élève actuellement à environ 90 % des dépenses pour tous les soins de longue durée. En outre, une part des prestations cantonales complémentaires à l'AVS (PC AVS), qui sont classées dans la fonction «Sécurité sociale» de la statistique financière, et l'allocation pour impotent de l'AVS (API AVS) font partie des dépenses publiques pour les soins de longue durée.

Tableau 9: dépenses pour les soins de longue durée à partir de 65 ans, scénario de référence (en % du PIB)

	2013	2030		2045	
	Quote-p.	Quote-p.	Différence 2013–30	Quote-p.	Différence 2013–45
Soins de longue durée à partir de 65 ans	1.6	2.3	+0.7	3.4	+1.8
Etat	0.8	1.2	+0.4	1.7	+0.9
Cantons	0.5	0.8	+0.2	1.1	+0.6
Communes	0.2	0.3	+0.1	0.4	+0.2
API AVS	0.1	0.1	+0.0	0.2	+0.1

Il ressort du tableau 9 que par rapport au PIB, les dépenses publiques augmentent de moitié jusqu'en 2030 et doublent même jusqu'en 2045. Elles évoluent ainsi à l'unisson avec les dépenses totales pour les soins de longue durée à partir de 65 ans. L'incertitude quant aux projections se traduit par le fait que jusqu'en 2045 et par rapport au scénario de référence, la hausse des dépenses publiques pour les soins de longue durée est plus élevée de 0,2 % du PIB dans le scénario le plus pessimiste Pure Ageing et est plus faible de 0,2 % du PIB dans le scénario le plus optimiste Healthy Ageing.

Le vieillissement de la population a une incidence nettement plus forte sur la hausse des dépenses dans le domaine des soins de longue durée que dans celui de la santé hors soins de longue durée (voir chapitre 5.2.2.1). Ainsi, environ trois quarts de la hausse des dépenses de 0,9 % du PIB sont imputables au vieillissement de la population. Le reste de l'augmentation s'explique par l'effet Baumol, étant entendu que la diminution partielle du besoin de soins de la population vieillissante, postulée par le scénario de référence, entraîne une réduction des coûts. Comme dans le domaine de la santé, les cantons supportent également la

plus grande part des dépenses publiques dans le domaine des soins de longue durée à partir de 65 ans, à savoir 70 %. En conséquence, environ deux tiers de la hausse des dépenses publiques, 0,6 % du PIB, sont dus aux cantons. Environ deux tiers de la hausse des dépenses cantonales sont attribuables à l'augmentation des PC AVS. Les dépenses croissantes pour les établissements médico-sociaux expliquent la hausse à raison de près de 0,2 % du PIB, tandis que les dépenses des services d'aide et de soins à domicile comptent pour à peine 0,1 % du PIB dans la hausse. Quant aux communes, leurs dépenses doublent même de 0,2 % à 0,4 % du PIB. Cette dynamique s'explique pour les trois quarts par l'évolution des dépenses pour les établissements médico-sociaux et pour un quart par les dépenses liées aux services d'aide et de soins à domicile. Partant d'un faible niveau, 0,1 % du PIB, les dépenses de l'API AVS doublent jusqu'en 2045.

5.2.3. Assurance obligatoire des soins

Pour les projections, les dépenses de l'AOS sont réparties entre trois domaines: santé hors soins de longue durée, soins de longue durée à partir de 65 ans et prestations

ambulatoires et stationnaires. La ventilation des dépenses pour l'année de départ est reprise de la statistique de l'AOS. Afin d'éviter les doublons avec les dépenses publiques, les dépenses de l'AOS sont présentées ici après déduction des dépenses de la RIP. En outre, la participation aux coûts des ménages privés (franchise, quote-part) est déduite. Dans ce sens, les dépenses nettes de l'AOS sont prises en compte dans la mise à jour. Les dépenses de l'AOS prennent en compte la dynamique projetée des dépenses pour la santé hors soins de longue durée et les soins de longue durée à partir de 65 ans. En

conséquence, les différentes évolutions des dépenses dans ces deux domaines se répercutent sur les projections pour l'AOS.

Il ressort du tableau 10 que par rapport au PIB, la hausse des dépenses de l'AOS est un peu moins forte que celle des dépenses totales (+ 24 % contre 29 %) et nettement moins forte que celle des dépenses publiques (+ 42 %) jusqu'en 2045. Cela est dû au fait que la part des dépenses des soins de longue durée évoluant de manière plus dynamique s'élève à 9 %, un pourcentage nettement inférieur aux 23 % de l'Etat pendant l'année de base 2013.

Tableau 10: dépenses de l'AOS vs. dépenses totales et dépenses de l'Etat dans le domaine de la santé (en % du PIB)^a

	2013		2030		2045
	Quote-p.		Quote-p. Différence		Quote-p. Différence
			2013-2030		2013-2045
Santé, total	10.8	12.2	+1.4	14.0	+3.2
Etat (y c. assurances sociales)	3.5	4.2	+0.7	5.0	+1.5
AOS	3.3	3.7	+0.4	4.1	+0.8
Santé hors soins de longue durée	8.6	9.3	+0.7	9.9	+1.3
Etat (y c. assurances sociales)	2.4	2.7	+0.4	3.0	+0.6
AOS	2.9	3.1	+0.2	3.4	+0.5
Soins de longue durée à partir de 65 ans	1.6	2.3	+0.7	3.4	+1.8
Etat (y c. assurances sociales)	0.8	1.2	+0.4	1.7	+0.9
AOS	0.3	0.4	+0.1	0.6	+0.3

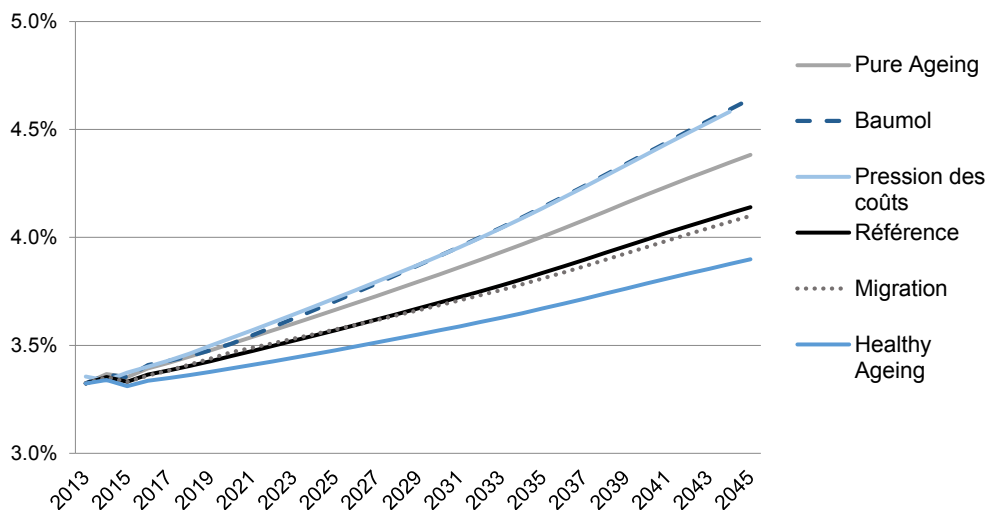
a Etant donné que ce rapport suit l'optique de la statistique financière, l'AOS n'est pas classée ici parmi les assurances sociales (voir aussi note 30).

Deux tiers de la hausse des dépenses jusqu'en 2045, 0,6 % du PIB, sont attribuables au domaine de la santé hors soins de longue durée. La forte dynamique des soins de longue durée se répercute également sur l'évolution des dépenses de l'AOS. Les dépenses de soins doublent au cours de la période de projection, passant de 0,3 % du PIB en 2013 à 0,6 % du PIB en 2045.

En raison de la part élevée des dépenses consacrées à la santé hors soins de longue durée, les dépenses de l'AOS réagissent de manière très sensible aux modifications des

hypothèses concernant l'effet Baumol et d'autres facteurs de coûts non démographiques comme les progrès médico-techniques (voir graphique 15). La supposition d'un effet Baumol partiel (scénario Baumol) et l'hypothèse d'une pression plus élevée des facteurs de coûts non démographiques (scénario de la pression des coûts) dans la santé hors soins de longue durée entraînent une hausse des dépenses considérablement plus forte que dans le scénario de référence. Celle-ci est plus élevée d'environ 61 % ou 0,5 % du PIB dans les deux scénarios.

Graphique 15: dépenses de l'AOS selon divers scénarios (en % du PIB)



Un effet légèrement plus faible sur l'évolution des dépenses est obtenu si une hypothèse plus pessimiste sur l'évolution de l'état de santé et du besoin de soins de la population est vérifiée (scénario Pure Ageing 0,3 % du PIB). Inversement, une évolution de l'état de santé et du besoin de soins encore plus favorable que dans le scénario de référence grâce à l'augmentation de l'espérance de

vie (scénario Healthy Ageing) entraîne une nette réduction des coûts. Les dépenses augmentent moins rapidement que dans le scénario de référence, d'environ un tiers soit 0,3 % du PIB. Une migration plus élevée (scénario migration) a également pour effet de faire baisser légèrement les coûts. La hausse des dépenses est inférieure de 0,1 % du PIB par rapport au scénario de référence.

6 Comparaison avec les perspectives à long terme de 2012

Une comparaison avec les dernières perspectives à long terme de 2012 n'est possible que dans une certaine mesure, car une autre période de projection nettement plus longue avait été choisie à l'époque, à savoir entre 2009 et 2060. En outre, l'estimation de l'époque quant à la croissance économique future (1,1 % contre 1,5 % réel par an) s'est révélée nettement plus pessimiste en raison de l'hypothèse de gains de productivité inférieurs et d'une immigration nette inférieure par rapport aux perspectives actuelles à long terme.

Toutefois, le tableau de l'évolution des dépenses corrélées à la démographie est similaire. Comme pour les dernières perspectives à long terme de 2012, la plus forte pression des dépenses provient encore de l'AVS et des soins de longue durée, suivis du domaine de la santé et de la formation. Cependant, les recettes des budgets publics, notamment de la Confédération et des assurances sociales, évoluent plus favorablement en raison de la réforme Prévoyance vieillesse 2020 et de la croissance économique en moyenne plus élevée. De surcroît, l'horizon

temporel des perspectives à long terme a été réduit de 20 ans. Par conséquent, le fiscal gap dans les perspectives actuelles à long terme est inférieur de 0,9 % du PIB au calcul des dernières perspectives à long terme (0,9 contre 1,8). Cette évolution s'explique par la nette amélioration de la situation budgétaire pour la Confédération et les assurances sociales, qui est attribuable à la réforme Prévoyance vieillesse 2020 et à une évolution très favorable de l'AI. Cependant, les budgets des cantons et des communes sont encore plus sous pression que dans les perspectives à long terme de 2012, surtout en raison de l'augmentation ininterrompue des coûts dans le secteur de la santé. Sans les mesures prévues au niveau des recettes de la réforme Prévoyance vieillesse 2020, le fiscal gap augmenterait considérablement à 1,6 % du PIB. Ainsi, le fiscal gap dans les perspectives actuelles à long terme ne serait plus inférieur que de 0,2 % du PIB par rapport aux indications des perspectives à long terme de 2012, dans lesquelles aucune réforme de l'AVS n'a été prise en compte.

7 Comparaison sur le plan international

Tous les pays industrialisés sont concernés par le changement démographique et présentent une population vieillissante, quoique dans des proportions différentes. Des rapports sont régulièrement établis par la Commission européenne et différents pays et visent à quantifier les effets du changement démographique sur les budgets futurs des Etats³². A cet égard, le rapport sur le vieillissement (Ageing Report) de la Commission européenne est particulièrement intéressant, car il compare l'évolution des dépenses corrélées à l'évolution démographique. La dernière édition de l'Ageing Report examine les effets de l'évolution démographique sur les budgets publics des 28 Etats membres de l'UE de 2013 à 2060³³.

En général, l'évolution démographique prévisible de l'UE est comparable à celle de la Suisse, car toutes deux présentent une structure de la population fortement vieillissante. Pour l'année de départ

2013, le rapport entre les plus de 65 ans et la population en âge de travailler s'élève à 30 % pour la moyenne de l'UE et à 28,5 % en Suisse. En 2045, on prévoit un rapport de dépendance des personnes âgées de 53 % pour la moyenne de l'UE et de 48 % en Suisse conformément à des scénarios démographiques. Il existe cependant des différences quant aux évolutions supposées de la population dans les différents pays de l'UE. Pour la moitié des pays de l'UE (y compris l'Allemagne), la population devrait être plus faible en 2060 qu'en 2013, tandis qu'une augmentation de la population est prévue dans les autres pays.

La croissance potentielle de l'UE dans son ensemble devrait être relativement stable à long terme et est tout à fait comparable avec l'évolution supposée des présentes projections. Les estimations pour l'UE indiquent une croissance économique de 1,4 % en moyenne

32 Parmi les rapports connus sur la durabilité des finances publiques, citons le «Fiscal Sustainability Report» de la Commission européenne (Commission européenne, 2016), le «Long-Term Budget Outlook» du Congrès des Etats-Unis (Congressional Budget Office, 2015), le «Fiscal sustainability report» du ministère britannique des Finances (Office for Budget Responsibility, 2015) et le «Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen» du ministère allemand des Finances (Bundesministerium der Finanzen, 2016). Les rapports sont publiés régulièrement.

33 Voir Commission européenne (2015).

pour la période de projection allant jusqu'en 2045. Pour la Suisse, on prévoit un taux moyen de 1,5 % par an.

Selon la Commission européenne, la part corrélée à la démographie des dépenses publiques dans le PIB de l'UE augmente de 1,4 % du PIB entre 2013 et 2045 (ces dépenses comprennent les domaines de la prévoyance vieillesse, de la santé, des soins de longue durée, de la formation, de l'assurance-chômage). Il existe cependant des différences entre les Etats membres. Pour la zone euro, une hausse de la part des dépenses de 2,8 % du PIB est estimée. Avec une augmentation des dépenses de 3,5 % du PIB, la Suisse atteint un taux supérieur à la moyenne de l'UE.

Pour l'UE considérée dans son ensemble, la hausse des dépenses est principalement alimentée par les facteurs santé et soins de longue durée, qui augmentent à eux deux de 1,7 % du PIB. Cette augmentation des dépenses est quelque peu comparable à celle de la Suisse, qui s'élève à 1,6 % du PIB³⁴. En ce qui

concerne les dépenses de prévoyance vieillesse, une forte variation existe entre les Etats membres de l'UE.

Cette variation s'explique par les différentes structures des systèmes de prévoyance vieillesse et par les différents niveaux de prestations visés des systèmes de prévoyance. La hausse des dépenses en Suisse est supérieure à la moyenne de l'UE et est imputable à la hausse des dépenses de l'AVS. Tandis qu'en Suisse, l'âge légal de départ à la retraite de 65 ans n'est toujours pas remis en question, de nombreux pays de l'UE ont fixé l'âge légal de départ à la retraite à 67 ans sur le long terme (Allemagne, France, Pays-Bas, Espagne). Certains pays, comme l'Italie et le Danemark (depuis 2006), associent l'âge légal de départ à la retraite à l'espérance de vie. Selon les projections, il en résultera un âge légal de départ à la retraite de 69 ans en 2050³⁵.

Dans la moyenne de l'UE, les dépenses pour la formation et l'assurance-chômage évoluent de manière légèrement négative. Le fait que les dépenses de formation diminuent par rapport au PIB

34 Contrairement à d'autres pays européens, l'assurance obligatoire des soins (AOS) en Suisse est proposée par des assureurs privés et ne relève donc pas du secteur public.

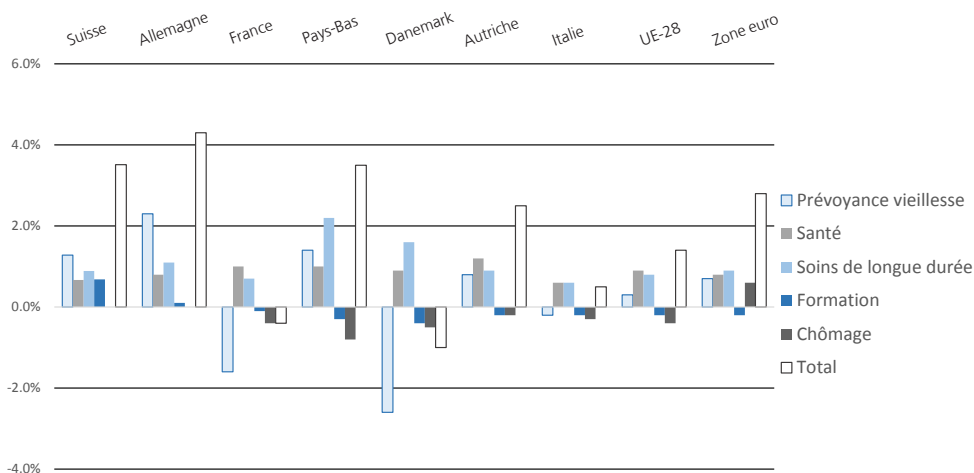
35 Voir Commission européenne et OCDE (2014).

s'explique par le recul de la part des moins de 25 ans par rapport à la population totale. La baisse des dépenses liées au chômage provient de l'hypothèse d'une diminution du taux de chômage à moyen ou à long terme. L'année de départ pour la zone de l'UE serait caractérisée par des taux de chômage historiquement très élevés suite à la crise financière et à la crise de la dette. Dans l'Ageing Report de l'UE, le vieillissement de la population influe également sur le calcul du taux de

chômage³⁶. Pour la Suisse, les indemnités sont adaptées en fonction du PIB. L'estimation du taux de chômage se fonde sur le chômage structurel (3,2 %).

Le graphique ci-après représente la hausse des dépenses dans les domaines de la prévoyance vieillesse, de la santé, des soins de longue durée, de la formation et de l'assurance-chômage jusqu'en 2045 en pourcentage du PIB pour la Suisse et certains Etats membres de l'UE.

Grafik 16: Graphique 16: variation des dépenses corrélées à l'évolution démographique en Suisse et dans certains pays de l'UE, 2013–2045 (en % du PIB)



36 A cet égard, le taux de chômage par tranche d'âge reste constant au cours de la période, mais il est ajusté par rapport à la composition des tranches d'âge sur la base des variations démographiques.

Bibliographie

Administration fédérale des finances (2008), Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, Berne.

Administration fédérale des finances (2015), Statistique financière 2013 de la Suisse, rapport annuel, Neuchâtel.

Colombier, C. (2005), Die Staatsquote – ein schwierig zu interpretierender Indikator, Notiz EFV Nr. 4, Administration fédérale des finances, Berne.

Colombier, C. (2012), Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2060, Working Paper Eidgenössischen Finanzverwaltung Nr. 19, Berne.

Colombier, C. (2013), Is population ageing really dwarfed by advances in medical technology as a driver of healthcare expenditure? Evidence from the Swiss Case, document de conférence, présenté au congrès de l'Institut international de finances publiques à Lugano, août 2014.

Colombier, C. (2014), Überlegungen zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Schweiz, Notiz EFV Nr. 5, Administration fédérale des finances, Berne.

Commission européenne (2015), The 2015 Ageing Report, European Economy, 03/2015.

Commission européenne (2016), Fiscal Sustainability Report 2015, European Economy, Institutional Paper 018.

Commission européenne et OCDE (2014), Towards an integrated agenda to deliver effective higher retirement ages: an issues note from the pension perspective, auteurs: D'Addio, A.C., Von Nordheim, F.

Congressional Budget Office (2015), The 2015 Long-Term Budget Outlook, juin 2015, Congrès des Etats-Unis.

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (2007), Rapport sur le climat. Rapport du DETEC sur la future politique climatique de la Suisse, Berne.

Département fédéral des finances (2012), Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse 2012, Berne.

Fonds monétaire international (2005), Switzerland: 2005 Article IV Consultation-Staff Report – Selected issues, 05/190.

Infras et Ecologic (2009), «Klimawandel: Welche Belastungen entstehen für die Tragfähigkeit der Öffentlichen Finanzen?», Berlin.

La Vie économique – Revue de politique économique (2016), La productivité du travail en Suisse, n° 1-2/2016, Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco).

Ministère fédéral des Finances (2016), Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.

OcCC (2007), «Les changements climatiques et la Suisse en 2050 – Impacts attendus sur l'environnement, la société et l'économie», Berne.

Office fédéral de la statistique (2015), Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2015–2045, Neuchâtel, juin 2015.

Office fédéral des assurances sociales (2014), Perspectives financières de l'AVS: bases et hypothèses, feuille d'information du 21 mai 2014.

Office for Budget Responsibility (2015), Fiscal sustainability report, juin 2015, Royaume-Uni.

Annexe

1 Calcul du fiscal gap

Le fiscal gap f pour un objectif λ , à un horizon de projection T et un début de consolidation après p années est obtenu par la formule suivante:

$$f_{\lambda,T} = \frac{B_p - \frac{\lambda}{\phi_{T-p}} B_0 - \sum_{j=1}^{T-p} \left(\frac{B_j}{\phi_j} \right)}{\sum_{j=1}^{T-p} \left(\frac{Y_j}{\phi_j} \right)}$$

B_0 est ici la dette initiale nominale en 2013, B_p la dette nominale au moment du début prévu de la consolidation, par exemple l'année 2020 avec $p=7$, et Y_j le PIB nominal annuel. L'horizon de projection est $T = 32$ ans (2013-2045). Le fiscal gap est toujours exprimé en % 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. Si la dette nominale doit rester inchangée, $\lambda = 1$. Les calculs servant à déterminer le fiscal gap prennent en compte le taux d'intérêt annuel (i , coût de l'endettement), via le facteur d'actualisation $\phi_j (=1+i)$, et les projections budgétaires, via l'excédent primaire annuel PB_j .

2 Tableaux

Tableau A1: dépenses par niveau institutionnel (en % du PIB)

	2013		2030			2045			
	Quote-p.	Quote-p.	Analyses de sensibilité (Variation)			Quote-p.	Analyses de sensibilité (Variation)		
			Productivité -0.3 +0.3		Migration A-06-2015	(en % BIP)	Productivité -0.3 +0.3		Migration A-06-2015
Confédération	10.1	11.1	+0.1	-0.1	-0.1	11.2	+0.1	-0.1	-0.2
Assurances sociales	9.1	9.7	+0.1	-0.2	-0.3	10.4	+0.3	-0.3	-0.6
Cantons	12.8	14.0	-0.1	+0.1	-0.1	15.1	-0.04	+0.08	-0.2
Communes	7.1	7.7	-0.0	+0.0	-0.0	8.0	-0.02	+0.02	-0.0
Total	31.7	33.9	+0.1	-0.1	-0.4	36.0	+0.3	-0.3	-0.9

Tableau A2: dépenses de santé par domaine et agent financeur, scénario de référence

Niveau	2013	2030			2045		
	en % PIB	en % PIB	Variation		en % PIB	Variation	
			en % PIB	en %		en % PIB	en %
Santé, total	10.8	12.2	+1.4	+13	14.0	+3.2	+29
Santé hors soins de longue durée	8.6	9.3	+0.7	+8	9.9	+1.3	+16
Soins de longue durée (à p. de 65 ans)	1.6	2.3	+0.7	+46	3.4	+1.8	+114
Etat (y c. ass. sociales)	3.5	4.1	+0.6	+18	5.0	+1.5	+42
Confédération	0.4	0.5	+0.1	+21	0.5	+0.1	+35
Cantons	2.4	2.9	+0.5	+22	3.5	+1.1	+47
Communes	0.3	0.4	+0.1	+28	0.5	+0.2	+70
AV/AI	0.4	0.3	-0.0	-6	0.4	+0.0	+6
Santé hors soins de longue durée	2.4	2.8	+0.4	+16	3.0	+0.7	+28
Confédération	0.4	0.5	+0.1	+21	0.5	+0.1	+35
Cantons	1.9	2.1	+0.3	+15	2.4	+0.5	+27
Communes	0.1	0.1	+0.0	+3	0.1	+0.0	+7
Soins de longue durée (à p. de 65 ans)	0.8	1.2	+0.4	+46	1.7	+0.9	+114
Confédération	–	–	–	–	–	–	–
Cantons	0.5	0.8	+0.2	+47	1.1	+0.6	+116
Communes	0.2	0.3	+0.1	+45	0.4	+0.2	+112
API AVS	0.1	0.1	+0.0	+43	0.2	+0.1	+111
AOS	3.3	3.7	+0.4	+13	4.2	+0.9	+27
Santé hors soins de longue durée	2.9	3.2	+0.3	+10	3.5	+0.6	+21
Soins de longue durée (à p. de 65 ans)	0.3	0.4	+0.1	+45	0.6	+0.3	+113
Autres dépenses*	4.0	4.3	+0.3	+7	4.8	+0.8	+19

* Les autres dépenses comprennent les dépenses des ménages privés, de l'AOS, des assurances complémentaires et des fondations privées.

