



Berne, 10 décembre 2021

Bilan intergénérationnel

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au
postulat 17.3884, Bertschy, du 29.09.2017

Table des matières

1	Contexte	3
2	Contenu de l'étude d'Ecoplan / DIA Consulting AG	3
2.1	Qu'est-ce qu'un bilan intergénérationnel ?	3
2.2	Evaluation de la soutenabilité de la dette publique et comparaison avec les perspectives à long terme	4
2.3	Impact de réformes stylisées	6
2.4	Impact du Covid	7
3	Limites de l'étude	8
4	Conclusion	9

1 Contexte

Le texte du postulat 17.3884 Bertschy « Actualiser la comptabilité générationnelle » est le suivant : « Le Conseil fédéral est chargé d'actualiser la comptabilité générationnelle et d'indiquer à combien il est possible d'estimer la charge financière induite pour les générations actuelle et suivantes par les tâches, engagements et prestations sociales actuels et prévus de l'Etat, et comment se présentera la répartition des paiements et des transferts entre les différentes cohortes de naissance. Il examinera également dans quelle mesure il y aurait lieu d'étendre une telle comptabilité à d'autres domaines ».

Le Conseil national a accepté le postulat Bertschy (17.3884) qui charge le Conseil fédéral d'actualiser le bilan intergénérationnel dont la dernière version date de 2004. Le Conseil fédéral avait recommandé de rejeter ce postulat, car des faiblesses méthodologiques ont empêché le bilan intergénérationnel de s'établir comme norme internationale. Les instruments de planification existants (les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse de l'AFF et les perspectives financières des assurances sociales (AVS/AI/APG) de l'OFAS) constituent déjà des instruments de planification politique à long terme appropriés et fiables qui répondent largement aux exigences des auteurs du postulat. Suite à l'acceptation du postulat par le Conseil national le 20 mars 2019¹, l'AFF a constitué un groupe de travail interdépartemental (AFF, OFAS, OFS, SECO), lancé une invitation à soumissionner et finalement confié un mandat à Ecoplan / DIA Consulting AG pour actualiser le dernier bilan intergénérationnel non seulement du point de vue des données, mais aussi méthodologique. Avec le présent rapport, le Conseil fédéral répond au postulat. Le rapport d'experts de Ecoplan / DIA Consulting AG sera publié simultanément.

2 Contenu de l'étude d'Ecoplan / DIA Consulting AG

2.1 Qu'est-ce qu'un bilan intergénérationnel ?

La spécificité d'un bilan intergénérationnel est de quantifier l'impact des finances publiques sur les différentes classes d'âges de la population existante ou à venir. Ce calcul ne permet pas d'évaluer si l'impact de la politique budgétaire actuelle sur les différentes classes d'âge des personnes vivant aujourd'hui est équitable, car les contributions passées des classes d'âge déjà nées ne peuvent pas être prises en compte (par exemple les cotisations AVS passées des retraités). Dans le cas d'une réforme par contre, de tels impacts peuvent être calculés même pour des personnes vivant aujourd'hui, car les réformes n'affectent les revenus et les dépenses que dans le futur. Comme il s'agit d'étudier l'impact des budgets publics, les transferts intergénérationnels réalisés en dehors du budget de l'Etat, tels que les héritages, ne sont pas pris en compte.

Le bilan intergénérationnel évalue aussi la soutenabilité des finances publiques. Comme indicateur, il utilise typiquement la dette implicite engendrée par les déficits futurs résultant d'une politique budgétaire inchangée. L'étude d'Ecoplan / DIA calcule aussi un autre indicateur : la lacune de financement (fiscal gap). C'est la modification

¹ Conseil national: 157 voix pour, 29 contre et 7 abstentions.

du solde budgétaire qu'il faut effectuer sur une certaine période pour atteindre le même niveau d'endettement (en CHF) en fin de période qu'au début.² Cet indicateur est calculé pour 2050 (comme dans le cadre des perspectives à long terme de l'AFF), mais aussi pour des horizons temporels plus lointains.

Comme dans le cadre des perspectives à long terme, l'Etat inclut les communes, les cantons et la Confédération, ainsi que les assurances sociales, le 2^{ème} pilier étant par contre exclu.³ Les règles fiscales comme le frein à l'endettement ne sont pas prises en compte dans ces calculs puisqu'il s'agit notamment d'évaluer l'effort nécessaire pour assurer que la politique budgétaire soit soutenable. Pour la même raison, il n'est pas non plus tenu compte du fait que les assureurs-maladie doivent augmenter les primes pour assurer leur équilibre budgétaire.

2.2 Evaluation de la soutenabilité de la dette publique et comparaison avec les perspectives à long terme

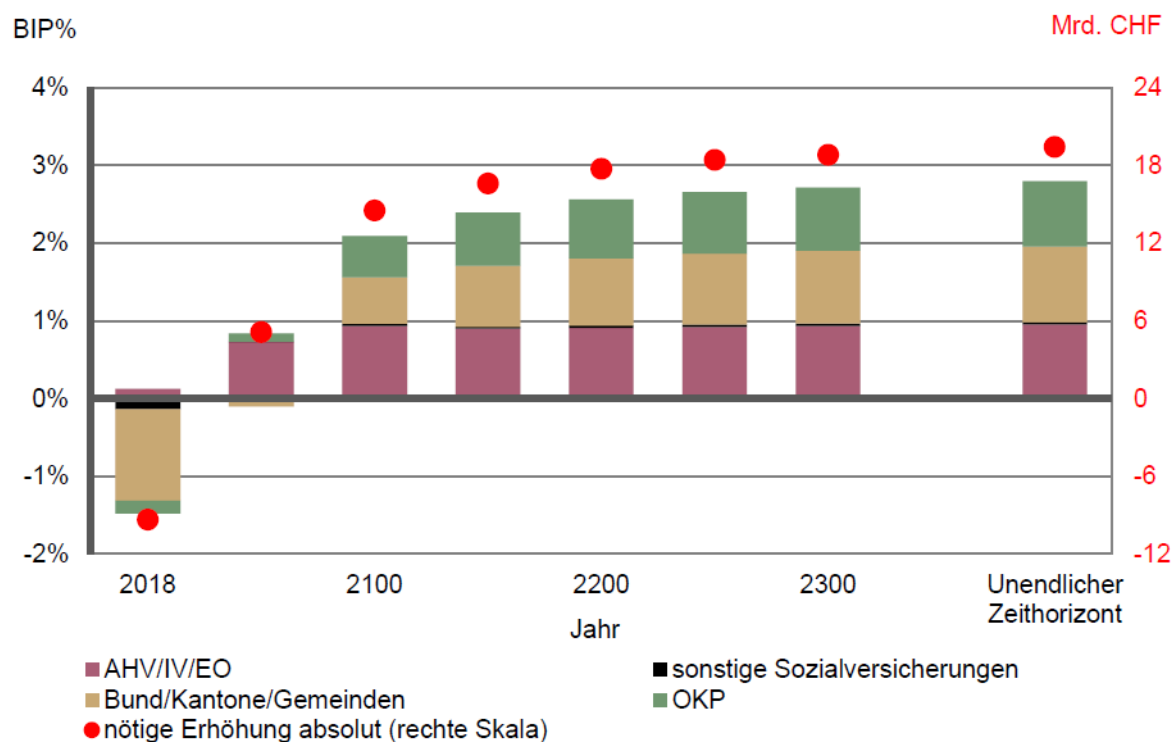
L'étude montre que le vieillissement de la population pèsera sensiblement sur les budgets publics à moyen et long terme. Les moteurs de cette évolution sont notamment les dépenses de santé (en particulier pour les soins de longue durée) et les dépenses de sécurité sociale (en particulier les rentes AVS), qui augmentent fortement avec la part croissante de la population âgée de plus de 65 ans. En l'absence de réformes, le taux d'endettement augmente continuellement pour atteindre des niveaux insoutenables. A moyen et long terme, des réformes sont donc nécessaires pour assurer la pérennité des financements. Quelles générations porteront finalement le poids de ce fardeau dépend du type et du calendrier de ces éventuelles réformes.

Différents indicateurs sont utilisés pour quantifier la soutenabilité de la dette publique, en particulier la dette implicite communément calculée dans un bilan intergénérationnel et la lacune de financement notamment utilisée dans les perspectives à long terme de l'AFF. La lacune de financement est intuitivement plus pertinente que la dette implicite, car elle répartit l'effort d'assainissement sur toute la période considérée, alors que la dette implicite exprime le cumul des endettements futurs en proportion du PIB de l'année de base comme s'il s'agissait d'assainir entièrement cette dette implicite durant cette année de base. De plus, il apparaît que la lacune de financement est nettement plus robuste que la dette implicite face à une modification de l'horizon temporel ou des hypothèses sur le taux de croissance de la productivité. Leur figure suivante donne la lacune de financement pour un taux de croissance $g = 1,1 \%$ et un taux d'actualisation $r = 2,1 \%$ (leur scénario principal).

² Dans le cadre des perspectives à long terme, le calcul n'est pas effectué uniquement pour un niveau d'endettement constant, mais surtout pour un taux d'endettement constant. De plus, l'assainissement commence juste après la fin du dernier plan financier plutôt que dès l'année de base.

³ L'assurance maladie obligatoire est intégrée à la fois dans les calculs des perspectives à long terme et du bilan intergénérationnel, mais dans le premier cas elle n'est pas incluse dans le secteur étatique.

**Figure 1 : Lacune de financement pour dette nominale constante
(pour $r = 2,1\%$ et $g = 1,1\%$)**



Source : Ecoplan / DIA, page 84

Pour 2050, Ecoplan / DIA trouve une lacune de financement de 0,75 % du PIB, alors qu'elle vaut 1,2 % selon les perspectives à long terme de 2021 de l'AFF.^{4,5} La lacune

⁴ Les perspectives à long terme de l'AFF sont normalement publiées tous les 4 ans. La nouvelle version devait donc être publiée en 2020. Il a été décidé de reporter d'une année cette publication pour mieux pouvoir tenir compte de la pandémie du Covid-19. Des résultats ont toutefois été publiés dans le [Plan financier 2021-2023 de la législature](#) (Annexe D). Dans la mesure du possible, les hypothèses utilisées dans l'étude d'Ecoplan / DIA ont été ajustées à celles des perspectives à long terme 2020. Les perspectives à long terme publiées en 2021 sont fondées sur des hypothèses légèrement différentes de celles de 2020. Ainsi, l'année de base est 2019 au lieu de 2017, $g = 1,2\%$ au lieu de $1,1\%$, l'impact du Covid est pris en compte, ainsi qu'une évolution économique différente durant la période du plan financier, et finalement l'augmentation de la distribution du bénéfice de la SNB est prise en compte. Globalement, cela conduit à des lacunes de financement similaires. Pour stabiliser la dette nominale en commençant l'assainissement juste après la fin du dernier plan financier, les perspectives à long terme 2020 et 2021 trouvent approximativement la même lacune de financement : 1,5 % du PIB. Pour comparer avec le résultat d'Ecoplan / DIA il convient toutefois d'effectuer l'assainissement dès l'année de base (qui est toutefois 2019 pour les perspectives à long terme de 2021, plutôt que 2017 pour celles de 2020 et l'étude de Ecoplan / DIA) et donne une lacune de financement de 1,2 % du PIB.

⁵ $r = 2,1\%$ est la valeur dans le scénario principal des auteurs, alors que $r = 1,6\%$ a été retenu dans les perspectives à long terme de l'AFF. Dans leur analyse de sensibilité, les auteurs ont aussi effectué des calculs avec $r = 1,6\%$. La lacune de financement est alors un peu plus élevée. Mais cette différence d'hypothèse sur r ne suffit pas à expliquer la différence de lacune de financement entre les deux études (même en corrigeant pour la différence de durée d'assainissement). Pour cela, il faudrait prendre en compte d'autres éléments, tels que le fait qu'Ecoplan / DIA supposent que la dette initiale n'est soumise à aucun intérêt passif.

de financement croît avec l'horizon temporel pour converger à terme vers une valeur légèrement inférieure à 3 % du PIB.

La contribution des assurances sociales à la lacune de financement augmente surtout jusqu'en 2050 et reste relativement stable à partir de 2100. Cette stabilité est notamment due au fait que les prestations AVS sont supposées ne plus évoluer selon l'indice mixte à partir de cette date, mais comme la productivité.⁶ Les budgets Confédération/cantons/communes apportaient des excédents en 2018 qui disparaissent presque complètement en 2050. Ce poste devient un poids en 2100, qui d'ailleurs continue de croître après cette date. L'assurance maladie obligatoire qui allégeait quelque peu la lacune de financement en 2018 devient un léger poids en 2050 et continue ensuite d'augmenter. Après 2100, c'est surtout les dépenses de l'Etat et l'assurance maladie obligatoire qui contribuent à l'augmentation de la lacune de financement, alors que la contribution de l'AVS/AI/APG reste constante (bien qu'importante).

2.3 Impact de réformes stylisées

L'étude porte sur des réformes stylisées qui ne correspondent pas nécessairement aux détails de réformes actuellement envisagées, mais permettent de comprendre l'impact de divers types de réformes sur différentes classes d'âge : i) augmentation uniforme de toutes les recettes, ii) augmentation de la TVA, iii) augmentation de l'impôt fédéral direct, iv) augmentation des cotisations à l'AVS, v) augmentation de la contribution de la Confédération à l'AVS et vi) augmentation de l'âge de la retraite. Les trois premières réformes portent sur des augmentations d'impôt et les trois dernières sur des réformes de l'AVS.⁷ Les trois réformes d'augmentation de taxes sont calibrées de sorte qu'elles conduisent à la même augmentation de recettes fiscales en 2022 (mais pas nécessairement ultérieurement). Les trois réformes de l'AVS diffèrent par contre par l'ampleur de leur impact.

Concernant les trois réformes portant sur l'AVS, l'étude quantifie des impacts auxquels on pouvait qualitativement s'attendre. Ainsi, l'assainissement de l'AVS réalisé par une augmentation graduelle (en 6 ans) de l'âge de la retraite à 67 ans pour les deux sexes assainirait significativement les finances publiques (en particulier les assurances sociales). La lacune globale de financement se réduirait de 0,84 points de pourcentage à partir de 2100. Pour les assurances sociales (AVS/AI/APG), la lacune de financement pourrait presque être comblée. Cette réforme diffère sensiblement des autres en ce qui concerne la répartition de la charge entre les générations. Une telle réforme touche tout particulièrement les classes d'âges qui subiront pleinement l'augmentation de l'âge de la retraite tout en étant suffisamment proches de la retraite pour que les prestations AVS perdues représentent une part relativement importante de leurs futurs revenus. Les personnes plus jeunes sont elles aussi pleinement touchées par l'augmentation de l'âge de la retraite, mais cela représente une part plus faible de leurs futurs revenus. Quant aux personnes déjà retraitées lors de

⁶ Les prestations AVS convergent à terme vers zéro en proportion du salaire moyen, car elles évoluent selon l'indice mixte qui intègre certes entièrement l'évolution de l'inflation, mais seulement la moitié de l'évolution des salaires réels. Pour éviter que l'AVS cesse de jouer son rôle, le scénario principal a été calculé en supposant que les prestations AVS évoluent comme la productivité (plutôt que selon l'indice mixte) à partir de 2100. A titre de comparaison, le calcul a toutefois aussi été effectué en conservant l'indice mixte.

⁷ La plupart de ces réformes stylisées portent sur une augmentation des recettes. Une baisse des dépenses serait aussi envisageable, mais dépassait le cadre de cette étude.

la réforme, elles ne sont par contre pas touchées. Un assainissement par une augmentation des cotisations AVS ne toucherait pas non plus les retraités, mais elle ne toucherait pas plus particulièrement les classes d'âge approchant la retraite juste avant la réforme : plus la classe d'âge est jeune, plus elle sera touchée puisqu'elle paiera plus longtemps l'augmentation de cotisation.

Concernant les trois réformes d'augmentation d'impôt, la tendance générale est que l'augmentation d'impôt touche en proportion de leurs revenus futurs davantage les plus jeunes classes d'âge que les plus âgées. Ce résultat n'était pas à priori évident, car si les jeunes paieront plus longtemps, ils bénéficieront aussi plus longtemps de revenus. Le premier point semble l'emporter sur le second. Cette tendance générale est légèrement contrecarrée dans le cas d'une augmentation de l'impôt fédéral direct. C'est les classes d'âge ayant environ 40 ans en l'année de base qui subissent le plus fortement la réforme. Ceci est dû au fait que le poids de l'impôt fédéral direct est typiquement le plus lourd à une âge d'environ 50 ans. Les classes d'âge ayant environ 40 ans en l'année de base seraient particulièrement touchées par la réforme dans un avenir proche et donc peu discompté.

2.4 Impact du Covid

L'étude présente aussi une première estimation de l'impact du Covid, ainsi que du remboursement de la dette engendrée par le Covid.

Les dépenses supplémentaires de l'État sont réparties de manière relativement égale entre les tranches d'âge. La raison en est que de nombreuses dépenses ne sont pas spécifiques à l'âge (par exemple, soutien à la culture, transports, coûts des tests COVID, etc.). Comme l'Etat transfère davantage d'argent à la population sans financer ces transferts par des recettes additionnelles, toutes les classes d'âge reçoivent davantage de transferts nets que s'il n'y avait pas eu le Covid (cette augmentation des transferts atténue la perte que la population a subie du fait de la pandémie). Comme la somme actualisée des revenus futurs tend à diminuer en vieillissant, cette augmentation des transferts tend à représenter une part des revenus futurs qui croît avec l'âge. Fait exception la période d'entrée en retraite où certains de ces transferts disparaissent, tels que les prestations de chômage partiel. Cette augmentation des transferts nets a toutefois comme contrepartie une augmentation de l'endettement.

L'étude calcule aussi l'impact du Covid sur les comptes de génération en tenant compte du remboursement de la dette Covid (par augmentation de la TVA à partir de 2025 pendant 10 ans). L'impact sur les différentes générations est alors relativement faible et uniforme, sauf que les personnes ayant plus de 70 ans en l'année de base seraient bénéficiaires, principalement aux dépens des personnes de moins de 25 ans.

3 Limites de l'étude

Comme le demande le postulat Bertschy, l'étude d'Ecoplan / DIA actualise le bilan intergénérationnel de 2004. Elle apporte des informations stimulantes pour réfléchir sur l'impact intergénérationnel des finances publiques. Mais certaines limites des bilans intergénérationnels subsistent.

L'approche d'Ecoplan / DIA tient compte de certaines critiques qui ont été formulées contre les bilans intergénérationnels. Ainsi, des résultats sont donnés non seulement à un horizon temporel infini comme cela est typiquement le cas pour de telles études, mais aussi à des horizons plus rapprochés. Par ailleurs, les soldes budgétaires des différentes classes d'âges sont exprimés en fonction de leur revenu, ce qui permet de mieux évaluer l'effort fourni.

C'est seulement l'impact intergénérationnel des budgets publics qui est étudié : les transactions privées entre générations, en particulier les héritages, ou des redistributions dans le cadre du deuxième pilier, ne pouvaient pas être prises en compte. Or il est possible qu'une réforme touchant les générations actuelles ait aussi un impact indirect sur les générations futures via le montant des héritages. Par ailleurs, l'impact distributif entre les membres d'une même génération n'est pas étudié. Notamment, l'impact intra-générationnel des réformes visant à réduire l'impact intergénérationnel du budget dépasse le cadre de cette étude.

Puisqu'il ne tient pas compte des soldes budgétaires passés des classes d'âge vivant actuellement, l'impact intergénérationnel de l'actuelle politique budgétaire calculé comme de coutume n'est pas pertinent, sauf lorsqu'ils s'agit de comparer différentes futures générations entre elles (il semble que ces différentes futures générations seront toutes dans des situations similaires). Sinon, ce calcul est surtout un résultat intermédiaire pour calculer l'impact intergénérationnel des réformes (dans ce cas, le passé ne compte pas).

Le bilan intergénérationnel présente l'avantage par rapport aux perspectives à long termes d'apporter des résultats sur l'impact intergénérationnel de réformes. Ceci nécessite toutefois des hypothèses supplémentaires sur la répartition par âge des impôts et dépenses publiques, ainsi que sur l'évolution future de ce profil par âge.

Le bilan intergénérationnel présente aussi des résultats pour des horizons temporels plus lointain que selon les perspectives à long terme. Toutefois, plus l'avenir est éloigné, plus les hypothèses sont incertaines.⁸ Elles ne reposent en effet plus sur des prévisions démographiques dépendant largement de la structure actuelle de la population. Il est difficile de prévoir comment évolueront les postes budgétaires suite à des effets qui ne sont pas directement liées à l'évolution démographique. L'impact du changement climatique en particulier n'a pas été pris en compte. Ce problème existe certes aussi dans le cadre des perspectives à long terme, mais est exacerbé lorsque l'on considère des horizons temporels plus lointains, voire infini. Par ailleurs, les hypothèses à retenir dans le scénario de politique budgétaire constante (no policy-change) sont plus difficiles à définir quand l'horizon temporel devient très lointain, comme le montre le cas de l'indice mixte de l'AVS. Pour toutes ces raisons, il est tout particulièrement important de ne pas traiter ces scénarios comme des prédictions.

⁸ Le scénario démographique A-00-2020 de l'OFS a par exemple été prolongé après 2070 en gardant constantes les hypothèses sur la fertilité, mortalité et immigration (niveau 2070). Pour 2300 par exemple, ceci conduit à une population de 14.5 millions d'habitants.

Finalement, le taux d'actualisation utilisé dans les calculs est différent de celui utilisé dans les perspectives à long terme. Dans leurs calculs principaux, Ecoplan / DIA prennent une valeur $r = 2,1 \%$ correspondant à une valeur moyenne du rendement du capital. Les perspectives à long terme prennent par contre $r = 1,6 \%$ basé sur le rendement des obligations de la Confédération (approximativement sans risque). Ce choix par Ecoplan / DIA suppose notamment implicitement que les dettes publiques générées à l'avenir seront soumises à un intérêt passif égal à un taux d'intérêt de $2,1 \%$ qui incorpore une prime de risque. L'analyse de sensibilité effectuée par Ecoplan / DIA montre que la lacune de financement augmente légèrement lorsque l'on considère un taux d'actualisation de $1,6 \%$ au lieu de $2,1 \%$, mais l'allure générale de son évolution en fonction de l'horizon temporel reste similaire.

4 Conclusion

Le bilan intergénérationnel et les perspectives à long terme montrent que le vieillissement de la population pèsera sensiblement sur les budgets publics à moyen et long terme. Les moteurs de cette évolution sont notamment les dépenses de santé (en particulier pour les soins de longue durée) et les dépenses de sécurité sociale (en particulier les rentes AVS), qui augmentent fortement avec la part croissante de la population âgée de plus de 65 ans. Avec un besoin de consolidation de $0,75 \%$ du PIB, la lacune de financement pour 2050 est environ la moitié de celle des perspectives à long terme (environ $1,5 \%$ pour une dette nominale constante). Cet écart s'explique en partie par le fait que l'assainissement débute plus tôt que dans les perspectives à long terme (la lacune de financement vaut $1,2 \%$ pour les perspectives à long terme si l'assainissement débute en l'année de base), et en partie par les différences entre les hypothèses utilisées (pour le taux d'actualisation, etc.). Le bilan intergénérationnel donne aussi une évaluation de la durabilité des finances publiques à plus long terme (tous les 50 ans jusqu'en 2300, et même à un horizon temporel infini). La lacune de financement augmente fortement avec l'horizon temporel jusqu'en 2100, puis augmente plus lentement. Après 2100, c'est surtout les dépenses de l'Etat et l'assurance maladie obligatoire qui contribuent à l'augmentation de la lacune de financement, alors que la contribution de l'AVS/AI/APG reste constante. L'incertitude sur ces résultats s'accroît toutefois avec l'horizon temporel.

La spécificité du bilan intergénérationnel est de comparer l'impact de la politique budgétaire sur différentes générations (ou classes d'âge). Il apparaît que différents types de réformes ont des impacts intergénérationnels différents. Ceci est particulièrement visible lorsque l'on compare différentes réformes de l'AVS. Ces calculs exigent toutefois des hypothèses et l'approche souffre de certaines limitations. Elle ne permet par exemple pas d'évaluer l'impact intergénérationnel de la politique budgétaire actuelle, mais seulement le changement d'impact engendré par des réformes budgétaires. Un changement de politique budgétaire peut aussi avoir un impact sur les montants laissés en héritage. Or de telles transactions privées ne sont pas prises en compte. Les impacts intergénérationnels dus au changement climatique ne sont pas non plus pris en compte.

Même si elle doit être appréciée avec beaucoup de prudence, l'étude présente une intéressante quantification de l'impact de réformes stylisées. De plus, cette étude présente une première estimation de l'impact intergénérationnel du Covid via le budget.