

Les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse

Au cours des prochaines décennies, le vieillissement de notre société engendrera un surcroît considérable de charges pour les finances publiques. L'Administration fédérale des finances (AFF) présente, dans un rapport complet, les conséquences de l'évolution démographique prévue jusqu'en 2050 sur les finances de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales, si les conditions-cadres demeurent inchangées. Le monde politique doit savoir que plus les mesures seront prises rapidement, moins les corrections nécessaires seront importantes et plus les charges pourront être réparties de manière équitable entre les générations.



Le vieillissement grandissant de la population suisse entraîne une croissance des dépenses étatiques en faveur des assurances vieillesse et invalidité ainsi que de la santé: celles-ci augmentent de 5 points de PIB jusqu'en 2050. Les besoins supplémentaires les plus importants résident dans le domaine vieillesse et invalidité. Photo: Keystone

Le défi démographique

Au cours des vingt prochaines années, la structure de la population suisse est appelée à se modifier en profondeur. Les personnes nées entre 1946 et 1964, soit la génération du «baby-boom», prendront leur retraite. Parallèlement, on peut supposer que les taux de natalité resteront faibles et que l'espérance de vie continuera de s'allonger, ce qui modifiera profondément la pyramide des âges. Suivant le scénario de base moyen de l'Office fédéral de la statistique (OFS), le nombre des personnes âgées de plus de 80 ans sera pratiquement multiplié par quatre de 1991 à 2050,



Werner Weber
Membre du Groupe
des économistes,
Administration fédérale
des finances AFF, Berne

tandis que celui des personnes ayant entre 65 et 80 ans passera du simple au double. De son côté, le nombre des personnes exerçant une activité lucrative tendra à baisser, au point qu'en 2050 on comptera deux personnes actives pour une de plus de 65 ans. Aujourd'hui, ce rapport est de 4 contre 1. Pour la société en général et les finances publiques en particulier, cette évolution représente un défi de taille.

Le rapport sur *Les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse* indique dans quelles proportions les finances de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales (principalement AVS et AI) devront faire face à des charges supplémentaires découlant de ce vieillissement. La date de 2050 a été choisie du fait que la plupart des répercussions liées au vieillissement se seront manifestées d'ici là. Ce calendrier coïncide avec celui qu'utilise l'OFS pour élaborer ses scénarios démographiques. Par ailleurs, le rapport expose les mesures requises pour que des projets de réformes puissent être examinés et mis en œuvre à temps. De ce point de vue, il s'adresse autant aux responsables politiques qu'à un large public.

Graphique 1

Évolution de la structure de la population, 1991–2050

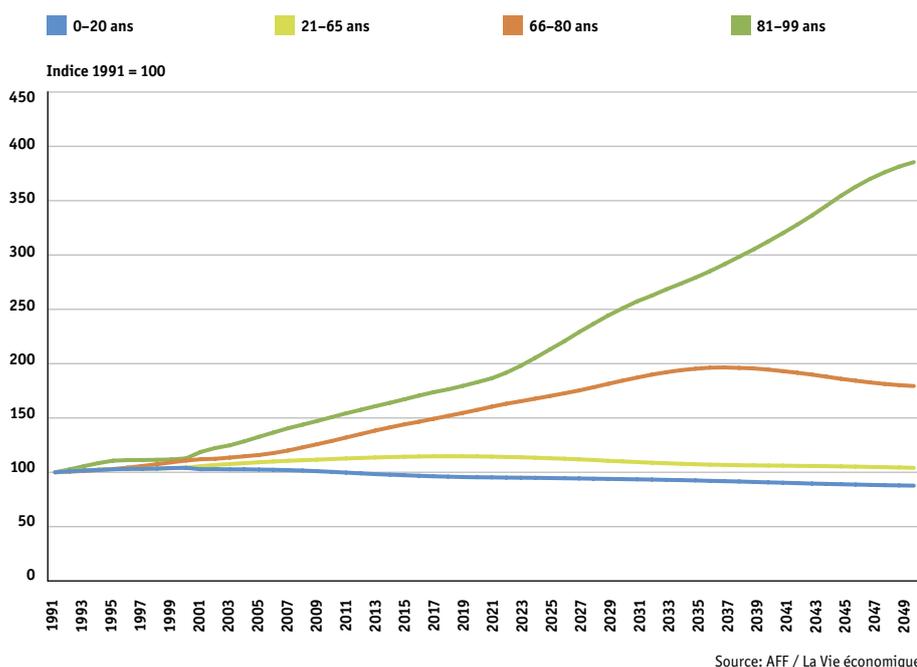


Tableau 1

Dépenses liées à l'évolution démographique

| | 2005 | 2050 | Évolution 2005–2050 |
|-------------------------|-------------|-------------|------------------------|
| | (en % PIB) | (en % PIB) | (en PP du % PIB) |
| Assurance-vieillesse/AI | 10.3 | 13.1 | 2.8 |
| Santé | 4.4 | 5.8 | 1.4 |
| Soins de longue durée | 0.5 | 1.4 | 0.8 |
| Total | 15.2 | 20.2 | 5.0 |

Remarque: les différences dans les totaux sont dues aux valeurs arrondies.

Source: AFF / La Vie économique

Encadré 1

Le premier rapport sur les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse

L'UE, le FMI et l'OCDE ainsi que des pays comme la Grande-Bretagne ou l'Allemagne analysent régulièrement leurs finances en les plaçant dans une optique à long terme. En Suisse, une étude de ce genre manquait jusqu'à ce jour. Le présent rapport sur les perspectives à long terme des finances publiques comble cette lacune^a. Il sert de base pour établir les scénarios prévisionnels à long terme que le Conseil fédéral doit présenter pour certains domaines tous les quatre ans minimum, conformément à l'ordonnance sur les finances de la Confédération. En février 2008, le Conseil fédéral a présenté pour la première fois des scénarios prévisionnels concernant la santé^b.

a Voir www.efd.admin.ch, rubriques «Faits et chiffres», «Rapports», «Les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse».

b Voir www.efd.admin.ch, rubriques «Thèmes», «Finances fédérales», «Plan financier».

Projections concernant les dépenses et les recettes

Des projections détaillées des dépenses ont été établies pour les domaines les plus touchés par l'évolution démographique, à savoir les assurances vieillesse et invalidité ainsi que le secteur de la santé, sur la base d'hypothèses définies concernant l'évolution démographique et économique¹. En ce qui concerne les recettes et la plupart des autres dépenses, on part du principe qu'elles évolueront au même rythme que le produit intérieur brut (PIB) en termes nominaux. La méthode employée se fonde sur celles qui sont les plus couramment appliquées au niveau international, par exemple par la Commission européenne et le Fonds monétaire international (FMI). Il faut souligner que le rapport établit non pas des pronostics, mais des propositions hypothétiques (du type «si A, alors B»). Si les conditions-cadres légales restent inchangées et que les hypothèses rete-

nues se vérifient, des charges financières supplémentaires apparaîtront. Celles-ci sont exprimées en pourcentage du PIB, ce qui correspond à la valeur ajoutée macroéconomique nécessaire pour que les prestations définies par voie légale puissent être fournies. Les projections se fondent sur l'idée que le cadre légal actuel, concernant par exemple l'âge de la retraite et l'indice mixte, restera inchangé jusqu'en 2050.

Le principal résultat des projections concerne le fait que les dépenses de l'État dans les domaines concernés pourraient croître de 5 points de % du PIB d'ici 2050. La hausse la plus forte (2,8 points de %) touchera le domaine des assurances vieillesse/AI (voir *tableau 1*). Il faut noter que le deuxième pilier, qui ne relève pas du secteur public, n'est pas pris en considération².

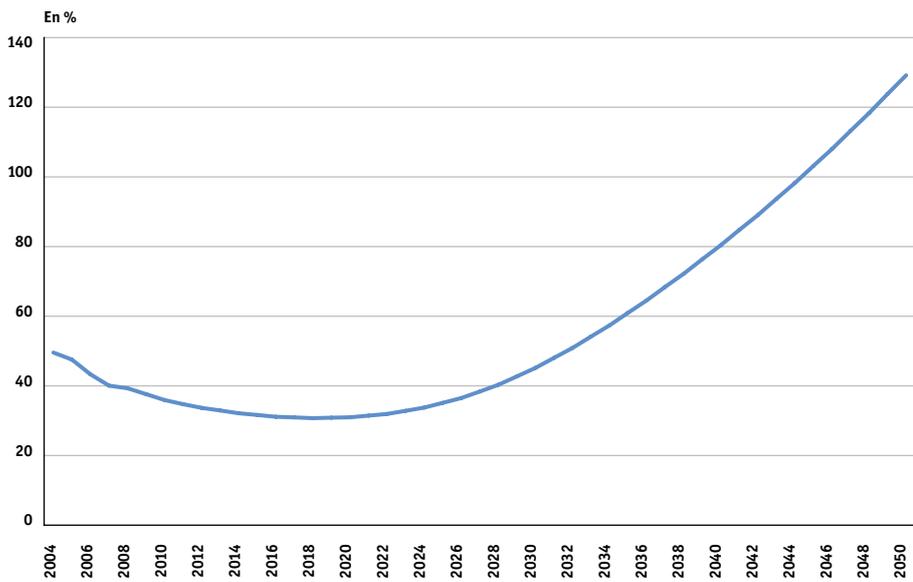
Les soins de longue durée font l'objet de projections distinctes, conformément à la pratique internationale, car ils sont davantage influencés par le vieillissement que les autres dépenses du secteur public en matière de santé. D'ici 2050, la partie du PIB consacrée aux dépenses publiques vouées aux soins de longue durée pourrait ainsi tripler. En ce qui concerne les dépenses de santé autres que les soins de longue durée, en particulier les frais hospitaliers et la réduction individuelle des primes de l'assurance-maladie, d'autres facteurs de coûts, outre l'évolution démographique, ont été pris en compte. La progression des dépenses consacrées à la santé n'est donc qu'en partie liée à l'évolution démographique: d'autres facteurs de coûts ont également une influence importante, tels que l'état de santé de la population, les progrès de la médecine ainsi que le rapport entre la productivité du travail et l'évolution des salaires³.

Les projections concernant les dépenses publiques dans le domaine de la santé s'appuient sur les travaux réalisés par la Commission européenne. Le scénario de référence établi par celle-ci postule que la moitié des années gagnées d'ici 2050 en termes d'espérance de vie pourront se passer en bonne santé. Par ailleurs, l'augmentation du revenu national influence d'une manière disproportionnée l'accroissement des dépenses de santé, au-delà des effets de l'offre et de la demande. Les hypothèses sur lesquelles se fondent les projections concernant les dépenses de santé présentées dans le rapport de l'AFF s'appuient sur le scénario de référence de la Commission européenne. C'est la raison pour laquelle les résultats obtenus sont comparables.

Certaines études considèrent que les dépenses en matière de formation sont, elles aussi, influencées par l'évolution démogra-

Graphique 2

Endettement de l'État (y compris les assurances sociales) en % du produit intérieur brut, 2004–2050



Source: AFF / La Vie économique

Croissance de la dette

Les charges supplémentaires liées à l'évolution démographique engendrent un accroissement de la dette des collectivités publiques, qui pourrait passer d'environ 50% du PIB actuel à quelque 130% en 2050. Le *graphique 2* exprime la progression du taux d'endettement. À partir de 2025, le vieillissement de la population aura des répercussions de plus en plus importantes sur les finances publiques. Au cas où aucune mesure de correction n'est prise, l'endettement progressera massivement.

Si l'on établit une distinction entre les différents niveaux des collectivités publiques, on constate une forte hausse du taux d'endettement pour la Confédération et les assurances sociales. La progression est plus faible pour les cantons et les communes considérés dans leur globalité (voir *graphique 3*). Cette hypothèse sous-entend que la quote-part des recettes reste inchangée sur toute la période considérée.

Corrections et défaut de financement

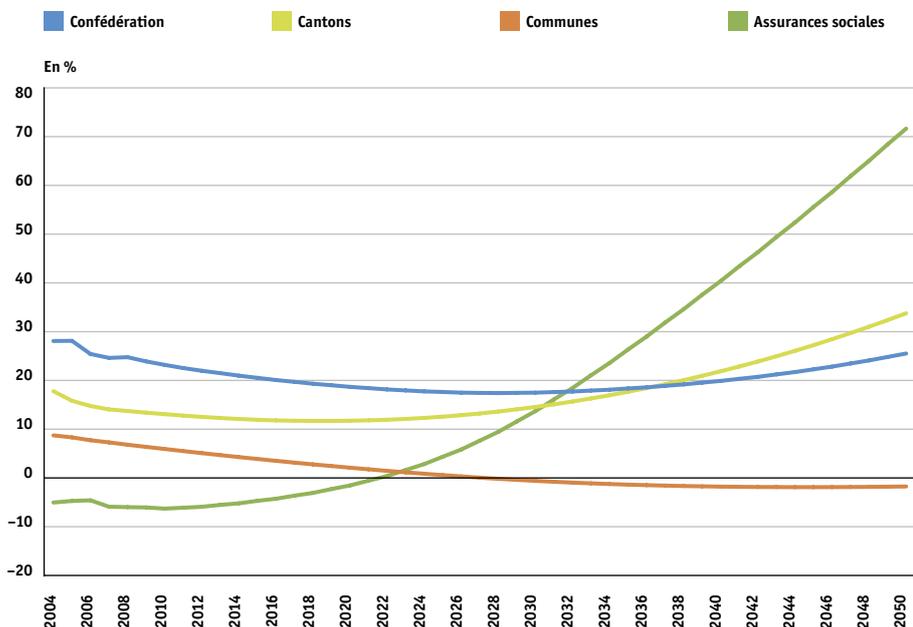
La politique budgétaire est considérée comme durable si, à la fin de la période considérée (2003–2050), le taux d'endettement n'a pas augmenté. Le défaut de financement indique dans quelles proportions il conviendrait d'améliorer en permanence le solde budgétaire consolidé de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales pour aboutir à une politique budgétaire durable.

Si, par exemple, le défaut de financement se calcule sur la base de la dette nominale enregistrée en 2003, le compte consolidé devrait être en permanence amélioré à hauteur de 2% du PIB à partir de 2010. Actuellement, cela correspondrait à quelque 10 milliards de francs. La stabilisation du taux d'endettement constitue, en revanche, un critère moins strict, davantage utilisé au niveau international. Si, en 2050, le taux d'endettement n'était pas plus élevé qu'en 2003, la correction nécessaire se réduirait à 1,4% du PIB, ce qui représente tout de même 7 milliards de francs.

Plus les mesures correctrices requises tarderont à être mises en œuvre, plus le défaut de financement sera important. Le *tableau 2* illustre sa progression en fonction du délai de mise en œuvre des mesures de correction. Ces dernières seront, ainsi, deux fois plus importantes si elles ne sont prises qu'en 2020 au lieu de 2010. Plus les mesures de correction seront tardives, plus elles auront d'ampleur.

Graphique 3

Évolution du taux d'endettement par collectivité publique, 2004–2050



Source: AFF / La Vie économique

- 1 L'hypothèse concernant l'évolution démographique repose sur le scénario moyen de l'Office fédéral de la statistique. Celle concernant l'évolution économique se fonde sur une augmentation de la productivité du travail de 1% par année, un taux d'intérêt réel de 2% et un renchérissement de 1,5%.
- 2 Le rapport de l'Administration fédérale des finances se penche également sur les institutions de prévoyance de droit public, qui présentent, dans leur ensemble, un découvert considérable (14,7 milliards à fin 2006). Celui-ci n'est toutefois pas pris en compte dans les chiffres.
- 3 Voir à ce sujet le rapport concernant le plan financier 2009-2011 de la législature et, pour plus de détails, le document de travail («working paper») n°10 du Groupe des économistes de l'AFF.

phique. Ainsi, la diminution du nombre d'élèves crée un potentiel d'économies. Toutefois, comme la possibilité de les réaliser reste très incertaine et qu'elles ne sont peut-être guère souhaitables d'un point de vue économique, les projections en matière de dépenses ont été fondées sur l'hypothèse que celles touchant à la formation, tout comme les autres, évolueront parallèlement au PIB.

Tableau 2

Le défaut de financement

| Objectif | | Début des corrections budgétaires | | |
|---------------------|--------------------|-----------------------------------|------|------|
| | | 2010 | 2020 | 2030 |
| même niveau en 2050 | dette nominale | 2.0% | 2.9% | 4.7% |
| qu'en 2003 pour ... | taux d'endettement | 1.4% | 2.0% | 3.3% |

Source: AFF / La Vie économique

Les résultats changent avec les paramètres macroéconomiques

Les prévisions portant sur plusieurs décennies présentent un degré élevé d'incertitude. C'est pourquoi la variation des résultats en cas de changement des principaux paramètres macroéconomiques a fait l'objet d'une analyse. Ainsi, le défaut de financement réagit fortement à toute *variation concernant la croissance de la productivité du travail*. Si, par exemple, celle-ci atteint 1,5% au lieu de 1% par an, une stabilisation de la quote-part d'endettement ne présente plus qu'un défaut de financement de 0,9% du PIB au lieu de 1,4%. En revanche, les mesures de correction sollicitent 2,0% du PIB si la croissance de la productivité diminue à 0,5% par an.

Le défaut de financement réagit moins fortement aux variations concernant le *taux d'intérêt*, qui entraîne deux réactions opposées:

- une hausse du taux d'intérêt provoque une augmentation du service de la dette et donc des dépenses au titre des intérêts passifs;
- une baisse du taux d'intérêt engendre une diminution de la valeur escomptée des futurs déficits, car ceux-ci sont calculés à l'aide d'un facteur d'escompte plus élevé.

Au final, les effets sur le défaut de financement des différentes hypothèses concernant le taux d'intérêt n'ont guère d'influence sur les chiffres présentés dans les projections, car il se trouve que les deux réactions se neutralisent plus ou moins mutuellement.

Comparaison internationale

L'évolution démographique de la Suisse est comparable à celle de l'UE, malgré des différences au niveau des taux de natalité. Tout comme en Suisse, la croissance économique au sein de l'UE faiblira au cours des prochaines décennies, car le nombre de personnes exerçant une activité lucrative diminuera fortement. L'augmentation de 5 points de % du PIB pour les dépenses liées à l'évolution démographique est comparable à celle d'autres pays européens. Ainsi, les charges supplémentaires des quinze premiers États

membres de l'UE devraient atteindre 4,6 points de % du PIB⁴.

Conclusion

D'ici 2050, les collectivités publiques devront supporter des charges supplémentaires liées à l'évolution démographique. Cette conclusion est valable quelle que soit l'hypothèse retenue concernant l'évolution de l'ensemble de l'économie.

Le principal enseignement à retenir est que les problèmes liés au vieillissement graduel de notre société pourront être maîtrisés, à condition d'introduire et de mettre en œuvre rapidement un certain nombre de réformes. Ce n'est qu'à ce prix que nous pourrions assurer la pérennité des assurances sociales et éviter de charger à l'excès les générations futures. Si au contraire nous choisissons d'attendre, d'autres mesures, beaucoup plus draconiennes, seront nécessaires pour ne pas tomber dans une spirale d'endettement. Un tel atterroissement saperait les bases de l'État social et mettrait à mal la solidarité intergénérationnelle.

Selon les projections du rapport, les dépenses publiques exprimées par rapport au PIB dans les trois domaines les plus durement touchés par le phénomène du vieillissement – assurances vieillesse/AI, santé et soins de longue durée – sont appelées à augmenter de 5 points de % d'ici 2050. Si l'accroissement le plus marqué est attendu dans le domaine des assurances vieillesse et invalidité, les secteurs de la santé et les soins de longue durée connaîtront eux aussi une forte augmentation de leurs coûts. La démographie n'est toutefois pas le seul paramètre pris en compte dans nos projections sur l'évolution future des coûts de la santé: l'état de santé de la population, les progrès médicaux ainsi que le rapport entre la productivité du travail et l'évolution des salaires jouent eux aussi un rôle déterminant. Il est toutefois difficile de prévoir aujourd'hui comment ces différents facteurs influenceront sur les coûts. Les projections dans le domaine de la santé souffrent donc d'un degré élevé d'incertitude.

Ces prochaines décennies, il faudra aussi tenir compte de risques qui ne sont pas traités dans le présent rapport, tels que les conséquences des changements climatiques ou d'une raréfaction des ressources naturelles. Ils pourraient avoir d'importantes répercussions sur l'économie, la société et les finances publiques. C'est pourquoi il convient de souligner le fait que les finances publiques sont exposées à d'autres risques, qui sont difficilement quantifiables et qui pourraient engendrer de nouvelles charges.

4 Commission européenne, *The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU-25 Member States on Pensions, Healthcare, Long-term Care, Education and Unemployment Transfer (2004–2050)*, Bruxelles, 2006.