Novembre 2021 | www.efv.admin.ch

Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2021

Crise du coronavirus, évolution démographique et changement climatique

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 M. Baur, Th. Brändle, P.A. Bruchez, C. Colombier, L. Hohl,
Administration fédérale des finances AFF, Berne, 2021

Table des matières

AVANT-PROPOS 4

RÉSUMÉ 6

1 INTRODUCTION 12

2 ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE ET ÉCONOMIQUE: HYPOTHÈSES ET MÉTHODE 15
- 2.1 Démographie 15
- 2.2 Évolution économique: scénario optimiste et scénario pessimiste 18
- 2.3 Indicateurs de la politique budgétaire 23
- 2.4 Projection des dépenses et des recettes 26

3 RESULTATS 33
- 3.1 Quote-part de l'État 33
- 3.2 Dépenses sensibles à l'évolution démographique 36
- 3.3 Taux d'endettement et fiscal gap 41
- 3.4 Revenu disponible 46
- 3.5 Comparaison avec les résultats des perspectives à long terme établies dans le plan financier 2021–2023 de la législature 48

4 IMPACT DU CHANGEMENT CLIMATIQUE SUR LES FINANCES PUBLIQUES 50
- 4.1 Introduction 50
- 4.2 Impact budgétaire 52
- 4.3 Remarques finales 61

5 CONCLUSION 63

BIBLIOGRAPHIE 65

ANNEXE 68
- 1. Calcul du fiscal gap 68
- 2. Annexes - graphiques 69

Avant-propos

La crise déclenchée par le coronavirus nous a lancé d'énormes défis. Grâce à sa bonne santé financière, l'État a pu adopter très tôt des mesures d'envergure destinées à en atténuer l'impact économique. La marge de manœuvre budgétaire dont il disposait découlait tant de l'évolution économique favorable que du respect du frein à l'endettement avant la crise. À elle seule, la Confédération a approuvé à ce jour près de 40 milliards de francs pour les dépenses liées au coronavirus, au profit du système de santé, des ménages privés et des entreprises, et de bien d'autres domaines encore. Soit plus de la moitié d'un budget annuel. Sans les mesures prises, les conséquences économiques de la crise auraient été bien plus sévères.

La pandémie a montré à quelle vitesse la dette publique peut s'accroître, et donc combien il est important d'affronter une crise avec un faible taux d'endettement. Aussi avons-nous le devoir d'anticiper l'avenir à temps pour relever les défis à long terme. Le budget et le plan financier ne couvrent qu'un horizon limité. Les présentes perspectives à long terme sont dès lors importantes et nous aideront à gérer de manière durable les finances publiques ainsi qu'à entreprendre rapidement les réformes nécessaires.

Si l'économie et la démographie évoluent conformément aux prévisions, les perspectives à long terme montrent que le vieillissement de la population pèsera sur les finances publiques durant les trente prochaines années. La pression démographique culminera au milieu des années 2030, quand les générations nombreuses du baby-boom auront pris leur retraite. La prévoyance vieillesse et la santé, surtout, sont concernées. Les assurances sociales et les cantons, en particulier, subiront un surcroît de charges. A contrario, les dépenses publiques considérables liées à la crise du coronavirus n'auront qu'une influence relativement faible à long terme sur l'évolution des finances publiques. L'important, à cet égard, est que la dette due à la crise du coronavirus puisse être amortie à moyen terme.

Les perspectives à long terme reposent sur de nombreuses hypothèses concernant l'évolution économique et l'évolution démographique et sont donc entachées d'incertitude. Il ne s'agit pas de prévisions. Elles montrent comment, sur la base des hypothèses admises, les finances publiques de l'ensemble du pays évolueront d'ici à 2050, en l'absence de mesures de consolidation.

Il ressort de ces perspectives à long terme que de nouveaux efforts de réforme seront indispensables, dans

le secteur de la santé comme dans la prévoyance vieillesse. À côté du vieillissement, le changement climatique représente sans doute le principal défi auquel la Suisse sera confrontée à long terme. Le présent rapport aborde la question pour la première fois. Les impacts du changement climatique sont toutefois entachés d'incertitudes bien plus élevées que ceux du vieillissement. L'analyse qualitative montre qu'il faut s'attendre à ce que le changement climatique grève les finances publiques. Une politique budgétaire axée sur le long terme se doit de prendre en compte, dans ses processus décisionnels, l'impact du changement climatique et de déployer des instruments de politique économique aussi efficaces que possible pour atteindre les objectifs climatiques visés.

Le présent rapport montre clairement qu'un bas niveau d'endettement public est une condition importante pour permettre à l'État, d'une part, de réagir en cas de crise et, d'autre part, de maitriser les défis posés à long terme. D'où la nécessité de s'efforcer de maintenir des finances publiques équilibrées afin de renforcer la résilience de l'économie suisse.

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

Résumé

Contexte

Le budget et le plan financier de la Confédération ne prennent pas en considération les tendances à long terme. C'est pourquoi la Confédération a besoin d'un instrument qui lui procure cette vision à long terme. Les perspectives à long terme des finances publiques mettent en évidence l'effet des tendances démographiques – à savoir le vieillissement de la population – sur les finances des collectivités publiques. Le présent rapport s'intéresse également aux conséquences financières de la crise due au coronavirus et présente le besoin d'assainissement à long terme pour garantir l'équilibre durable des finances publiques. Il aborde par ailleurs pour la première fois, sous un angle qualitatif, les conséquences possibles du changement climatique qui constituent, à côté de la démographie, le principal défi à long terme pour les finances publiques.

Bases méthodologiques des perspectives à long terme

Les perspectives à long terme étant des projections concernant des évolutions futures, elles sont entourées d'incertitudes. Les résultats de ces projections doivent être interprétés comme des hypothèses: si la démographie et l'économie évoluent conformément aux prévisions, les budgets publics seront confrontés notamment à des charges supplémentaires découlant de la hausse des dépenses pour l'AVS et le domaine de la santé.

Les prévisions des perspectives à long terme reposent sur le statu quo juridique et sur le plan financier 2023-2025 de la Confédération. Elles tiennent également compte des scénarios en matière d'évolution de la population et de formation établis par l'Office fédéral de la statistique ainsi que des calculs concernant l'AVS/AI de l'Office fédéral des assurances sociales. L'Administration fédérale des finances (AFF) se charge de réaliser les projections concernant l'évolution des finances des différents niveaux institutionnels ainsi que des domaines de la santé et des soins de longue durée.

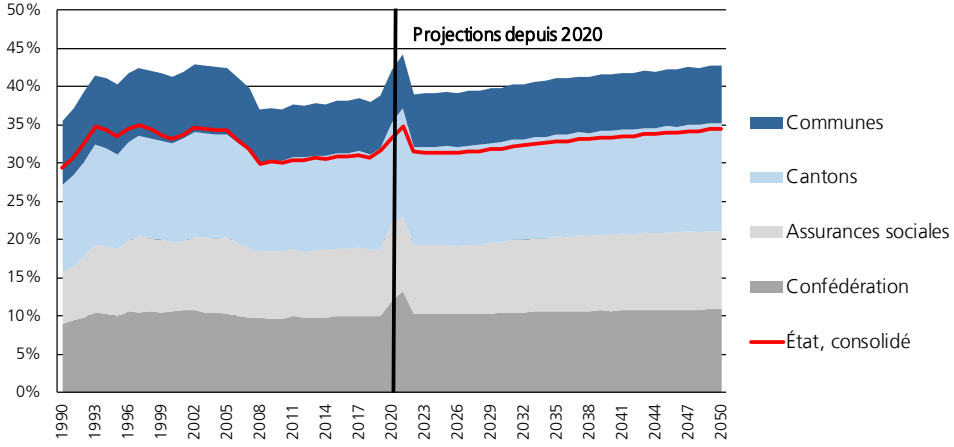
En raison de l'incertitude élevée qui entoure les conséquences à long terme guère prévisibles de la crise du coronavirus, deux scénarios différents sont retenus pour l'évolution économique jusqu'en 2025: un scénario optimiste, qui table sur un retour rapide à la situation d'avant la crise (année de base 2019), et un scénario pessimiste, qui prévoit une reprise économique hésitante, dont les répercussions s'étendent sur l'ensemble de la période de projection, soit jusqu'en 2050.

Évolution de la quote-part de l'État

En vertu des projections, la crise due au coronavirus engendre, en 2020 et 2021, une hausse temporaire des dépenses de 32 % à 35% du PIB. Selon les projections du scénario optimiste, la quote-part de l'État retrouvera ensuite pratiquement son niveau de 2019. Plus de 80 % des dépenses supplémentaires liées à la pandémie sont à la charge de la Confédération (réduction de l'horaire de travail, aide pour les cas de rigueur, tests de dépistage du coronavirus et vaccinations). Les dépenses restantes sont, pour l'essentiel, à la charge des cantons.

La quote-part de l'État augmentera toutefois à long terme sous l'effet de l'évolution démographique. Dans le scénario optimiste, elle passera, entre 2019 et 2050, de 32 à 35 % du PIB. Cette progression résulte presque exclusivement des dépenses liées à la démographie, qui comprennent les dépenses dans le domaine de la prévoyance vieillesse, de l'invalidité, de la santé, des soins de longue durée et de la formation (voir graphique Z1).

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



Source: AFF

Évolution de la quote-part des dépenses par niveau institutionnel

Les différentes dépenses liées à la démographie ont été ventilées entre les niveaux institutionnels responsables et montrent ainsi dans quelle mesure le vieillissement de la société affectera les collectivités publiques (voir tableau Z1).

Selon les projections, l'évolution démographique touche surtout la Confédération, les assurances sociales et les cantons. Les facteurs de coûts au niveau de la Confédération et des assurances sociales sont les dépenses pour l'AVS, qui sont sensibles au vieillissement. Comme les personnes de la génération du baby-boom à forte natalité auront atteint l'âge de la retraite d'ici le milieu des années 2030, l'augmentation des coûts sera particulièrement forte jusqu'en 2035, malgré la réforme AVS 21. Cette hausse avoisine, selon les projections, + 0,6 % du PIB pour la Confédération et + 0,4 % du PIB pour les assurances sociales. Dans le cas de la Confédération, les dépenses de transfert en faveur de l'AVS vont également augmenter sous l'effet de la réforme RFFA. Entre 2035 et 2050, les dépenses ne progresseront plus que légèrement, soit de + 0,1 % du PIB pour la Confédération et + 0,2 % pour les assurances sociales. Enfin, l'évolution favorable dans le domaine de l'AI freinera la progression des dépenses dans les assurances sociales.

Tableau Z1: dépenses sensibles à l'évolution démographique par niveau institutionnel

	2019	2035			2050		
Scénario	Année de base (en % du PIB)	Optimiste	Pessimiste (en % du PIB)	Différence	Optimiste	Pessimiste (en % du PIB)	Différence
Confédération	3.8	4.4	4.5	0.10	4.5	4.6	0.10
Assurances sociales	5.5	5.9	5.9	0.05	6.1	6.1	0.05
AVS	4.7	5.2	5.3	0.04	5.5	5.5	0.04
AI	0.8	0.6	0.6	0.01	0.5	0.5	0.00
Cantons	5.5	6.2	6.2	0.08	6.6	6.7	0.08
Communes	2.4	2.7	2.7	0.05	2.8	2.8	0.05
État (consolidé)	17.2	19.3	19.5	0.26	20.1	20.4	0.26

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

Les dépenses des cantons sensibles à la démographie proviennent des secteurs de la santé, des soins ainsi que de la formation. Jusqu'en 2035, la pression démographique se fera surtout sentir sur les dépenses de santé et de formation (+ 0,7 % du PIB). Après 2035, ce sont les secteurs de la santé et des soins de longue durée qui feront croître les dépenses (+ 0,4 %). Les communes sont moins touchées en comparaison. Leurs dépenses dans les secteurs de la formation et des soins passeront de 2,4 % aujourd'hui à 2,8 % du PIB d'ici à 2050. Il est vrai que, comme la croissance du nombre d'élèves et d'étudiants va fléchir, les dépenses de formation cesseront, à partir de 2035, de mettre sous pression les finances cantonales et communales.

Dans le scénario pessimiste, comme le niveau du PIB sera plus bas pour une pression démographique inchangée, il faut s'attendre à une progression un peu plus marquée des dépenses, de l'ordre de 0,3 % du PIB. Cette charge supplémentaire se répartit uniformément entre la Confédération, les cantons et les communes. Les dépenses des assurances sociales exprimées en points de PIB resteront toutefois pratiquement inchangées, sachant que l'évaluation plus pessimiste de la conjoncture durant les années 2021 à 2025 ne freinera pas seulement la croissance économique, mais aussi la hausse des dépenses liées à l'AVS/AI.

Évolution du taux d'endettement et du défaut de financement (fiscal gap)

Selon un critère internationalement utilisé, une politique budgétaire est jugée durable si elle parvient à stabiliser le taux d'endettement à son niveau actuel. L'augmentation des dépenses liées à la démographie implique de diminuer, à l'avenir, les droits aux prestations et/ou de les financer par des hausses d'impôts et/ou de cotisations aux assurances sociales. Dans le scénario optimiste, la dette publique rapportée au PIB passera, entre 2019 et 2050, de 25 % à 45 %, tandis qu'elle atteindra 51 % dans le scénario pessimiste.

Comme le taux d'endettement tend à s'accroître, les finances publiques ne sont pas durables et il en résulte un défaut de financement de l'activité étatique (fiscal gap). Cet indicateur montre dans quelle mesure des économies ou des hausses de cotisations ou d'impôts durables sont nécessaires dès 2025 afin de stabiliser le taux d'endettement jusqu'en 2050 au niveau de l'année de base 2019. Le fiscal gap représente 0,8 % du PIB dans le scénario optimiste et 1,1 % dans le scénario pessimiste. Un point de pourcentage du PIB correspondait en 2019 (année de base) à sept milliards de francs. Il convient, en outre, de noter que le fiscal gap augmente si le lancement des mesures de consoli-

dation budgétaires est reporté à une date postérieure à 2025. Plus la prise de mesures de consolidation est retardée, plus les besoins d'assainissement des budgets publics s'accroissent.

La durabilité financière est surtout menacée dans le cas de l'AVS, qui présente le fiscal gap le plus élevé, à hauteur de 0,5 % du PIB. La réforme AVS 21 lui permettra certes d'afficher des comptes équilibrés jusqu'en 2028. Mais le résultat de répartition de l'AVS redeviendra déficitaire par la suite. Grâce à l'évolution favorable de l'AI, le fiscal gap des assurances sociales se limite à 0,4 % du PIB. Cet indicateur n'est que légèrement plus élevé dans le scénario pessimiste (0,5 % du PIB).

En dépit de son surcroît de charges dû à la crise du coronavirus, la Confédération parvient presque à mener une politique budgétaire durable dans le scénario optimiste, avec un fiscal gap de 0,1 % du PIB. Sans les distributions supplémentaires de la Banque nationale suisse (BNS) de 1,3 milliard de francs par an au profit de la Confédération, le fiscal gap doublerait pour atteindre 0,2 % du PIB. Il double à nouveau (0,4 % du PIB) dans le scénario pessimiste où, avec une pression démographique inchangée, la crise due au coronavirus entraîne une contraction plus sévère des recettes.

Les cantons enregistreront, jusqu'en 2050, un fiscal gap annuel de l'ordre de 0,2 % du PIB, découlant de la forte pression des dépenses dans les secteurs de la santé et des soins. Ce fiscal gap est relativement modeste, grâce notamment aux distributions annuelles de bénéfices de la BNS en faveur des cantons, supposées égales à 4 milliards de francs par an. Sans les distributions supplémentaires de la BNS de 2,7 milliards de francs par an, le fiscal gap doublerait à 0,4 % du PIB. Le scénario pessimiste aboutirait lui aussi à un fiscal gap de 0,4 %. La raison tient à l'hypothèse selon laquelle, à la différence du scénario optimiste, les recettes vont se contracter. Il en va de même pour les communes. Leur fiscal gap s'élève à 0,3 % du PIB dans le scénario optimiste, et croît de près de 0,1 % dans le scénario pessimiste.

Évolution du revenu disponible

Même si les charges supplémentaires sont en forte progression, les revenus réels disponibles des ménages privés croissent, dans le scénario optimiste, un peu plus vite, en moyenne annuelle, qu'au cours des 30 dernières années (+ 0,8 % au lieu de + 0,7 %). La raison tient aux gains de productivité attendus. Dans le scénario pessimiste, les revenus réels disponibles augmenteront de 0,7 % par an.

Effets à long terme du changement climatique sur les finances publiques

Comparé aux effets de l'évolution démographique, l'impact budgétaire du changement climatique sur les finances publiques est difficile à quantifier et se caractérise par de fortes incertitudes. Une analyse qualitative est néanmoins proposée pour la première fois dans le cadre des perspectives à long terme et tente d'exposer les mécanismes par lesquels le changement climatique pourrait se répercuter sur les finances publiques. Tout indique que l'impact sur les finances publiques sera essentiellement négatif. D'une part, la baisse des recettes fiscales, les hausses de dépenses et le coût de financement plus élevé de la dette publique sont de nature à réduire la marge de manœuvre dont dispose la politique budgétaire. D'autre part, il faut s'attendre à ce que, pour les collectivités publiques, augmentent les passifs éventuels découlant de situations extrêmes.

Il est important de faire la distinction, pour l'analyse qualitative, entre les conséquences du changement climatique, d'une part, et les effets des mesures de prévention ou d'adaptation, d'autre part. Dans un premier temps l'impact des mesures prises pour limiter le changement climatique sera probablement plus important que celui du changement climatique lui-même. En effet, il devrait être possible, dans une large mesure, de s'adapter à l'augmentation graduelle de la température moyenne en Suisse jusqu'en 2050. L'impact d'événements météorologiques extrêmes est plus difficile à évaluer, mais pourrait se révéler plus grave.

Comme le changement climatique touchera davantage d'autres pays, ses effets sur le reste du monde pourraient constituer, à terme, un canal important de répercussion sur la Suisse. Il convient de prendre en compte les scénarios extrêmes, même s'ils sont peu probables.

Pour gérer judicieusement les risques, pour les finances publiques, découlant du changement climatique, il s'agit d'abord de limiter les émissions de gaz à effet de serre en Suisse en utilisant de façon aussi efficiente que possible des instruments de politique économique tels que des taxes incitatives, subventions et réglementations. Du point de vue budgétaire, il convient de souligner l'importance d'un taux d'endettement étatique bas et de finances publiques équilibrées. Ces deux facteurs permettront d'obtenir la marge de manœuvre budgétaire requise pour réagir adéquatement aux répercussions, encore entachées d'incertitudes, du changement climatique.

1 Introduction

Le vieillissement de la population suisse se poursuivra inexorablement durant les années à venir. Dans le contexte des retombées financières de la crise du coronavirus, le présent rapport examine les charges supplémentaires que le changement démographique fera peser sur les collectivités publiques helvétiques entre 2019 et 2050, et quantifie l'effort requis à plus long terme sur le plan économique pour garantir l'équilibre durable des finances publiques. Compte tenu de l'importance de cet autre défi actuel, ce rapport présente, pour la première fois dans un chapitre à part entière, des réflexions conceptuelles sur l'impact à long terme qu'aura le changement climatique sur les finances publiques.

Le plan financier, soit le principal instrument de politique budgétaire, ne couvre qu'un horizon de quatre ans.[1] Les perspectives à moyen terme, qui ont pour objet les priorités de la politique budgétaire de la Confédération, vont jusqu'en en 2030. Le présent rapport complète ces instruments de politique budgétaire, en adoptant une perspective à long terme. Une telle approche s'avère essentielle pour obtenir un aperçu complet des charges supplémentaires liées à la démographie. Les perspectives à long terme offrent un aperçu général de la situation financière de l'ensemble des budgets publics (Confédération, cantons, communes et assurances sociales). Les principaux résultats de cette analyse, dont la publication était initialement prévue en 2020, ont été repris dans le plan financier de la législature 2021–2023, publié avant qu'éclate la crise du coronavirus au début de l'année 2020.[2] Le présent rapport actualise ces projections, en tenant compte de l'impact de la crise du coronavirus sur l'équilibre financier à long terme des collectivités publiques. Il examine par ailleurs, d'un point de vue qualitatif, les conséquences que le changement climatique pourrait avoir à long terme sur les finances publiques.

Les perspectives à long terme n'indiquent pas de quoi sera fait l'avenir, mais montrent plutôt quel serait, dans les conditions-cadres en vigueur (hypothèse du maintien de la politique existante), l'impact de l'évolution démographique sur les finances publiques. Elles reposent sur le statu quo juridique, compte tenu toutefois des réformes figurant déjà dans le plan financier de la législature de la Confédération (comme par

1 Voir Confédération suisse (2020)
2 Ibid.

exemple AVS 21). Deux raisons ont dicté le choix de l'horizon 2050: outre que les principaux effets du vieillissement de la société sur les budgets publics se seront fait sentir d'ici là, les scénarios démographiques établis par l'Office fédéral de la statistique (OFS) se fondent aussi sur l'horizon 2050.

Les perspectives à long terme servent d'orientation générale, en indiquant 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. Ces hypothèses exercent à leur tour une influence majeure sur l'évolution des finances publiques.

Plusieurs indicateurs de politique budgétaire peuvent être déduits à partir des projections de dépenses et de recettes pour les trois niveaux institutionnels et les assurances sociales. Il s'agit de l'évolution de la quote-part de l'État, soit du rapport entre les dépenses totales de l'État et le PIB, du taux d'endettement, soit du rapport entre les dettes publiques et le PIB, et du fiscal gap. Le fiscal gap indique la réduction du solde budgétaire nécessaire jusqu'à la fin de la période de projection pour que le taux d'endettement en fin de période soit égal à celui de l'année de base. Une autre question est encore abordée, à 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'État.

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 des déficits élevés. À 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 que le concept d'équilibre durable envisagé 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'État par rapport au PIB peut être stabilisé à un niveau suffisamment bas.[3] Le frein à l'endettement stabilise par contre le montant de la dette de la Confédération en francs, autrement dit en valeur nominale. Le taux d'endettement régresse dès lors continuellement quand le PIB augmente. La présente étude a été établie en partant de l'idée que les règles budgétaires ne sont pas

3 Voir par ex. Commission européenne (2021)

contraignantes. Sinon l'analyse aurait été dénuée d'intérêt, la dette publique ne pouvant plus, a priori, augmenter à long terme.

Les domaines publics largement influencés par l'évolution démographique sont au cœur du présent rapport comme des précédents.[4] Les personnes 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 marqué du taux de natalité et de l'allongement de l'espérance de vie observables 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.

Le présent rapport s'articule de la manière suivante. Son chapitre 2 décrit les scénarios démographiques établis par l'OFS, qui servent de base aux projections, de même que les hypothèses relatives à l'évolution économique. Il explique encore la méthodologie des projections et les indicateurs utilisés. Le chapitre 3 montre comment les finances publiques, et notamment les dépenses sensibles à l'évolution démographique, évolueront jusqu'en 2050. Le chapitre 4 innove sur le plan conceptuel en examinant, d'un point de vue qualitatif, l'impact à long terme que le changement climatique pourrait avoir sur les finances publiques. Le chapitre 5 enfin tire un bilan.

4 Voir AFF (2008), DFF (2012) et DFF (2016)

2 Évolution démographique et économique: hypothèses et méthode

Le présent chapitre illustre l'évolution démographique à prévoir et commente les principales hypothèses macroéconomiques sur lesquelles sont fondées les projections. Il expose la méthode de projection dans ses grandes lignes.

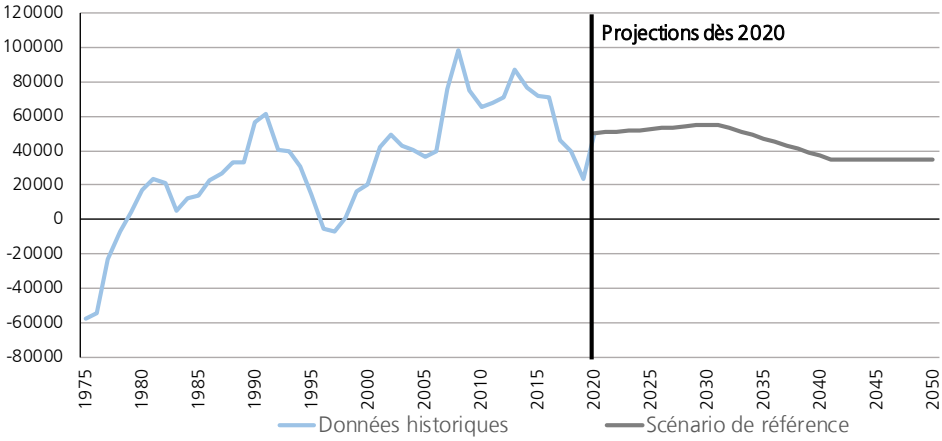
2.1 Démographie

Le scénario de référence établi par l'OFS pour l'évolution de la population en Suisse entre 2020 et 2050 (A-00-2020) sous-tend les projections qui suivent.[5] L'OFS prévoit une augmentation de la population suisse de 8,7 millions en 2020 à près de 10,4 millions en 2050, ce qui correspond à un taux de croissance annuel moyen de 0,6 %. La croissance s'affaiblira toutefois au fil des ans. Alors qu'il table sur un accroissement démographique cumulé de 12,3 % durant les premières années (jusqu'en 2035), le scénario n'indique qu'une progression de 7 % entre 2035 et 2050.

Le futur solde migratoire (soit la différence entre le nombre d'immigrants et le nombre d'émigrants par an) constitue un facteur déterminant, mais difficile à cerner, de l'évolution démographique. Le scénario de référence de l'OFS prévoit un solde migratoire de 50 500 personnes pour 2020 (voir graphique 1). L'immigration nette augmentera à 55 000 personnes jusqu'en 2029, avant de refluer à 35 000 personnes jusqu'en 2040, puis de rester constante jusqu'à la fin de la période de projection. Ce ralentissement de l'immigration à long terme est lié, selon les scénarios démographiques de l'OFS, au recul de la population active dans les pays européens, en raison du faible taux de natalité actuel.

5 Voir OFS (2020)

Graphique 1: solde migratoire, 1975–2019, et scénario de référence de l'OFS
(nombre de personnes)

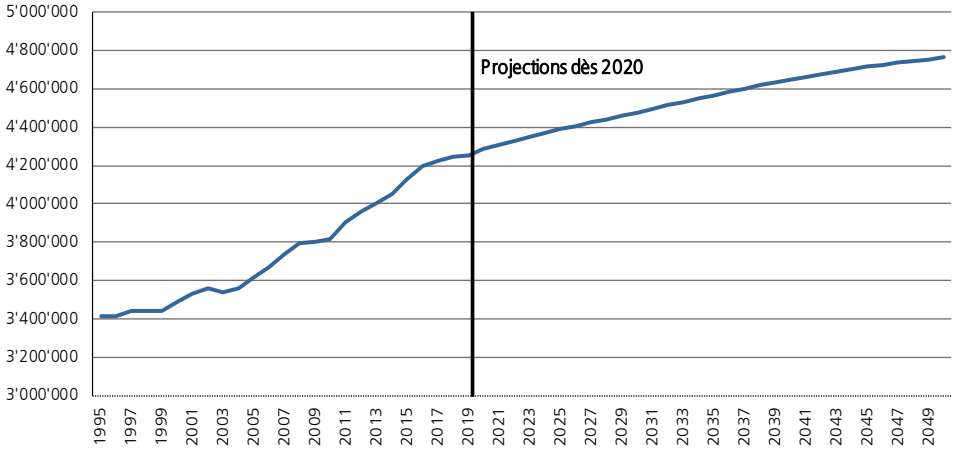


Source: OFS

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 82,2 ans en 2020 à 87,2 ans en 2050, et celle des femmes de 85,7 ans à 89,6 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 son évolution depuis 1995, lequel met en évidence un accroissement de la population active de 3,4 à près de 4,3 millions de personnes aujourd'hui. Il illustre ensuite l'évolution attendue selon le scénario de référence de l'OFS. L'hypothèse retenue est que la population active augmentera à près de 4,8 millions de personnes en 2050, sous l'effet de l'immigration nette. Le taux d'activité restera quasiment inchangé, oscillant autour de 83 %.

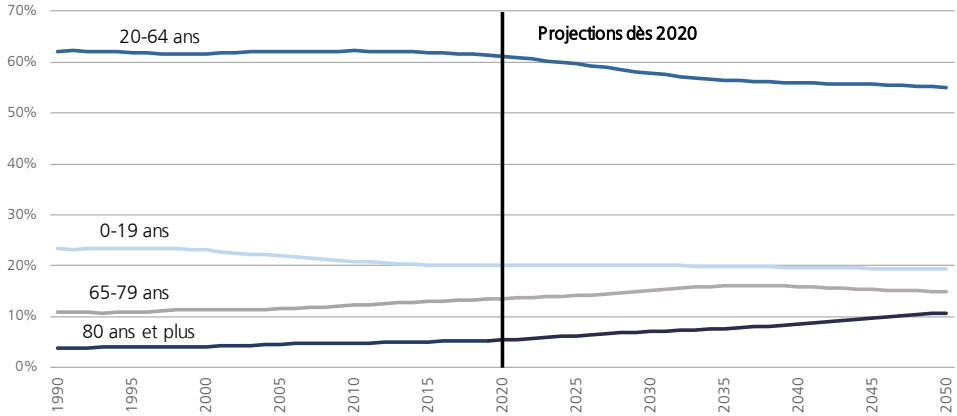
Graphique 2: population active en équivalents plein temps, 1995-2019, et scénario de référence de l'OFS (A-00-2020)



Source: OFS

La structure d'âge de la population changera considérablement d'ici à 2050 (voir graphique 3). La part de la population en âge de travailler tombera de 62 %, pourcentage presque constant durant les années 1990 à 2020, à 55 % d'ici à 2050. La part de la population retraitée âgée de moins de 80 ans passera d'environ 13 % en 2015 à environ 15 % en 2050. La part des plus de 80 ans, qui avoisinera 11 % en 2050, aura quasiment doublé par rapport à 2019 (année de base). La part de la génération des moins de 20 ans diminue par contre légèrement.

Graphique 3: évolution de la structure démographique, 1990–2019, scénario de référence de l'OFS (part dans la population en %)



Source: OFS

Le rapport de dépendance désigne le rapport entre le nombre de personnes de plus de 65 ans et le nombre de personnes en âge de travailler. Alors qu'en 1995, ce rapport était supérieur à 4 personnes en âge de travailler pour une personne de plus de 65 ans (rapport de dépendance de 23,9 %), il a reculé à 3,2 personnes en 2020 (rapport de dépendance de 30,9 %). Ce rapport tombera à 2,1 (rapport de dépendance de 46,5 %) en 2050 (voir graphique 4). Le rapport de dépendance effectif mesure le nombre de retraités par rapport au chiffre de la population active en EPT et il est, par conséquent, supérieur au rapport de dépendance. Durant la période de projection, la différence entre ces deux indicateurs augmentera de 2,5 points de pourcentage, attendu que le taux d'activité aura reculé dans l'intervalle.

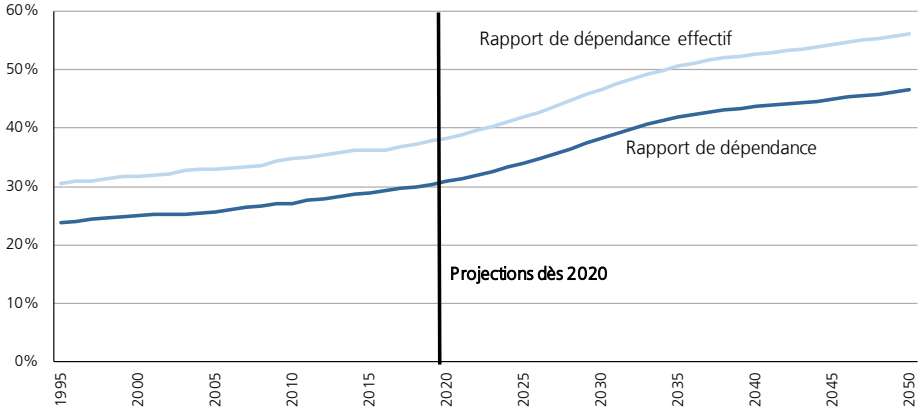
2.2 Évolution économique: scénario optimiste et scénario pessimiste

Pour établir des projections de dépenses et de recettes, il faut élaborer des hypothèses quant aux paramètres macroéconomiques importants, dans le respect des normes internationales.[6] Les paramètres macroéconomiques fixés par l'AFF pour la planification

6 Voir Commission européenne (2021)

financière ont été utilisés pour les années 2021 à 2025. La pandémie de COVID-19 a grevé les finances publiques en 2020 et 2021. La Confédération prend à sa charge la part principale du financement (voir tableau 1).

Graphique 4: rapports de dépendance[7]



Source: OFS

Tableau 1: dépenses publiques liées à la pandémie (en milliards de francs)

	Dépenses effectuées en 2020	Moyens approuvés en 2021
Total	**17,3**	**25,7**
Par niveau institutionnel		
Confédération	14,3	22,4
Cantons	2,6	2,6
Communes	0,4	0,7
Par fonction		
Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail	10,8	6,0
Allocation pour perte de gain COVID-19	2,2	3,1
Aide pour les cas de rigueur	–	10,0
Autres (santé, sports, culture, secteur de l'exportation, tourisme, médias, transports, etc.)	4,3	6,6

Source: AFC

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

En raison des lourdes incertitudes pesant sur l'évolution de la situation économique au cours des prochaines années, un scénario optimiste et un scénario pessimiste ont été élaborés, sur la base de paramètres différents (voir tableau 2).

Tableau 2: paramètres macroéconomiques (2021–2025) du scénario optimiste et du scénario pessimiste (en %)

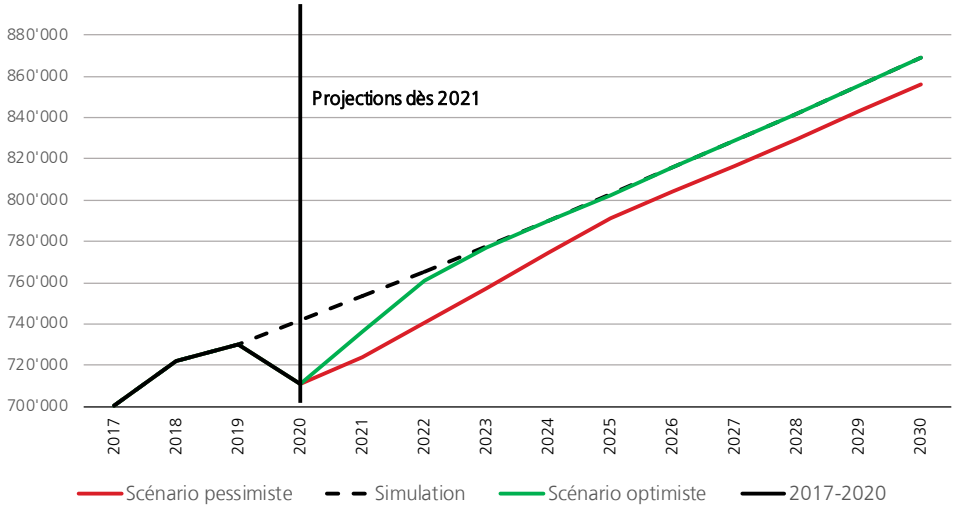
Scénario optimiste	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
PIB réel	3,6	3,3	2,1	1,7	1,6
PIB nominal	4,0	3,8	2,6	2,2	2,1
IPC	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5
Taux d'intérêt (à 10 ans)	-0,2	-0,1	0,2	0,4	0,7
Taux de chômage	3,1	2,8	2,8	2,8	2,8
Scénario pessimiste	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
PIB réel	1,8	2,3	2,3	2,3	2,1
PIB nominal	2,1	2,2	2,7	2,7	2,5
IPC	0,2	-0,2	0,4	0,4	0,4
Taux d'intérêt (à 10 ans)	-0,4	-0,4	-0,3	-0,1	0,2
Taux de chômage	3,3	3,4	3,3	3,2	3,0

Le scénario optimiste part du principe que les mesures extraordinaires de soutien conjoncturel adoptées (indemnité en cas de réduction d'horaire de travail, allocation pour perte de gain COVID-19, crédits COVID-19, mesures pour cas de rigueur, etc.) d'un niveau historiquement élevé permettront, avec l'entrée en action des stabilisateurs automatiques, de stabiliser des pans entiers de l'économie. Le taux de chômage refluera dès 2022 pour renouer avec le seuil de chômage structurel de 2,8 % («taux naturel»). Après une phase transitoire de croissance supérieure à la moyenne, de 2021 à 2023, l'économie retrouvera son niveau de croissance à long terme dès 2024. Le fléchissement de la création de valeur en 2020 (-2,6 %) dû à la pandémie sera pleinement compensé et le PIB (potentiel) aura retrouvé son niveau de croissance d'avant la crise (voir graphique 5). La croissance réelle du PIB durant les années 2019 à 2025 atteint, en moyenne 1,5 %, dans le scénario optimiste.

La reprise économique est moins rapide dans le scénario pessimiste. Le chômage reste supérieur au taux de chômage structurel jusqu'en 2025. La récession provoquée par la pandémie pendant les années 2020 à 2022 entraîne un recul du PIB impossible à combler durant toute la

période de projection, soit jusqu'en 2050. Dans le scénario pessimiste, le PIB réel croît de 1,3 % en moyenne au cours des années 2019 à 2025. Les dépenses de l'assurance-chômage dues à la réduction du temps de travail et au chômage conjoncturel sont plus élevées que dans le scénario optimiste.

Graphique 5: PIB réel, 2017–2020, et PIB selon le scénario optimiste ou le scénario pessimiste (en millions de francs)



Sources: SECO, AFF

On considère que la situation économique de la Suisse sera solide dès 2026, une fois la pandémie surmontée et après le retour à une situation d'équilibre durable. Par conséquent, les paramètres de développement économique figurant dans les deux scénarios ne diffèrent que pour les années 2021 à 2025, et l'évolution économique est supposée être la même dès 2026 dans les deux scénarios. De même, les hypothèses concernant les autres paramètres macroéconomiques à long terme (voir tableau 3) sont identiques dans les deux scénarios.

Tableau 3: paramètres macroéconomiques à long terme (en %)

Productivité du travail	1,2
Taux d'intérêt réel (à long terme)	1,6
Renchérissement	1,0
Taux d'intérêt nominal (taux réel + renchérissement)	2,6

La croissance du PIB réel résulte de l'évolution de la population active (exprimée en équivalents plein temps) et de la productivité du travail (voir tableau 4). On considère ici que la productivité du travail évoluera jusqu'en 2050 au même rythme que dans le passé. Entre 1992 et 2019, les gains de productivité ont oscillé, en Suisse, autour de de 1,2 % par an.[8]

Tableau 4: évolution économique (en %)

PIB réel	2019–2050	2019–2025	2026–2035	2036–2050
scénario optimiste	1,53	1,54	1,60	1,49
scénario pessimiste	1,49	1,33	1,60	1,49

Des hypothèses doivent être émises, outre sur l'évolution de la productivité du travail, sur celle des taux d'intérêt réels à long terme ainsi que sur le renchérissement (voir tableau 3). L'hypothèse de 1,6 % retenue pour le taux d'intérêt réel à long terme apparaît plausible, à la lumière de l'évolution passée des obligations de la Confédération à dix ans (rendement moyen, corrigé de l'inflation, 1992–2019).

En raison de la faiblesse persistante des taux d'intérêt, le taux d'intérêt d'équilibre nominal à long terme de 2,6 % ne sera probablement atteint qu'au début des années 2030. Un délai transitoire est donc prévu pour la normalisation du niveau des taux d'intérêt.

L'hypothèse concernant le renchérissement est une augmentation annuelle des prix de 1 %. On part en outre du principe que, à long terme, les salaires réels évolueront au même rythme que la productivité du travail; une répartition neutre de la création de valeur entre capital et travail est par conséquent attendue.

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

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.

Compte tenu de la situation exceptionnelle qui prévaut aujourd'hui, le présent rapport se concentrera sur les conséquences à long terme de la crise du coronavirus pour les finances publiques. Cette édition du rapport renonce ainsi à présenter d'autres scénarios alternatifs (croissance plus élevée ou moindre de la productivité, scénarios divers d'évolution des coûts de la santé, etc.).

2.3 Indicateurs de la politique budgétaire

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 est apparue dans le débat sur la politique économique. Pour qu'une politique budgétaire soit durable, il faut parvenir à stabiliser sur une longue période le taux d'endettement au niveau souhaité, qui, selon la convention internationale, correspond au niveau de l'année de base.[9] Un taux d'endettement stable sert, par conséquent, de base pour juger de la durabilité des finances publiques. Les facteurs déterminants sont ici l'excédent primaire, soit le solde des recettes et des dépenses épurées des intérêts passifs, et la différence entre les taux d'intérêt sur la dette publique et la croissance économique. Si la différence entre taux d'intérêt et taux de croissance est positive, l'État devra dégager un excédent primaire pour stabiliser son taux d'endettement. Dans le cas contraire, des déficits primaires peuvent être admis.

2.3.1 Quote-part de l'État et évolution des dépenses

Les dépenses de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales qui sont directement influencées par la démographie, comme celles au titre de l'AVS/AI et de la santé, augmenteront à l'avenir en raison du vieillissement de la population. Afin de pouvoir évaluer la charge supplémentaire qui

9 Il convient de noter qu'il n'existe pas de taux d'endettement optimal, qui soit théoriquement ou empiriquement fondé (voir Administration fédérale des finances, 2021).

en résultera pour l'économie, ces dépenses sensibles 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 financer la charge supplémentaire imputable à l'évolution démographique. La quote-part de l'État est, à cet égard, la quote-part des dépenses qui exprime la relation de l'ensemble des dépenses de l'État avec le PIB.[10]

2.3.2 Taux d'endettement et fiscal gap

L'exigence de maintenir un taux d'endettement stable amène à comparer deux valeurs, une valeur initiale et une valeur cible. On parle de stabilité quand les deux valeurs sont identiques. Or il se peut que la valeur initiale ne reflète pas un objectif souhaitable dans l'optique de la politique budgétaire, par exemple si la dette actuelle est jugée trop élevée. 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.[11] Cette valeur cible peut consister dans le maintien du statu quo (pas de relèvement du taux d'endettement durant la période d'observation) ou dans un taux d'endettement spécifique.[12] 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 méthode qui a fait ses preuves consiste à présenter le fiscal gap. Cette notion indique dans quelle proportion il faudrait améliorer, chaque année, les finances publiques à partir d'un moment donné, en l'occurrence l'année 2025, pour ne pas dépasser un certain niveau d'endettement à la fin de la période examinée.[13] Il n'est toutefois pas précisé si la correction doit être apportée du côté des dépenses ou des recettes. À supposer, par exemple, que le fiscal gap se monte à 1 % du PIB à l'horizon 2050, il faudrait améliorer les soldes budgétaires des trois niveaux de

10 Les dépenses de l'État incluent des transferts, par ex. les prestations sociales, qui ne sont pas prises en compte dans le PIB. Une quote-part de l'État de 100 % du PIB ne signifie pas pour autant que l'État accapare 100 % du PIB (Colombier, 2005).
11 Voir Schlaffer-Bruchez (2021)
12 À titre d'exemple, le Pacte de stabilité et de croissance de l'UE prévoit une valeur limite de 60 % pour le taux d'endettement.
13 La formule de calcul du fiscal gap est présentée à l'annexe 1.

collectivités publiques ainsi que des assurances sociales d'environ 7 milliards de francs par an, et cela jusqu'en 2050.

Dans le présent rapport, le fiscal gap indique tant la stabilisation du taux d'endettement, au sens du critère couramment utilisé à l'échelon international, que l'objectif de durabilité défini par le frein à l'endettement de la Confédération, qui consiste à stabiliser la dette nominale.

Dans le cas de l'assurance-chômage, on part de l'idée qu'au plus tard à la fin de la période du plan financier, soit à compter de 2026, l'assurance aura retrouvé son équilibre structurel (voir tableau 2).

2.3.3 Revenu disponible

Afin de montrer quel serait l'impact des dépenses supplémentaires de l'État induites par l'évolution démographique sur la situation financière de la population, on part de l'évolution du PIB par habitant, autrement dit du revenu moyen par habitant de Suisse, déduction faite des impôts, des cotisations sociales et des primes de l'assurance obligatoire des soins (AOS).[14] Pour l'évolution à venir, on émet l'hypothèse que, vu les charges supplémentaires que l'évolution de la démographie entraîne au titre de la prévoyance vieillesse, de la santé, des soins de longue durée et de la formation, les recettes de l'État doivent être relevées de telle sorte que ce dernier puisse stabiliser le taux d'endettement au niveau de l'année de base 2019, soit à 25,4 % 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 la population s'améliorera en dépit de la charge supplémentaire imputable à la démographie.

14 Étant 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.

2.4 Projection des dépenses et des recettes

La présentation de certains groupes de tâches permet d'identifier une nécessité éventuelle d'intervenir dans des domaines spécifiques. La méthode d'établissement des projections correspond, pour l'essentiel, à celle de l'UE.[15] Les projections des budgets publics reposent sur les données de la statistique financière. L'année de référence est 2019, sauf pour les communes, qui ont comme année de référence 2018 en raison des données disponibles. Par ailleurs, les calculs pour la Confédération s'appuient sur le plan financier actuel 2023–2025 de l'AFF ainsi que sur les projections de l'OFAS pour l'AVS et l'AI. Le rapport table sur la mise en œuvre du projet du Conseil fédéral pour la réforme AVS 21. Les principales hypothèses méthodologiques sont expliquées ci-après.

2.4.1 Dépenses sensibles à l'évolution démographique

Des projections détaillées des dépenses à tous les échelons institutionnels, assurances sociales comprises, ont été effectuées dans les domaines les plus fortement touchés par l'évolution démographique. Il s'agit de l'assurance vieillesse (AVS) et de l'assurance invalidité (AI), de la santé, y compris les soins de longue durée, et de la formation. En 2019, ces dépenses représentaient 33 % des dépenses totales au niveau de la Confédération, 56 % dans les cantons et 36 % dans les communes.

Prévoyance vieillesse et assurance invalidité

Dans le domaine de la prévoyance vieillesse et de l'assurance invalidité, les projections des dépenses et des recettes de l'AVS et de l'AI sont effectuées par l'OFAS.

Pour l'AVS, l'OFAS calcule le montant de la rente en s'appuyant sur le nombre de rentiers en fonction de l'âge et du sexe conformément aux scénarios démographiques de l'OFS ainsi que compte tenu des ayants droit suisses et étrangers et des ayants droit vivant à l'étranger. Ces rentes sont adaptées selon l'indice mixte: le renchérissement est intégralement pris en compte, mais l'évolution des salaires réels ne l'est que pour moitié. Le taux moyen de cotisation (nombre de personnes fournissant une cotisation par rapport à l'ensemble de la population) et les cotisations moyennes sont calculées par nationalité, par sexe et par âge. L'OFAS calcule les recettes du fonds AVS en ajoutant ces cotisations aux autres contributions telles que celles de la Confédération. Ces dernières se composent de la contribution

15 Voir Commission européenne (2021)

fédérale aux dépenses de l'AVS ainsi que de la part de l'AVS à la TVA et à l'impôt sur les maisons de jeu.

Les perspectives de l'AVS à long terme s'appuient sur la Réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA) en vigueur depuis 2020 ainsi que sur le projet AVS 21 du Conseil fédéral. La RFFA prévoit trois mesures pour financer l'AVS. Premièrement, le taux de cotisation est relevé de 0,3 point de pourcentage (0,15 point pour l'employé et 0,15 point pour l'employeur); ensuite, le point de pourcentage démographique de la TVA est intégralement affecté à l'AVS et, enfin, la contribution fédérale à l'AVS passe de 19,55 % à 20,20 %. Le projet AVS 21 du Conseil fédéral contient une harmonisation de l'âge de la retraite à 65 ans pour les femmes, accompagnée de mesures de compensation (taux de réduction abaissés en cas d'anticipation de la rente, formule de rente plus avantageuse). En outre, le projet du Conseil fédéral prévoit une hausse de la TVA de 0,7 point de pourcentage au profit de l'AVS. Cette hausse de la TVA entraîne certes des recettes supplémentaires, mais celles-ci seront affectées à l'AVS et seront donc comptabilisées au titre des dépenses de la Confédération.

L'AI est financée par les cotisations aux assurances sociales et par la contribution de la Confédération. Depuis 2014, celle-ci ne dépend plus des dépenses de l'AI, mais en principe de l'évolution des recettes de la TVA.[16] Toutefois, la loi prévoit que la contribution minimale de la Confédération ne doit pas tomber au-dessous de 37,7 % des dépenses de l'AI.[17] En 2020, en raison de la pandémie, cette règle s'est appliquée pour la première fois depuis l'introduction de la réforme de l'AI en 2014. Le développement continu de l'AI conformément au message du Conseil fédéral est pris en considération pour les présentes projections. Cette réforme prévoit d'intensifier le suivi et le pilotage en matière d'infirmités congénitales, de fournir un soutien ciblé aux jeunes lors de leur passage à la vie active et d'étendre les offres de conseil et de suivi en faveur des personnes atteintes dans leur santé psychique. Le Conseil fédéral entend aménager le développement continu de l'AI sans incidences sur les coûts, car le désendettement de l'AI devrait être achevé d'ici environ 2030. À plus long terme, un allégement des finances de l'AI est attendu grâce aux mesures d'insertion destinées aux bénéficiaires de l'AI.

16 Étant donné que la croissance des recettes de la TVA est tendanciellement supérieure à celle des dépenses de l'AI, les recettes de TVA affectées sont corrigées à l'aide d'un « taux d'actualisation ». Il est ainsi tenu compte du fait que le système des rentes ne suit pas l'évolution générale des salaires, mais dépend de l'indice mixte.

17 Voir OFAS (2021)

Domaine de la santé

Pour le secteur de la santé, les projections sont établies en plusieurs étapes et s'appuient sur une méthodologie internationalement reconnue.[18] Dans une première étape, la totalité des dépenses de santé à partir de l'année de base 2019 est ventilée par cohorte, sexe et prestation de santé. En accord avec les travaux de l'OCDE et de la Commission européenne, une distinction est établie entre les dépenses de santé sans les soins de longue durée et les soins de longue durée (à partir de 65 ans), étant donné que les facteurs de coûts du secteur de la santé exercent une influence différente sur l'évolution des dépenses de ces domaines.[19] Sur la base de ces projections, on calcule alors l'évolution des dépenses publiques pour la santé, en prenant également en compte les dépenses pour la réduction individuelle des primes et les prestations complémentaires à l'AVS, qui sont affectées à la prévoyance sociale dans la statistique financière publique. L'encadré 1 présente la manière dont a été traitée la croissance des dépenses de santé pour les années 2020 et 2021, particulièrement touchées par la crise du coronavirus.

Encadré 1: dépenses de santé en 2020 et 2021

L'estimation de l'évolution des coûts en 2020, tient compte du monitoring de l'évolution des coûts de l'assurance maladie (MOKKE) en fonction de la disponibilité des données. Cette statistique est publiée avec un faible décalage dans le temps et permet donc, pour le présent rapport, d'estimer l'évolution des coûts pour 2020. Le MOKKE révèle une croissance modérée des coûts, ce qui paraît d'ailleurs plausible sur la base d'autres études.[20] Cette croissance des coûts est reprise dans les projections pour d'autres dépenses de santé liées à la démographie, telles que les contributions cantonales aux hôpitaux. Les dépenses fédérales pour la santé en rapport avec la pandémie en sont exceptées (voir tableau 5 pour 2020 et 2021).

Étant donné que les études disponibles ne permettent pas d'escompter des dépenses sensiblement supérieures ou inférieures en 2021, les dépenses de santé liées à la démographie sont calculées à partir de 2021 et jusqu'en 2050

18 Voir Colombier (2012)
19 Voir par ex. Commission européenne (2021)
20 Voir Confédération suisse (2021) et KOF (2021)

compte tenu de l'évolution démographique et des autres facteurs de coûts essentiels pour le secteur de la santé, mais abstraction faite, là encore, des dépenses de santé de la Confédération liées à la pandémie.[21]

Les dépenses de santé de la Confédération dues à la pandémie pour 2020 et 2021 alimentent les présentes projections de dépenses (voir tableau 5). Il s'agit avant tout de dépenses affectées aux moyens de protection (y compris les vaccins) et aux tests.

Tableau 5: Dépenses de santé de la Confédération liées au COVID-19 (en millions de francs)

	Dépenses effectuées 2020	Ressources autorisées 2021
Santé	**856**	**3983**
Achat de matériel sanitaire, p.ex. masques, vaccins, etc	618	1200
Prise en charge des coûts des tests COVID	194	2497
Médicaments, charges supplémentaires de l'OFSP, protection de la santé	45	286

Source: AFF

On part de l'hypothèse qu'en même temps que l'espérance de vie progresse, l'état de santé de la population s'améliore. D'un point de vue médical, cela signifie que, pour chaque année de vie gagnée, les personnes d'une année de naissance donnée «rajeunissent» de six mois et jouissent donc d'une meilleure santé. Par rapport à la progression des revenus supposée, les dépenses consacrées au domaine de la santé hors soins de longue durée augmentent dans une proportion de 1,1 % (élasticité du revenu de 1,1). Cet indicateur révèle les exigences accrues de la population envers le système de santé et les progrès de la médecine, mais aussi l'augmentation du nombre des prestations dont la fourniture n'est pas médicalement indiquée. L'hypothèse prise pour le renchérissement dans le domaine de la santé sans les soins de longue durée est qu'il est supérieur de 50 % à l'inflation générale. Ce renchérissement supérieur à la moyenne s'explique entre autres par des tarifs trop élevés en raison du

21 En raison du report, ordonné par les autorités, des traitements non urgents au printemps 2020, des pertes de revenus ont été rapportées pour le secteur hospitalier (PWC 2021). Il a également été question d'effets de rattrapage possibles au second semestre de 2020 ou en 2021. Les rapports mentionnés ne trouvent cependant aucun indice confirmant clairement cette hypothèse.

manque d'efficience et par la loi de Baumol (effet de prix relatif).[22,23]

Les effets de cette dernière sont particulièrement manifestes dans le domaine des soins de longue durée pour les personnes âgées de 65 ans et plus. C'est pourquoi un renchérissement supérieur de 75 % au renchérissement général est attendu dans ce domaine. Par contre, le niveau du revenu n'a aucune incidence, car les besoins en soins ne sont pas tributaires du revenu.[24]

Domaine de la formation

Pour les dépenses de formation, on réalise une projection du nombre des élèves et d'étudiants par cohorte en s'appuyant sur les perspectives de la formation de l'OFS, dans lesquelles sont estimées les tendances démographiques actuelles jusqu'en 2027 pour tous les niveaux de formation. Ces projections sont établies jusqu'en 2050 sur la base de l'évolution de la population conformément au scénario de référence de l'OFS (A-00-2020). L'hypothèse correspondante veut que les parts des élèves et des étudiants par cohorte restent constantes. La méthode utilisée dans le rapport s'appuie sur celle de l'UE, c'est pourquoi l'on a renoncé à une projection pour le niveau préscolaire. Pour les dépenses de recherche dans le domaine de la formation, il est supposé qu'elles ne présentent pas de lien avec la démographie. En conséquence, la projection en la matière est établie non pas sur la base de données démographiques, mais sur celle de l'hypothèse d'une part constante des dépenses de formation au PIB. Les chiffres concernant la part de la recherche dans les dépenses des hautes écoles ont été repris des directives de calcul de la loi sur l'aide aux universités.

2.4.2 Dépenses indépendantes de l'évolution démographique

Pour les dépenses non liées à la démographie (à l'exception des dépenses d'intérêts), l'hypothèse

22 Le mécanisme de la loi de Baumol est le suivant: la forte intensité de main-d'œuvre dans le secteur de la santé implique des gains de productivité relativement faibles. Il en découle une pression sur les coûts si les salaires versés aux professionnels de la santé croissent, à long terme, dans la même proportion que les salaires versés dans les autres secteurs économiques. Étant relativement peu élastique, la demande en prestations de santé subit par conséquent une hausse des prix plus forte que le reste de l'économie.

23 Des tarifs trop élevés peuvent résulter du fait qu'il existe généralement des informations asymétriques entre les partenaires sociaux, les caisses maladie et les prestataires. Sur le plan économique, ces tarifs trop élevés sont un signe important d'une défaillance de marché.

24 Pour un examen détaillé des facteurs de coûts dans le cadre des projections de dépenses pour la santé, voir Brändle et Colombier (2017).

simplificatrice généralement retenue est que celles-ci croissent avec le PIB nominal, si bien que leur part dans le PIB reste constante au fil du temps. Cette hypothèse est avancée dans la plupart des études comparables car, pour ces dépenses, l'influence de l'évolution démographique ne peut pratiquement pas être appréciée en termes quantitatifs. Une exception à cette règle concerne les dépenses découlant de la crise due au coronavirus.

Les dépenses et les recettes de l'assurance-chômage sont calculées à long terme en fonction du taux de croissance du PIB nominal, compte tenu de l'hypothèse que le taux de chômage structurel à long terme restera stable à 2,8 % et que les finances de l'assurance-chômage seront donc équilibrées à long terme. Les dépenses découlant de la crise du coronavirus pour la réduction de l'horaire de travail et le chômage sont prises en considération pour les années 2021 à 2026. Pour la réduction de l'horaire de travail, l'assurance-chômage perçoit des contributions extraordinaires de la part de la Confédération.

2.4.3 Recettes

Du côté des recettes, on part du principe que la quote-part des recettes reste constante en vertu de l'hypothèse généralement retenue du «*no-policy-change*». Par conséquent, les recettes des trois échelons institutionnels augmentent avec le PIB nominal. Dans le présent rapport, il est partiellement dérogé à cette règle pour les raisons suivantes: premièrement, le financement supplémentaire au profit de l'AVS prévu dans le projet de réforme AVS 21 du Conseil fédéral est pris en compte. Celui-ci prévoit une augmentation de la TVA de 0,7 point de pourcentage. Deuxièmement, les répercussions de la pandémie sur l'évolution des recettes pour les années 2021 à 2025 du plan financier sont prises en considération. Troisièmement, la distribution du bénéfice de la BNS telle que prévue actuellement par la convention conclue entre la BNS et le Département fédéral des finances (DFF) pour les années 2020 à 2025 est prise pour hypothèse de base. Celle-ci prévoit une distribution annuelle maximale de 6 milliards de francs à la Confédération et aux cantons, en fonction des valeurs seuil du bénéfice inscrit au bilan. Le bénéfice maximal distribué se compose d'un montant de base de 2 milliards et d'un montant supplémentaire (maximum) de 4 milliards. L'hypothèse de distribution retenue pour l'ensemble de la période de projection est la distribution maximale de 6 milliards en termes nominaux.

Afin d'appréhender intégralement les incidences de la crise du coronavirus, les recettes sont corrigées de l'influence conjoncturelle, dans les perspectives à long terme, non pas

pour l'année de base, en dérogation à la méthode usuelle, mais uniquement en 2026, après la période couverte par le plan financier. Cette rectification vise à éviter de projeter sur le long terme une récession temporaire et le déficit qui en découlerait.

2.4.4 Dépenses et recettes liées aux intérêts

Pour les dépenses liées aux intérêts passifs, un taux nominal à long terme de 2,6 % et un taux nominal à court terme de 1,6 % sont pris pour hypothèse. Il est supposé, par ailleurs, que les dettes de la Confédération, des cantons et des communes découlant des engagements à court et long termes correspondent à la moyenne des dix dernières années (Confédération et communes: 25 % d'engagements à court terme, 75 % à long terme; cantons: 38 % à court terme, 62 % à long terme). Pour les intérêts dus par les cantons, on part de l'hypothèse d'un taux d'intérêt majoré de 0,3 point de pourcentage sur la base des données des dernières années. Dans le cas des communes, une majoration d'un point de pourcentage est attendue. Par ailleurs, il est supposé que les taux d'intérêt n'atteindront leur niveau «naturel» qu'à partir de 2029 en raison de la phase actuelle de faiblesse des taux.[25]

25 Avec un taux d'intérêt «naturel», l'économie publique se trouve en équilibre et le niveau des prix est stable. Dans le présent rapport, le taux d'inflation est équilibré lorsqu'il atteint 1,0 %.

3 Résultats

Le présent chapitre aborde la quote-part de l'État et les dépenses sensibles à l'évolution démographique. Il examine ensuite l'endettement de l'État, le fiscal gap et les incidences de celui-ci sur le revenu disponible. Le chapitre se termine sur une comparaison avec les résultats des projections établies dans le plan financier 2021–2023 de la législature.

3.1 Quote-part de l'État

Les explications qui suivent montrent l'évolution des dépenses totales de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales jusqu'en 2050 en vertu des présentes projections. Pour mieux apprécier l'ampleur de cette évolution, tous les résultats sont indiqués par rapport au revenu de l'ensemble de l'économie (PIB), corrigé de la conjoncture. Cela permet d'indiquer, dans le même temps, la part du PIB que l'État redistribue par des dépenses de transfert et utilise pour des dépenses de consommation et d'investissement.[26] Une augmentation des dépenses plus que proportionnelle par rapport au PIB signifie une hausse des charges des collectivités publiques.

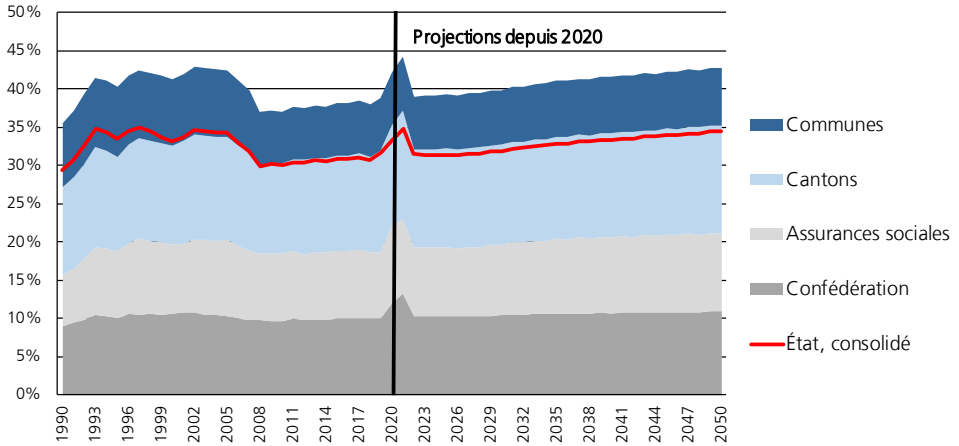
Dans la présentation d'ensemble, les transferts entre les échelons institutionnels sont soldés si bien que la quote-part de l'État est inférieure à la somme des quotes-parts de dépenses de tous les échelons de l'État. Considérée comme faisant partie des recettes des assurances sociales, la contribution de la Confédération à l'AVS est ainsi déduite des dépenses de ces assurances pour le calcul de la quote-part de l'État. En revanche, pour le calcul des quotes-parts de dépenses des divers échelons institutionnels, les transferts entre ces échelons sont indiqués deux fois.

L'évolution de la quote-part de l'État en Suisse a subi des variations au cours des 30 dernières années (voir graphique 6). Dans les années 1990, elle a fortement progressé en raison d'une phase de stagnation. La croissance du PIB corrigée de l'inflation s'est élevée à 1,1 % seulement par an au cours de cette décennie. Une forte croissance économique, corrigée de l'inflation, de 2,4 % par an et une révision de la statistique financière ont entraîné un recul de la quote-part de l'État dans la décennie suivante jusqu'en 2008. Depuis lors, la quote-part de l'État a progressé de 1,7 % du PIB en raison d'un nouveau ralentissement de la croissance

26 Le terme de «quote-part de l'État» est source de malentendus, car le total des dépenses de l'État ne constitue pas une partie du PIB. Par conséquent, la quote-part de l'État ne représente que le rapport entre les dépenses de l'État et le PIB (Colombier, 2005).

économique de 1,6 % par an (corrigée de l'inflation) de 2008 à 2019. Les dépenses publiques corrigées de l'inflation ont progressé chaque année de 2,3 %, soit nettement plus que le PIB. Toutefois, sans la crise financière de 2009 et la reprise rapide qui a suivi en 2010, la croissance économique de 2,0 % (corrigée de l'inflation) n'aurait été que légèrement inférieure à la hausse des dépenses.

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



Source: AFF

En 2020 et 2021, on observe une hausse des dépenses provoquées par la crise du coronavirus, qui passe de 32 à 35 % du PIB. Ensuite, la quote-part de l'État retombe pratiquement au même niveau qu'en 2019 selon les projections du scénario optimiste. Plus de 80 % des dépenses supplémentaires dues à la pandémie telles que les dépenses liées à la réduction de l'horaire de travail, les mesures d'aide pour cas de rigueur, les tests de dépistage et les vaccinations, sont assumées par la Confédération. Le reste incombe pour l'essentiel aux cantons. Une part minimale de moins de 3 % est financée par les communes.

Alors que la crise due au coronavirus n'entraîne qu'une hausse passagère de la quote-part de l'État, cette quote-part augmente à long terme en raison de l'évolution démographique. Ainsi, elle passe de 32 à 35 % du PIB entre 2019 et 2050 dans le scénario optimiste. Cette progression est presque exclusivement due aux dépenses liées à la démographie, qui incluent la

prévoyance vieillesse et l'assurance invalidité, la santé, les soins de longue durée (à partir de 65 ans) et la formation (voir chap. 3.2.2). Ces dépenses passent de 17 à 20 % du PIB entre 2019 et 2050. Les cantons sont les plus touchés par l'évolution démographique, suivis par la Confédération, les assurances sociales et les communes. Dans une très faible mesure, les dépenses d'intérêts sont également responsables de la hausse de la quote-part de l'État. Selon les hypothèses retenues, l'environnement des taux ne se normalisera qu'au début des années 2030, si bien que l'État profitera de taux d'intérêt relativement bas jusqu'à la fin de la période de projection.

Dans le scénario pessimiste, le PIB corrigé de l'inflation augmente, en valeurs cumulées, de 10,8 % entre 2021 et 2025. Le PIB affiche ainsi un taux de croissance cumulé sensiblement plus faible, par rapport au taux de 12,3 % prévu dans le scénario optimiste. Par conséquent, le niveau du PIB selon le scénario pessimiste est de 1,5 % par an inférieur au niveau prévu par le scénario optimiste à partir de 2026. Dans le même temps, les dépenses affectées aux mesures de stabilisation du marché du travail, principalement l'indemnisation de la réduction de l'horaire de travail financée par la Confédération, sont plus élevées de 2021 à 2025. Comme le montre le tableau 6, un PIB plus faible et des dépenses plus élevées entraînent ainsi une hausse légèrement plus forte de la quote-part de l'État. Cela se traduit, tant à court terme jusqu'en 2025 qu'à long terme jusqu'en 2050, par une quote-part de l'État plus élevée de 0,6 %. L'évolution de la quote-part de l'État dans le scénario pessimiste ne diffère quasiment pas de celle du scénario optimiste exposé dans le graphique 6.

Tableau 6: quote-part de l'État et quote-part des dépenses dans le scénario optimiste et le scénario pessimiste (en % du PIB)

	2019	2035			2050		
Scénario	Année de base (en % du PIB)	Optimiste	Pessimiste (en % du PIB)	Différence	Optimiste	Pessimiste (en % du PIB)	Différence
Confédération	9.9	10.6	11.0	0.35	10.9	11.3	0.47
Assurances sociales	8.8	9.8	9.9	0.13	10.2	10.4	0.16
Cantons	13.2	13.4	13.5	0.16	14.1	14.4	0.24
Communes	6.9	7.3	7.3	0.08	7.6	7.7	0.12
État (consolidé)	31.6	32.9	33.4	0.48	34.5	35.0	0.57

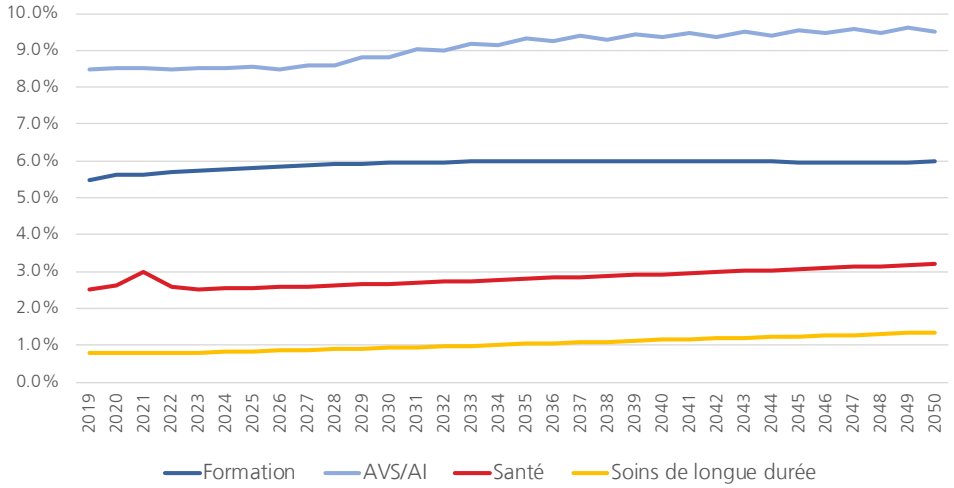
Remarque: les différences dans les sommes sont dues aux valeurs arrondies.

3.2 Dépenses sensibles à l'évolution démographique

3.2.1 Évolution des quotes-parts des dépenses par fonction

Les dépenses liées à la démographie font l'objet d'une projection pour les trois échelons de l'État que sont la Confédération, les cantons et les communes ainsi que pour les assurances sociales (les transferts entre les échelons institutionnels ne sont pas inclus). Une distinction est établie à cet égard entre les domaines de la prévoyance vieillesse /AI, de la santé, des soins de longue durée et de l'éducation.

Graphique 7: dépenses sensibles à l'évolution démographique par fonction dans le scénario optimiste (en % du PIB)



Source: OFS, OFAS, AFF

Le graphique 7 montre l'évolution des dépenses liées à la démographie par fonction en pourcent du PIB tendanciel corrigé de la conjoncture selon le scénario optimiste. La crise due au coronavirus a des retombées sur l'évolution des dépenses de l'AVS/AI et sur celle des dépenses de santé. Pour l'AVS/AI, la croissance des dépenses se tasse sensiblement entre 2022 et 2024 en raison d'une croissance de l'indice mixte, inférieure à la moyenne, de 0,3 % par an par rapport à la moyenne à long terme de 1,1 %.[27] Cela est dû à la faible évolution de l'inflation et des

27 L'évolution en zigzag des dépenses de l'AVS/AI figurant au graphique 7 s'explique par le rythme d'adaptation des dépenses à l'évolution de l'indice mixte, qui est de deux ans.

salaires pendant la crise due au coronavirus. Par ailleurs, les dépenses de l'AI croissent plus lentement que le PIB. En raison des dépenses de la Confédération dues à la pandémie et requises pour les vaccinations, les tests de dépistage et le matériel sanitaire, la quote-part des dépenses en matière de santé progresse temporairement de 2,5 à 3,0 % du PIB entre 2019 et 2021.

Tableau 7: dépenses sensibles à l'évolution démographique par fonction dans le scénario optimiste (en % du PIB)

	2019	2035		2050	
	Quote-part	Quote-part	Variation 2019–2035	Quote-part	Variation 2019–2050
AVS / AI	8.5	9.3	0.86	9.5	1.03
AVS	6.3	7.4	1.12	7.7	1.45
AI	1.4	1.1	-0.29	1.0	-0.39
Santé	2.5	2.8	0.30	3.2	0.70
Soins de longue durée	0.8	1.0	0.26	1.3	0.58
Formation	5.5	6.0	0.50	6.0	0.48
Total	17.2	19.3	2.02	20.1	2.90

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

Les répercussions à long terme de l'évolution démographique diffèrent selon les domaines (voir graphique 7 et tableau 7).[28] Dans le domaine de l'AVS/AI, la quote-part des dépenses augmente nettement à cause de l'AVS à partir de 2027 jusqu'au milieu des années 2030, avant de se stabiliser. La quote-part des dépenses de l'AVS progresse de 1,1 % du PIB jusqu'en 2035, mais seulement de 0,3 % du PIB jusqu'en 2050, car les personnes de la génération du baby-boom partiront à la retraite entre le milieu des années 2020 et des années 2030. Par conséquent, la pression démographique sur l'AVS s'atténue après 2035. Les dépenses de l'AI ont un effet d'atténuation sur l'évolution des dépenses de assurances sociales sur l'ensemble de la période. Cela tient, d'une part, au fait que le nombre de bénéficiaires de rentes AI augmente plus lentement que la population active. D'autre part, le PIB croît plus fortement que la population active en raison des gains de productivité prévus dans l'hypothèse retenue (voir section 2.2, graphique 2 et tableau 2). Les dépenses par rapport au PIB diminuent ainsi jusqu'en 2050.

28 Pour la variation des dépenses liées à la démographie par domaine par rapport à l'année de base 2019 dans le scénario optimiste et le scénario pessimiste, voir l'annexe, graphiques A1 et A2.

Tant les dépenses de santé que celles des soins de longue durée augmentent continuellement sur l'ensemble de la période. Selon les projections, elles progressent respectivement de 0,7 et de 0,6 % du PIB entre 2019 et 2050.

Dans les dépenses de santé, un rôle important est joué non seulement par le vieillissement et l'accroissement de la morbidité de la population en raison de l'allongement de l'espérance de vie, mais également par des facteurs de coûts non liés à la démographie. Parmi ceux-ci figurent le progrès médical et technique, la «maladie des coûts» identifiée par Baumol et les exigences croissantes de la population envers le système de santé parallèlement à l'augmentation du revenu. Ces facteurs de coûts non démographiques sont responsables d'environ 60 % de la hausse des dépenses corrigée de l'inflation selon le scénario optimiste.

L'évolution démographique est plus importante dans le domaine des soins de longue durée que dans celui de la santé. Alors que pour la santé, elle est responsable de 40 % de la hausse des dépenses corrigée de l'inflation, ce pourcentage atteint près de 80 % dans les soins de longue durée. Plus l'âge est avancé, plus les coûts par habitant des soins de longue durée augmentent de manière exponentielle, de sorte que le nombre de personnes âgées de 80 ans et plus constitue un facteur de coûts important. La proportion de ce groupe de personnes au sein de la population double entre 2019 et 2050, pour passer de 5 à 11 % selon le scénario de référence de l'OFS (A-00-2020). Par conséquent, l'évolution démographique exerce, dans les soins de longue durée, une forte pression sur les coûts sur l'ensemble de la période de projection.

Les dépenses de formation augmentent par rapport au PIB uniquement jusqu'au début des années 2030, en raison d'une hausse relativement forte du nombre des élèves et étudiants, qui augmente en moyenne de près de 1 % par an. À partir du milieu des années 2030, la croissance du nombre des élèves et étudiants se tasse sensiblement pour passer à 0,3 % par an. Cette évolution explique pourquoi les dépenses de formation restent constantes par rapport au PIB entre 2035 et 2050.

Tableau 8: dépenses sensibles à l'évolution démographique par fonction dans le scénario pessimite (en % du PIB)

	2019	2035		2050	
	Quote-part	Quote-part	Variation 2019–2035	Quote-part	Variation 2019–2050
AVS / AI	8.5	9.4	0.96	9.6	1.13
AVS	6.3	7.5	1.19	7.8	1.52
AI	1.4	1.1	-0.27	1.0	-0.38
Santé	2.5	2.8	0.33	3.2	0.72
Soins de longue durée	0.8	1.0	0.27	1.4	0.59
Formation	5.5	6.1	0.64	6.1	0.62
Total	17.2	19.5	2.28	20.4	3.17

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

Dans le scénario pessimiste, les dépenses liées à la démographie augmentent à peine plus fortement par rapport au PIB que dans le scénario optimiste, en raison de la dégradation de la conjoncture entre 2021 et 2025 (tableau 8). Les dépenses affichent une hausse supérieure de 0,3 % du PIB jusqu'en 2050, évolution qui se poursuivra de 2026 à 2050. Cette situation s'explique, par conséquent, par le faible niveau du PIB, auquel s'ajoute la même pression démographique que dans le scénario optimiste.

3.2.2 Évolution de la quote-part des dépenses par niveau institutionnel

Les responsabilités de chaque niveau institutionnel par rapport aux diverses dépenses liées à l'évolution démographique déterminent la mesure dans laquelle chacun de ces niveaux institutionnels sera touché par le vieillissement de la société (voir tableau 9).

Les cantons assument la charge la plus importante (+ 1,1 %) mesurée au PIB en raison de l'augmentation des dépenses liées à la démographie. Jusqu'en 2035, la pression vient presque exclusivement des dépenses de santé et de formation, qui expliquent près de 85 % de la hausse de 0,7 % du PIB de la quote-part cantonale des dépenses. Le reste de cette hausse est dû aux soins de longue durée. Après 2035, l'augmentation des dépenses se tassera légèrement en raison de l'affaiblissement de la pression démographique. Les dépenses progresseront encore de 0,5 % du PIB, cette évolution étant due, à 60 %, aux dépenses de santé et, pour le reste, aux dépenses en matière de soins de longue durée.

Tableau 9: dépenses sensibles à l'évolution démographique par niveau institutionnel
(en % du PIB)

	2019	2035			2050		
Scénario	Année de base (en % du PIB)	Optimiste	Pessimiste (en % du PIB)	Différence	Optimiste	Pessimiste (en % du PIB)	Différence
Confédération	3.8	4.4	4.5	0.10	4.5	4.6	0.10
Assurances sociales	5.5	5.9	5.9	0.05	6.1	6.1	0.05
AVS	4.7	5.2	5.3	0.04	5.5	5.5	0.04
AI	0.8	0.6	0.6	0.01	0.5	0.5	0.00
Cantons	5.5	6.2	6.2	0.08	6.6	6.7	0.08
Communes	2.4	2.7	2.7	0.05	2.8	2.8	0.05
État (consolidé)	17.2	19.3	19.5	0.26	20.1	20.4	0.26

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

La Confédération enregistre la deuxième plus forte hausse des dépenses par rapport au PIB (+0,7 %). Cette hausse s'observe presque exclusivement jusqu'en 2035 (+0,6 %). Elle est due à la dynamique relativement forte des dépenses pour l'AVS. Cette évolution s'explique principalement par le départ à la retraite des personnes de la génération du baby-boom. De plus, la RFFA contient l'augmentation de la contribution de la Confédération à l'AVS. La pression démographique faiblira au milieu des années 2030. L'augmentation des dépenses de près de 0,1 % du PIB entre 2035 et 2050 est due à l'AVS et à la réduction individuelle des primes, qui relève du domaine de la santé.

L'ampleur et l'évolution de la hausse des dépenses des assurances sociales par rapport au PIB sont semblables à celles de la Confédération (+0,6 %). Les deux tiers de cette hausse se produisent jusqu'en 2035 (+0,4 %). Malgré la réforme AVS 21, la progression du vieillissement reste manifeste avec le départ à la retraite des personnes de la génération du baby-boom. La progression des dépenses est freinée, outre par la réforme AVS 21, par l'évolution des dépenses de l'AI. L'affaiblissement de la pression démographique après 2035 atténue l'augmentation des dépenses jusqu'en 2050 (+0,2 % du PIB).

Avec une hausse de leurs dépenses de 0,4 % du PIB, les communes sont les moins touchées par l'évolution démographique. Jusqu'en 2035, l'augmentation des dépenses de 0,3 % du PIB est liée, pour deux tiers, à la formation et, pour un tiers, aux soins de longue durée. Le reste de la hausse des dépenses de 0,1 % du PIB jusqu'en 2050 est exclusivement dû aux soins de longue durée.

En ce qui concerne le scénario pessimiste, les explications du chapitre qui précède sont également valables pour le présent chapitre 3.2.1. Globalement, une hausse légèrement plus forte des dépenses de 0,3 % du PIB est escomptée en raison de la baisse du niveau du PIB, la pression démographique demeurant inchangée. Cette faible hausse des dépenses se répartit, à parts égales, entre la Confédération, les cantons et les communes. Les charges des assurances sociales restent inchangées, car l'indice mixte atténue l'augmentation des dépenses de l'AVS/AI par rapport au scénario optimiste en raison de la dégradation des perspectives conjoncturelles à court terme.

3.3 Taux d'endettement et fiscal gap

3.3.1 Évolution du taux d'endettement

Selon les hypothèses retenues, les dépenses liées à l'évolution démographique augmentent nettement au cours de la période de projection. Pour éviter une hausse du taux d'endettement, les impôts ou les cotisations aux assurances sociales doivent être augmentés ou des mesures d'économies être prises afin de couvrir les dépenses supplémentaires.

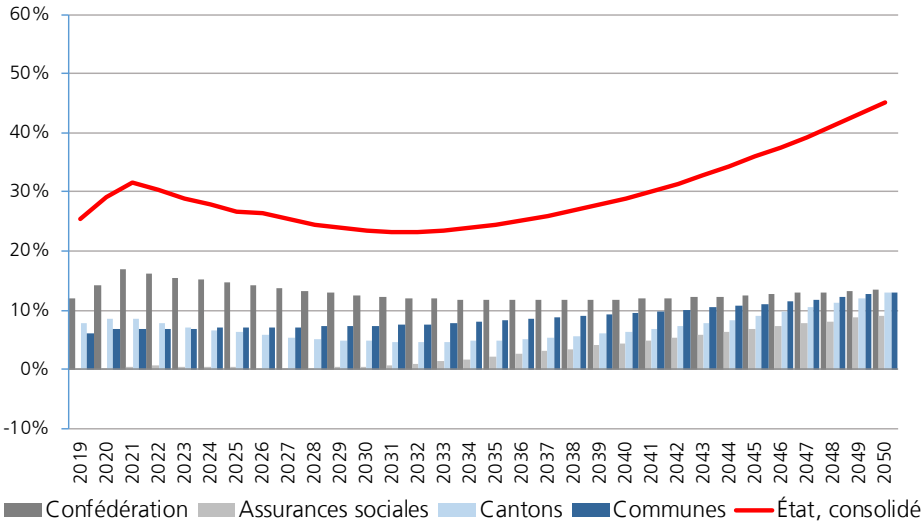
À moins de garantir l'équilibre entre les recettes et les dépenses, la dette publique mesurée au PIB augmentera de 25,4 % à 45,0 % entre 2019 et 2050 (voir graphique 8). Le taux d'endettement commence par s'accroître en raison de la pandémie pour atteindre 31,7 % du PIB en 2021, avant de fléchir au niveau historiquement bas de 23,3 % du PIB jusqu'en 2032. Ce recul du taux d'endettement est lié, d'une part, à la reprise économique rapide escomptée après la crise du coronavirus et, d'autre part, au fait que l'AVS sera encore en mesure de réaliser des excédents budgétaires jusqu'en 2028 grâce aux réformes RFFA et AVS 21, malgré l'accroissement des dépenses dû au départ à la retraite des personnes de la génération du baby-boom. À cela s'ajoute le fait que le service de la dette des collectivités publiques reste faible, selon les hypothèses retenues, jusqu'à la fin des année 2020 en raison du bas niveau des taux d'intérêt. À partir de 2033, le taux d'endettement public progresse ensuite essentiellement sous l'effet de la pression démographique, pour atteindre 45 % du PIB en 2050.

La distribution du bénéfice de la Banque nationale suisse à la Confédération et aux cantons au-delà du montant de base, conformément à l'hypothèse retenue, allège les budgets publics sur l'ensemble de la période de projection et réduit ainsi le taux d'endettement public. Si l'on prenait pour hypothèse que seul le montant

de base serait distribué à partir de 2026 ou 2027, soit un total de 2 milliards de francs par an, le taux d'endettement de l'État se situerait à 53,1 % du PIB en 2050.

Dans le scénario pessimiste, le taux d'endettement commence par augmenter davantage en raison de la dégradation de la situation économique liée à la crise du coronavirus. En 2021, le taux d'endettement de l'État passe à 32,9 % du PIB. Puis il diminue également, mais moins fortement que dans le scénario optimiste. Le niveau temporairement le plus bas est atteint en 2031 avec 27,5 % du PIB. Jusqu'en 2050, le taux d'endettement croît jusqu'à 51,2 % du PIB en raison de la pression démographique.

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

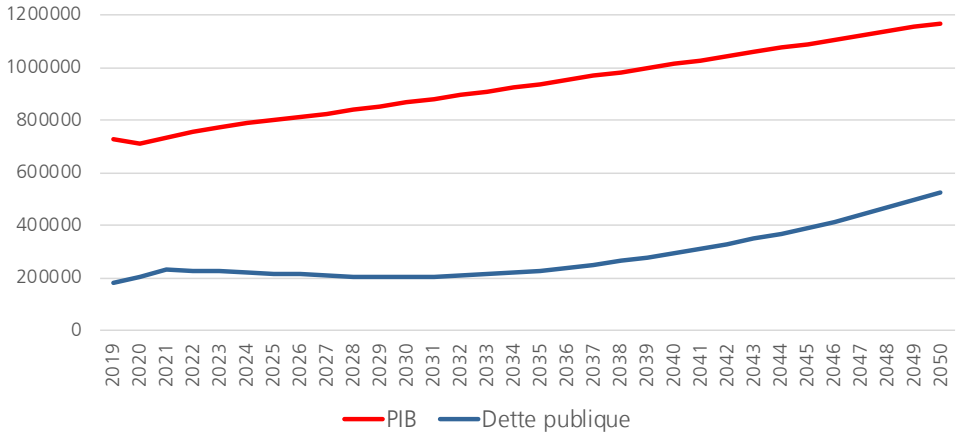


Source: AFF

La dette publique aux prix de 2019 s'accroît entre 2019 et 2021 en raison de la crise du coronavirus, avant de reculer continuellement jusqu'en 2030 (voir graphique 9). En 2030, la dette publique corrigée du renchérissement sera d'environ 20 milliards supérieure à la valeur de l'année de base 2019, ce qui représente une augmentation annuelle de 0,9 % par rapport à l'année de base. La dette publique progresse ainsi nettement plus lentement que le PIB corrigé du

renchérissement, qui croît de 1,6 % par an. Elle reste principalement influencée, malgré une forte pression démographique, par les effets positifs de la réforme AVS 21, l'évolution des dépenses de l'AI, la faiblesse des taux et le montant du bénéfice distribué par la BNS. L'accroissement de la dette publique s'accélérera considérablement à partir de 2031, en raison de l'atténuation des effets de la réforme AVS 21, de la pression démographique continue liée aux dépenses de santé et de soins de longue durée ainsi que de la fin de la phase de faiblesse des taux. Avec un taux de 5,1 % par an, la hausse de l'endettement public sera nettement supérieure au taux de croissance du PIB, corrigé du renchérissement, de 1,5 %.

Graphique 9: dette publique et PIB selon le scénario optimiste (en millions de francs, aux prix de 2019)



Source: AFF

Le tableau 10 montre clairement que les taux d'endettement des divers niveaux institutionnels évoluent différemment. Le taux d'endettement de la Confédération augmente sur l'ensemble de la période de projection pour passer de 12,1 % à 13,6 %. Comme indiqué plus haut, la Confédération assume la part principale de la dette liée à la pandémie. Dans les années suivantes, selon les projections, la Confédération est temporairement en mesure de ramener son taux d'endettement en dessous du niveau de l'année de base. Cette évolution est notamment due à la faiblesse générale des taux et à l'évolution financière favorable de l'AI.

Tableau 10: taux d'endettement par niveau institutionnel (en % du PIB)

	2019	2035			2050		
Scénario	Année de base (en % du PIB)	Optimiste	Pessimiste (en % du PIB)	Différence	Optimiste	Pessimiste (en % du PIB)	Différence
Confédération	12.1	11.8	15.8	4.04	13.6	21.3	7.73
Assurances sociales	0.0	2.2	3.6	1.37	9.1	11.3	2.18
Cantons	7.8	4.9	6.9	1.98	12.9	16.8	3.95
Communes	6.2	8.2	9.3	1.03	13.1	15.2	2.06
État (consolidé)	25.4	24.5	28.9	4.39	45.0	51.2	6.12

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

Pour les assurances sociales, l'effet positif de l'AVS 21 se dissipe après 2030. Sans nouvelles réformes de l'AVS, le taux d'endettement des assurances sociales atteindra 9 % du PIB d'ici à 2050. L'AVS et l'AI évoluent toutefois en sens inverse, comme le montrent les évolutions respectives des fonds de compensation de l'AVS et de l'AI. Selon les projections, la fortune du fonds de compensation de l'AVS correspondra à 110 % des dépenses annuelles en 2026. Par la suite, elle diminuera continuellement pour conduire en 2050 à un endettement de l'AVS égal à 115 % des dépenses annuelles. En revanche, selon les projections, la fortune du fonds de compensation de l'AI ne cessera de progresser après le désendettement total de l'assurance en 2034. En 2050, la fortune du fonds sera 2,8 fois supérieure aux dépenses annuelles de l'assurance.

Concernant les cantons et les communes, les projections tablent sur une hausse du taux d'endettement pour l'ensemble de la période. Pour les cantons, le taux d'endettement passe de 7,8 à 12,9 % du PIB, en raison de la forte augmentation des coûts des soins de longue durée et de la santé. Les finances communales sont grevées principalement par la forte hausse des dépenses de formation jusqu'en 2035.

Dans le scénario pessimiste, l'accroissement de l'endettement de l'État est particulièrement marqué pour la Confédération et les cantons. L'évolution économique moins favorable prise pour hypothèse dans le scénario pessimiste, qui prévoit une reprise plus lente, pèse notamment sur les finances de la Confédération par le biais d'une détérioration des résultats budgétaires, qui découle avant tout d'une diminution des recettes et d'une hausse de dépenses requises, notamment au titre de l'indemnisation de la réduction de l'horaire de travail.

3.3.2 Fiscal gap

Le fiscal gap calculé dans les perspectives à long terme pour le scénario optimiste s'élève à 0,8 % du PIB pour les années 2025 à 2050 (voir tableau 11). Cela signifie que, à partir de 2025, des économies ou des recettes supplémentaires correspondant à 0,8 % du PIB par an doivent être réalisées pour stabiliser le taux d'endettement au niveau de 2019, c'est-à-dire 25,4 % du PIB. Un pourcent du PIB correspond à sept milliards de francs pour l'année de base 2019.

Les assurances sociales dans leur ensemble affichent un fiscal gap de 0,4 % par an. Comme il est dit plus haut, l'AVS et l'AI évoluent en sens inverse. Selon les projections, l'AI devrait bénéficier d'une situation financière durablement saine. Son fiscal gap annuel est de -0,15 %. La croissance relativement lente de ses dépenses permet même au fonds de compensation de l'AI d'augmenter sa fortune. Pour l'AVS, un fiscal gap de 0,5 % par an se creuse entre 2025 et 2050. De nouvelles réformes seront nécessaires, au plus tard à partir de 2029, pour assurer la durabilité des finances de l'AVS.

Le fiscal gap atteint 0,2 % du PIB pour les cantons et 0,3 % du PIB pour les communes. La durabilité des finances des cantons et des communes est menacée surtout en raison de la hausse des coûts attendue dans le secteur de la santé et des soins. Ces charges budgétaires supplémentaires peuvent cependant être en partie amorties, dans le cas des cantons, grâce au bénéfice distribué par la BNS. Sans la distribution du montant maximal du bénéfice à partir de 2026, c'est-à-dire 4 milliards de francs par an au total pour les cantons, le fiscal gap s'élèverait à 0,4 %.

Grâce à la réforme AVS 21 ainsi qu'à l'évolution positive des finances de l'AI et à la distribution du montant maximal du bénéfice de la BNS, les finances de la Confédération ne présentent qu'un fiscal gap de 0,1 % du PIB, malgré l'endettement supplémentaire dû à la pandémie. Dans l'hypothèse que, à partir de 2026, le bénéfice de la BNS ne serait distribué qu'à hauteur du montant de base (2 milliards au total, dont 666 millions en faveur de la Confédération), le fiscal gap de la Confédération s'élèverait à 0,2 % du PIB.

En comparaison, le fiscal gap est plus important dans le scénario pessimiste. Dans ce scénario, il est nécessaire d'économiser 1,1 % du PIB par an à partir de 2025 ou de réaliser des recettes supplémentaires correspondantes pour stabiliser le taux d'endettement au niveau de 2019. La détérioration de la situation économique consécutive à la crise du coronavirus, prise pour hypothèse dans le scénario pessimiste, engendre un fiscal gap plus important,

notamment pour la Confédération (+0,3 % du PIB) et les cantons (+0,2 % du PIB). Pour la Confédération, cette situation est due, en bonne partie, aux dépenses supplémentaires requises pour l'assurance-chômage, alors que pour les cantons, elle s'explique avant tout par la diminution des recettes.

Tableau 11: fiscal gap: stabilisation du taux d'endettement consolidé et du niveau de de la dette en francs (en % du PIB)

	Fiscal gap en cas de stabilisation			
	du taux d'endettement		du niveau de la dette	
	Besoin de consolidation annuel 2025-2050 (en % du PIB)			
	Scén. optimiste	Scén. pessimiste	Scén. optimiste	Scén. pessimiste
Confédération	0.1	0.4	0.3	0.7
Assurances sociales	0.4	0.5	0.4	0.5
Cantons	0.2	0.4	0.4	0.5
Communes	0.3	0.3	0.4	0.5
État	0.8	1.1	1.4	1.6

Si l'on applique le critère de durabilité du frein à l'endettement, en vertu duquel il convient de stabiliser le niveau de la dette en francs au niveau de l'année de base, la Confédération présente un fiscal gap de 0,3 % du PIB par an. Le fiscal gap de l'ensemble des échelons institutionnels augmente par rapport à l'objectif consistant à stabiliser le taux d'endettement, pour passer de 0,8 % à 1,4 % du PIB. Dans le scénario pessimiste et dans l'optique d'une stabilisation du niveau de la dette en franc au niveau de l'année de base 2019, le fiscal gap de l'ensemble des échelons institutionnels s'accroît, passant à 1,6 % du PIB.

Il convient, en outre, de noter que le fiscal gap augmente si le lancement des mesures de consolidation budgétaires est reporté à une date postérieure à 2025. Plus la prise de mesures de consolidation est retardée, plus les besoins d'assainissement des budgets publics s'accroissent.

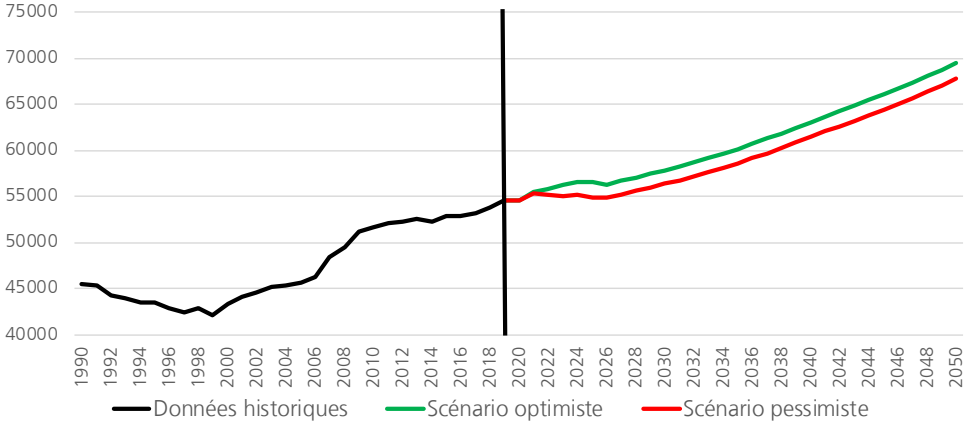
3.4 Revenu disponible

À l'aide de l'indicateur que constitue le revenu disponible par habitant en Suisse il est possible de montrer la variation moyenne des charges supplémentaires pesant sur la population du pays, si le taux d'endettement de l'État se stabilise à son niveau actuel et si les dépenses supplémentaires liées à la démographie sont financées par une hausse des impôts et des cotisations sociales. Le revenu disponible par

habitant est indiqué en tant que valeur moyenne corrigée du renchérissement, après déduction des impôts, des cotisations sociales et des primes de l'assurance maladie obligatoire (voir chap. 2.3.3).

Malgré les dépenses supplémentaires requises pour combler le fiscal gap, le revenu disponible par habitant continue de progresser de 1,2 % par an en moyenne dans l'hypothèse d'une hausse de la productivité. La progression annuelle de 0,8 % escomptée entre 2019 et 2050 est légèrement supérieure à l'évolution enregistrée entre 1990 et 2019, soit 0,7 %. Cela s'explique par la faiblesse de la croissance dans les années 1990. Dans le scénario pessimiste, la hausse annuelle attendue entre 2019 et 2050 est de 0,7 % (voir graphique 10).

Graphique 10: **revenu disponible par habitant, 1990–2050, scénarios optimiste et pessimiste** (aux prix de 2019)



Source: AFF, OFSP, SECO

Selon les projections, le revenu disponible par habitant augmentera de 14 916 francs entre 2019 et 2050, passant de 54 586 à 69 502 francs, alors même que le fiscal gap sera financé par une augmentation des impôts et des cotisations sociales. De même, les variations cycliques du revenu disponible telles qu'elles ont été observées entre 1996 et 2019 et qui ont exercé une forte influence sur l'évolution de ce revenu, ne sont pas prises en compte dans les projections.

Une progression du revenu disponible est également attendue dans le scénario pessimiste. En 2050,

le revenu disponible sera de 67 834 francs. La différence concernant le revenu disponible entre le scénario optimiste et le scénario pessimiste apparaît essentiellement dans les années 2020 à 2025, période pour laquelle l'hypothèse repose sur une évolution économique différente en raison de la crise due au coronavirus.

En résumé, on constate que, malgré des charges financières croissantes dues au vieillissement, la prospérité de la population suisse connaît une nette progression. Cette observation vaut tant pour le scénario optimiste que pour le scénario pessimiste.

3.5 Comparaison avec les résultats des perspectives à long terme établies dans le plan financier 2021–2023 de la législature

Une période de projection de 30 ans a été retenue pour la présente publication, comme pour les perspectives à long terme publiées dans le plan financier 2021–2023 de la législature.[29] En outre, la même évolution démographique est prise pour hypothèse. La base utilisée est le scénario de référence de l'OFS concernant l'évolution de la population de 2020 à 2050 (A-00-2020). Les hypothèses concernant l'évolution économique pour les années 2021 à 2025 sont différentes dans le présent rapport en raison des répercussions de la crise sanitaire (voir chap. 2). Par ailleurs, les dépenses publiques liées à la pandémie sont prises en considération. Par rapport aux projections du plan financier 2021–2023 de la législature, une croissance plus importante de la productivité du travail est attendue, car les deux dernières années disponibles en ont accru la progression moyenne à long terme (1,2 contre 1,1 % en termes réels). En revanche, le taux d'intérêt réel à long terme reste inchangé (1,6 %). Du côté des recettes, le montant du bénéfice annuel distribué par la BNS a été adapté sur la base de la nouvelle convention conclue entre le DFF et la BNS. Le présent rapport table sur un montant nominal de 6 milliards de francs par an au total en faveur des cantons et de la Confédération à (contre 2 milliards précédemment).

Par rapport aux projections du plan financier 2021–2023 de la législature, les prévisions restent largement inchangées pour les dépenses liées à la démographie. La plus forte pression sur les dépenses émane de l'AVS, suivie par le système de santé (santé et soins de longue durée) et par la formation.

Le fiscal gap pour l'ensemble des échelons étatiques est inférieur

29 Voir Confédération suisse (2020)

malgré la crise du coronavirus (0,8 contre 0,9 % du PIB). Cette meilleure situation financière s'explique par une hypothèse modifiée concernant l'évolution de la productivité du travail, une situation de départ plus favorable pour les finances publiques pour l'année de base 2019 par rapport à 2017 ainsi que des recettes annuelles plus élevées grâce au montant plus important du bénéfice distribué par la BNS. Ces facteurs profitent avant tout aux cantons. À cela s'ajoute le fait que les dépenses effectuées par les cantons pour atténuer les conséquences économiques de la pandémie sont nettement inférieures à celles de la Confédération. C'est pourquoi le fiscal gap des cantons est de 0,2 % du PIB dans le présent rapport, alors qu'il atteignait 0,8 % du PIB dans le plan financier 2021–2023 de la législature.

Les finances des assurances sociales et des communes restent inchangées par rapport aux projections du plan financier 2021–2023 de la législature. Au niveau de la Confédération, le fiscal gap lié à la pandémie est près de 0,1 % supérieur à son niveau en vertu des projections antérieures, selon lesquelles il se situait à -0,3 % du PIB. En raison de la crise du coronavirus, le nombre d'années au cours desquelles la Confédération peut réaliser des excédents est plus faible que dans les projections établies pour le plan financier 2021–2023 de la législature.

4 Impact du changement climatique sur les finances publiques

4.1 Introduction

Le changement climatique devient de plus en plus perceptible. Selon le rapport le plus récent du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat de l'ONU (IPCC): «*It is unequivocal that human influence has warmed the atmosphere, ocean and land. Widespread and rapid changes in the atmosphere, ocean, cryosphere and biosphere have occurred*».[30] Toutefois, l'estimation des effets à long terme d'un changement climatique incontrôlé est un exercice complexe et incertain. Selon les estimations effectuées, les répercussions économiques négatives à l'échelle mondiale correspondront à une part oscillant entre 2,1% et 23% du PIB annuel en 2100.[31] En revanche, tous les experts s'accordent sur l'hypothèse que la progression du changement climatique entraînera des événements météorologiques extrêmes plus fréquents et plus intenses tels que sécheresses, inondations et feux de forêts. En outre, des températures plus élevées et la hausse du niveau des océans sont susceptibles de modifier des paysages entiers et influer sur les conditions de vie, ce qui pourrait nécessiter des mesures d'adaptation considérables.

Pour atténuer les conséquences du changement climatique et s'y adapter, une politique climatique ambitieuse, efficace et coordonnée est nécessaire. Tant le changement climatique en lui-même que l'adaptation qu'il requiert sont à même de provoquer des turbulences macroéconomiques et de favoriser les tensions sur les marchés financiers. C'est pourquoi les autorités de surveillance et les banques centrales ont commencé à évaluer les conséquences potentielles du changement climatique pour la stabilité financière, par le biais d'analyses des risques climatiques et de tests de résistance.[32] En revanche, les répercussions du changement climatique sur les budgets publics n'ont guère attiré l'attention jusqu'ici.

Dans les perspectives à long terme des finances publiques 2016, une première tentative a été entreprise

30 Voir IPCC (2021)
31 Voir Nordhaus (2017) et Burke et al. (2015)
32 Voir Network for Greening the Financial System (NGFS, 2019) et Financial Stability Board (2020)

pour esquisser de premiers liens conceptuels entre changement climatique et finances publiques. Ces dernières années, de premiers travaux ont également été réalisés au niveau international pour approfondir ces interactions.[33] Le chapitre qui suit s'appuie sur ces travaux et tente de présenter les constats qui en ont été tirés sous la forme d'un rapport officiel sur la durabilité des finances publiques.

L'IPCC estime que l'activité humaine a entraîné une augmentation de la température moyenne d'environ 1°C par rapport aux niveaux préindustriels en raison des répercussions des gaz à effet de serre émis. La température moyenne dépend du stock de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Comme la durée de vie atmosphérique d'importants gaz à effet de serre (en particulier le CO_2) est très longue, le flux net de nouvelles émissions doit quasiment être éliminé si on veut à terme stabiliser la température. La température réagit toutefois avec un certain retard à l'augmentation du stock de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Cette inertie a pour conséquence qu'un certain réchauffement se produirait encore même si les émissions cessaient immédiatement. Fixer un objectif d'augmentation de température revient donc en premier lieu à fixer la quantité globale de gaz à effet de serre que l'humanité pourra encore émettre.

Dans ce contexte, l'accord de Paris sur le climat a été adopté fin 2015 pour la période après 2020. Celui-ci engage pour la première fois tous les États à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. L'objectif de Paris de limiter le réchauffement de 1,5°C à 2°C au-dessus des niveaux préindustriels impliquera, à terme, que les émissions soient réduites à «zéro net», stabilisant ainsi le stock d'émissions et les températures mondiales.

En 2017, le Parlement a autorisé la ratification de cette accord où la Suisse s'engage à réduire de moitié d'ici à 2030 les émissions par rapport à 1990 et a annoncé un objectif indicatif de réduction de 70 à 85 % d'ici à 2050.[34] En 2019, le Conseil fédéral a annoncé un objectif indicatif de neutralité carbone à partir de 2050. Le 13 juin 2021, le peuple a refusé la révision de la loi CO_2. D'ici à la fin de 2021, le Conseil fédéral soumettra à consultation un nouveau projet de loi et indiquera comment la Suisse entend honorer les engagements pris dans l'accord de Paris.

33 Voir Baur et al. (2021) et Baur et Bruchez (2021) pour une présentation d'ensemble.
34 Compte tenu d'une partie des réductions d'émissions réalisées à l'étranger.

4.2 Impact budgétaire

Répercussions macroéconomiques du changement climatique

Le changement climatique constitue un défi mondial et aura de multiples conséquences socio-économiques. Il affectera des secteurs économiques importants tels que l'agriculture, l'énergie, les infrastructures et la santé de la population et entraînera des changements dans l'offre et la demande de biens et de services dans tous les secteurs de l'économie, avec des degrés d'intensité variables. Si la transition ne se produit pas de façon ordonnée, ces impacts peuvent être démultipliés par des crises financières et des conflits politiques. L'augmentation des températures, l'élévation du niveau de la mer, les événements météorologiques extrêmes plus fréquents et d'autres changements climatiques affecteront des aspects de la vie autres que l'activité économique, tels que la santé et le bien-être.

Un impact budgétaire difficile à quantifier

Le changement climatique lui-même a d'abord un impact environnemental, puis économique et finalement en bout de chaîne un impact budgétaire pour les collectivités publiques.

Les conséquences physiques d'un changement climatique sont incertaines en raison de la nature complexe du système terrestre, en particulier de boucles de rétroaction qui peuvent atténuer ou renforcer les effets initiaux. Cette incertitude comprend des risques extrêmes: points de bascule («*tipping points*») et effets domino. Limiter le changement climatique réduit ces incertitudes. L'incertitude sur l'impact économique découle notamment de la quasi impossibilité de prévoir les innovations technologiques et la structure de l'économie à long terme. Il est notamment difficile d'évaluer dans quelle mesure l'économie pourra s'adapter aux nouvelles conditions. L'incertitude sur l'impact budgétaire cumule l'incertitude sur l'impact environnemental, l'incertitude sur l'impact économique d'un impact environnemental donné, et finalement l'incertitude sur l'impact budgétaire d'un impact économique donné. Ceci dépend notamment de la répartition des coûts entre le privé et l'État. De plus, l'impact budgétaire des mesures de limitation du changement climatique dépend des instruments de politique économique utilisés.

L'EPFL a publié une étude complète sur l'impact économique du changement climatique en Suisse.[35] Le tableau 12 présente une vue d'ensemble des principaux canaux d'influence du changement climatique sur l'économie publique suisse identifiés dans cette étude.

35 Voir Vöhringer et al. (2017)

Tableau 12: aperçu des impacts économiques du changement climatique en Suisse

	Variation des températures moyennes	Évolution des modèles de précipitations	Événements climatiques extrêmes	Influences provenant de l'étranger
Santé	Maladies cardiovasculaires, des voies respiratoires et vectorielles, mortalité, diminution de la productivité du travail		Maladies cardiovasculaires, des voies respiratoires et vectorielles, mortalité, diminution de la productivité du travail	La diminution de la productivité du travail à l'étranger influence les termes de l'échange
Bâtiments et infrastructures	Dégâts dus à la chaleur et au gel, fonte du permafrost		Inondations, glissements de terrain, tempêtes, grêle, vagues de chaleur, gel	
Énergie	Systèmes de chauffage et climatisation, refroidissement des centrales thermoélectriques	Les variations du volume du ruissellement influencent l'énergie hydraulique et l'eau disponible pour assurer le refroidissement des centrales thermoélectriques	Infrastructures énergétiques: inondations, glissements de terrain, tempêtes, grêle, vagues de chaleur, gel	Prix européens de l'électricité
Gestion de l'eau		Besoins en irrigation, baisse du niveau de la nappe phréatique	Sécheresse: irrigation, niveau de la nappe phréatique, qualité de l'eau potable	
Agriculture	Allongement des périodes de sécheresse, stress thermique, nuisibles	Besoins en irrigation	Pertes dues à la sécheresse, précipitations abondantes, vagues de chaleur, gel	Hausse des prix des céréales et oléagineux importés
Sylviculture	Allongement des périodes de sécheresse, stress thermique, nuisibles	Conditions de sécheresse	Tempêtes, vagues de chaleur, sécheresses, feux de forêts	Prix du bois
Écosystèmes	Migration des espèces, biodiversité		Stress et dégâts causés à à la faune et à son habitat	Migration des espèces
Tourisme	Diminution de la couverture neigeuse, baisse du tourisme d'hiver au profit du tourisme d'été	Diminution de la couverture neigeuse et du nombre de jours de soleil	Dégâts causés aux infrastructures de montagne	Flux touristiques internationaux, termes de l'échange
Autre		Transport par voie d'eau		Immigration, conflits internationaux, volumes des échanges commerciaux et termes de l'échange, flux financiers, indemnités de réassurance
Légende	Effet positif			
	Effet positif important			
	Effet négatif			
	Effet négatif important			
	Effet non simulé en raison de son rôle économique plutôt faible			
	Effet potentiellement important non simulé en raison de contraintes liées aux données			

Source: extrait de Vöhringer et al. (2017, p. 93, tableau 34).

Certains impacts sont positifs tels que de nouvelles opportunités pour le tourisme d'été et la réduction des frais de chauffage, d'autres sont négatifs tels que l'impact des vagues de chaleur sur la santé et la productivité. Le bilan global est faiblement négatif. Un impact économique globalement négatif équivalant à 0,43 % de la consommation totale en 2060 est estimé. Les auteurs soulignent certes que tous les impacts n'ont pas pu être pris en compte, mais les lacunes, possiblement importantes, concernent l'impact dû aux événements météorologiques extrêmes et ceux passant par les relations de la Suisse avec le reste du monde.

Canaux d'influence du changement climatique sur les finances publiques

En l'absence d'une quantification complète de l'impact économique du changement climatique en Suisse, nous renonçons à quantifier l'impact budgétaire.[36] Il reste toutefois possible de présenter les principaux canaux par lesquels le changement climatique pourrait avoir un impact budgétaire en Suisse, voire de hiérarchiser qualitativement ces impacts. Le tableau 13 donne une idée des principaux postes budgétaires concernés.

Tableau 13: postes budgétaires concernés par le changement climatique

Recettes	Dépenses publiques
• Taxes sur les gaz à effet de serre • Impôt sur les huiles minérales • Revenus des entreprises affiliées à l'État • Autres impôts (TVA, impôts sur le revenu, etc.)	• Protection des infrastructures • Efficience énergétique des bâtiments publics • Subventions pour l'atténuation du changement climatique • Subventions pour l'adaptation au changement climatique et réparation des dégâts • Financement de R&D • Financement d'émissions négatives • Aide à l'étranger

36 L'Office de responsabilité budgétaire britannique (OBR, 2021) a tenté de quantifier l'impact budgétaire pour le Royaume-Uni. Des évaluations quantitatives de l'impact budgétaire existent notamment pour l'Allemagne (Infras et Ecologic, 2009) et l'Autriche (Bachner et Bednar-Friedl, 2019). Voir Baur et al. (2021) pour une discussion.

Outre les répercussions directes sur les budgets publics, le changement climatique peut également se traduire par la nécessité de prendre un grand nombre d'engagements conditionnels («*contingent liablities*»). La prise d'engagements conditionnels dont les coûts budgétaires sont connus à l'avance devient de plus en plus probable à mesure que progresse le changement climatique, ce qui peut entraîner une dégradation de la situation des finances publiques. Il est également probable, avec la progression du changement climatique, qu'il soit de plus en plus nécessaire de prendre des engagements conditionnels dont les coûts budgétaires ne sont pas connus à l'avance et qui risquent de grever lourdement les finances publiques. Ainsi, des événements météorologiques extrêmes, considérés jusqu'alors comme des risques peu probables de se réaliser, surviendront sans doute avec une plus grande fréquence et une plus forte intensité.[37]

L'impact des mesures de limitation du changement climatique

Dans le cadre d'une analyse, il convient de distinguer entre les répercussions du changement climatique lui-même et les incidences des mesures prises pour y remédier ou s'y adapter.

Dans un premier temps, l'impact des mesures prises pour limiter le changement climatique sera plus important que celui du changement climatique lui-même. Les mesures de la politique climatique concernent directement et indirectement diverses catégories de recettes et de dépenses de la Confédération.

Qu'elles soient budgétaires ou autres (par exemple réglementaires), les mesures de limitation du changement climatique auront un impact économique qui se répercutera sur les budgets des collectivités publiques, par exemple sur les recettes d'impôts liés au PIB, tels que la TVA ou l'impôt sur le revenu. Dans la mesure où le changement climatique engendre des innovations dans le domaine des technologies vertes, la croissance de ce domaine économique pourrait compenser partiellement la baisse des recettes fiscales.

Une taxe CO_2 joue un rôle central pour limiter le changement climatique, car elle combat la défaillance centrale qui empêche le marché de régler le défi climatique: les prix n'intègrent généralement pas les coûts environnementaux (voir encadré 2). Cette taxe CO_2 est toutefois régressive, car l'énergie constitue une part plus importante du budget des ménages à bas revenus. Elle est rendue neutre, voire progressive, quand son produit est

37 Vgl. Coalition of Finance Ministers for Climate Action (CFMCA, 2021)

redistribué par habitant à la population. C'est pourquoi son produit ne doit pas simplement alimenter le budget général de l'État si on veut maintenir le niveau de progressivité de la fiscalité. Tout au plus, une minorité de ce produit peut être utilisée, par exemple pour financer des subventions dans le cadre de la lutte contre le changement climatique comme c'est actuellement le cas avec la taxe CO_2 sur les combustibles. Tant que le produit de la taxe sur le CO_2 est redistribué à la population et à l'économie ou affecté au financement de la lutte contre le changement climatique, cette taxe n'interagit pas vraiment avec le budget.[38]

Quand la consommation d'énergie fossile aura beaucoup baissé, il se pourrait que des subventions, par exemple d'éventuelles subventions pour les technologies NET (Negative Emission Technologies qui permettent d'enlever des gaz à effets de serre de l'atmosphère), doivent être financées par le budget général et interagissent donc avec ce budget.

Encadré 2: défaillance du marché et instruments de politique climatique

Le fait que les prix n'incorporent généralement pas les coûts environnementaux est la principale défaillance qui empêche le marché de gérer la question climatique. Ceci plaide notamment pour une taxe CO_2. Il existe toutefois aussi d'autres défaillances de marché pouvant justifier le recours à d'autres instruments.

Externalités négatives et taxes d'incitation

La non prise en compte de coûts environnementaux est une «externalité négative». Le terme «externalité» indique que le signal des prix est faussé par le fait que certains éléments sont omis. Le terme «négative» indique que les éléments qui ne sont pas intégrés dans les prix sont des coûts. L'existence d'une externalité négative conduit à des prix trop bas. Ainsi les prix des énergies fossiles sont trop bas comparés à ce qu'ils seraient si les coûts environnementaux étaient intégrés. Une externalité négative peut être corrigée par un mécanisme qui augmente le prix, par exemple une taxe incitative telle qu'une taxe sur le CO_2.

38 Pour une vue d'ensemble actuelle de l'évaluation des taxes d'incitation, voir Green (2021), Best et al. (2020) et OCDE (2021).

Externalités positives et subventions

Une externalité est dite «positive» si l'élément omis dans le prix est un effet positif sur des personnes tierces (autres que le vendeur ou l'acheteur). Tel peut être le cas pour la recherche et développement. Dans la mesure où des innovations ne sont pas protégées par des brevets, des concurrents de l'innovateur peuvent en profiter en l'imitant. Ceci conduit à investir trop peu dans l'innovation qu'il peut alors être justifié de subventionner.

Informations imparfaites

L'information imparfaite et une grande incertitude peuvent par exemple conduire à des restrictions de crédits sur les marchés financiers. Ceci peut limiter les investissements (en particulier les investissements à long terme), notamment les investissements verts, et justifier des prêts à conditions avantageuses.

Autres imperfections du marché et mesures possibles

Des effets de réseau peuvent entraver le développement de nouvelles technologies. Ainsi, la diffusion de véhicules électriques privés nécessite le développement d'un réseau de bornes de recharge éventuellement soutenu par l'État (alors que les véhicules à carburant concurrents bénéficient déjà du réseau des stations d'essence).

Le fait que les agents économiques n'anticipent pas toujours rationnellement les conséquences de leurs actions peut aussi justifier une intervention de l'État.

Enfin, les intérêts des générations futures ne sont que partiellement pris en compte par le marché, alors qu'ils souffriraient des futures conséquences du changement climatique. Ceci n'a pas nécessairement d'implications sur le choix des instruments, mais plutôt sur l'ampleur des mesures de limitation du changement climatique.

Toute intervention de l'État visant à remédier à des défaillances du marché (telles que celles conduisant au changement climatique) doit être justifiée par un diagnostic précis des défaillances de marché qu'il s'agit de corriger au plus vite, mais dont le poids doit toutefois être mis en balance avec celui des défaillances possibles de l'action publique.

L'impact budgétaire des mesures de limitation du changement climatique est important et dépend du choix des instruments utilisés pour atteindre cet objectif. Si l'État prend des mesures de contrainte ou adopte des interdictions, les coûts qui en résulteront seront essentiellement assumés par la population et par l'économie sans que cela n'ait de répercussions directes sur les budgets publics. Il y a toutefois un impact indirect sur les finances publiques dans la mesure où ces interdictions peuvent pénaliser l'activité économique. Par ailleurs, l'impact budgétaire des subventions est différent selon que ces subventions sont financées par le budget général ou par une taxe incitative ad hoc sur les énergies fossiles. Dans ce dernier cas, ni la subvention, ni la taxe incitative n'interagissent véritablement avec le reste du budget.

Par ailleurs, l'État devra participer lui-même à l'effort de transition, par exemple en tant que propriétaire de bâtiments publics à assainir énergétiquement.

Si elles coûtent dans un premier temps, les mesures de lutte contre le changement climatique apportent à terme le bénéfice d'une réduction du changement climatique. Le changement climatique étant un phénomène global, ce bénéfice n'apparaitra toutefois que dans la mesure où le reste du monde limite aussi le changement climatique.[39] Le fait que les émissions d'un pays aussi petit que la Suisse soient faibles ne change cependant rien à la nécessité qu'elle fournisse sa part à l'effort international pour limiter le changement climatique.

Les répercussions de la politique climatique apparaissent clairement dans le cas de l'impôt sur les huiles minérales. Depuis 2008, les recettes de l'impôt sur les huiles minérales légères tendent à baisser. Cette baisse n'est certes pas uniquement due à un recul de la consommation de carburant du parc automobile suisse,[40] mais elle devrait se poursuivre avec la réduction de la consommation au kilomètre et l'augmentation de la part de marché des véhicules électriques. Dans une perspective d'émissions nettes nulles, la consommation de carburant pour les transports terrestres devrait converger vers zéro à moyen terme.

39 Des co-bénéfices locaux (telles qu'une baisse de la pollution locale) subsisteraient certes, même si le reste du monde renonçait à limiter le changement climatique. Ces bénéfices seraient toutefois d'une ampleur nettement moindre, surtout dans un pays comme la Suisse où des efforts importants ont déjà été réalisés pour combattre les pollutions locales.

40 L'appréciation du franc a renchéri le prix du carburant en Suisse par rapport aux pays voisins et donc modifié le «tourisme à la pompe».

L'impact de l'augmentation graduelle de la température moyenne en Suisse devrait rester relativement faible jusqu'en 2050.

Outre les incidences de la politique climatique proprement dite, les retombées des mesures d'adaptation et de réparation jouent un rôle important. Le budget de l'État sera touché par les coûts d'adaptation et de réparation de ses actifs, tels que des infrastructures. L'État pourrait éventuellement aussi, dans une certaine mesure, être conduit à aider la population et l'économie à faire face à ces coûts. Finalement, l'impact du réchauffement sur la croissance économique du pays se répercutera sur l'État. L'impact uniquement causé par l'augmentation graduelle de la température moyenne en Suisse devrait toutefois rester relativement faible jusqu'en 2050.

Selon une étude de l'EPFZ, Zurich aura en 2050 le climat actuel de Milan.[41] Ceci suggère que l'impact dû uniquement à l'augmentation graduelle de la température en Suisse devrait rester faible jusqu'en 2050: il devrait être possible pour Zurich de s'adapter au climat milanais. Ce réchauffement ne s'arrêtera toutefois pas en 2050.

L'impact pourrait être plus important hors des villes puisque le milieu naturel y est plus présent. Ainsi, le tourisme d'hiver sera négativement touché par la baisse de l'enneigement, alors qu'en été la montagne attirera des touristes cherchant la fraicheur. La relative faiblesse de l'impact de l'augmentation de température est aussi confirmée par les résultats obtenus par l'EPFZ.

L'impact des événements météorologiques extrêmes devrait rester limité

Il est plus difficile d'évaluer l'impact d'événements météorologiques extrêmes. Premièrement parce que, bien que le lien entre le changement climatique et certains événements climatiques extrêmes soit avéré, ce lien doit encore être précisé.[42] Deuxièmement, parce que des mesures d'adaptation sont moins évidentes pour des phénomènes relativement rares que pour une élévation graduelle de la température moyenne. En Suisse, les événements météorologiques extrêmes peuvent conduire à des inondations, glissements de terrain, avalanches, grêle

41 Vgl. Bastin et al. (2019)

42 Selon IPCC (2021): «Many changes in the climate system become larger in direct relation to increasing global warming. They include increases in the frequency and intensity of hot extremes, marine heatwaves, and heavy precipitation, agricultural and ecological droughts in some regions, and proportion of intense tropical cyclones, as well as reductions in Arctic sea ice, snow cover and permafrost».

ou au contraire à des vagues de chaleur et de sécheresse. Il est possible que l'impact des événements météorologiques extrêmes sera plus important que celui de l'augmentation graduelle de la température moyenne. La Suisse n'est toutefois pas soumise à des tornades, ni à des tsunamis, mais plutôt à des événements auxquels il semble possible dans une large mesure de s'adapter.

Les répercussions sur la Suisse des impacts sur le reste du monde sera vraisemblablement, à terme, un canal relativement important.

Le changement climatique touchera d'autres pays bien davantage que la Suisse. Par exemple des pays affectés par l'élévation du niveau de la mer ou des pays chauds et humides où une augmentation de la température est plus néfaste qu'en Suisse. Des pays pauvres qui ont moins de moyens pour s'adapter au changement. Comme la Suisse est une petite économie ouverte, il paraît vraisemblable que les répercussions via les échanges commerciaux jouent un rôle important.[43] Les principaux partenaires commerciaux de notre pays ne figurent toutefois généralement pas parmi les plus exposés. Il pourrait aussi y avoir un impact via l'augmentation de l'aide à l'étranger, ainsi que l'immigration provenant de régions particulièrement affectées.

La prise en compte de l'incertitude et de scénarios extrêmes

Les raisonnements ci-dessus sont fondés sur des scénarios jugés probables. Il convient toutefois de prendre en compte l'incertitude et le risque de scénarios extrêmes.

Le changement climatique est un phénomène complexe entaché de larges incertitudes, concernant par exemple l'impact qu'un doublement du stock de CO_2 dans l'atmosphère engendrerait à terme sur la température moyenne. S'y ajoutent d'autres incertitudes, notamment sur les événements météorologiques extrêmes, ainsi que sur la flore et la faune. Cette incertitude conduit à réfléchir en termes de scénarios.

Au-delà de ces incertitudes, il existe aussi des scénarios dont la probabilité est très faible si nous maîtrisons le changement climatique, mais dont les conséquences seraient extrêmes. Il peut en effet exister des seuils à partir desquels le climat entre dans un cercle vicieux qui le conduit vers

43 Le commerce des biens et services ainsi que les transactions sur les marchés des capitaux. L'apport du commerce international baissera dans la mesure où des pays partenaires seront moins en mesure d'y participer. Mais un secteur comme la réassurance bénéficiera du changement climatique puisque ses services seront davantage demandés.

des effets de plus en plus délétères («tipping points»). Il s'agirait, par exemple, d'émanations de méthane (un gaz à effet de serre) suite au dégel du permafrost arctique. Ces scénarios extrêmes sont d'autant plus préoccupants que le changement climatique présente une inertie et certaines conséquences peuvent être peu ou pas réversibles. La prise en compte de ces scénarios extrêmes devrait conduire à prendre des mesures de limitation du changement climatique plus fortes que s'ils étaient ignorés. Toutefois, la prise en compte de scénarios extrêmes ne doit pas conduire à ce que l'État consacre toute son énergie à un de ces risques sans égards pour d'autres préoccupations, ni à ce qu'il néglige d'agir de façon efficiente.

4.3 Remarques finales

L'impact budgétaire à long terme du changement climatique est difficile à évaluer. On peut s'attendre à ce que l'augmentation graduelle de la température moyenne en Suisse conduise à un impact globalement négatif, mais modéré. L'impact d'une augmentation de la fréquence et de l'intensité des événements météorologiques extrêmes est encore plus difficile à estimer et pourrait être plus grave que celui de l'augmentation graduelle de température. Comme d'autres pays seront plus touchés que la Suisse, l'impact via le reste du monde pourrait être important. Ces impacts dépendent de l'ampleur du changement climatique et donc de l'effort mondial pour le limiter. Limiter le changement climatique permettra de réduire l'incertitude.

Les mesures visant à limiter le changement climatique consistent d'abord à restreindre les émissions de gaz à effet de serre en Suisse et de promouvoir de telles mesures au niveau international. Dans l'optique d'atteindre l'objectif visé avec la plus grande efficience possible, c'est-à-dire en limitant le plus possible les coûts économiques engendrés, le choix des instruments économiques utilisés s'avère crucial. Les taxes d'incitation (taxe sur le CO_2) et le marché des certificats d'émission, mais aussi les subventions et les réglementations jouent également un rôle important à cet égard.

Sur le plan budgétaire, il est primordial, compte tenu de l'incertitude extrême qui entache les conséquences du changement climatique sur les budgets publics, que l'État maintienne son endettement à un bas niveau et s'efforce d'obtenir des comptes équilibrés. Cela lui permet de disposer d'une grande marge de manœuvre budgétaire pour réagir face à un événement climatique grave et inattendu, engendrant des charges financières considérables ou générant, pour les collectivités publiques, des passifs éventuels.

Pour garantir une transition ordonnée, il importe de développer

les capacités pour analyser le changement climatique, les moyens de le limiter et de s'y adapter. Une estimation quantitative des répercussions à long terme du changement climatique sur les finances publiques de la Suisse fournirait une contribution précieuse à cet égard. À cet effet, une meilleure compréhension des répercussions économiques du changement climatique serait nécessaire dans un premier temps, en particulier de l'impact d'événements climatiques extrêmes et des conséquences dues aux liens de la Suisse avec le reste du monde en matière de commerce extérieur. Dans un deuxième temps, une évaluation quantitative des conséquences du changement climatique pour les finances publiques pourrait être entreprise sur cette base dans le cadre d'une collaboration entre des experts et l'administration fédérale. En outre, un examen de l'ensemble des risques budgétaires permettrait de ne pas omettre les risques autres que climatiques et d'évaluer l'importance du risque climatique par rapport aux autres risques.

5 Conclusion

Le rapport montre que, au cours des trois prochaines décennies, les budgets publics seront notablement affectés par le vieillissement de la population. En raison du départ à la retraite des personnes de la génération du baby-boom, les répercussions de ce vieillissement seront particulièrement manifestes jusqu'en 2035. Si la démographie et l'économie évoluent conformément aux hypothèses retenues, la quote-part de l'État passera de 31,6 % à 34,5 % d'ici à 2050.

Même si la réforme AVS 21 est mise en œuvre comme prévu, de nouvelles réformes devront être entreprises au plus tard au début des années 2030 pour assurer la durabilité des finances de l'AVS. En raison de la pression persistante des coûts de la santé et des soins, les dépenses des cantons liées à la démographie connaîtront l'augmentation la plus forte. Les bénéfices distribués par la BNS (6 milliards de francs, dont 2 milliards pour la Confédération et 4 milliards pour les cantons) permettront de réduire, notamment, les besoins de consolidation financière des cantons. Des mesures visant à freiner la croissance des dépenses dans le secteur de la santé, telles qu'un objectif de maîtrise de coûts proposé par le Conseil fédéral, devront toutefois être bel et bien mises en œuvre si l'on veut assurer la durabilité financière.[44] En revanche, la Confédération ne présente, pour sa part, qu'un faible besoin de consolidation.

Même si la crise du coronavirus devait à long terme, exercer des effets négatifs sur la performance économique et les recettes de l'État, la quote-part de l'État sur 30 ans passerait à 35 % du PIB, au lieu de 34,5 %. Le taux d'endettement atteindrait, en 2050, non pas 45 %, mais 51 % du PIB. Cela signifie que l'État devrait prendre des mesures supplémentaires de consolidation correspondant à 0,3 % du PIB par an pour stabiliser son taux d'endettement au niveau de l'année de base 2019.

Outre le vieillissement de la société, le changement climatique constitue probablement le principal défi à long terme pour la Suisse. C'est pourquoi le présent rapport relatif aux perspectives à long terme aborde, pour la première fois dans un chapitre distinct, les répercussions du changement climatique sur les finances publiques. Comparées aux effets du vieillissement, les

44 Voir à cet égard Brändle et Colombier (2020) ainsi que Brändle et al. (2018) pour les analyses des expériences internationales pour la Suisse.

conséquences du changement climatiques sont nettement plus incertaines et donc très difficiles à quantifier. L'analyse qualitative proposée dans le présent rapport montre que le changement climatique aura, en effet, un impact sur les budgets publics tant du côté des recettes que des dépenses. Cet impact sera globalement négatif. On peut s'attendre à des recettes fiscales plus faibles et des dépenses supplémentaires qui pourraient restreindre la marge de manœuvre de la politique budgétaire. Ces réflexions devront être approfondies en fonction de la progression du changement climatique.

Pour conclure, on peut affirmer que plus son taux d'endettement sera faible, mieux l'État sera en mesure de réagir à une crise. Un bas niveau d'endettement permet également à celui-ci de disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour relever les défis posés à long terme. C'est pourquoi l'État est appelé à s'efforcer de maintenir des finances publiques équilibrées afin de renforcer la résilience de l'économie suisse.

Bibliographie

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

Bachner, G., Bednar-Friedl, B. (2019), The effects of climate change impacts on public budgets and implications of fiscal counterbalancing instruments, Environmental Modeling and Assessment, 24/2, 121–142.

Bastin, J.-F, Clark, E., Elliott, T., Hart, S., van den Hoogen, J., Hordijk, I., Ma, H., Majumder, S., Manoli, G., Maschler, J., Mo, L., Routh, D., Yu, K., Zohner, C.M., Crowther, T.W. (2019), Understanding climate change from a global analysis of city analogues, PloS one, 14(7), e0224120. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0224120

Baur, M., Bruchez, P.-A., Nicol, S. (2021). Climate Change and Long-term Fiscal Sustainability. Forthcoming, OECD Journal on Budgeting, 2/21.

Baur, M., Bruchez, P.-A., (2021). Was bedeutet der Klimawandel fürs Bundesbudget? Die Volkswirtschaft, 4/2021, 54–56

Best, R., Burke, P. J., Jotzo, F. (2020). Carbon Pricing Efficacy: Cross-Country Evidence, Environmental and Resource Economics, 77, 69–94.

Brändle, T., Colombier, C. (2020). Budgetary targets as cost-containment measure in the Swiss healthcare system? Lessons from abroad. Health Policy, 124(6), 605–614.

Brändle, T., Colombier, C., Baur, M., Gaillard, S. (2018). Zielvorgaben für das Wachstum der Gesundheitsausgaben, Ausgewählte Erfahrungen und Erkenntnisse für die Schweiz, Working Paper n°22 de l'Administration fédérale des finances, Berne.

Brändle, T., Colombier, C. (2017). Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2045. Working Paper n°21 de l'Administration fédérale des finances, Berne.

Burke, M., Hsiang, S. M. & Miguel, E. (2015). Global non-linear effect of temperature on economic production. Nature, 527, 235–239.

Coalition of Finance Ministers for Climate Action, CFMCA (2021), Climate-Related Risks for Ministries of Finance: An Overview, preparé par N. Dunz et S. Power, Banque mondiale, Washington DC.

Colombier, C. (2014). Überlegungen zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Schweiz. Note, Administration fédérale des finances (AFF), Berne.

Colombier, C. (2012). Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2060. Working Paper n°19 de l'Administration fédérale des finances, Berne.

Colombier, C. (2005). Die Staatsquote – ein schwierig zu interpretierender Indikator, Note, Administration fédérale des finances (AFF), Berne.

Commission européenne (2021). The 2021 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2019–2070), European Economy, 5/2021.

Confédération suisse (2021). Conséquences, en matière de coûts de la santé, de la pandémie sur les différents agents payeurs, rapport intermédiaire du Conseil fédéral en réponse au postulat 20.3135 CSSS-CE du 21 avril 2020, Berne.

Confédération suisse (2020). Plan financier 2021–2023 de la législature – annexe 2 au message sur le programme de la législature 2019 – 2023 du 29 janvier 2020, Berne.

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

Département fédéral des finances (2016). Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse 2016, Berne.

Financial Stability Board, FSB (2020). The Implications of Climate Change for Financial Stability. FSB, BIS, Bâle.

Green, J.F. (2021), Does carbon pricing reduce emissions? A review of ex-post analyses, Environmental Research Letters, mars 2021.

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

IPCC (2021). Changements climatiques 2021: les éléments scientifiques. Secrétariat du IPCC, Genève.

KOF (2021), Prognose der Kostenentwicklung in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) für die Jahre 2021 und 2022. Étude mandatée par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), auteurs: Marc Anderes et Jan-Egbert Sturm, Konjunkturforschungsstelle, Zurich.

Network for Greening the Financial System (NGFS) (2019). A call for action – climate change as a source of financial risk. NGFS Secretariat et Banque de France.

Nordhaus, W. D. (2017). Evolution of Assessments of the Economics of Global Warming: Changes in the DICE Model, 1992–2017. NBER Working Paper 23319.

OCDE (2021). Assessing the Economic Impacts of Environmental Policies: Evidence from a Decade of OECD Research, 2021. OECD Publishing, Paris.

OFAS (2021). Résultats de l'AI en 2020 – Différences entre le décompte et le budget, Rapport annuel, Office fédéral des assurances sociales, Berne.

Office fédéral de la statistique (2020). Scénarios de l'évolution de la population de Suisse 2020–2050, Neuchâtel, mai 2020.

Office for Budget Responsibility (OBR) (2021). Fiscal Risks Report – July 2021, Londres.

Price Waterhouse Coopers (2021). Finanzielle Auswirkungen der COVID-19 Pandemie auf die Schweizer Spitäler (Whitepaper 4.0).

Schlaffer-Bruchez, B. (2021). A brief survey of the literature on optimal public debt. Note, Administration fédérale des finances, Berne.

Vöhringer, F., Vielle, M., Thurm, B., Knoke, W., Stocker, D., Frehner, A., Maire, S., Thalmann, Ph. (2017). Assessing the impacts of climate change for Switzerland – Final report, EPFL, Lausanne.

Annexe

1. Calcul du fiscal gap

Le fiscal gap f pour un objectif λ, un horizon de projection T et de premières mesures de consolidation après p années découle de la formule suivante:

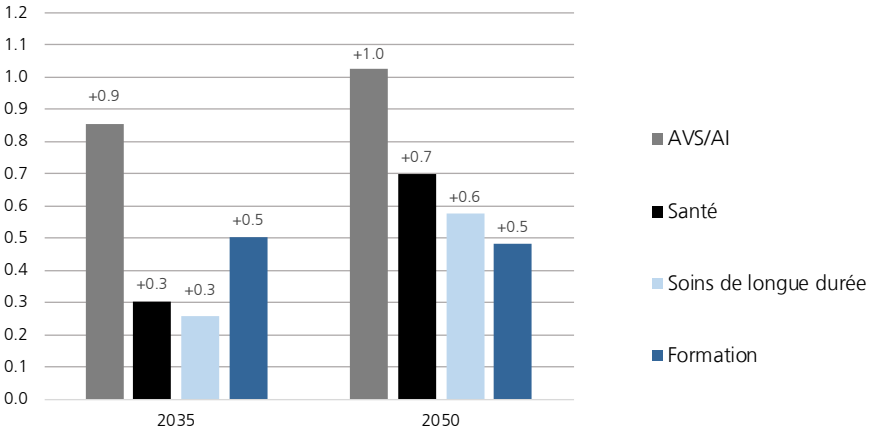
$$f_{\lambda,T} = \frac{B_p - \frac{\lambda}{\varphi_{T-p}} B_0 - \sum_{j=1}^{T-p} \left(\frac{PB_{j+p}}{\varphi_j} \right)}{\sum_{j=1}^{T-p} \left(\frac{Y_{j+p}}{\varphi_j} \right)}$$

B_0 représente la dette initiale nominale en 2019, B_p la dette nominale au moment du lancement prévu des mesures de consolidation, par exemple 2025, avec p=6, Y_j le PIB nominal annuel. L'horizon de projection va de 2019 à 2050 (T = 31 ans). Le fiscal gap est toujours indiqué en pourcent du PIB.

Pour calculer le fiscal gap, on commence par fixer un objectif pour le taux d'endettement. Le paramètre pour le rapport entre la dette finale et la dette initiale est λ. Si, par exemple, le taux final correspond au taux d'endettement actuel, λ est égal au rapport entre le PIB de l'année cible et le PIB de l'année de base. Si la dette doit rester inchangée en termes nominaux, $\lambda = 1$. Le calcul du fiscal gap prend en compte les projections budgétaires par le biais du facteur d'actualisation φj $(=(1+i)^j)$ du taux d'intérêt annuel (i) (coûts de l'endettement) et de l'excédent annuel primaire PB_{j+p}. La différence $B_p - \frac{\lambda}{\varphi_{T-p}} B_0$ qui apparaît dans l'équation ci-dessus correspond à la dette au moment où débutent les mesures de consolidation, déduction faite de l'objectif d'endettement actualisé. Si, au moment où débutent les mesures de consolidation, la dette est supérieure au niveau visé, l'écart existant engendre une hausse du fiscal gap et, à l'inverse, une baisse de celui-ci si la dette est inférieure au niveau visé.

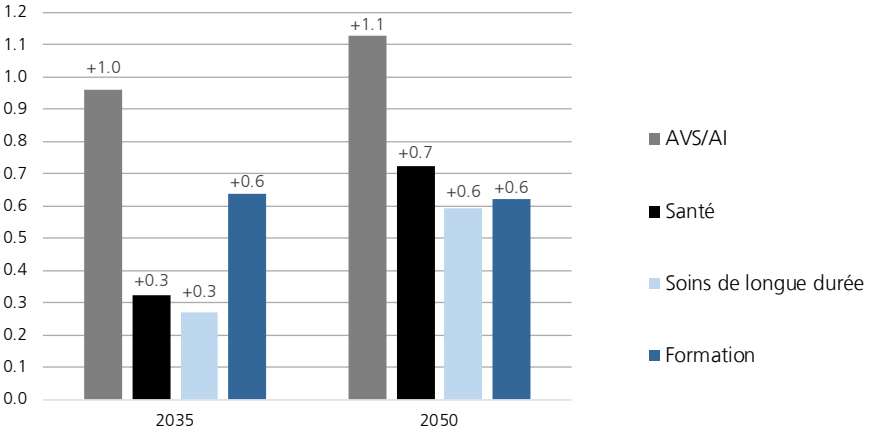
2. Annexes – graphiques

Graphique A1: augmentation des dépenses liées à l'évolution démographique selon le scénario optimiste (en % du PIB)



Source: AFF, OFAS, OFS

Graphique A2: augmentation des dépenses liées à l'évolution démographique selon le scénario pessimiste (en % du PIB)



Source: AFF, OFAS, OFS