

Avril 2024

Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2024

Vieillesse et neutralité 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

E-Mail 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 publication is also available in English.

Auteurs Carsten Colombier, Benjamin Lerch, Thomas Brändle und Martin Baur
Couverture Shutterstock

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| Avant-propos | 5 |
| Résumé | 7 |
| 1 Introduction | 15 |
| 2 Répercussions du vieillissement sur les finances publiques | 17 |
| 2.1 Contexte | 17 |
| 2.2 Démographie et évolution économique | 17 |
| 2.2.1 Démographie | 18 |
| 2.2.2 Évolution économique | 21 |
| 2.3 Indicateurs de la politique budgétaire | 23 |
| 2.4 Approche méthodologique | 24 |
| 2.4.1 Dépenses sensibles à l'évolution démographique | 25 |
| 2.4.2 Dépenses indépendantes de l'évolution démographique | 27 |
| 2.4.3 Recettes | 27 |
| 2.4.4 Dépenses et recettes liées aux intérêts | 27 |
| 2.4.5 Autres scénarios possibles : migration et productivité | 28 |
| 2.5 Résultats obtenus | 28 |
| 2.5.1 Évolution de la quote-part de l'État | 28 |
| 2.5.2 Évolution des dépenses sensibles à l'évolution démographique | 29 |
| Digression : Les effets de l'initiative populaire « Pour une 13e rente AVS » | 32 |
| 2.5.3 Évolution du taux d'endettement et du défaut de financement | 33 |
| 2.5.4 Évolution du revenu disponible | 36 |
| 2.5.5 Analyses de sensibilité : migration et productivité | 37 |
| 2.6 Comparaison avec les perspectives à long terme de 2021 et les études internationales | 39 |
| 2.6.1 Comparaison avec les perspectives à long terme de 2021 | 39 |
| 2.6.2 Comparaison avec des études internationales | 41 |
| 2.7 Conclusion | 43 |
| 3 Répercussions des mesures de protection du climat sur les finances publiques | 44 |
| 3.1 Contexte | 44 |
| 3.2 Coûts du changement climatique | 45 |
| 3.3 Modélisation des répercussions des mesures de protection du climat sur les finances publiques | 48 |
| 3.3.1 Répartition des recettes et des dépenses influencées par les mesures de protection du climat | 48 |
| 3.3.2 Projections | 53 |
| 3.3.3 Modèles sous-jacents | 56 |
| 3.3.4 Limites méthodologiques | 60 |
| 3.4 Résultats | 61 |
| 3.4.1 Évolution des recettes et des dépenses sensibles aux mesures de protection du climat | 61 |
| 3.4.2 Évolution du solde budgétaire | 69 |
| 3.4.3 Évolution du taux d'endettement | 71 |
| 3.4.4 Comparaison avec d'autres scénarios politiques | 73 |
| 3.5 Mise en perspective des résultats en comparaison internationale | 75 |
| 3.6 Conclusion | 76 |
| 4 Remarques finales | 78 |
| Bibliographie | 79 |

Avant-propos

À quoi ressembleront les finances publiques de la Suisse en 2060 ? Aux échelons de la Confédération, des cantons et des communes ? Des assurances sociales ? Les présentes perspectives à long terme des finances publiques permettent de se projeter dans cet avenir éloigné. Dans un environnement souvent influencé par les défis immédiats, il est indispensable de voir bien au-delà de la législature pour disposer d'une politique budgétaire durable : quels jalons devons-nous poser aujourd'hui pour disposer demain également d'un État en bonne santé financière et par conséquent robuste ?

En des temps incertains comme ceux que nous traversons, marqués par des risques géopolitiques et économiques accrus, il est particulièrement important de garantir la stabilité financière et d'attirer suffisamment tôt l'attention des décideurs et du public intéressé sur les défis à relever à long terme.

Les défis sont importants : sans réformes, les impératifs du frein à l'endettement ne pourront déjà plus être respectés au cours des prochaines années. Regarder vers l'avenir permet de se rendre compte encore davantage de la nécessité d'agir sur les plans budgétaire et économique : le vieillissement de la population et le changement climatique représentent deux défis centraux pour les comptes des administrations publiques et, si ces évolutions sont déjà perceptibles aujourd'hui, leurs effets vont encore nettement s'intensifier à moyen et long terme.

Comme on le sait, les projections doivent toujours être considérées avec précaution, puisqu'elles reposent sur de nombreuses hypothèses relatives à l'évolution démographique et économique. Les scénarios exposés dans le présent rapport comportent donc par nature certaines incertitudes. Ils permettent toutefois de se faire une idée de la charge supplémentaire que tous les comptes des administrations publiques suisses auront à supporter du fait du vieillissement de la population. Les projections montrent notamment que la pression démographique la plus forte est directement exercée par le départ à la retraite des personnes nées dans les années à forte natalité, c'est-à-dire issues de la génération du baby-boom. Avec l'augmentation de l'espérance de vie, il en résulte une croissance durablement soutenue des dépenses, notamment dans les domaines de la prévoyance vieillesse et de la santé.

Tandis que la prévoyance vieillesse a avant tout un impact au niveau de la Confédération, la pression exercée par les dépenses de santé menace plus particulièrement la viabilité des finances cantonales. À elle seule, l'augmentation des dépenses sensibles à l'évolution démographique devrait, compte tenu des hypothèses retenues, faire progresser le taux d'endettement des trois niveaux institutionnels, assurances sociales comprises, de 27 % aujourd'hui à 48 % du produit intérieur brut en 2060. Cela montre qu'il y a lieu d'agir sur les plans budgétaire et économique, aussi bien au niveau fédéral, assurances sociales comprises, que cantonal, pour faire face aux charges supplémentaires liées à l'évolution démographique. Après l'acceptation de l'initiative pour une 13^e rente AVS, qui nécessite de prendre rapidement des mesures de compensation financière, il est encore plus urgent d'agir au niveau fédéral.

Le changement climatique constitue, avec le vieillissement, l'un des plus grands défis que la Suisse doit relever à long terme. Il est nécessaire de prendre des mesures en la matière pour en atténuer les effets, de même que les coûts. Le présent rapport tente pour la première fois d'analyser les conséquences financières des mesures de protection du climat sur les comptes des administrations



publiques, en modélisant celles qui sont nécessaires pour atteindre l'objectif de la neutralité climatique d'ici 2050. En plus de s'être engagée à respecter cet objectif sur le plan international dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat, la Suisse y est aussi tenue sur le plan national en vertu de la loi sur la protection du climat et l'innovation.

Les projections, avec les hypothèses qui les sous-tendent, montrent que la mise en œuvre des mesures pour atteindre l'objectif de zéro émission nette aura le plus fort impact avant tout sur les finances de la Confédération et des assurances sociales. En effet, les mesures de protection du climat freinent la croissance économique et partant celle des recettes publiques. Un recours accru aux subventions dans la politique climatique augmente encore la pression sur les finances publiques. Les mesures de protection du climat sont cependant aussi d'une utilité considérable pour limiter les atteintes au climat. Quoi qu'il en soit, il n'est pas réaliste d'étudier un scénario dans lequel de vastes mesures de protection du climat ne seraient pas mises en œuvre. À cet effet, le Conseil fédéral a proposé au Parlement de réviser la loi sur le CO₂.

Comme en attestent les crises récentes, un État doit disposer de finances publiques saines pour conserver sa capacité d'action. Des finances publiques saines permettent aussi de relever des défis à long terme, tels que le vieillissement et le changement climatique. L'équilibre des comptes des administrations publiques renforce par ailleurs la capacité de résistance de l'économie suisse et contribue de manière décisive à garantir la sécurité et la prospérité de tous.

Karin Keller-Sutter

Conseillère fédérale et cheffe du Département fédéral des finances

Résumé

Contexte

Les défis budgétaires à relever sont considérables, en particulier au niveau fédéral, notamment en raison de l'évolution du contexte géopolitique et des conséquences des mesures de lutte contre la crise du coronavirus. Sans définir des mesures de consolidation budgétaire, il sera impossible de respecter les impératifs du frein à l'endettement durant la législature en cours. Au-delà du budget et du plan financier, le vieillissement démographique et le changement climatique représentent deux défis centraux à moyen et long terme pour les comptes des administrations publiques. Ces deux évolutions structurelles ne vont cesser d'accentuer la pression sur les finances publiques au cours des prochaines décennies.

Les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse de 2024 soulignent, d'une part, la charge supplémentaire que les comptes des administrations publiques suisses vont devoir absorber du fait de l'évolution démographique. D'autre part, face au changement climatique, elles se penchent, pour la première fois, sur l'estimation des conséquences à long terme des mesures de protection du climat pour atteindre l'objectif légalement contraignant de zéro émission nette sur les finances publiques.

Les analyses relatives aux effets du vieillissement (comme partie principale) et de la protection du climat (comme chapitre complémentaire) sur les finances publiques doivent être considérées indépendamment l'une de l'autre. Certes, elles se basent toutes les deux en grande partie sur des évolutions macroéconomiques identiques et sur les données de la statistique financière. En outre, elles s'étendent sur la même période de projection (2021 à 2060). Elles partent aussi de l'hypothèse que les règles budgétaires (et notamment le frein à l'endettement) ne sont pas contraignantes, afin de souligner explicitement la nécessité de mener une politique budgétaire et économique soucieuse de l'équilibre des comptes au vu du vieillissement de la population et des mesures de protection du climat. Les perspectives à long terme étant des projections concernant des évolutions futures, elles sont entourées d'incertitudes. Les deux parties ont donc encore pour point commun de proposer en guise d'interprétation des résultats des constats basés sur des relations de cause à effet ne permettant donc pas de donner une image exacte de l'avenir. Les analyses diffèrent cependant du point de vue de la méthodologie employée, des problématiques traitées et du degré d'incertitude, qui est plus important dans le domaine climatique.

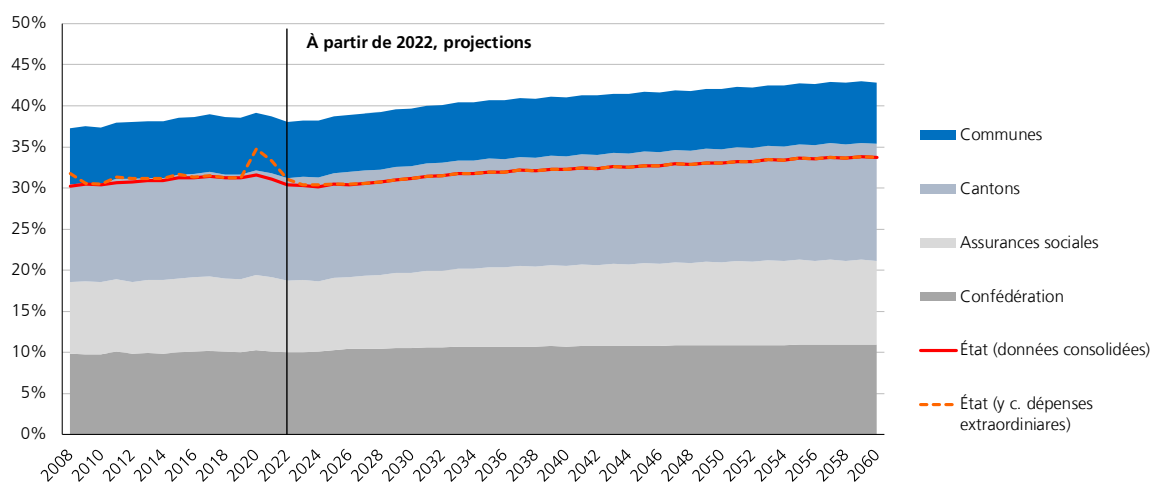
Répercussions du vieillissement sur les finances publiques

Le vieillissement de la population suisse se poursuivra de manière marquée jusqu'au milieu des années 2030. À ce moment, les personnes de la génération du baby-boom auront atteint l'âge de la retraite. Depuis les années 1990, le rapport entre les personnes âgées de 65 ans et plus et la population en âge de travailler (entre 20 et 64 ans) s'altère continuellement, en raison de la faiblesse du taux de natalité (environ 1,5 %) et de l'allongement de l'espérance de vie. Selon les calculs de l'Office fédéral de la statistique (OFS), ce rapport de dépendance des personnes âgées passera de 31 % actuellement à 50 % en 2060. Les présentes projections des finances publiques montrent que l'évolution démographique fera peser une charge supplémentaire sensible sur les comptes des administrations publiques.

Évolution de la quote-part de l'État

Entre 2008 et 2019, la quote-part de l'État a progressé, passant de 30,2 % à 31,1 % (voir le graphique R.1)¹. Sous l'effet des dépenses extraordinaires liées à la pandémie de coronavirus, elle a augmenté à 34,8 % en 2020 et s'est établie à 33,3 % en 2021, année de référence, avant de retrouver progressivement son niveau d'avant la crise.

Graphique R.1 : évolution des dépenses publiques dans le passé et selon le scénario de référence (en % du PIB)



Source : AFF

Remarques : la quote-part de l'État est corrigée des transferts entre les niveaux institutionnels. Les dépenses extraordinaires sont présentées à titre d'illustration, mais ne sont pas prises en compte dans les projections de la quote-part de l'État à long terme.

Si la démographie et l'économie évoluent conformément aux hypothèses retenues, le scénario de référence prévoit que la quote-part de l'État passera à 33,7 % d'ici à 2060. Cette augmentation tient avant tout à la hausse des dépenses sensibles à l'évolution démographique, qui devraient passer de 17,2 % du PIB en 2021 à 19,8 % en 2060. Ces dernières regroupent les dépenses consacrées aux assurances sociales (AVS et AI), au domaine de la santé, aux soins de longue durée (personnes âgées de 65 ans et plus) et à la formation.

Évolution de la quote-part des dépenses sensibles à l'évolution démographique

Les charges supplémentaires mentionnées ont un effet spécifique sur chaque niveau institutionnel dans le scénario de référence (voir le tableau R.1). Les dépenses de la Confédération et des assurances sociales relevant de sa compétence (AVS et AI) enregistrent la plus forte augmentation globale, soit 1,2 % du PIB.

1 La quote-part de l'État représente le rapport entre les dépenses des administrations publiques (assurances sociales incluses) et le PIB nominal. Pour éviter que les effets à court terme se répercutent sur le long terme, le PIB est corrigé des influences conjoncturelles.

Tableau R.1 : dépenses sensibles à l'évolution démographique par niveau institutionnel selon le scénario de référence (en % du PIB)

| Année | 2021 | | 2040 | | 2060 | |
|---------------------|------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|--|
| | Quote-part | Quote-part | Écart par rap. à 2021 | Quote-part | Écart par rap. à 2021 | |
| Confédération | 3,9 | 4,3 | +0,41 | 4,4 | +0,53 | |
| Assurances sociales | 5,4 | 6,0 | +0,54 | 6,2 | +0,71 | |
| AVS | 4,6 | 5,4 | +0,77 | 5,6 | +1,02 | |
| AI | 0,8 | 0,6 | -0,22 | 0,5 | -0,30 | |
| Cantons | 5,5 | 6,0 | +0,51 | 6,5 | +0,99 | |
| Communes | 2,4 | 2,5 | +0,16 | 2,7 | +0,30 | |
| État | 17,2 | 18,8 | +1,64 | 19,8 | +2,56 | |

Source : AFF

Remarque : les dépenses publiques sont corrigées des transferts entre les niveaux institutionnels.

La quote-part des dépenses des assurances sociales augmente sensiblement, soit de 0,7 % du PIB, jusqu'en 2060. La pression sur les coûts émane de l'AVS. Jusqu'en 2040, la hausse des dépenses est relativement forte en raison du départ à la retraite des personnes de la génération du baby-boom (près de 0,8 % du PIB). Elle est un peu moins accentuée après 2040, car les cohortes d'âges partant à la retraite à partir de ce moment sont moins nombreuses. La réforme AVS 21, et en particulier le relèvement de l'âge de la retraite à 65 ans pour les femmes, ainsi que le recul à moyen terme des dépenses de l'AI par rapport au PIB ont en revanche un effet modérateur sur la croissance des dépenses. L'évolution de l'AI peut s'expliquer par le fait que le nombre de bénéficiaires de rentes AI progresse au même rythme que la population active, mais que celle-ci, en raison de l'évolution démographique, augmente plus lentement que le groupe des personnes âgées de 65 ans et plus.

En ce qui concerne le budget de la confédération (+ 0,53 % du PIB), la plus grande pression sur les coûts émane de l'AVS et des prestations complémentaires (+ 0,3 % du PIB). Cette hausse est quelque peu atténuée par l'évolution enregistrée par l'AI. À la pression sur les coûts s'ajoute aussi l'augmentation des dépenses destinées à la réduction individuelle des primes (RIP ; + 0,2 % du PIB). Jusqu'en 2040, le départ à la retraite des personnes de la génération du baby-boom constituera une charge supplémentaire pour les finances fédérales. Ensuite, la pression sur les dépenses sensibles à l'évolution démographique de la Confédération se relâchera, même si, par rapport au PIB, des charges supplémentaires sont toujours à prévoir.

L'initiative populaire « Mieux vivre à la retraite » (initiative pour une 13^e rente AVS), acceptée le 3 mars 2024 par le peuple et les cantons, entraîne une hausse des dépenses supplémentaires de 0,6 % du PIB pour la Confédération, y compris les assurances sociales (voir à ce sujet l'encadré au ch. 2.5.2).

Les cantons voient aussi leurs dépenses sensibles à l'évolution démographique augmenter fortement (près de 1,0 % du PIB). La pression exercée par les dépenses est notamment liée à la santé (+ 0,6 % du PIB) et, dans une moindre mesure, aux soins de longue durée (+ 0,3 % du PIB). Jusqu'en 2040, l'augmentation des dépenses cantonales est aussi influencée par la formation (+ 0,1 % du PIB).

Les communes sont les moins touchées par les dépenses supplémentaires (+ 0,3 % du PIB jusqu'en 2060). Jusqu'en 2040, leurs dépenses sont influencées par les soins de longue durée (+ 0,1 % du PIB) et la formation (+ 0,05 % du PIB). Après 2040, les charges supplémentaires seront imputables au seul domaine des soins.

À législation constante, la hausse des dépenses sensibles à l'évolution démographique va faire augmenter le taux d'endettement public d'actuellement 27 % à 48 % du PIB. Pour stabiliser cet endettement à son niveau de 2021 (année de référence), le besoin de consolidation annuel de l'État (déficit de financement) sera de 0,7 % du PIB (environ 5,2 milliards de francs aux prix de 2021) de 2028 à 2060.

Autres scénarios possibles

Afin de rendre compte de l'incertitude concernant les hypothèses en matière démographique et macroéconomique, quatre autres scénarios possibles ont été établis en plus du scénario de référence. Dans un de ces scénarios, l'immigration nette est plus élevée, dans un autre, elle est moins élevée. En outre, deux scénarios prévoient des gains de productivité inférieurs ou supérieurs de 0,5 point de pourcentage à ceux prévus par le scénario de référence (respectivement 0,7 % et 1,7 %).

Les autres scénarios possibles montrent qu'une croissance plus élevée due à des gains de productivité plus élevés ou d'une plus forte immigration nette réduirait dans l'ensemble la charge supplémentaire due au vieillissement de la population pour l'État. Une croissance plus faible augmenterait inversement la charge supplémentaire. Ce sont principalement la Confédération et les assurances sociales qui sont les vecteurs de ces résultats globaux. Pour les cantons, une croissance plus élevée aurait en revanche pour conséquence d'augmenter les dépenses de santé et donc leur charge.

Nécessité d'agir au niveau de l'AVS et dans le domaine de la santé

La partie principale des perspectives à long terme sur les effets du vieillissement montre que la nécessité d'agir est à peu près la même pour la Confédération, assurances sociales comprises, que pour les cantons. En raison du vieillissement, de nouvelles réformes de l'AVS seront nécessaires au niveau fédéral dès la fin des années 2020. Après l'acceptation de l'initiative pour une 13^e rente AVS, qui nécessite de trouver rapidement un financement, il est encore plus urgent d'agir sur les plans budgétaire et économique. La pression qu'exercent les dépenses de santé menacera également la durabilité des finances des cantons. Il apparaît donc indispensable d'entreprendre des réformes visant à améliorer l'efficacité du système de santé et à mieux gérer les dépenses de santé. La croissance économique plus élevée devrait toutefois faciliter la gestion des charges supplémentaires pesant sur les comptes des administrations publiques en raison du vieillissement.

Conséquences de l'objectif de zéro émission nette en matière de politique climatique sur les finances publiques

En Suisse, le changement climatique se manifeste par une augmentation des températures d'environ 2,5 °C depuis l'époque préindustrielle, entraînant la diminution de la couverture neigeuse, la fonte des glaciers alpins, une augmentation de la fréquence et de l'intensité des fortes

précipitations ainsi que des vagues de chaleur plus nombreuses en été. Il est nécessaire de prendre des mesures en termes de politique climatique pour en atténuer les effets.

Les perspectives à long terme de 2024 montrent pour la première fois l'ampleur des charges supplémentaires qui devraient peser sur les comptes des administrations publiques de 2021 à 2060 par suite des mesures de protection du climat visant à atteindre l'objectif de zéro émission nette. Les projections présentent la manière dont la politique climatique modifiera la structure des recettes et des dépenses publiques en fonction des hypothèses retenues et les répercussions de ces éléments sur le solde budgétaire et le taux d'endettement.

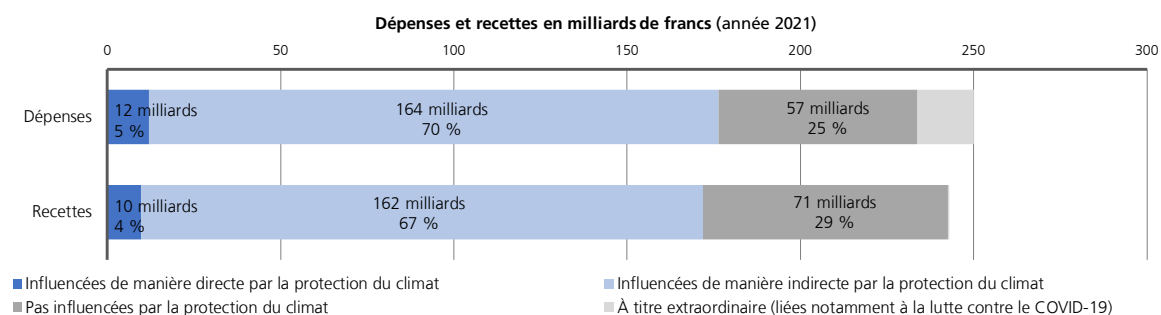
L'étude d'Ecoplan (2024) sur laquelle s'appuie le présent rapport revêt un caractère pilote, car il n'existe pas encore d'approche établie au niveau international pour analyser les effets à long terme des mesures de protection du climat sur les finances publiques. Les coûts liés au changement climatique lui-même et les investissements dans les mesures d'adaptation ne sont pas pris en compte en raison des trop grandes incertitudes en la matière et du manque de données. Les mesures de protection du climat visent notamment à respecter les objectifs de l'accord de Paris et donc à éviter de futurs dommages causés par le changement du climat. Elles ne représentent donc pas que des coûts, mais offrent aussi des bénéfices, qui, faute de données fiables, n'ont pu être quantifiés dans le cadre de la présente étude.

Recettes et dépenses influencées par la protection du climat

Selon les hypothèses retenues, les mesures de protection du climat ont des effets directs et indirects sur les recettes et les dépenses des trois niveaux institutionnels et des assurances sociales publiques. Les effets directs se traduisent par exemple par la baisse des recettes provenant de l'impôt sur les huiles minérales et de la taxe sur le CO₂ sur les combustibles ou par des dépenses publiques supplémentaires destinées au programme Bâtiments de la Confédération et des cantons. Les effets indirects concernent par exemple les recettes de l'impôt fédéral direct et de la TVA, ou les dépenses de sécurité sociale, comme les contributions fédérales aux assurances sociales, et la réduction individuelle de primes. Ces variables sont par exemple influencées par la croissance moindre du produit intérieur brut (PIB), de la consommation ou des salaires, qui résultent des mesures de protection du climat retenues.

En 2021, environ 75 % des dépenses ordinaires et 71 % des recettes ordinaires de l'ensemble des administrations publiques étaient potentiellement influencées de manière directe ou indirecte par la protection du climat (voir le graphique R.2). Le niveau de la Confédération est particulièrement touché, notamment en raison des recettes actuellement importantes que celle-ci tire de l'impôt sur les huiles minérales, de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) et de la taxe sur le CO₂. Les assurances sociales sont également fortement affectées, car les mesures de protection du climat, en influençant la croissance des salaires, se répercutent indirectement sur les recettes et les dépenses de l'AVS et de l'AI.

Graphique R.2 : recettes et dépenses de l'ensemble des administrations publiques influencées par les mesures de protection du climat en 2021



Source : EcoPlan (2024)

Sur la base de la régularisation de l'année 2021, les différents postes de recettes et de dépenses de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales publiques sont projetés jusqu'en 2060. L'évolution des recettes et des dépenses influencées par les mesures liées à la protection du climat est analysée dans le cadre de quatre scénarios politiques différents, avec une pondération différente des taxes d'incitation, des normes d'émission et des subventions. Ces scénarios ont été conçus de manière à ce que l'objectif de zéro émission nette puisse être atteint d'ici à 2050.

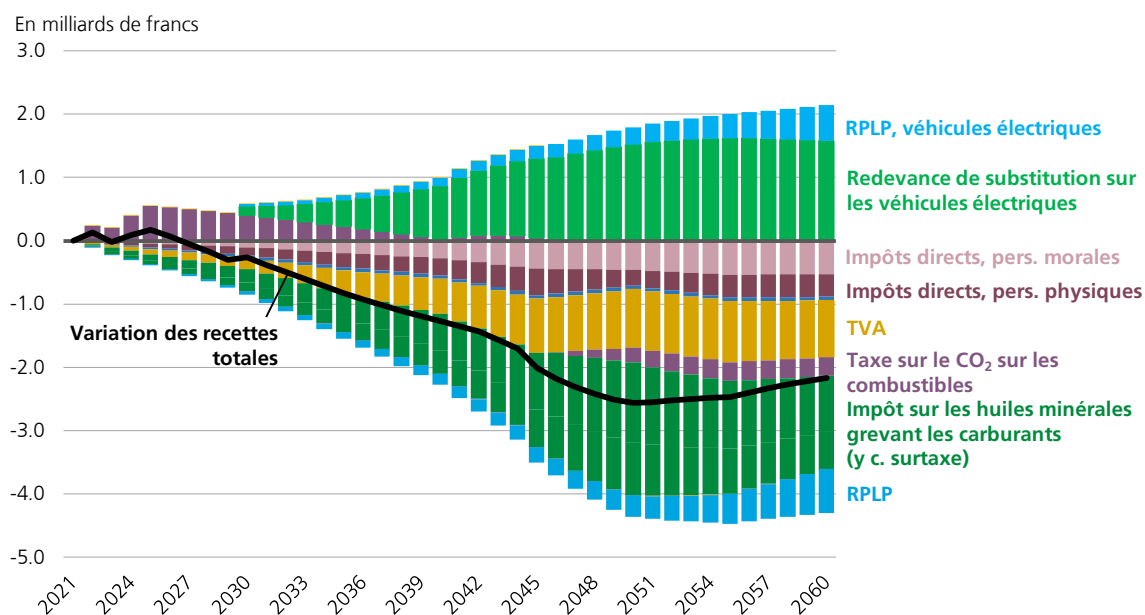
Contrairement à l'étude sur les effets du vieillissement, qui repose sur l'hypothèse du maintien de la politique actuelle (no policy change), l'analyse des effets des mesures de protection du climat compare l'évolution des finances publiques dans les scénarios politiques à celle du scénario de référence, soit au statu quo. Dans le scénario de référence, les mesures qui étaient déjà en œuvre fin 2018 sont poursuivies sans être renforcées et l'objectif de zéro émission nette n'est pas atteint. Les évolutions différentes entre les scénarios politiques et le scénario de référence constituent les données centrales de l'analyse et correspondent aux variations proportionnelles des finances publiques pour chacun des niveaux de l'État. Étant donné que certains instruments présents dans le scénario de référence ne correspondent plus à la situation actuelle, il est possible que les différences d'évolution des finances publiques soient en partie surévaluées par rapport aux scénarios politiques.

Conséquences de la politique climatique sur les recettes et les dépenses publiques

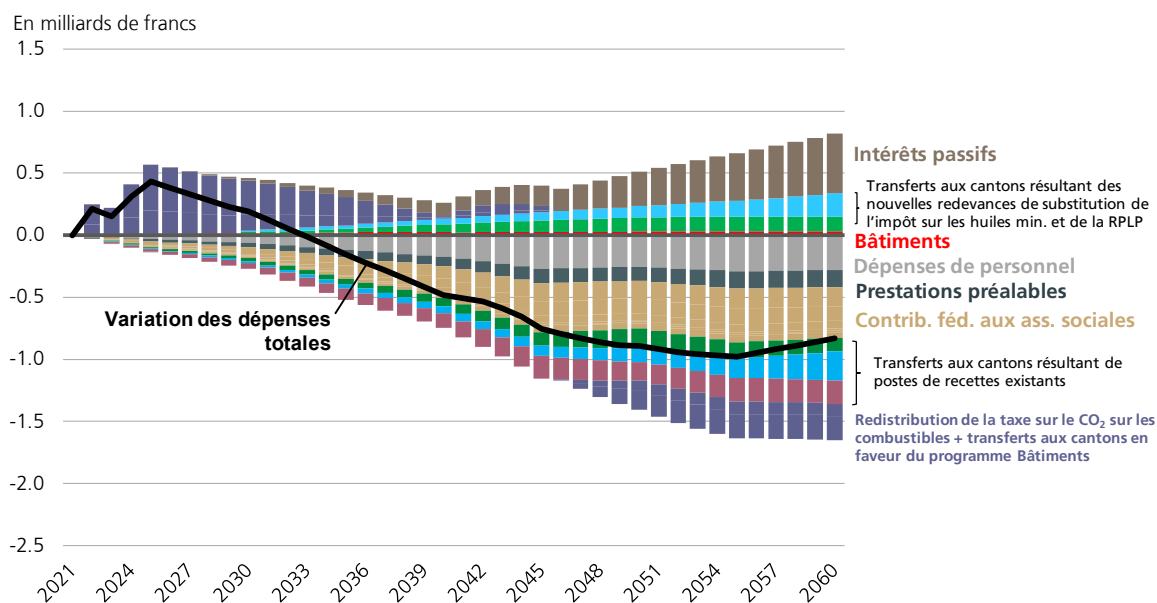
L'étude pilote indique que les mesures de protection du climat réduiront les recettes et dépenses annuelles des administrations publiques jusqu'en 2060. À titre d'exemple, le graphique R.3 montre que pour la Confédération, les recettes seront, en 2060, inférieures d'un peu plus de 2 milliards de francs (aux prix de 2021) aux recettes dans le scénario de référence (voir la partie A). Si on prend en considération les différents postes de recettes, la baisse du produit de l'impôt sur les huiles minérales est particulièrement notable. Par suite des mesures de protection du climat, plus aucune recette ne sera enregistrée à ce titre en 2050, alors qu'environ 2 milliards de francs sont prévus dans le scénario de référence pour cette année. Cela s'explique par le fait que dans le scénario de référence, contrairement aux scénarios politiques, des carburants fossiles soumis à l'impôt sur les huiles minérales seront toujours utilisés dans le secteur des transports en 2050. La perte de recettes liée à l'impôt sur les huiles minérales est toutefois compensée par le produit des redevances de substitution sur les véhicules électriques qui, selon l'hypothèse retenue, seront introduites en 2030.

Graphique R.3 : effets des mesures de protection du climat sur les recettes et les dépenses de la Confédération par rapport au scénario de référence (en milliards de francs, aux prix de 2021)

Partie A : évolution des recettes



Partie B : évolution des dépenses



Source : Ecoplan (2024)

L'évolution de la taxe sur le CO₂ sur les combustibles se présente un peu différemment : dans un premier temps, les recettes augmenteront par rapport au scénario de référence, ce qui s'explique par le fait que la taxe sur le CO₂ sera nettement plus élevée en vue d'atteindre l'objectif de zéro émission nette. Un revirement de la tendance est prévu à partir de 2040, car les mesures de protection du climat entraînent une baisse plus rapide des émissions de CO₂ que dans le scénario de référence.

Vecteurs eux aussi de répercussions négatives, les effets indirects sur les recettes provenant de la TVA et de l'impôt fédéral direct résultent des effets défavorables des mesures de protection du climat sur le PIB, la consommation et les salaires.

En ce qui concerne les dépenses de la Confédération en 2060, les mesures de protection du climat les font diminuer d'environ 1 milliard de francs par rapport au scénario de référence (voir la partie B). Cette évolution peut s'expliquer par la baisse des contributions fédérales aux assurances sociales et des dépenses de personnel due à la plus faible croissance des recettes provenant de la TVA et des salaires dans les scénarios politiques par rapport au scénario de référence. À cela s'ajoute la diminution des transferts aux cantons basés sur les recettes de l'impôt sur les huiles minérales, les recettes de la taxe sur le CO₂ sur les combustibles et l'impôt fédéral direct.

Les effets indirects sont déterminants également en ce qui concerne les recettes des cantons, des communes et des assurances sociales. Le scénario politique prévoit que les cantons et les communes enregistrent une baisse des recettes provenant des impôts directs sur les personnes physiques et morales. Pour leur part, les assurances sociales voient leurs recettes issues des cotisations salariales diminuer en raison de la plus faible croissance des salaires.

Les mesures pour atteindre l'objectif de zéro émission nette accroissent la pression sur les finances publiques

Par rapport au scénario de référence, les effets des mesures de protection du climat entraînent une détérioration du solde budgétaire de tous les niveaux institutionnels et des assurances sociales. Il en résulte un taux d'endettement des administrations publiques de 8,4 à 11 points de pourcentage supérieur à celui du scénario de référence d'ici à 2060 en fonction du scénario politique. La Confédération supporte la charge la plus lourde.

L'étude montre aussi l'effet sensible de l'introduction de redevances de substitution sur les finances publiques par la compensation de la baisse des recettes de l'impôt sur les huiles minérales, de la RPLP et de l'impôt sur les véhicules à moteur. Les autres scénarios politiques permettent enfin de constater que le recours accru aux subventions augmente la pression sur les finances publiques.

1 Introduction

Les défis budgétaires sont aujourd’hui nombreux, à commencer, sur le long terme, par le vieillissement et le changement climatique. Au vu de ces deux évolutions, la pression sur les finances publiques va s’accroître au cours des prochaines décennies.

Le présent rapport illustre, tout d’abord, la charge supplémentaire pesant sur les comptes des administrations publiques suisses entre 2021 et 2060 en raison de l’évolution démographique. Compte tenu de l’importance du changement climatique, un chapitre distinct est par ailleurs consacré pour la première fois à l’analyse des effets à long terme sur les finances publiques des mesures de protection du climat pour parvenir à l’objectif de zéro émission nette, que la Suisse est légalement tenue d’atteindre. Le rapport met en lumière la nécessité d’agir sur les plans budgétaire et économique dans ces deux domaines d’intervention afin de garantir la viabilité des finances publiques.

Le plan financier de la Confédération est le principal instrument de politique budgétaire pour un horizon temporel de quatre ans. Les perspectives à moyen terme, qui ont pour objet les priorités de la Confédération, vont jusqu’en 2032². Le présent rapport complète ces instruments de politique budgétaire, en adoptant une approche à long terme. Les perspectives à long terme offrent un aperçu général de la situation financière de l’ensemble des comptes des administrations publiques (Confédération, cantons, communes et assurances sociales) et vont donc plus loin que les autres instruments de planification³.

À l’instar des rapports établis jusqu’à présent, les présentes perspectives à long terme s’intéressent aux effets à long terme du vieillissement sur les comptes des administrations publiques⁴. Ces projections sont réalisées à cadre juridique constant (hypothèse d’un statu quo) et prennent en compte les réformes déjà contenues dans l’actuel plan financier de la législature de la Confédération (telles que la réforme AVS 21 entrée en vigueur en 2024).

La nouvelle partie complémentaire fait appel à une nouvelle méthode et présente pour la première fois, sur la base d’une étude pilote, la façon dont l’extension des mesures de protection du climat pour atteindre l’objectif de zéro émission nette d’ici à 2050 peut avoir un impact sur les comptes des administrations publiques. Il est important que cette étude pilote soit considérée indépendamment de l’étude des répercussions du vieillissement sur les finances publiques. Cette distinction s’explique par les approches différentes et la diversité des domaines politiques étudiés, par les écarts méthodologiques, notamment en ce qui concerne les modèles d’analyse utilisés, et par le degré d’incertitude, plus important dans le domaine climatique. Tandis que l’analyse des effets du vieillissement est réalisée à cadre juridique constant, la partie sur le climat s’intéresse à des scénarios politiques dans lesquels les mesures de protection du climat varient. Les coûts liés au changement climatique lui-même ne sont pas pris en compte en raison des trop grandes incertitudes et du manque de données dans l’étude pilote considérée.

2 Voir Confédération suisse (2024). Plan financier 2025–2027 de la législature, annexe au message sur le programme de la législature 2023–2027, chap. C, Perspectives à moyen terme

3 Une vue d’ensemble est présentée tous les quatre ans dans le plan financier de la législature, voir Confédération suisse (2024), annexe au message sur le programme de la législature 2023–2027, chap. D, Perspectives à long terme.

4 Voir AFF (2008), DFF (2012), DFF (2016) et DFF (2021)

5 Voir Ecoplan (2024). Ce rapport est publié en parallèle en tant que rapport servant de base aux perspectives à long terme.

En dépit de leurs différentes approches, les analyses des répercussions sur les finances publiques du vieillissement et des mesures de protection du climat se fondent en grande partie sur des évolutions macroéconomiques identiques. Elles s'appuient sur les données de la statistique financière publique, embrassent une période de projection s'étendant de 2021 à 2060 et supposent que les règles budgétaires – y compris le frein à l'endettement de la Confédération – ne sont pas contraignantes. Cela permet de mettre en lumière la nécessité d'agir dans les deux domaines sur les plans budgétaire et économique. Tout comme pour l'étude sur le vieillissement, l'interprétation des résultats concernant l'effet des mesures de protection du climat s'appuie sur des hypothèses fondées sur des relations de cause à effet et ne permet donc pas de donner une image exacte de l'avenir.

Dans les deux domaines, l'horizon a été fixé à 2060, car d'ici là les principaux effets du vieillissement devraient s'être répercutés sur les comptes des administrations publiques et l'objectif climatique de zéro émission nette devrait avoir été atteint en matière climatique.

Le présent rapport s'articule comme suit : comme dans les rapports précédents, le ch. 2 porte sur les projections des effets à long terme du vieillissement sur les finances publiques. Le ch. 3 met en lumière l'impact sur les finances publiques de l'extension des mesures de protection du climat visant à atteindre l'objectif de zéro émission nette. Le ch. 4 contient des remarques finales.

2 Répercussions du vieillissement sur les finances publiques

2.1 Contexte

Ce chapitre montre l'impact à long terme de l'évolution démographique sur les comptes des administrations publiques. 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. Ce rapport de dépendance des personnes âgées passera de 31 % actuellement à 50 % en 2060 selon les projections de l'OFS. Par conséquent, les dépenses au titre de l'AVS et de l'AI, de la santé et des soins de longue durée, qui représentent aujourd'hui globalement près de 13 % du PIB, progresseront à un rythme nettement plus soutenu que la valeur ajoutée de l'économie.

Afin de présenter un aperçu général des finances publiques, plusieurs indicateurs de politique budgétaire sont déduits à partir de projections des postes de dépenses sensibles à l'évolution démographique pour les trois niveaux institutionnels et les assurances sociales, dont la quote-part de l'État, le taux d'endettement et le défaut de financement. Le défaut de financement indique les mesures budgétaires et économiques nécessaires pour stabiliser le taux d'endettement au niveau de celui de l'année de référence jusqu'à la fin de la période de projection⁶. Une analyse est menée sur la manière dont le vieillissement impacterait les comptes des administrations publiques si aucune mesure n'était prise. L'analyse porte également sur l'évolution du revenu disponible compte tenu du vieillissement prévisible de la population. L'évolution démographique et macroéconomique à long terme étant centrale pour les projections des finances publiques, d'autres scénarios possibles ont été établis à cet égard.

Le ch. 2 s'articule de la manière suivante : le ch. 2.2 expose le scénario démographique établi par l'OFS, de même que les hypothèses relatives à l'évolution économique. Le ch. 2.3 présente les indicateurs employés en matière de politique budgétaire. Ces aspects sont aussi à prendre en compte pour le chapitre sur les effets des mesures de protection du climat sur les finances publiques. Le ch. 2.4 explique la méthodologie des projections appliquée aux dépenses sensibles à l'évolution démographique. Le ch. 2.5 montre comment les finances publiques et notamment les dépenses sensibles à l'évolution démographique évolueront jusqu'en 2060 selon le scénario de référence et d'autres scénarios. Le ch. 2.6 établit une comparaison avec le rapport sur les perspectives à long terme de 2021 ainsi qu'une brève comparaison internationale, notamment avec les travaux de la Commission européenne et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le ch. 2.7 tire un bref bilan.

2.2 Démographie et évolution économique

Le présent chapitre traite du changement démographique déterminé dans le scénario de référence de l'OFS (A-00-2020) et présente l'hypothèse relative à l'évolution économique.

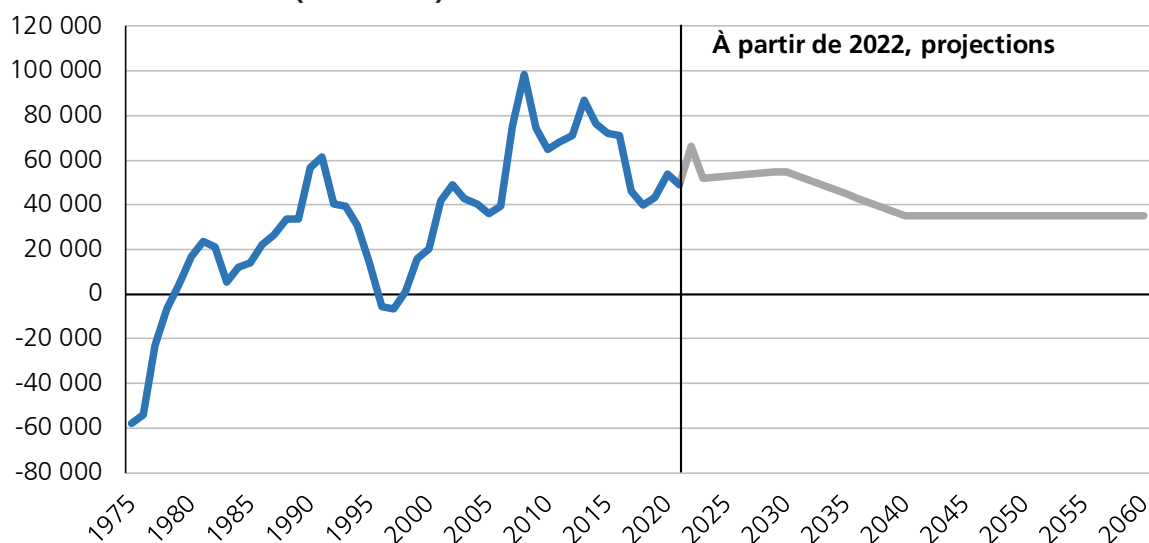
⁶ Le frein à l'endettement de la Confédération est plus restrictif que le concept d'équilibre durable envisagé ici, lequel répond à la norme internationale de l'OCDE, du FMI et de la Commission européenne et qualifie les finances publiques de durablement équilibrées lorsque l'endettement de l'État par rapport au PIB peut être stabilisé à un niveau suffisamment bas (voir par ex. la Commission européenne, 2024).

2.2.1 Démographie

Le scénario de référence établi par l'OFS pour l'évolution de la population en Suisse entre 2022 et 2060 (A-00-2020) sert de base aux projections qui suivent⁷. L'OFS prévoit une augmentation de la population suisse de 8,7 millions en 2021 à près de 10,8 millions en 2060, ce qui correspond à un taux de croissance annuel moyen de 0,5 %. La croissance s'affaiblira toutefois au fil des ans. Alors qu'il table sur un accroissement démographique cumulé de 15 % entre 2022 et 2040, le scénario prévoit un ralentissement à 7 % entre 2041 et 2060.

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 66 187 personnes pour 2022 (voir le graphique 1). Ce solde passera à 55 000 personnes d'ici à 2029. L'immigration nette augmentera progressivement à 35 000 personnes jusqu'en 2040 avant de se stabiliser jusqu'en 2060. Ce ralentissement de l'immigration à long terme est lié, selon l'OFS, au recul de la population active dans les pays européens, en raison du faible taux de natalité actuel.

Graphique 1 : solde migratoire de 1975 à 2021 et selon le scénario de référence de l'OFS (A-00-2020)



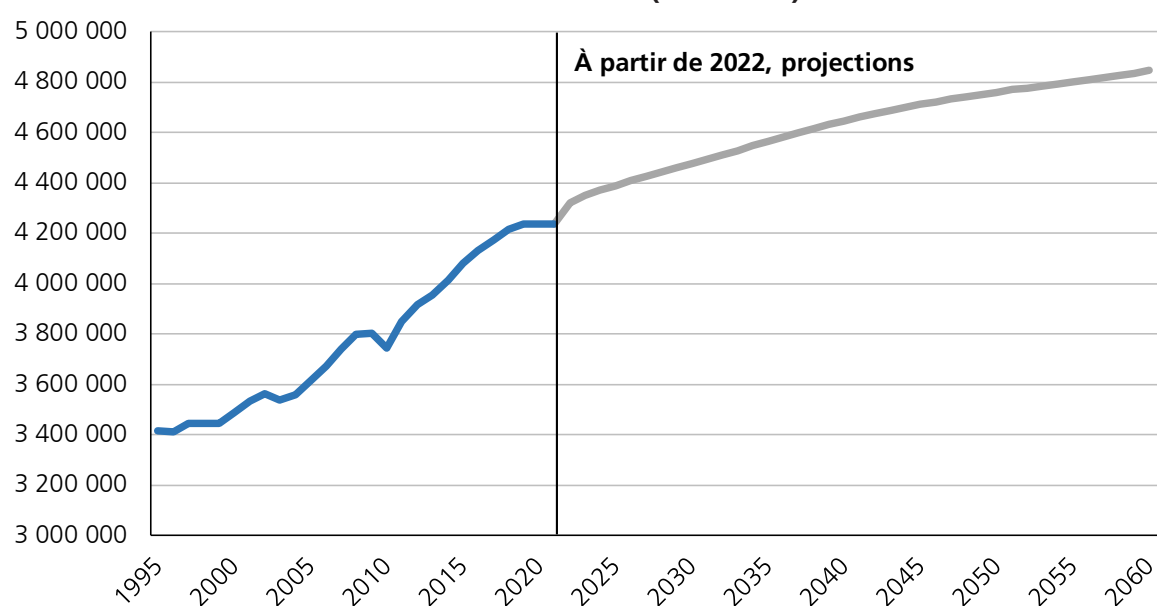
Source : OFS

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 81,6 ans en 2021 à 88,1 ans en 2060, et celle des femmes de 85,7 ans à 90,6 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.

⁷ Il s'agit d'une version du scénario de référence A-00-2020 mise à jour avec les années 2020 et 2021 (voir OFS, 2020).

Le graphique 2 montre l'évolution de la population active en équivalents plein temps (EPT). Il retrace son évolution depuis 1995 et met en évidence un accroissement de la population active, qui passe de 3,4 à 4,2 millions de personnes en 2021. Il présente par ailleurs l'évolution selon le scénario de référence de l'OFS. L'hypothèse retenue est que la population active augmentera à 4,8 millions de personnes d'ici à 2060, sous l'effet de la migration nette. Le taux d'activité restera quasiment inchangé, oscillant autour de 84,5 %.

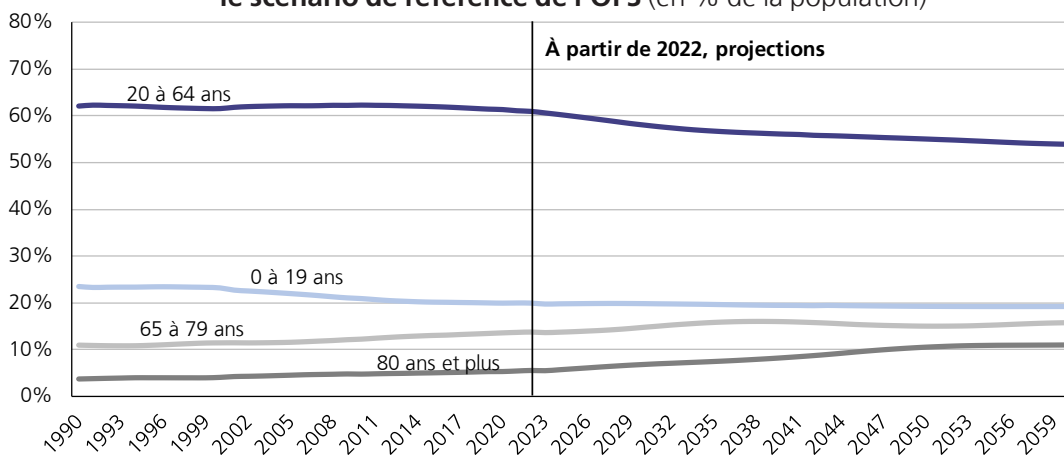
Graphique 2 : population active en équivalents plein temps de 1995 à 2021 et selon le scénario de référence de l'OFS (A-00-2020)



Source : OFS

La structure d'âge de la population changera considérablement d'ici à 2060 (voir le graphique 3). La part de la population en âge de travailler tombera de 62 %, pourcentage presque constant durant les années 1990 à 2020, à 54 % d'ici à 2060. La part de la population retraitée âgée de 65 à 79 ans passera de 14 % en 2020 à près de 16 % en 2060. Cette forte augmentation temporaire jusqu'à la fin des années 2030 occasionnée par les personnes de la génération du baby-boom est un fait majeur, qui se retrouve dans le doublement, entre 2021 et 2050, de la part des personnes plus de 80 ans, qui passera de 5 % à 10 %. Cette part atteindra 11 % d'ici à 2060. En revanche, la part de la génération des moins de 20 ans diminue légèrement.

Graphique 3 : évolution de la structure démographique de 1990 à 2021 et selon le scénario de référence de l’OFS (en % de la population)

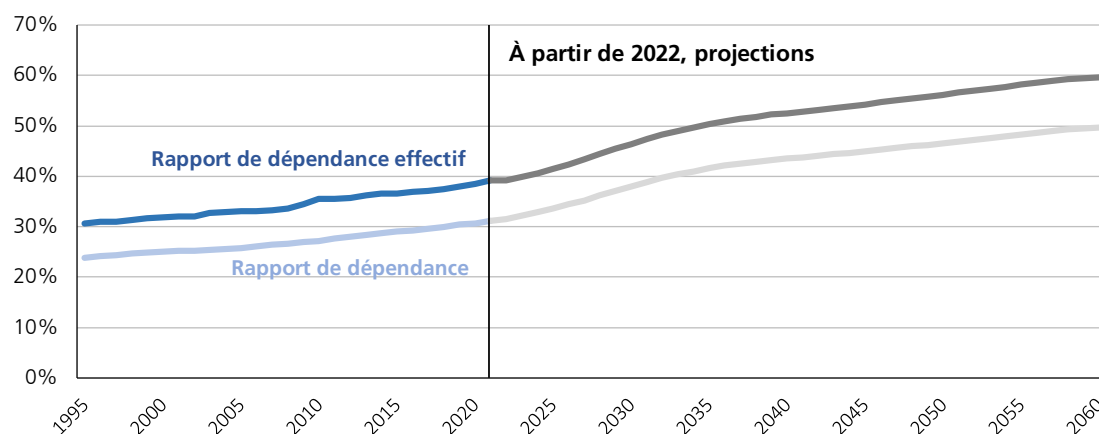


Source : OFS

Le rapport de dépendance des personnes âgées 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, la population comptait 4 personnes en âge de travailler pour chaque personne de 65 ans ou plus (rapport de dépendance de 24 %), en 2021, ce chiffre se situait à 3,2 personnes (rapport de dépendance de 31 %). Ce rapport tombera à 2 personnes (rapport de dépendance de 50 %) en 2060 (voir le graphique 4). La hausse disproportionnée du rapport de dépendance de 31 % en 2021 à 43 % en 2039 est liée au départ à la retraite des personnes de la génération du baby-boom. Le vieillissement ralentira ensuite.

Le rapport de dépendance effectif des personnes âgées mesure le nombre de retraités par rapport à la population active en EPT. En conséquence, ce rapport est plus élevé que le rapport de dépendance. Étant donné que le taux d’activité en EPT diminuera de 49 % à 45 % sur la période de projection, l’écart entre les deux rapports de dépendance augmentera de deux points de pourcentage.

Graphique 4 : évolution du rapport de dépendance des personnes âgées de 1990 à 2021 et selon le scénario de référence de l’OFS



Source : OFS

Remarques : le rapport de dépendance des personnes âgées est le rapport entre le nombre de personnes âgées de 65 ans ou plus et le nombre de personnes en âge de travailler. Le rapport de dépendance effectif des personnes âgées est quant à lui le rapport entre le nombre de personnes de 65 ans ou plus et la population active (en EPT).

2.2.2 Évolution économique

Pour établir des projections, il faut élaborer des hypothèses quant aux paramètres macroéconomiques importants. Les valeurs de référence (hypothèses macroéconomiques) appliquées à la période budgétaire et du plan financier sont celles contenues dans le plan financier 2025–2027 de la législature (PFL ; voir le tableau 1). Par ailleurs, les valeurs de référence se basent sur les perspectives à moyen terme du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) concernant l'évolution du PIB entre 2028 et 2032. Le scénario de référence et les autres scénarios possibles sont fondés sur ces hypothèses.

Tableau 1 : hypothèses macroéconomiques selon le PFL 2025-2027 (en %)

| Indicateur | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 |
|------------------------------------|-------|-------|-------|------|------|------|
| Taux de croissance du PIB | | | | | | |
| PIB réel | 2,45 | 1,30 | 1,20 | 1,80 | 1,60 | 1,50 |
| PIB nominal | 5,07 | 2,60 | 2,80 | 2,90 | 2,60 | 2,50 |
| Autres hypothèses | | | | | | |
| Taux d'intérêt réel (à long terme) | -1,92 | -1,08 | -0,69 | 0,30 | 0,79 | 1,09 |
| Renchérissement (IPC) | 2,80 | 2,20 | 1,90 | 1,10 | 1,00 | 1,00 |
| Taux d'intérêt nominal | 0,83 | 1,10 | 1,20 | 1,40 | 1,80 | 2,10 |

Remarque : il s'agit de chiffres définitifs pour 2022 et d'estimations pour 2023.

Les projections à long terme nécessitent d'établir des hypothèses quant à l'évolution économique. Conformément à la pratique internationale, la croissance à long terme est définie par des facteurs simples⁸. Le tableau 2 indique les valeurs retenues dans le scénario de référence.

Tableau 2 : hypothèses macroéconomiques pour le scénario de référence (en %)

| Indicateur | Hypothèses | Période |
|--|------------|-----------|
| Taux de croissance de la productivité du travail | 1,20 | 2033–2060 |
| Taux d'intérêt réel (à long terme) | 1,40 | 2028–2060 |
| Renchérissement | 1,00 | 2028–2060 |
| Taux d'intérêt nominal (taux réel + renchérissement) | 2,40 | 2028–2060 |

Remarque : les hypothèses retenues prévoient un taux d'intérêt ainsi qu'un renchérissement à l'équilibre à long terme dès 2028 et n'intègrent la croissance de la productivité du travail qu'à partir de 2033.

Le scénario de référence part du principe que la productivité du travail évoluera de 2033 à 2060 au même rythme que dans le passé. Entre 1992 et 2022, les gains de productivité se sont élevés, en Suisse, à 1,2 % par an en moyenne⁹.

On considère en outre que 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.

L'hypothèse d'un taux d'intérêt réel à long terme à 1,4 % se base sur l'évolution des obligations de la Confédération à dix ans au cours de la dernière décennie, la politique monétaire non conventionnelle qui a précédé les crises ukrainienne et énergétique et qui est marquée par une

⁸ Voir Commission européenne (2024)

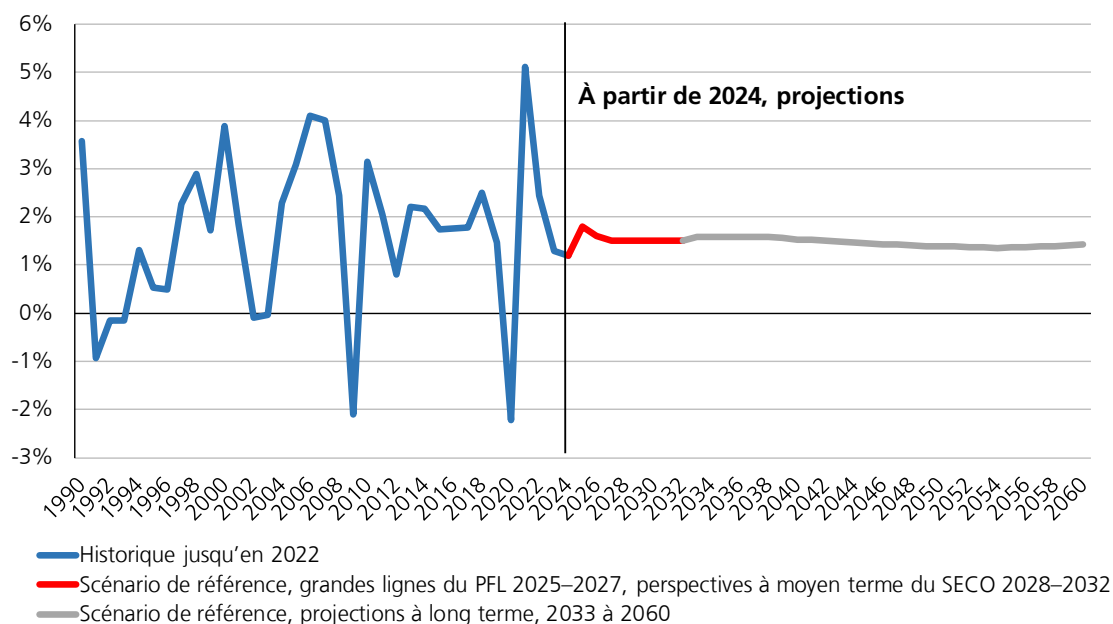
⁹ Colombier (2014) et le numéro de janvier-février 2016 de la Vie économique du SECO donnent un aperçu des analyses de l'évolution de la productivité du travail en Suisse.

longue période de taux bas, ainsi que le lien de dépendance existant entre les taux suisses et le cycle mondial des taux¹⁰.

Les projections exigent d'établir une hypothèse relative au renchérissement, fixée ici à 1 % par an, soit dans la zone médiane de la marge de fluctuation de la Banque nationale suisse (BNS). Il est à noter que cette hypothèse n'a pas d'impact majeur sur les défauts de financement et les quotes-parts des dépenses, ce qui explique pourquoi aucun autre scénario d'évolution des taux et de l'inflation n'a été calculé.

De 2024 à 2032, l'évolution du PIB réel repose sur les hypothèses du PFL 2025–2027 et sur les perspectives à moyen terme du SECO sur l'évolution économique. L'hypothèse relative à la croissance de la productivité à long terme est ensuite intégrée. À compter de 2033, la croissance du PIB réel à long terme a été calculée à partir de l'évolution de la population active (exprimée en EPT) et du taux de croissance de la productivité du travail.

Graphique 5 : évolution du PIB réel de 1990 à 2022 et dans le scénario de référence (en %)



Source : OFS, SECO (automne 2023), AFF

De 2024 à 2027, la croissance du PIB réel suit la conjoncture (voir le graphique 5). Elle retrouve ensuite sa trajectoire à moyen et long terme. Dans le scénario de référence, le PIB réel progresse de 1,5 % en moyenne annuelle, soit de 1,6 % de 2022 à 2040 avant de diminuer légèrement pour s'établir à 1,4 % de 2041 à 2060. Le graphique 5 montre en outre que la croissance économique se rapproche dans un premier temps de l'augmentation annuelle de la productivité du travail de 1,2 % entre 2033 et 2053 sous l'effet de la baisse de la population active. Après 2053, une progression de la population active permet d'atteindre un taux de croissance plus élevé.

Par ailleurs, la productivité du travail, le taux d'intérêt réel et le renchérissement sont fixés de manière exogène. Les effets de rétroaction, qu'ils soient dus aux finances publiques ou à des aspects macroéconomiques, ne sont pas pris en compte dans le modèle d'analyse de cohortes

¹⁰ Voir Hauzenberger et al. (2021)

sous-jacent ou alors ils n'affectent pas la croissance économique attendue à long terme. Enfin, les éventuelles répercussions d'un déclin de la population active – et donc d'une raréfaction du facteur travail – sur la productivité du travail et sur l'évolution salariale ont également été exclues du champ de ce rapport.

2.3 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 correspond au niveau de l'année de référence selon la convention internationale ou à une valeur limite telle que le taux d'endettement de 60 % prévu par le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne (UE)¹¹. 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.

Quote-part des dépenses et de l'État

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, de l'AI et de la santé, augmenteront à l'avenir en raison du vieillissement de la population. Afin de pouvoir évaluer la charge supplémentaire, 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 dans quelle mesure le PIB annuel de la Suisse est affecté par 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.

Taux d'endettement et défaut de financement

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 en relation avec une valeur cible déterminée. Cette valeur cible peut consister dans le maintien de la situation actuelle (pas de relèvement du taux d'endettement durant la période d'observation) ou dans un taux d'endettement spécifique. La durabilité est acquise lorsque le taux d'endettement est égal à la valeur cible à la fin de la période considérée. Le taux d'endettement représente le rapport entre la dette publique brute et le PIB.

¹¹ Il convient de noter qu'il n'existe pas de taux d'endettement optimal, qui soit théoriquement ou empiriquement fondé (voir Blanchard, 2019).

Une méthode de représentation de l'écart entre le taux d'endettement et l'objectif fixé consiste à présenter le « défaut de financement ». 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 2028, pour ne pas dépasser un certain niveau d'endettement à la fin de la période examinée. Il n'est toutefois pas précisé si la correction doit être apportée du côté des dépenses, des recettes ou des deux côtés. À supposer, par exemple, que le défaut de financement se monte à 1 % du PIB à l'horizon 2060, il faudrait améliorer les soldes budgétaires des trois niveaux de collectivités publiques ainsi que des assurances sociales d'environ 8 milliards de francs par an, et cela jusqu'en 2060.

Dans le présent rapport, le défaut de financement 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.

Les résultats reposent aussi sur la situation initiale en année de référence. La situation des finances publiques varie ici au fil des influences ou crises conjoncturelles temporaires. Pour éviter que ces influences temporaires aient un impact à long terme, les recettes de la période 2021 à 2027 ont été corrigées, dans le présent rapport, des effets ponctuels à l'aide du facteur de correction appliqué au frein à l'endettement. Dans le cas de l'assurance-chômage, on part de l'idée qu'au plus tard après le PFL 2025–2027, soit à compter de 2028, l'assurance aura retrouvé son équilibre structurel.

Revenu disponible

Afin de montrer quel serait en moyenne 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 soins¹².

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 référence 2021, soit à 27,1 % du PIB. Dans cette hypothèse, les budgets publics seront durablement équilibrés et il n'y aura donc pas de défaut de financement. Ainsi défini, le revenu disponible par habitant est corrigé de l'inflation. Si le revenu disponible par habitant augmente à l'avenir, c'est que la prospérité de la population s'améliorera en dépit de la charge supplémentaire imputable à la démographie.

2.4 Approche méthodologique

La présentation de certains groupes de tâches permet d'identifier une nécessité d'agir sur les plans budgétaire et économique dans des domaines spécifiques. La méthode d'établissement des projections, soit l'application d'un modèle en macrocohortes, correspond, pour l'essentiel, à celle de l'UE¹³. Les projections des comptes des administrations publiques reposent sur la systématique

¹² 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.

¹³ Voir Commission européenne (2024)

de la statistique financière. Les dépenses sensibles à l'évolution démographique sont basées sur les scénarios démographiques de l'OFS. L'année de référence est 2021. Les calculs concernant la Confédération s'appuient en outre sur le PFL 2025–2027.

Les projections sont établies à droit constant et en tenant compte des réformes programmées dans le PFL. Par ailleurs, elles partent de l'hypothèse que les règles budgétaires (et notamment le frein à l'endettement) ne sont pas contraignantes, ce qui permet de mettre en évidence la nécessité d'adapter la politique budgétaire et économique en raison du vieillissement. Les perspectives à long terme étant des projections concernant des évolutions futures, elles sont entourées d'incertitudes. Les résultats de ces projections doivent donc être interprétés comme des hypothèses basées sur des relations de cause à effet : si la démographie et l'économie évoluent conformément aux prévisions, alors cela signifie, par exemple, que les comptes des administrations publiques seront confrontés notamment à des charges supplémentaires découlant de la hausse des dépenses pour l'AVS et le domaine de la santé.

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. Elles portent sur la prévoyance vieillesse (AVS) et l'assurance-invalidité (AI), la santé, y compris les soins de longue durée, et la formation. En 2021, tant pour la Confédération que pour les communes, ces dépenses représentaient 39 % des dépenses totales, alors que pour les cantons cette part atteignait 71 %.

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'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

Pour l'AVS, l'OFAS calcule le montant des rentes 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 sur la base de l'indice mixte. Le renchérissement est intégralement pris en compte, mais l'évolution des salaires réels ne l'est que pour moitié. L'OFAS calcule les recettes de l'AVS en additionnant les cotisations aux assurances sociales et les contributions des pouvoirs publics, telles que celles de la Confédération. Ces dernières se composent de la contribution fédérale aux dépenses de l'AVS (20,2 % des dépenses annuelles de l'AVS), de la part des recettes de la TVA versée à l'AVS et de l'impôt sur les maisons de jeu.

Les projections intègrent la réforme AVS 21 entrée en vigueur en janvier 2024. Celle-ci prévoit 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 taux de TVA a été relevé de 0,4 point de pourcentage au profit de l'AVS.

Un encadré traite des conséquences de l'initiative pour une 13^e rente AVS acceptée en mars 2024. Il se concentre sur les effets sur les dépenses sensibles à l'évolution démographique, étant donné que le financement n'a pas encore été défini. Pour sa part, 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 (art. 78 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité [LAI])¹⁴. Toutefois, la loi prévoit que la contribution de la Confédération équivaut au moins à 37,7 % des dépenses annuelles de l'AI et qu'elle ne doit cependant pas dépasser 50 % de ce montant¹⁵.

Domaine de la santé

Pour le secteur de la santé, l'Administration fédérale des finances (AFF) établit les projections en plusieurs étapes et s'appuie sur une méthodologie internationalement reconnue, telle qu'appliquée par la Commission européenne et l'OCDE. Dans une première étape, la totalité des dépenses de santé est ventilée par cohorte d'âge, sexe et prestation de santé, en s'appuyant sur l'année de référence 2021. En accord avec l'OCDE et 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 domaines¹⁶. 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 RIP et les prestations complémentaires à l'AVS, qui sont affectées à la prévoyance sociale dans la statistique financière publique.

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 la pénurie de personnel dans le secteur de la santé, des tarifs trop élevés en raison du manque d'efficacité et par la loi de Baumol (un effet de prix relatif)¹⁷.

Les effets de la loi de Baumol sont particulièrement manifestes dans le domaine des soins de longue durée pour les personnes âgées de 65 ans et plus en raison des grands besoins en personnel. 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 revenu¹⁸.

14 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 facteur d'escompte. 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.

15 Étant donné que l'allocation pour impotent est entièrement financée par la Confédération, les dépenses à ce titre sont déduites des dépenses de l'AI dans le calcul de la contribution minimale et maximale de la Confédération (art. 77, al. 2, LAI).

16 Voir Commission européenne (2024)

17 Le mécanisme de la loi de Baumol est le suivant : l'importante charge de travail dans le secteur de la santé implique une croissance de la productivité relativement faible. 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 (voir Colombier, 2012).

Formation

Pour les dépenses de formation, on réalise une projection du nombre d'élèves et d'étudiants par cohorte d'âges en s'appuyant sur les perspectives en matière de formation de l'OFS, dans lesquelles sont estimées les tendances démographiques actuelles jusqu'en 2031 pour tous les niveaux de formation. Ces projections sont établies sur la base du scénario de référence de l'évolution de la population de l'OFS (A-00-2020). On part du principe que les parts des élèves et des étudiants par cohorte d'âges restent constantes.

La méthode utilisée dans le rapport s'appuie sur celle de la Commission européenne, raison pour laquelle aucune projection n'a été effectuée pour le niveau préscolaire. Pour les dépenses de recherche dans le domaine de la formation, on considère qu'elles ne présentent pas de lien avec la démographie. Elles sont donc calculées en fonction du PIB.

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 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 la Confédération, pour laquelle l'augmentation des dépenses jusqu'en 2027 se base sur le PFL 2025–2027. Les dépenses de l'assurance-chômage sont calculées à long terme en fonction du taux de croissance du PIB nominal.

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 maintien de la politique actuelle (ou no policy change). Par conséquent, les recettes des trois échelons institutionnels augmentent avec le PIB nominal.

Cette règle ne s'applique pas à la convention entre le Département fédéral des finances (DFF) et la BNS concernant la distribution du bénéfice. La convention en vigueur sur la période 2020 à 2025 prévoit une distribution du bénéfice maximale de 6 milliards de francs à la Confédération et aux cantons, en fonction des valeurs seuils du bénéfice inscrit au bilan de la BNS. Le bénéfice maximal distribué se compose d'un montant de base de 2 milliards de francs et d'un montant supplémentaire de 4 milliards (au maximum). En raison de l'importante perte inscrite au bilan de la BNS en 2022, on peut s'attendre à ce que les distributions de bénéfice soient inférieures au montant maximal pendant un certain temps. Les projections se basent donc sur une augmentation progressive jusqu'au montant maximal d'ici à 2032, avec ensuite une distribution constante à 6 milliards de francs jusqu'en 2060.

2.4.4 Dépenses et recettes liées aux intérêts

Pour les dépenses liées aux intérêts passifs, un taux nominal à long terme de 2,4 % et un taux nominal à court terme de 1,4 % sont pris pour hypothèse. On suppose 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 : 20 % d'engagements à court terme, 80 % à long terme ; cantons : 25 % à court terme, 75 % à long terme ;

18 Pour un examen détaillé des facteurs de coûts dans le cadre des projections de dépenses pour la santé, voir Brändle et Colombier (2022).

communes : 60 % à long terme, 40 % à court terme). Pour les intérêts dus par les cantons et les communes, on part de l'hypothèse d'un taux d'intérêt majoré de 0,3 et 0,8 point de pourcentage sur la base des années passées.

2.4.5 Autres scénarios possibles : migration et productivité

L'incertitude quant à l'influence de facteurs déterminants essentiels sur les résultats des projections est prise en compte au travers d'autres scénarios possibles.

D'une part, deux scénarios sont élaborés, dans lesquels la croissance de la productivité du travail, qui s'élève à 1,2 % dans le scénario de référence, est plus ou moins élevée de 0,5 point de pourcentage. On tient ainsi compte du fait que la croissance future de la productivité du travail dépend d'un certain nombre de facteurs difficilement prévisibles, tels que de fortes hausses de la productivité, l'innovation ou encore le changement structurel.

D'autre part, la migration, qui constitue facteur ayant une influence majeure sur l'évolution démographique, est représentée dans deux scénarios. Le scénario « migration élevée » se base sur une immigration nette plus élevée que dans le scénario de référence et le scénario « migration faible » à l'inverse sur une immigration plus faible. Jusqu'en 2029, la différence d'immigration nette par rapport au scénario de référence, symétrique dans les deux scénarios, passe de 12 000 à 15 000 personnes. Elle reste ensuite constante jusqu'en 2060.

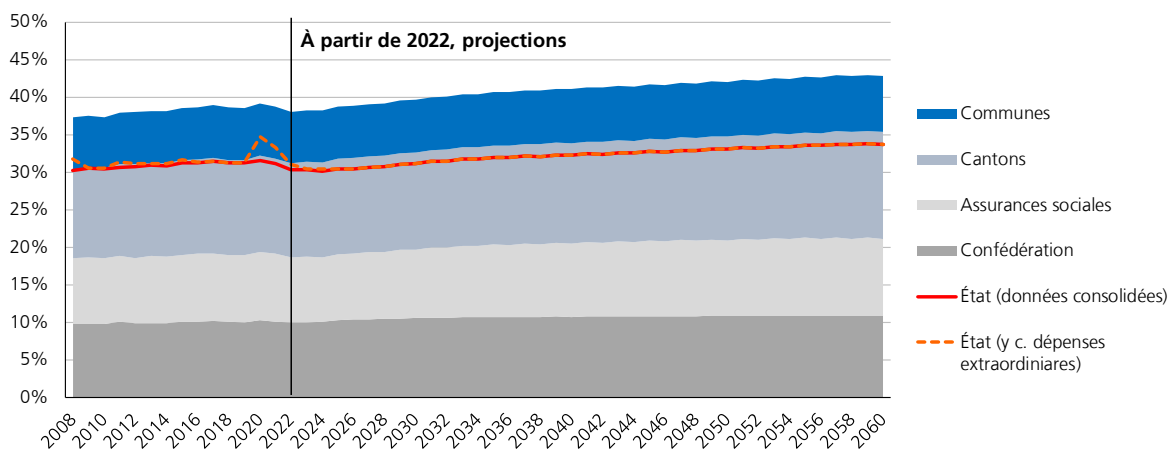
2.5 Résultats obtenus

Le présent chapitre aborde les effets du vieillissement de la population sur la quote-part de l'État et les dépenses sensibles à l'évolution démographique. Il examine ensuite l'endettement de l'État, le défaut de financement et les conséquences pour le revenu disponible. Une digression traite des dépenses supplémentaires résultant de l'acceptation de l'initiative pour une 13^e rente AVS.

2.5.1 Évolution de la quote-part de l'État

Entre 2008 et 2019, la quote-part de l'État a progressé, passant de 30,2 à 31,1 % (voir le graphique 6). Sous l'effet des dépenses extraordinaires liées à la pandémie de COVID-19, elle a augmenté à 34,8 % en 2020 et s'est établie à 33,3 % en 2021, année de référence, avant de retrouver progressivement son niveau d'avant la crise.

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



Source : AFF

Remarques : la quote-part de l'État est corrigée des transferts entre les niveaux institutionnels. Les dépenses extraordinaires sont présentées à titre d'illustration, mais ne sont pas prises en compte dans les projections de la quote-part de l'État à long terme.

Pour 2023, le scénario de référence prévoit d'abord, par rapport à l'année de référence de 2021, un recul à 30,3 % de la quote-part de l'État en raison d'une forte progression du PIB nominal. Ensuite, cette quote-part augmentera progressivement pour atteindre 33,7 % en 2060. Cette recrudescence tient avant tout à la hausse des dépenses sensibles à l'évolution démographique, qui devraient passer de 17,2 % du PIB en 2021 à 19,8 % en 2060 (voir le tableau 3).

2.5.2 Évolution des dépenses sensibles à l'évolution démographique

Les dépenses sensibles à l'évolution démographique comprennent les domaines de la prévoyance vieillesse (AVS), de l'invalidité (AI), de la santé, des soins de longue durée (à partir de 65 ans) et de la formation. En sus des projections pour ces différents domaines, les résultats des projections relatives aux dépenses sont divisés par niveau institutionnel (Confédération, cantons, communes) et assurances sociales.

Quote-part des dépenses par secteur

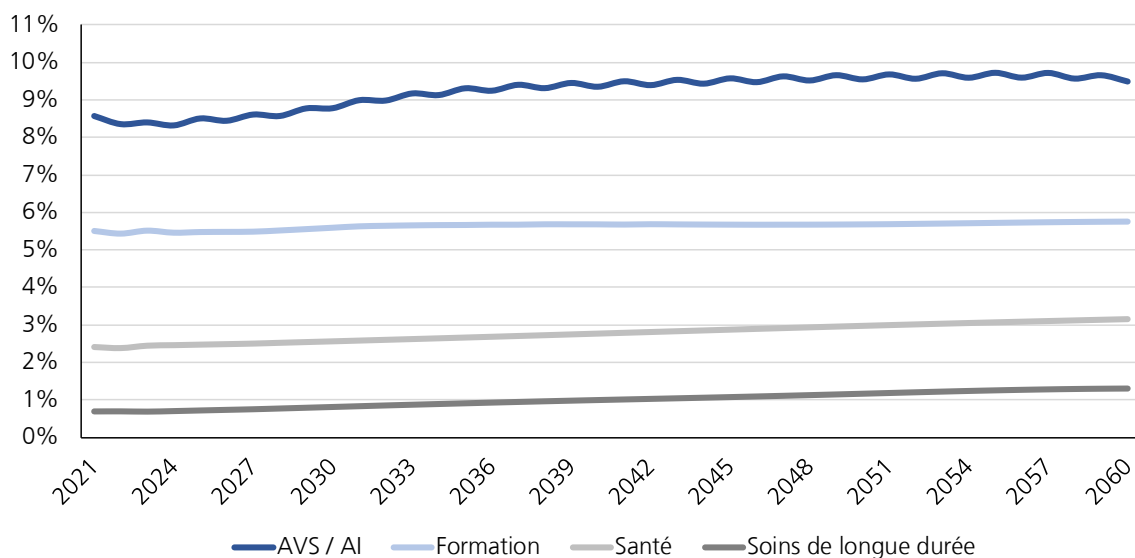
D'après les projections, 53 % de l'augmentation des dépenses sensibles à l'évolution démographique sont imputables au secteur de la santé (santé [29 %] et soins de longue durée [24 %]), 37 % à la prévoyance vieillesse et à l'AI (prestations complémentaires de l'AVS et de l'AI comprises) et 10 % à la formation (voir le tableau 3). Par conséquent, la plus forte pression sur les dépenses publiques émane du système de santé, suivi par la prévoyance vieillesse et l'AI. Les dépenses de formation sont celles qui augmentent le moins.

Tableau 3 : dépenses publiques sensibles à l'évolution démographique par secteur selon le scénario de référence (en % du PIB)

| Année | 2021 | | | 2040 | | 2060 | |
|-----------------------|---------|------------|------------|-----------------------|------------|-----------------------|--|
| | Secteur | Quote-part | Quote-part | Écart par rap. à 2021 | Quote-part | Écart par rap. à 2021 | |
| Assurances sociales | 8,6 | 9,4 | +0,79 | 9,5 | +0,93 | | |
| AVS | 4,6 | 5,4 | +0,77 | 5,6 | +1,02 | | |
| AI | 0,8 | 0,6 | -0,22 | 0,5 | -0,30 | | |
| Santé | 2,4 | 2,8 | +0,36 | 3,1 | +0,74 | | |
| Soins de longue durée | 0,7 | 0,9 | +0,22 | 1,3 | +0,61 | | |
| Formation | 5,5 | 5,7 | +0,17 | 5,7 | +0,25 | | |
| Total | 17,2 | 18,8 | +1,64 | 19,8 | +2,56 | | |

Source : AFF

Remarques : les dépenses publiques sont corrigées des transferts entre les niveaux institutionnels. Dans la classification fonctionnelle, les assurances sociales recouvrent, outre les dépenses consacrées à l'AVS et à l'AI, aussi d'autres dépenses telles que les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

Graphique 7 : évolution des dépenses sensibles à l'évolution démographique par secteur dans le scénario de référence (en % du PIB)

Source : AFF

Le vieillissement a des effets différents sur les divers domaines au cours de la période de projection (voir le graphique 7). Dans le domaine de la prévoyance vieillesse et de l'AI, la pression sur les dépenses émane uniquement de prestations versées par l'AVS. Le départ à la retraite des personnes de la génération du baby-boom accroîtra les charges supplémentaires de l'AVS, particulièrement jusqu'en 2040 (voir le tableau 3). Entre 2040 et 2060, la croissance des dépenses de l'AVS ralentit. L'évolution favorable des dépenses de l'AI peut compenser en partie les charges supplémentaires générées par l'AVS. En effet, les dépenses de l'AI croissent plus lentement que le PIB, étant donné que le nombre de bénéficiaires de rentes AI augmente en moyenne moins fortement que le PIB, ce qui explique la diminution de la part démographique du groupe des assurés de l'AI (de 0 à 65 ans ; voir le graphique 3).

La progression des dépenses de formation est aussi au plus haut jusqu'en 2040, du fait de la forte augmentation du nombre d'élèves et d'étudiants jusqu'au début des années 2030, avant qu'un ralentissement s'opère.

En revanche, le domaine de la santé et des soins de longue durée n'est pas influencé uniquement par le vieillissement, mais aussi par des facteurs non liés à la démographie tels que les technologies médicales en constante évolution, qui sont des vecteurs de coûts. C'est pourquoi la pression exercée par les dépenses relatives à ce domaine ne fléchit pas durant toute la période considérée. Concernant les soins de longue durée, le doublement de la part des personnes de 80 ans et plus dans la population sur la période de projection, du fait du vieillissement des personnes de la génération du baby-boom et de l'augmentation de l'espérance de vie, fait aussi augmenter les coûts (voir le graphique 3).

Quote-part des dépenses par niveau institutionnel

Les charges supplémentaires liées à la démographie ont un effet spécifique sur chaque niveau institutionnel (voir le tableau 4). Les dépenses de la Confédération et des assurances sociales relevant de sa compétence (AVS et AI) enregistrent la plus forte augmentation globale, soit 1,2 % du PIB.

Tableau 4 : dépenses sensibles à l'évolution démographique par niveau institutionnel selon le scénario de référence (en % du PIB)

| Année | 2021 | | 2040 | | 2060 | |
|-----------------------|------------|------------|------------------------|------------|------------------------|--|
| | Quote-part | Quote-part | Écart par. rap. à 2021 | Quote-part | Écart par. rap. à 2021 | |
| Niveau institutionnel | | | | | | |
| Confédération | 3,9 | 4,3 | +0,41 | 4,4 | +0,53 | |
| Assurances sociales | 5,4 | 6,0 | +0,54 | 6,2 | +0,71 | |
| AVS | 4,6 | 5,4 | +0,77 | 5,6 | +1,02 | |
| AI | 0,8 | 0,6 | -0,22 | 0,5 | -0,30 | |
| Cantons | 5,5 | 6,0 | +0,51 | 6,5 | +0,99 | |
| Communes | 2,4 | 2,5 | +0,16 | 2,7 | +0,30 | |
| État | 17,2 | 18,8 | +1,64 | 19,8 | +2,56 | |

Source : AFF

Remarque : les dépenses publiques sont corrigées des transferts entre les niveaux institutionnels.

La quote-part des dépenses des assurances sociales enregistre, avec 0,7 % du PIB jusqu'en 2026, une augmentation sensible. La pression sur les coûts émane de l'AVS. Jusqu'en 2040, la hausse des dépenses est relativement forte en raison du départ à la retraite des personnes de la génération du baby-boom (près de 0,8 % du PIB). Elle est un peu moins accentuée après 2040, car les cohortes d'âges partant à la retraite à partir de ce moment sont moins nombreuses. La réforme AVS 21, et en particulier le relèvement de l'âge de la retraite à 65 ans pour les femmes, ainsi que le recul des dépenses de l'AI à moyen terme par rapport au PIB ont en revanche un effet modérateur sur la croissance des dépenses. L'évolution de l'AI peut s'expliquer par le fait que le nombre de bénéficiaires de rentes AI progresse au même rythme que la population active. Cependant, en raison de l'évolution démographique, la population active augmente plus lentement que le groupe des personnes âgées de 65 ans et plus.

En ce qui concerne le budget de la Confédération (+ 0,53 % du PIB), la plus grande pression sur les coûts émane de l'AVS et des prestations complémentaires (+ 0,3 % du PIB). Cette hausse est quelque peu atténuée par l'évolution enregistrée par l'Al. À la pression sur les coûts s'ajoute aussi l'augmentation des dépenses destinées à la RIP (+ 0,2 % du PIB). Jusqu'en 2040, le départ à la retraite des personnes de la génération du baby-boom grèvera les finances fédérales. Ensuite, la pression démographique sur les dépenses de la Confédération se relâchera.

Les cantons voient aussi leurs dépenses sensibles à l'évolution démographique fortement augmenter (près de 1,0 % du PIB). La pression exercée par les dépenses est notamment liée à la santé (+ 0,6 % du PIB) et, dans une moindre mesure, aux soins de longue durée (+ 0,3 % du PIB). Jusqu'en 2040, l'augmentation des dépenses cantonales est aussi influencée par la formation (+ 0,1 % du PIB).

Les communes sont les moins touchées par les dépenses supplémentaires (+ 0,3 % du PIB jusqu'en 2060). Jusqu'en 2040, leurs dépenses sont influencées par les soins de longue durée (+ 0,1 % du PIB) et la formation (+ 0,05 % du PIB). Après 2040, les charges supplémentaires seront imputables presque uniquement au domaine des soins.

Digression : Les effets de l'initiative populaire « Pour une 13^e rente AVS »

Nous résumons ici brièvement les effets de l'initiative populaire « Mieux vivre à la retraite » (initiative pour une 13^e rente AVS) acceptée par le peuple et les cantons le 3 mars 2024 sur les dépenses sensibles à l'évolution démographique dans le cadre des projections des perspectives à long terme. Les calculs nécessaires concernant l'AVS ont été effectués par l'OFAS. Le contenu et les conséquences directes de l'initiative sont toutefois d'abord présentés séparément pour le budget de l'AVS.

L'initiative prévoit un supplément annuel pour les personnes qui perçoivent une rente de vieillesse, afin de compenser le coût croissant de la vie. Les prestations complémentaires ne peuvent pas être réduites. L'initiative ne prévoit pas de mesures de compensation financière concrètes.

Selon l'OFAS, la 13^e mensuelle rente occasionnera des dépenses supplémentaires de 3,3 milliards de francs pour l'AVS et de 800 millions de francs pour la Confédération en 2026, soit une augmentation totale des dépenses de l'AVS de 4,1 milliards de francs (0,5 % du PIB). À défaut de mesures de financement, le résultat de répartition de l'AVS sera, selon les calculs de l'OFAS, négatif dès 2026 plutôt qu'en 2031. Par ailleurs, le niveau du fonds de l'AVS serait presque réduit de moitié en 2033 (97 % contre 45 % d'une année de dépenses de l'AVS).¹⁹

Les mesures de financement de l'initiative n'étant actuellement pas encore définies, la présentation réalisée dans le cadre des présentes projections des perspectives à long terme se limite à l'évolution des dépenses publiques sensibles à l'évolution démographique (voir le tableau 4a). Il n'est pas pertinent de se prononcer sur l'évolution du taux d'endettement et du défaut de financement sans connaître les mesures de compensation qui seront prises.

¹⁹ Voir OFAS (2024)

Tableau 4a : dépenses sensibles à l'évolution démographique par niveau institutionnel avec une 13^e rente AVS par rapport au scénario de référence (en % du PIB)

| Année | 2021 | | 2040 | | 2060 | |
|-----------------------|---------------|------------------|------------------------------------|------------------|------------------------------------|--|
| | Année de réf. | Scénario de réf. | 13 ^e rente AVS | Scénario de réf. | 13 ^e rente AVS | |
| Niveau institutionnel | Quote-part | Quote-part | Écart par rap. au scénario de réf. | Quote-part | Écart par rap. au scénario de réf. | |
| Confédération | 3,9 | 4,3 | +0,12 | 4,4 | +0,13 | |
| Assurances sociales | 5,4 | 6,0 | +0,47 | 6,2 | +0,50 | |
| AVS | 4,6 | 5,4 | +0,47 | 5,6 | +0,50 | |
| AI | 0,8 | 0,6 | +0,00 | 0,5 | +0,00 | |
| Cantons | 5,5 | 6,0 | +0,00 | 6,5 | +0,00 | |
| Communes | 2,4 | 2,5 | +0,00 | 2,7 | +0,00 | |
| État | 17,2 | 18,8 | +0,59 | 19,8 | +0,63 | |

Remarque : les dépenses publiques sont corrigées des transferts entre les niveaux institutionnels.

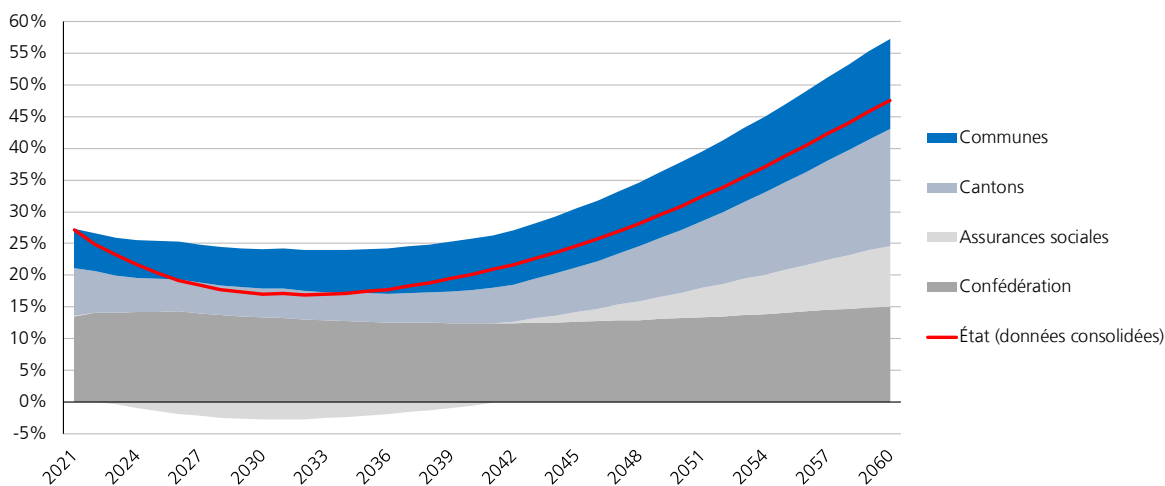
La 13^e rente AVS modifie directement le niveau des dépenses de l'AVS et de la Confédération. La majeure partie de l'augmentation est perceptible dès 2040. Les dépenses avec une 13^e rente AVS sont supérieures d'environ 0,6 % du PIB aux dépenses du scénario de référence sans 13^e rente AVS. En 2060, la charge supplémentaire pour la Confédération et l'AVS par rapport au scénario de référence sans 13^e rente AVS passe à un peu plus de 0,6 % du PIB. Ainsi, la progression des dépenses publiques sensibles à l'évolution démographique rapportée au PIB est supérieure d'un quart à celle du scénario de référence (+ 19,8 % du PIB versus + 20,4 % du PIB). La quote-part des dépenses de la Confédération et des assurances sociales avec une 13^e rente AVS atteint 11,3 % du PIB en 2060. Seul le niveau fédéral est concerné, la Confédération supportant directement un cinquième de la charge supplémentaire (+ 0,13 % du PIB) et l'AVS le reste (+ 0,5 % du PIB). À elles seules, les dépenses montrent qu'il est nécessaire de définir rapidement des mesures de compensation financière.

2.5.3 Évolution du taux d'endettement et du défaut de financement

Taux d'endettement

Compte tenu de la hausse des dépenses sensibles à l'évolution démographique, il y a lieu de financer les droits acquis actuellement par des hausses des impôts ou des cotisations aux assurances sociales ou par des mesures d'économies. Si l'on renonçait à garantir l'équilibre entre les recettes et les dépenses, la dette publique brute mesurée au PIB (taux d'endettement) augmenterait d'environ 27 % à 48 % entre 2021 et 2060 selon le scénario de référence (voir le graphique 8). Cette évolution s'explique par la croissance des dépenses sensibles à l'évolution démographique.

Comme indiqué, l'évolution des recettes est, comme le veut la pratique internationale, proportionnellement liée à celle du PIB. Font exception la période allant jusqu'à la fin du plan financier de la législature de la Confédération, en 2027, et les distributions de bénéfices de la BNS à la Confédération et aux cantons.

Graphique 8 : évolution de la dette par niveau institutionnel selon le scénario de référence (en % du PIB)

Source : AFF

Remarque : le taux d'endettement de l'État est corrigé des transferts entre les niveaux institutionnels.

Selon les hypothèses retenues, le taux d'endettement de l'État recule, dans un premier temps, à près de 17 % du PIB jusqu'en 2032. Ensuite, il augmentera de manière continue. Les raisons de ce développement se trouvent dans la réforme AVS 21, qui n'entraînera des déficits réguliers des assurances sociales qu'à partir de 2032, et l'évolution positive des dépenses de l'AI. En ce qui concerne les cantons, l'augmentation progressive escomptée des distributions de bénéficiaires de la BNS entre 2024 et 2032, qui devraient passer de 1,3 milliard de francs par an à 4 milliards, a un effet favorable. En outre, la croissance annuelle moyenne du PIB nominal supérieure à sa tendance à long terme jusqu'en 2030 a un effet positif sur le taux d'endettement de l'État. Parallèlement, le taux d'intérêt annuel moyen sur la dette publique est relativement bas, à 1,4 %.

Tableau 5 : dettes brutes par niveau institutionnel selon le scénario de référence (en % du PIB)

| Année | 2021 | | | 2040 | | 2060 | |
|---------------------|------------|------------|------------------------|------------|------------------------|------------|------------------------|
| | Quote-part | Quote-part | Écart par. rap. à 2021 | Quote-part | Écart par. rap. à 2021 | Quote-part | Écart par. rap. à 2021 |
| Confédération | 13,5 | 12,4 | -1,10 | 15,1 | +1,56 | 15,1 | +1,56 |
| Assurances sociales | 0,0 | -0,6 | -0,62 | 9,5 | +9,46 | 9,5 | +9,46 |
| Cantons | 7,5 | 5,2 | -2,30 | 18,4 | +10,90 | 18,4 | +10,90 |
| Communes | 6,2 | 8,0 | +1,80 | 14,3 | +8,02 | 14,3 | +8,02 |
| État | 27,1 | 20,1 | -6,99 | 47,5 | +20,41 | 47,5 | +20,41 |

Source : AFF

Remarques : le taux d'endettement de l'État est corrigé des transferts entre les niveaux institutionnels. Les taux d'endettement des différents niveaux institutionnels ne sont pas corrigés des transferts entre ces niveaux.

En contraste avec cette évolution, les charges au niveau de la Confédération augmentent au vu de divers défis en matière de dépenses au cours des années du plan financier de la législature. Le taux d'endettement de la Confédération augmente par conséquent de 13,5 % en 2021 à 14,3 % en 2026. Sur la période de projection, le montant du bénéficiaire qui devrait être distribué par la BNS selon l'hypothèse retenue, la réforme AVS 21, l'AI et une évolution macroéconomique favorable

permettent de compenser en grande partie les charges supplémentaires durables de la Confédération induites par l'évolution démographique. De ce fait, le taux d'endettement de la Confédération en 2060 (15,1 %) ne diffère pas beaucoup de celui de l'année de référence (voir le tableau 5).

Toutefois, le niveau fédéral est également responsable des assurances sociales. En 2021, les assurances sociales ne présentent pas de dette brute notable²⁰. En raison de la réforme AVS 21 et de l'évolution favorable de l'AI, les assurances sociales affichent tout d'abord des excédents, qui devraient commencer à diminuer à compter de 2030 en raison de la détérioration de la situation de l'AVS. À partir de 2033, elles commencent à accumuler une dette en raison de l'AVS jusqu'à atteindre un taux d'endettement de 9,5 % du PIB en 2060.

En ce qui concerne les cantons, la progression de la quote-part des dépenses sensibles à l'évolution démographique se traduit par l'augmentation de leur taux d'endettement. Ainsi, ce dernier passera de 7,5 % en 2021 à 18 % en 2060, soit la plus forte hausse de tous les niveaux institutionnels. Cette évolution est largement influencée par les dépenses en matière de santé et de soins de longue durée, auxquelles s'ajoutent jusqu'en 2040 les dépenses liées à la formation.

Quant aux communes, leur taux d'endettement passera de 6,2 % à 14 %, notamment en raison des soins de longue durée. Pour la période s'étendant jusqu'en 2040, les dépenses liées à la formation jouent également un rôle.

Défaut de financement

Le défaut de financement reflète l'évolution du taux d'endettement. Cet indicateur montre dans quelle mesure, selon l'hypothèse retenue, des économies ou des hausses de cotisations ou d'impôts durables sont nécessaires dès 2028 afin de stabiliser le taux d'endettement jusqu'en 2060 au niveau de l'année de référence 2021, pour que la politique budgétaire soit durablement saine. Le défaut de financement de l'État est de près de 0,7 % du PIB (environ 5,2 milliards de francs ; voir le tableau 6). Au vu de ce constat, l'évolution des finances publiques liée à l'évolution démographique ne peut pas être considérée comme durablement saine et il est donc nécessaire de réformer la politique budgétaire et économique en conséquence.

Tableau 6 : défaut de financement dans le scénario de référence au début des mesures de consolidation en 2028 (en % du PIB)

| Niveau institutionnel | Besoin de consolidation annuel de 2028 à 2060 | |
|-----------------------|---|-------|
| | Taux d'endettement | Dette |
| Confédération | 0,05 | 0,34 |
| Assurances sociales | 0,32 | 0,32 |
| Cantons | 0,35 | 0,50 |
| Communes | 0,27 | 0,40 |
| État | 0,68 | 1,24 |

Source : AFF

Remarques : le défaut de financement de l'État est corrigé des transferts entre les niveaux institutionnels. Les défauts de financement des différents niveaux institutionnels ne tiennent pas compte des transferts entre ces niveaux.

²⁰ Conformément aux normes internationales, les perspectives à long terme se fondent sur le taux d'endettement brut. Par conséquent, les actifs des fonds AVS et AI ne sont pas pris en considération.

Les assurances sociales, les cantons et les communes présentent un défaut de financement à peu près identique, alors que celui de la Confédération est inférieur. Toutefois, cette dernière est également compétente en matière d'assurances sociales, raison pour laquelle, la nécessité d'agir sur les plans budgétaire et économique est, dans l'ensemble, plus importante au niveau de la Confédération.

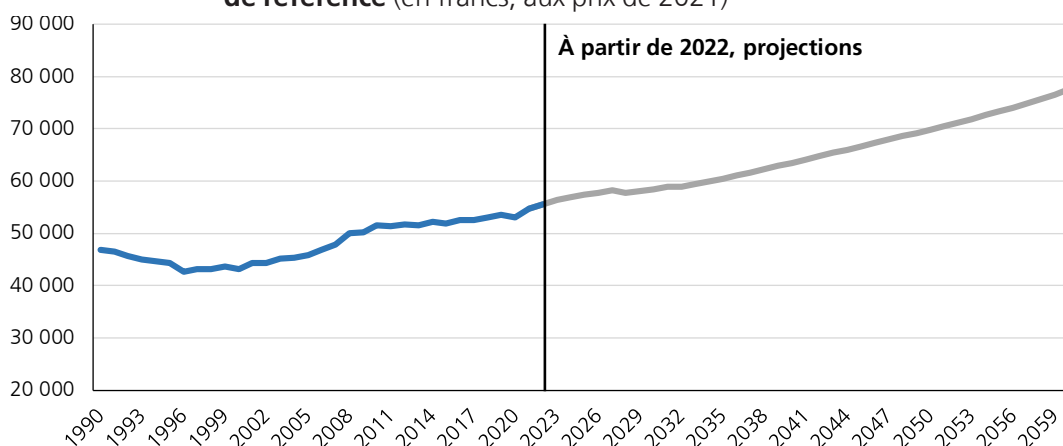
Si l'on applique à tous les niveaux institutionnels le critère de durabilité plus strict du frein à l'endettement, en vertu duquel il convient de stabiliser le niveau de la dette en francs au niveau de l'année de référence, tous les niveaux institutionnels présentent un défaut de financement plus élevé, à l'exception des assurances sociales (voir le tableau 6). Par conséquent, en cas de stabilisation du niveau de la dette en francs, le défaut de financement de l'État augmente par rapport à l'objectif consistant à stabiliser le taux d'endettement, pour passer de 0,7 % à 1,2 % du PIB. Le défaut de financement des assurances sociales demeure inchangé, puisqu'elles ne sont pas endettées en année de référence (2021).

Il convient, en outre, de noter que le défaut de financement augmente si le lancement des mesures de consolidation est reporté à une date postérieure à 2028. Si le début de la consolidation venait à être retardé, cela ne rendrait que plus important le besoin de correction annuelle des comptes des administrations publiques.

2.5.4 Évolution du 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 induites par l'évolution démographique sont financées par exemple par une hausse des impôts et des cotisations sociales. Le revenu disponible est indiqué en tant que valeur moyenne par habitant corrigée du renchérissement, après déduction des impôts, des cotisations sociales et des primes de l'assurance maladie obligatoire.

Graphique 9 : revenu disponible par habitant de 1990 à 2021 et selon le scénario de référence (en francs, aux prix de 2021)



Source : AFF, SECO, OFS

Remarque : puisque la consolidation des comptes des administrations publiques débute en 2028 dans les hypothèses, le revenu par habitant corrigé du renchérissement diminue très fortement entre 2027 et 2028.

Malgré la charge supplémentaire affichée par le défaut de financement, le revenu disponible progresse en moyenne dans le scénario de référence (voir le graphique 9). Cette progression est essentiellement influencée par la croissance annuelle de la productivité de 1,2 % prise comme hypothèse. Dans le scénario de référence, le revenu disponible augmente chaque année de 0,9 % entre 2021 et 2060. Il est ainsi prévu que le revenu augmente plus rapidement que sur la période 1990 à 2021 (0,5 %). Cependant, si l'on exclut la phase de stagnation économique des années 1990, la croissance du revenu disponible de 1,1 % affichée au cours de la période de 2000 à 2021 était légèrement supérieure à celle prévue dans le scénario de référence jusqu'à 2060.

L'évolution du revenu disponible indique qu'en dépit des charges supplémentaires liées au vieillissement de la population, il est possible que le niveau de prospérité de la population suisse augmente en retenant des hypothèses plausibles. Il est toutefois probable que cette analyse ne tienne pas compte de charges supplémentaires potentielles liées, par exemple, aux défis géopolitiques et au changement climatique.

2.5.5 Analyses de sensibilité : migration et productivité

Parmi les autres scénarios possibles, d'une part, un scénario prévoit une croissance de la productivité supérieure à long terme (1,7 %), alors qu'un autre prévoit une croissance de la productivité inférieure à long terme (0,7 %). D'autre part, deux autres scénarios tablent sur une immigration nette supérieure ou inférieure (« migration élevée » et « migration faible »).

Dépenses sensibles à l'évolution démographique

Commençons par analyser les résultats des autres scénarios possibles en matière de gains de productivité. Tandis qu'une hausse des gains de productivité réduirait la charge supplémentaire pesant sur les finances publiques due au vieillissement de la population, une diminution de la croissance de la productivité augmenterait cette charge (voir le tableau 7). La modification de l'hypothèse relative à la croissance de la productivité n'impacte pas de manière identique les trois niveaux institutionnels et les assurances sociales.

Pour la Confédération et notamment les assurances sociales, la pression des dépenses diminue en fonction du PIB lorsque les gains de productivité sont plus élevés. Cela s'explique par le fait que les rentes AVS et AI dépendent de l'indice mixte, ce qui implique qu'elles progressent en proportion moins vite que le PIB pour une hypothèse relative à l'évolution démographique identique à celle du scénario de référence²¹.

Inversement, une hausse plus élevée des gains de productivité augmente la charge supplémentaire par rapport au scénario de référence pour les cantons. Cela s'explique par la pression qu'exercent les dépenses de santé. Les hypothèses tablent ainsi sur une augmentation de la demande de prestations de santé (sans les soins de longue durée) en proportion supérieure à celle du PIB. Ce à quoi il faut ajouter la pression exercée par les coûts due au manque attendu de professionnels de la santé, aux tarifs excessifs et à la croissance plus faible des gains de productivité dans le domaine de la santé.

21 L'indice mixte est composé à parts égales du taux d'inflation et de la croissance des salaires nominaux. Selon l'hypothèse retenue, les salaires augmentent avec l'inflation et les gains de productivité.

Les soins de longue durée constituent le premier facteur d'augmentation des coûts à supporter par les communes. Étant donné que les dépenses de soins sont essentiellement tirées vers le haut par le vieillissement de la population, elles diminuent légèrement rapportées au PIB par rapport au scénario de référence du fait de l'augmentation de la croissance de la productivité et ainsi de la croissance économique.

Tableau 7 : dépenses publiques sensibles à l'évolution démographique par rapport au scénario de référence (en % du PIB)

| Année | 2021 | | 2060 | | | |
|-----------------------|---------------|------------------|--------------|-------|-----------|--------|
| | Année de réf. | Scénario de réf. | Productivité | | Migration | |
| Niveau institutionnel | Quote-part | Quote-part | +0,5 | -0,5 | élevée | faible |
| Confédération | 3,9 | 4,4 | -0,10 | +0,13 | -0,08 | +0,10 |
| Assurances sociales | 5,4 | 6,2 | -0,35 | +0,40 | -0,34 | +0,42 |
| AVS | 4,6 | 5,6 | -0,34 | +0,39 | -0,32 | +0,39 |
| AI | 0,8 | 0,5 | -0,01 | +0,01 | -0,02 | +0,03 |
| Cantons | 5,5 | 6,5 | +0,12 | -0,10 | +0,07 | -0,05 |
| Communes | 2,4 | 2,7 | -0,04 | +0,04 | +0,05 | -0,05 |
| État | 17,2 | 19,8 | -0,37 | +0,46 | -0,25 | +0,37 |

Source : AFF

Remarque : comme les perspectives à moyen terme du SECO sont prises en compte, les autres scénarios possibles ne diffèrent du scénario de référence qu'à partir de l'année 2033 en ce qui concerne les hypothèses économiques. Les scénarios alternatifs présentent des différences par rapport au scénario de base en 2060.

Une hausse de l'immigration nette sur le marché du travail soulagerait l'ensemble des finances publiques. À l'inverse, si l'immigration nette était moins élevée, cela les grèverait davantage. Toutefois, les niveaux institutionnels ne seraient une nouvelle fois pas impactés de manière similaire. Les explications qui suivent se rapportent au scénario intégrant une immigration plus forte.

Dans ce scénario, une immigration nette plus importante permet d'atteindre un niveau de croissance économique plus élevé du fait de l'augmentation de la population active. Cela profite en premier lieu aux assurances sociales : la croissance économique est accélérée sans pour autant que la progression des rentes AVS et AI ne soit plus soutenue. Il en résulte en outre un allègement des contributions de la Confédération à l'AVS et à l'AI.

Étant donné que les immigrés sont en premier lieu des personnes en relativement bonne santé et en âge de travailler, les cantons et les communes voient la pression exercée par les dépenses de santé et de soins se relâcher quelque peu. En revanche, cette évolution est contrastée par une charge supplémentaire due à une augmentation plus importante des dépenses de formation que dans le scénario de référence en raison d'une progression plus forte du nombre d'élèves et étudiants. Par conséquent, dans l'ensemble, les cantons et les communes voient leurs charges augmenter légèrement.

Taux d'endettement

L'évolution des dépenses sensibles à l'évolution démographique dans les autres scénarios possibles agit en conséquence sur l'évolution du taux d'endettement. Aussi bien une augmentation du taux de croissance de la productivité que de l'immigration nette entraînent une baisse du taux

d'endettement de l'État par rapport au scénario de référence (voir le tableau 8). Les scénarios pessimistes prévoient une augmentation du taux d'endettement.

Tableau 8 : taux d'endettement par rapport au scénario de référence (en % du PIB)

| Année | 2021 | | 2060 | | | |
|-----------------------|---------------|------------------|--------------|--------|-----------|--------|
| | Année de réf. | Scénario de réf. | Productivité | | Migration | |
| Niveau institutionnel | Quote-part | Quote-part | +0,5 | -0,5 | élevée | faible |
| Confédération | 13,5 | 15,1 | -2,96 | +3,59 | -1,78 | +2,23 |
| Assurances sociales | 0,0 | 9,5 | -5,38 | +6,58 | -10,31 | +12,09 |
| Cantons | 7,5 | 18,4 | +0,84 | -0,69 | +3,35 | -3,37 |
| Communes | 6,2 | 14,3 | -1,88 | +2,17 | +1,43 | -1,35 |
| État | 27,1 | 47,5 | -8,32 | +10,32 | -0,29 | +2,38 |

Source : AFF

Remarques : le taux d'endettement de l'État est corrigé des transferts entre les niveaux institutionnels. Les taux d'endettement des différents niveaux institutionnels ne sont pas corrigés des transferts entre ces niveaux. Les scénarios alternatifs présentent des différences par rapport au scénario de base en 2060.

Dans le scénario avec une croissance de la productivité plus élevée, le taux d'endettement de l'État en 2060 est nettement inférieur à celui du scénario de référence, étant donné que tous les niveaux institutionnels – à l'exception des cantons – ainsi que les assurances sociales voient leurs budgets allégés.

Une immigration nette supérieure ne réduit en revanche le taux d'endettement que légèrement, étant donné que les effets contraires sur les dépenses sensibles à l'évolution démographique de la Confédération et des assurances sociales, d'une part, ainsi que des cantons et des communes, d'autre part, se compensent en grande partie. Les effets sensiblement positifs sur les finances des assurances sociales et, avant tout, de l'AVS permis par l'immigration nette sont également confirmés par une étude actuelle de l'OFAS²².

Les résultats concernant le taux d'endettement indiquent qu'une augmentation du taux de croissance réduit la nécessité de modifier la politique budgétaire et économique, tandis que sa diminution renforce cette nécessité.

2.6 Comparaison avec les perspectives à long terme de 2021 et les études internationales

2.6.1 Comparaison avec les perspectives à long terme de 2021

Tout comme le dernier rapport sur les perspectives à long terme datant de 2021, les présentes projections tiennent compte des dépenses publiques liées à la crise du coronavirus. Par rapport aux perspectives à long terme de 2021, le présent rapport intègre le scénario démographique «A-00-2020» de l'OFS, qui a été complété avec les années 2020 et 2021, de sorte que les effets démographiques de cette crise peuvent désormais être pris en compte.

Par ailleurs, le présent rapport s'appuie sur l'actuel PFL 2025–2027 de la Confédération et porte sur une période de projection plus longue intégrant désormais les années 2050 à 2060. Par rapport

²² Voir OFAS (2023)

aux perspectives à long terme de 2021, le présent rapport reprend par ailleurs pour la première fois les hypothèses macroéconomiques des perspectives à moyen terme du SECO s'étendant jusqu'en 2032. Ainsi, à la différence des perspectives à long terme de 2021, le présent rapport considère que l'économie atteindra sa trajectoire de croissance à long terme avec un retard de cinq années supplémentaires. Cela signifie que les effets de la modification des hypothèses à long terme relatives aux gains de productivité et à l'immigration nette présentée dans les autres scénarios possibles sont atténués.

Les hypothèses macroéconomiques à long terme concernant la croissance de la productivité et l'inflation de 1,2 % et 1 % par an ne changent pas par rapport aux perspectives à long terme de 2021. Si les taux d'intérêt réels à long terme ont en revanche été fixés à 1,4 % plutôt que 1,6 %, leur modification n'a cependant, par expérience, pas une grande incidence sur les résultats des projections. À la différence des perspectives à long terme de 2021, le présent rapport se base sur une augmentation successive des distributions de bénéfices de la BNS à la Confédération et aux cantons qui atteindront 6 milliards en 2032. Le rapport sur les perspectives à long terme de 2021 se fondait sur l'hypothèse que ce montant serait distribué sur l'ensemble de la période de projection (2019 à 2050).

Les présentes projections confirment les résultats des perspectives à long terme de 2021, qui arrivaient à la conclusion que la crise du coronavirus aurait une influence essentiellement temporaire sur les finances publiques. Comme dans les perspectives à long terme de 2021, la pression exercée par le vieillissement de la population sur les dépenses de l'État provient principalement de la prévoyance vieillesse, de la santé et des soins de longue durée. Les dépenses de formation jouent un rôle secondaire. Alors que les conséquences de l'évolution démographique se font ressentir au niveau de la Confédération et des cantons en particulier au travers de la prévoyance vieillesse, c'est principalement le système de santé qui impacte les cantons. Les communes sont quant à elles essentiellement concernées par les soins de longue durée et la formation.

Le défaut de financement de l'État semble à première vue un peu plus faible que dans les perspectives à long terme de 2021 (0,7 % contre 0,8 % du PIB). Toutefois, le défaut de financement n'est pas directement comparable, étant donné que la période de consolidation retenue dans le présent rapport est de 32 ans, soit supérieure de sept ans. Si l'on réduisait la durée de consolidation à 25 ans, comme dans les perspectives à long terme de 2021, le défaut de financement passerait de 0,7 % à 0,9 %. Le défaut de financement augmente donc de fait de 0,1 % par rapport aux perspectives à long terme de 2021.

Ce besoin de consolidation légèrement plus important s'explique essentiellement par l'hypothèse plus pessimiste retenue pour l'évolution des distributions de bénéfices de la BNS. Cela a pour conséquence de faire augmenter le défaut de financement des cantons. La pression exercée par les dépenses provenant de l'AVS est en revanche un peu moins forte, de sorte que les défauts de financement de la Confédération et des cantons sont légèrement plus faibles. Le défaut de financement des communes n'évolue pratiquement pas.

2.6.2 Comparaison avec des études internationales

Tous les pays développés sont concernés par le changement démographique et voient leur population vieillir, dans des proportions pouvant toutefois varier. Régulièrement, la Commission européenne et différents pays établissent des rapports cherchant à quantifier les effets de ce changement sur les futures finances publiques²³. L'« Ageing Report » de la Commission européenne, dont la méthodologie est proche de celle employée dans ce rapport, est particulièrement intéressante pour comparer l'évolution des dépenses induites par l'évolution démographique. Les projections de l'OCDE parues dans son dernier rapport sur la Suisse sont par ailleurs brièvement abordées.

Commission européenne

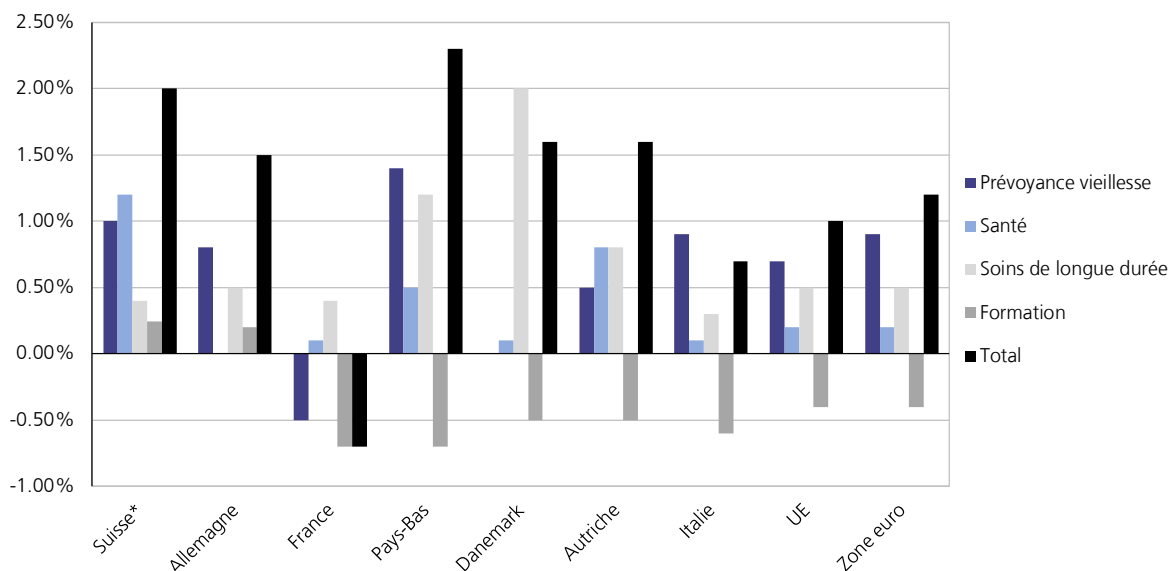
Dans l'Ageing Report 2024 de la Commission européenne, l'évolution démographique prévisible au sein de l'UE peut être comparée à celle de la Suisse : les deux présentent une structure démographique vieillissante. En 2022, le rapport entre les personnes de plus de 65 ans et la population en âge de travailler (rapport de dépendance des personnes âgées) s'élevait à 36 % en moyenne dans l'UE et à 32 % en Suisse²⁴. Selon les scénarios démographiques, le rapport de dépendance devrait s'élever en 2060 à 58 % en moyenne dans l'UE et à 50 % en Suisse. La population suisse vieillirait donc plus lentement que celle de l'ensemble de l'UE. Il est prévu que le vieillissement de la population évolue dans des proportions similaires à la Suisse en Allemagne et en France, dont les rapports de dépendance de respectivement 37 % et 38 % en 2022 devraient être de 52 % et 55 % en 2060. On s'attend en revanche à observer un vieillissement de la population bien plus rapide en Autriche qu'en Suisse, le rapport de dépendance du pays passant de 32 % à 55 % sur cette même période.

La croissance à long terme du PIB réel dans l'ensemble de l'UE et dans la zone euro devrait être plus faible qu'en Suisse. La Commission européenne table sur un taux de croissance du PIB de 1,3 % et de 1,2 % par an en moyenne sur la période 2022 à 2070 dans l'UE et la zone euro. Avec un taux de croissance prévisionnel de 1,5 % par an de 2022 à 2060, la Suisse table sur un taux un peu plus élevé. Pour l'Allemagne et la France, la Commission européenne prévoit un taux de croissance nettement plus faible du PIB réel de 1,1 % par an. L'Autriche devrait elle se trouver exactement dans la moyenne de l'UE.

23 Voir par ex. l'« Ageing Report » de la Commission européenne (Commission européenne, 2024), les « Long-Term Budget Outlook » du Congrès américain (Congressional Budget Office, 2023), le « Fiscal risks and sustainability report » de l'OBR du Royaume-Uni (Office for Budget Responsibility, 2023) et les « Langfristige Budgetprognose » du Ministère des finances autrichien (2022)

24 Voir Commission européenne (2023) et Commission européenne (2024)

Graphique 10 : évolution des dépenses sensibles à l'évolution démographique au sein de l'UE et en Suisse de 2022 à 2045 selon le scénario de référence (en % du PIB)



Source : Commission européenne (2024), AFF

Remarques : une comparaison jusqu'en 2060 ne modifierait pas la qualité des résultats.

*Suisse : 2021 à 2045. Pour permettre une meilleure comparaison, l'assurance obligatoire des soins a été intégrée, étant donné qu'elle n'appartient pas au secteur public à la différence d'autres assurances sociales de santé européennes. L'assurance est proposée par des assureurs privés.

Selon la Commission européenne, les dépenses publiques sensibles à l'évolution démographique (prévoyance vieillesse, santé, soins de longue durée, formation) progresseront de 1 % du PIB au sein de l'UE sur la période 2022 à 2045 (voir graphique 10). L'augmentation devrait être légèrement supérieure dans la zone euro (1,2 % du PIB). Cette hausse trouve essentiellement sa source dans la progression des dépenses pour la prévoyance vieillesse et les soins de longue durée. Il est prévu que la formation atténue l'augmentation des dépenses, sauf pour l'Allemagne. Les dépenses de formation devraient diminuer en raison d'une baisse de la part des personnes âgées de 0 à 24 ans dans la population de l'UE. À part en Autriche et aux Pays-Bas, l'augmentation des dépenses de santé attendue est relativement faible. La croissance des dépenses totales dépendant de la démographie de 2,3 % du PIB attribuée aux Pays-Bas est la plus forte par rapport aux autres États de l'UE considérés sur le graphique 10 et à la Suisse. Les dépenses devraient augmenter ainsi nettement dans tous les domaines sensibles à l'évolution démographique, à l'exception de la formation. À l'opposé, il est prévu que les dépenses totales dépendant de la démographie baissent en France sur la période 2022 à 2045 en raison de la baisse des dépenses de formation, mais aussi de santé.

Avec une progression de 2 % du PIB, on table sur une augmentation relativement forte des dépenses sensibles à l'évolution démographique en Suisse par rapport à l'UE, principalement du fait de la hausse prévue des dépenses de santé. La Suisse possède un des systèmes de santé les plus onéreux d'Europe avec une forte dynamique des coûts²⁵. En revanche, l'augmentation des dépenses pour la prévoyance vieillesse (1 % du PIB) se situe presque dans la moyenne de celle des

25 Voir Brändle et Colombier (2022)

pays de la zone euro (0,9 %). Enfin, l'augmentation des dépenses pour les soins de longue durée (0,4 % du PIB) ne se situe que légèrement en dessous de la moyenne de l'UE et de la zone euro (0,5 %).

Il convient toutefois de tenir compte du fait que les systèmes de santé européens varient très fortement, que ce soit du point de vue du financement, de l'organisation (système public, corporatiste, privé), du niveau de couverture, de l'étendue des prestations ou de la qualité. Il en va de même pour les systèmes de prévoyance vieillesse, par exemple concernant le financement, l'âge de départ à la retraite, la structure ou l'étendue des prestations.

OCDE

Dans son dernier rapport sur la Suisse, l'OCDE présente des projections relatives aux dépenses sensibles à l'évolution démographique sur la période 2021 à 2060²⁶. Selon le scénario de référence de l'OCDE, les recettes publiques devraient progresser de 6 % du PIB d'ici à 2060 par rapport à l'année de référence pour garantir une politique budgétaire durable et permettre de stabiliser le taux d'endettement au niveau de l'année de référence²⁷. Les présentes projections font cependant état d'un besoin d'ajustement nettement inférieur de 2,6 % du PIB dans le scénario de référence.

Les résultats correspondants reposent sur des hypothèses démographiques et économiques différentes. Ainsi, l'OCDE base par exemple ses projections sur les scénarios démographiques de l'ONU, tandis que le présent rapport repose sur ceux de l'OFS. De plus, d'autres hypothèses relatives à l'évolution économique sont prises en compte. Par ailleurs, les méthodologies pour établir les projections dans les rapports sont différentes.

2.7 Conclusion

L'analyse des effets de l'évolution démographique sur les finances publiques montre que le besoin d'agir sur les plans budgétaire et économique est important au niveau de la Confédération (dépenses consacrées aux assurances sociales incluses) et des cantons. En raison du vieillissement de la population, de nouvelles réformes de l'AVS seront nécessaires au niveau fédéral à la fin des années 2020. Après l'acceptation de l'initiative pour une 13^e rente AVS, qui nécessite de trouver rapidement un financement, il est encore plus urgent d'agir sur les plans budgétaire et économique.

En particulier dans les cantons, la durabilité des finances sera menacée par la pression qu'exercent les dépenses de santé. Il apparaît donc indispensable d'entreprendre des réformes visant à améliorer l'efficacité du système de santé et à mieux gérer les dépenses de santé. De telles réformes relèvent aussi bien de la responsabilité de la Confédération que des cantons.

Cela ressort également de la comparaison avec les projections relatives aux dépenses de la Commission européenne. L'augmentation en Suisse des dépenses sensibles à l'évolution démographique supérieure à la moyenne de l'UE s'explique principalement par la forte dynamique des dépenses dans le domaine de la santé (assurance santé obligatoire comprise). La croissance économique plus élevée devrait toutefois faciliter la gestion des charges supplémentaires pesant sur les comptes des administrations publiques en raison du vieillissement de la population.

²⁶ Voir OCDE (2024) et Guillemette et Turner (2023)

²⁷ Le présent rapport ne présente pas de chiffre directement comparable.

3 Répercussions des mesures de protection du climat sur les finances publiques

3.1 Contexte

Le changement climatique est bien plus rapide qu'on ne le pensait jusqu'à présent, et ses signes sont de plus en plus perceptibles. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) indique que le réchauffement climatique est principalement dû aux émissions de gaz à effet de serre produites par l'activité humaine. Le changement climatique se traduit non seulement par une hausse constante de la température à l'échelle planétaire, mais aussi par des phénomènes météorologiques extrêmes plus fréquents et plus intenses tels que les sécheresses, les inondations et les tempêtes²⁸. En outre, l'augmentation des températures et l'élévation du niveau des océans peuvent entraîner des modifications du paysage et avoir des répercussions négatives sur la production alimentaire et sur les conditions de vie.

Les observations systématiques à long terme montrent que la Suisse est touchée plus que la moyenne par les changements climatiques. Entre la période de référence préindustrielle de 1871 à 1900 et les dernières années, la température de l'air à proximité du sol a augmenté d'environ 2,5 °C, ce qui est nettement supérieur à la moyenne mondiale, qui est de 1 °C²⁹. Le réchauffement est particulièrement marqué depuis les années 1980³⁰. Dans notre pays, le changement climatique se manifeste par la diminution de la couverture neigeuse, la fonte des glaciers alpins, l'augmentation de la fréquence des vagues de chaleur ainsi que l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des fortes précipitations.

La Suisse a signé l'Accord de Paris en 2015 et l'a ratifié en 2017. En vertu de cet accord, les États s'engagent à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de contenir le réchauffement mondial en deçà de 2° C par rapport à l'ère préindustrielle, l'objectif étant de limiter la hausse de la température à 1,5° C. Pour y parvenir, le Conseil fédéral vise depuis 2019 une diminution de moitié des émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau de 1990 d'ici à 2030, avec pour objectif d'atteindre zéro émission nette d'ici à 2050. Cet objectif a d'ailleurs été inscrit dans la loi sur le climat et l'innovation (LCI) en 2023.

Tant le changement climatique lui-même et les mesures de protection du climat visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre que les mesures d'adaptation au changement climatique peuvent engendrer des turbulences macroéconomiques. C'est pourquoi les autorités de surveillance et les banques centrales ont commencé à évaluer les conséquences potentielles du changement climatique et de la politique en la matière sur la stabilité économique et financière³¹. En revanche, les répercussions du changement climatique sur les comptes des administrations publiques n'ont guère attiré l'attention jusqu'ici.

Une analyse qualitative des liens complexes entre changement climatique et finances publiques a été présentée dans les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2021³². Le pré-

28 Les dégâts imputables aux événements météorologiques extrêmes survenus en 2022 sont estimés à 270 milliards de dollars. Ces événements sont à l'origine de 30 704 décès, et l'on estime qu'ils ont affecté 185 millions de personnes à travers le monde (voir GIEC, 2023, et OCDE, 2023b).

29 Voir NCCS (2023)

30 Voir Begert et al. (2019)

31 Voir par exemple Banque de France (2020), BCE (2021), Deutsche Bundesbank (2022) et NGFS (2022)

32 Cette analyse se fonde sur une étude conceptuelle de l'Administration fédérale des finances réalisée en collaboration avec l'OCDE (voir Baur et al., 2021, et Baur & Bruchez, 2021).

sent chapitre est basé sur une étude pilote qui analyse pour la première fois les répercussions à long terme sur les finances publiques des mesures de protection du climat prises pour atteindre l'objectif de zéro émission nette³³. Les projections qui fondent ces perspectives présentent la manière dont la politique climatique modifiera la structure des recettes et des dépenses publiques en fonction des hypothèses retenues et son effet sur les soldes budgétaires et les taux d'endettement des divers niveaux institutionnels.

L'étude revêt un caractère pilote, car il n'existe pas encore d'approche établie au niveau international pour analyser les conséquences à long terme des mesures de protection du climat sur les finances publiques. En raison des trop grandes incertitudes et du manque de données, l'étude ne tient pas compte des coûts du changement climatique tels que les coûts directs de la hausse de la température, des événements météorologiques extrêmes et de la perte de biodiversité. Elle exclut aussi les investissements que nécessiteront les mesures d'adaptation, par exemple pour gérer les dangers naturels ou maintenir l'agriculture³⁴.

Selon des études internationales du GIEC ainsi que du réseau des banques centrales et des superviseurs pour le verdissement du système financier (Network for Greening the Financial System [NGFS]), sur le long terme, les coûts économiques de la protection du climat seront toutefois nettement inférieurs à ceux d'un changement climatique non maîtrisé³⁵. Les mesures de protection du climat devraient contribuer au respect de l'Accord de Paris et à la limitation du réchauffement mondial. Elles permettent d'éviter des dégâts considérables dus au changement climatique et pourraient réduire la nécessité de prendre des mesures d'adaptation.

Le présent chapitre s'articule comme suit : le chapitre 3.2 décrit brièvement les coûts du changement climatique. Ces coûts ne sont pas au cœur de cette étude, mais ils montrent les dégâts dus au climat auxquels pourraient être confrontées les générations futures si l'on ne prend pas des mesures suffisantes pour lutter contre le changement climatique. Le chapitre 3.3 présente la méthodologie utilisée pour analyser les effets des mesures de protection du climat sur les finances publiques, qui se fonde sur l'étude de base d'Ecoplan (2024). Le chapitre 3.4 est consacré aux résultats. Le chapitre 3.5 interprète brièvement les résultats obtenus par rapport aux premières études internationales comparables. Quant au chapitre 3.6, il tire un bref bilan.

3.2 Coûts du changement climatique

Connaissances issues de la littérature

Il existe un consensus scientifique selon lequel les risques physiques d'un changement climatique non maîtrisé sont largement supérieurs aux coûts des mesures de protection du climat. L'estimation des conséquences écologiques et économiques du changement climatique est une opération complexe qui comporte des incertitudes. Il est particulièrement difficile de calculer les effets de ce

33 Voir Ecoplan (2024). Ce rapport est publié en parallèle en tant que rapport de base pour les perspectives à long terme.

34 Les investissements prévus par les Perspectives énergétiques 2050+ dans la rénovation, la modernisation et le remplacement des infrastructures énergétiques existantes, des bâtiments, des installations, des appareils ou des véhicules se montent à 1400 milliards de francs environ. L'objectif de zéro émission nette d'ici à 2050 fait augmenter de 109 milliards de francs, soit de 8 %, ce besoin d'investissement. On suppose que ces investissements concerneront en majorité des mandats confiés à des entreprises suisses (voir DETEC, 2022a).

35 Voir GIEC (2022) et NGFS (2022)

changement lorsque des points de basculement sont atteints. Les points de basculement sont des seuils critiques pour l'écosystème, dont le franchissement peut engendrer des changements systémiques majeurs. On peut citer par exemple le recul de la calotte glaciaire groenlandaise ou le dégel du permafrost arctique, qui accélèrent le rythme du changement climatique et peuvent renforcer l'intensité des événements météorologiques extrêmes.

Une étude du Fonds monétaire international estime qu'une hausse d'environ 3° C de la température d'ici à 2100, par rapport à 2020, conduirait à une diminution de 7 % du PIB mondial par habitant en 2100³⁶. D'après le NGFS, une augmentation de la température de cet ordre engendrerait même une chute du PIB pouvant aller jusqu'à 20 % en 2100 si l'on prend en considération les risques chroniques (hausse de la température) et aigus (événements météorologiques extrêmes). Les auteurs d'une étude d'Oxford Economics estiment quant à eux qu'un réchauffement de 2,2° C et les événements météorologiques extrêmes qui en découlent provoqueraient une baisse du niveau du PIB mondial pouvant atteindre 20 % d'ici à 2050 déjà³⁷. À titre de comparaison, le PIB mondial et le PIB de la Suisse ont chuté d'environ 3 % pendant la crise du COVID-19³⁸.

Ces résultats montrent que le changement climatique entraînera des coûts considérables pour l'économie, mais que l'ampleur estimée est soumise à de grandes incertitudes et dépend de différentes hypothèses.

D'après la Commission européenne, les conséquences économiques du changement climatiques pourraient déjà se manifester dans les prochaines années par une hausse du taux d'endettement des États membres de l'UE. Selon de récentes estimations réalisées dans le cadre d'un test de résistance, l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des événements météorologiques extrêmes devrait entraîner une hausse du taux d'endettement de l'Italie, de l'Autriche et de l'Allemagne située entre 1 et 3 points de pourcentage entre les années 2024 et 2032. D'autres pays, parmi lesquels figurent l'Espagne, la Grèce et la République tchèque, seraient encore plus exposés aux coûts induits par le changement climatique³⁹.

Selon les dernières projections du NGFS, l'atteinte de l'objectif de zéro émission nette d'ici à 2050 se traduirait par une baisse supplémentaire de 2 % environ du PIB mondial. Il n'en demeure pas moins que le changement climatique conduirait à un recul de 6 % du PIB mondial d'ici à 2050⁴⁰. Il s'ensuit qu'une extension rapide des mesures de protection du climat est économiquement souhaitable. Par ailleurs, une étude de l'OCDE estime que l'atteinte de l'objectif de zéro émission nette en 2050 pourrait signifier une baisse moyenne de 3,7 % du PIB dans les pays de l'OCDE, et ce par rapport à un scénario dans lequel les mesures de protection du climat ne seraient pas renforcées en fonction des objectifs. Les auteurs de l'étude font toutefois abstraction des coûts économiques du changement climatique et des mesures d'adaptation. D'après eux, le PIB suisse reculerait d'environ 2,5 % en 2050 en raison des mesures de protection du climat⁴¹. L'OCDE estime aussi que l'objectif climatique de l'UE « Fit for 55 », selon lequel les émissions doivent diminuer

36 Voir Kahn et al. (2019)

37 Voir Kiehl & Winter (2022) et Fuje et al. (2023)

38 Voir Banque mondiale (2023) et SECO (2023)

39 Voir Gagliardi et al. (2022)

40 Voir NGFS (2023)

41 Voir OECD (2023c)

d'au moins 55 % d'ici à 2030 par rapport à 1990, devrait entraîner des pertes d'environ 1 % en termes de PIB au sein de l'UE en 2030⁴².

Dans son rapport sur la stratégie climatique à long terme 2050, le Conseil fédéral indique que, selon des études scientifiques, un changement climatique non maîtrisé se traduirait par un recul du niveau du PIB de la Suisse pouvant atteindre 4 % en 2050⁴³. Or, si l'on parvenait à réduire les émissions mondiales grâce à des mesures de protection du climat et à limiter l'élévation de la température à 1,5° C, les coûts du changement climatique ne représenteraient plus que 1,5 % du niveau du PIB en 2050. Cela équivaldrait à des économies de 20 à 30 milliards de francs pour l'année 2050 aux prix de 2022.

Les auteurs d'une étude de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) estiment en outre que le changement climatique pourrait entraîner une baisse de 0,37 à 1,37 % de la consommation des ménages suisses en 2060⁴⁴. Cela s'expliquerait par des températures plus élevées en été, qui seraient à l'origine d'une mortalité accrue et d'une baisse de la productivité du travail. Cette analyse ne tient toutefois compte que d'une partie des coûts du climat. Les effets du changement climatique sur le commerce international n'ont par exemple pas pu être pris en considération. Un recul de la demande des biens d'exportation suisses induit par des dégâts dus au climat à l'étranger pourrait aggraver les conséquences du changement climatique pour l'économie suisse, car les pays partenaires pourraient moins se permettre d'acheter ces biens. Le changement climatique pourrait aussi entraîner une plus forte migration vers la Suisse, ce qui aurait à son tour des conséquences pour notre économie. Ces différents facteurs montrent que la Suisse sera également exposée à des effets indirects du changement climatique.

Dans l'ensemble, il convient toutefois de noter qu'en comparaison internationale, les économies avancées, comme la Suisse, seront moins affectées par le changement climatique que les pays en développement⁴⁵.

Les coûts du changement climatique ne sont pas pris en considération

Souvent qualifiés de conséquences physiques, les coûts du changement climatique à proprement parler tels que les coûts dus à l'élévation de la température, aux événements météorologiques extrêmes et à la perte de biodiversité ne font pas partie de la présente analyse.

La raison principale de cette exclusion est que les données de base correspondantes sont encore insuffisantes. Par ailleurs, la prise en compte des coûts du changement climatique accroîtrait sensiblement la complexité de l'analyse et ferait passer l'aspect quantitatif des conséquences de la politique climatique sur les finances publiques au second plan. Une autre raison de cette exclusion est que les coûts du changement climatique pourraient augmenter de façon exponentielle, surtout à long terme. La période allant jusqu'en 2060 pourrait ainsi être relativement peu parlante.

Les coûts du changement climatique et des mesures d'adaptation de la Suisse font actuellement l'objet d'études dans le cadre du programme de recherche « NCCS-Impacts » du réseau de la

42 Voir OCDE (2023a)

43 Voir Conseil fédéral (2021)

44 Voir Vöhringer et al. (2019)

45 Voir Guo et al. (2021), Fuje et al. (2023) et Notre Dame Global Adaptation Initiative (2023)

Confédération dédié aux services climatiques (National Centre for Climate Services [NCCS]). Les résultats sont attendus d'ici à 2025. L'objectif est de donner un aperçu systémique des impacts du changement climatique sur et en Suisse et de ses principaux défis pour l'environnement, l'économie et la société.

Il convient de relever que la prise en considération des coûts du changement climatique relativiserait les résultats concernant les effets des mesures de protection du climat sur les finances publiques. Les coûts actuels d'une extension des mesures de protection du climat pour atteindre l'objectif de zéro émission nette réduiraient en effet les coûts futurs des dégâts dus au climat et des mesures d'adaptation au changement climatique. Étant donné qu'en Suisse aussi, les coûts de la politique climatique sont très vraisemblablement inférieurs à ceux du changement climatique, la croissance économique et l'évolution des finances publiques qui en découle devraient être meilleures si l'objectif de zéro émission nette était atteint d'ici à 2050 que s'il ne l'était pas. En effet, les coûts du changement climatique dans un monde où l'objectif de zéro émission nette ne serait pas atteint seraient beaucoup plus élevés⁴⁶.

3.3 Modélisation des répercussions des mesures de protection du climat sur les finances publiques

La méthodologie se fonde sur l'étude établie par Ecoplan (2024) relative aux effets à long terme sur les finances publiques d'une politique visant l'objectif de zéro émission nette. Les hypothèses reposent pour la plupart sur les résultats des Perspectives énergétiques 2050+, élaborées sur mandat de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN)⁴⁷.

Les évolutions macroéconomiques et les données statistiques sur les finances publiques utilisées dans l'analyse des répercussions des mesures de protection du climat sont largement identiques à celles sur lesquelles se fonde l'analyse des effets du vieillissement de la population dans le chapitre précédent. Comme expliqué ci-après, les deux analyses se distinguent toutefois par leur approche méthodologique et par l'ampleur des incertitudes, qui sont plus marquées dans le domaine du climat. En particulier, les conséquences des mesures de protection du climat sont analysées en fonction de divers scénarios impliquant des changements politiques, tandis que l'analyse des effets du vieillissement table sur un cadre législatif inchangé (hypothèse du statu quo). Par ailleurs, les effets des mesures de protection du climat sur les recettes et les dépenses sont analysés de manière détaillée, alors que l'analyse des conséquences du vieillissement se concentre sur les dépenses. Ces différences, et d'autres, font que les résultats des deux analyses ne sont pas directement comparables.

3.3.1 Répartition des recettes et des dépenses influencées par les mesures de protection du climat

Les mesures de protection du climat se répercutent sur les finances publiques de manière complexe. Elles ont des effets directs et indirects sur les recettes et les dépenses des trois niveaux institutionnels et des assurances sociales.

⁴⁶ Voir GIEC (2022) et NGFS (2022)

⁴⁷ Voir DETEC (2022a&b)

Les effets directs se traduisent par exemple par la baisse des recettes issues de l'impôt sur les huiles minérales et de la taxe sur le CO₂ sur les combustibles ainsi que par les subventions destinées au programme Bâtiments de la Confédération et des cantons. En revanche, les effets indirects concernent notamment les recettes de l'impôt fédéral direct et de la TVA ou les dépenses de sécurité sociale, comme les contributions de la Confédération aux assurances sociales et la réduction individuelle de primes (RIP) d'assurance maladie. Les variations de l'évolution macroéconomique induites par les différentes mesures de protection du climat prévues par l'hypothèse retenue ont une influence sur ces variables. Elles se manifestent notamment sous la forme d'une croissance atténuée du PIB, de la consommation ou des salaires. Le tableau 9 donne une vue d'ensemble des postes de recettes et de dépenses influencés de manière directe ou indirecte par les mesures de protection du climat.

Tableau 9 : vue d'ensemble des postes de recettes et de dépenses influencés par les mesures de protection du climat

Partie A : recettes

| Recettes | De manière directe | De manière indirecte | Facteur d'influence | Niveau influencé | Source |
|---|--------------------|----------------------|---|--------------------|-----------------------------|
| Finances et impôts | | | | | |
| a) Impôts directs, personnes physiques | | X | 78 % revenu du travail, 22 % revenu du capital | Conf., cant., com. | CGE |
| b) Impôts directs, personnes morales | | X | PIB | Conf., cant., com. | CGE |
| c) Impôts sur la fortune | | X | Revenu du capital | Cant., com. | CGE |
| d) Déductions fiscales pour les mesures d'efficacité énergétique | | X | Investissements supplémentaires dans la rénovation de bâtiments et taux d'imposition marginal | Conf., cant., com. | ESM |
| e) Taxe sur la valeur ajoutée | | X | Consommation | Conf. | CGE |
| f) Impôt sur les véhicules à moteur | X | | Composition du parc de véhicules | Cant. | ESM |
| g) Impôt sur les véhicules à moteur grevant les véhicules électriques | X | | Taxation équivalente des véhicules électriques (compensation de la baisse des recettes de l'impôt sur les véhicules à moteur) | Cant. | Compensation calculée |
| h) Impôt et surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants | X | | Consommation d'essence / de diesel | Conf. | ESM |
| i) Impôt sur les huiles minérales grevant les combustibles | X | | Consommation de produits pétroliers (hors carburants fossiles) | Conf. | ESM |
| j) Taxe sur les véhicules électriques (redevance de substitution de l'impôt sur les huiles minérales) | X | | Taxation équivalente des véhicules électriques (taxe kilométrique) | Conf. | ESM |
| k) Redevance sur le trafic des poids lourds (RPLP) | X | | Véhicules-kilomètres avec des véhicules lourds à carburants fossiles, compte tenu des classes d'émission | Conf. | ESM |
| l) Redevance de substitution de la RPLP pour les véhicules électriques | X | | Taxation des véhicules électriques (taux RPLP réduit pour les véhicules électriques) | Conf. | ESM |
| m) Taxe sur le CO ₂ sur les combustibles | X | | Émissions de CO ₂ provenant de combustibles soumis à la taxe multipliées par la taxe sur le CO ₂ | Conf. | ESM, CGE |
| n) Taxe sur le CO ₂ sur les carburants | X | | Émissions de CO ₂ provenant de carburants soumis à la taxe multipliées par la taxe sur le CO ₂ | Conf. | ESM, CGE |
| o) Cotisations à l'AVS et à l'AI | | X | Niveau des salaires | AS | CGE |
| Protection de l'environnement et aménagement du territoire | | | | | |
| o) Recettes issues de la mise aux enchères des droits d'émission (SEQE) | X | | Droits d'émission mis aux enchères multipliés par le prix du CO ₂ | Conf. | CGE et hypothèses d'Ecoplan |

Partie B : dépenses

| Dépenses | De manière directe | De manière indirecte | Facteur d'influence | Niveau influencé | Source |
|---|--------------------|----------------------|---|------------------------|--------|
| Postes transversaux | | | | | |
| a) Dépenses de personnel | | X | Niveau des salaires | Conf., cant., com., AS | CGE |
| b) Bâtiments | X | | Coûts supplémentaires des mesures énergétiques dans les bâtiments | Conf., cant., com., AS | ESM |
| c) Prestations préalables | | X | Prix des prestations préalables (y c. niveau des salaires) | Conf., cant., com. | CGE |
| Sécurité sociale | | | | | |
| d) Rentes AVS | | X | Indice mixte | AS | CGE |
| e) Rentes AI | | X | Indice mixte | AS | CGE |
| f) PC à l'AVS | | X | Indice mixte | Cant., com. | CGE |
| g) PC à l'AI | | X | Indice mixte | Cant., com. | CGE |
| h) Aide sociale | | X | Indice mixte | Cant., com. | CGE |
| i) Réduction individuelle de primes | | X | Indice mixte | Conf., cant., com. | CGE |
| Protection de l'environnement et aménagement du territoire | | | | | |
| j) Technologies à émissions négatives (NET) | X | | Prix et quantité de NET achetés à l'étranger | Conf. | ESM |
| Finances et impôts | | | | | |
| k) Intérêts passifs | | X | Déficit primaire supplémentaire, taux d'intérêt | Conf., cant., com., AS | CGE |

Source : Ecoplan (2024)

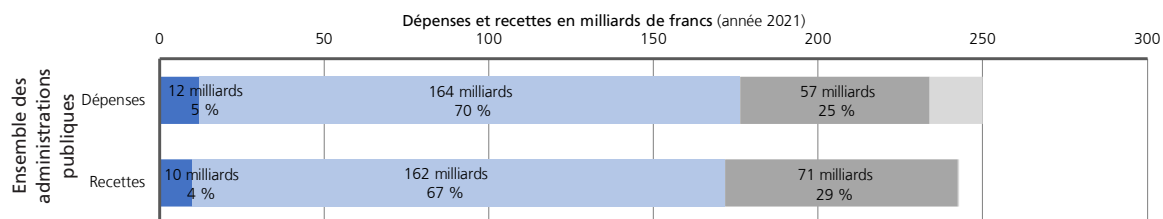
Aide à la lecture, à l'exemple des dépenses de personnel (partie B, ligne a) : les dépenses de personnel dépendent indirectement de la protection du climat. Les mesures prises dans ce domaine ont une influence sur le niveau des salaires, ce qui conduit à une variation des dépenses de personnel. La source utilisée pour déterminer la variation du niveau des salaires est le résultat du modèle d'équilibre général (computable general equilibrium [CGE]). Les variations des dépenses de personnel induites par la protection du climat concernent la Confédération (Conf.), les cantons (cant.), les communes (com.) et les assurances sociales (AS).

La taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles (partie A, ligne m) est par exemple un poste de recettes qui est influencé de manière directe par la protection du climat. Ces recettes de la Confédération sont calculées sur la base du montant de la taxe par tonne de CO₂ émise et du volume des émissions de CO₂ des combustibles soumis à la taxe. Les recettes des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes sur les personnes physiques sont, quant à elles, influencées de manière indirecte par les mesures de protection du climat, par le biais de variations des revenus du travail et du capital. Comme les impôts directs des personnes physiques dépendent plutôt du revenu du travail, la pondération de l'influence du revenu du travail sur les recettes fiscales est plus élevée (env. $\frac{3}{4}$, contre $\frac{1}{4}$ pour le revenu du capital). Les variations des revenus du travail et du capital proviennent du modèle d'équilibre général (voir ch. 3.3.3).

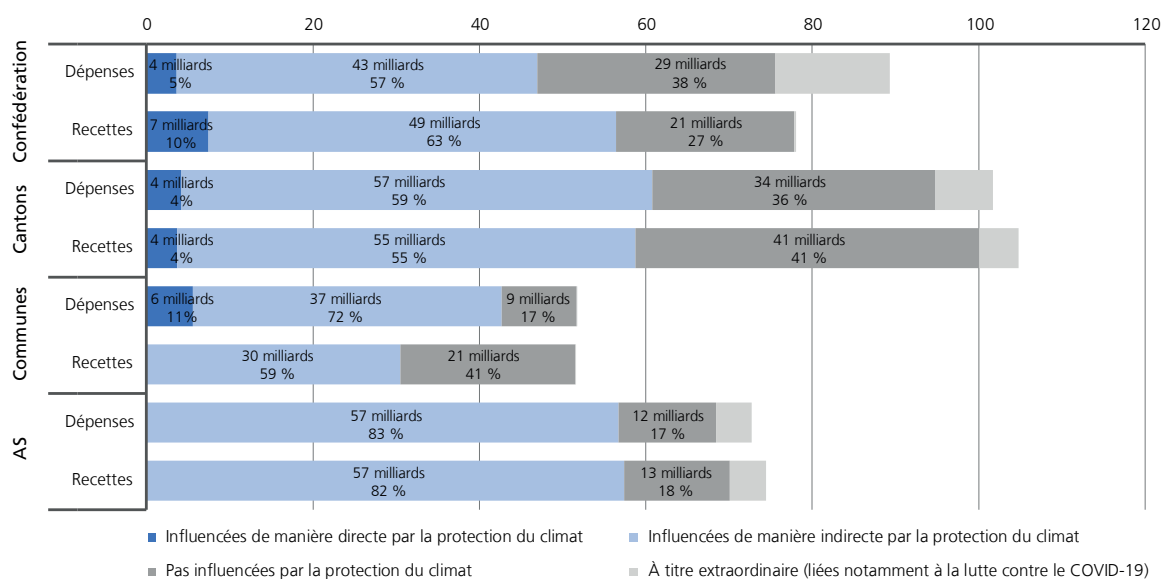
Concernant les dépenses, les coûts supplémentaires dus aux mesures énergétiques dans le domaine du bâtiment sont influencés de manière directe par les mesures de protection du climat, par exemple en cas de durcissement des normes d'émission pour les bâtiments. Quant aux dépenses de personnel de la Confédération, des cantons et des communes, elles sont influencées de manière indirecte par les effets des mesures de protection du climat sur le niveau des salaires.

Sur la base des données des statistiques des finances publiques, le graphique 11 présente la part des recettes et des dépenses publiques influencées par la protection du climat et ce, pour l'ensemble des administrations publiques ainsi que pour les trois niveaux institutionnels et les assurances sociales publiques, en milliards de francs pour l'année 2021. Toutes les recettes et dépenses sont prises en compte, qu'elles soient influencées de manière directe ou indirecte par la protection du climat.

Graphique 11 : recettes et dépenses influencées par la protection du climat (année 2021)
Partie A : ensemble des administrations publiques



Partie B : niveaux institutionnels et assurances sociales



Source : Ecoplan (2024)

Remarques : les pourcentages se rapportent au total des dépenses et des recettes ordinaires. AS : assurances sociales.

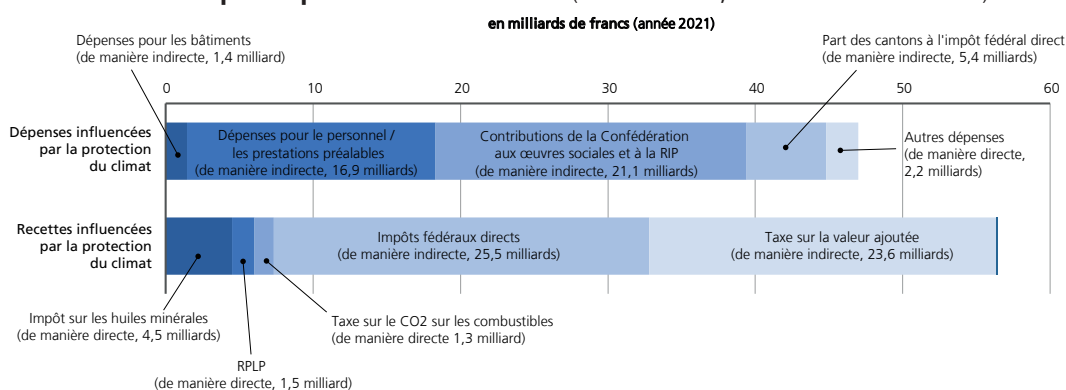
La partie A illustre la mesure dans laquelle les administrations publiques dans leur ensemble sont influencées par la protection du climat. On relève que 75 % des dépenses ordinaires et 71 % des recettes ordinaires sont potentiellement influencées par les mesures de protection du climat. La plus grande partie, à savoir 164 milliards de francs environ des dépenses publiques et 162 milliards environ des recettes publiques, l'est de manière indirecte. Les dépenses influencées de manière directe par les mesures de protection du climat s'élèvent à 12 milliards de francs et les recettes, à 10 milliards. Sur l'ensemble des niveaux institutionnels, les dépenses et les recettes influencées par les mesures de protection du climat représentent respectivement 24 et 23 % du PIB environ, dont 1,7 et 1,3 % sont influencés de manière directe par ces mesures.

La partie B illustre la mesure dans laquelle les recettes et les dépenses publiques sont influencées par les mesures de protection du climat pour chacun des trois niveaux institutionnels et pour les assurances sociales. Il apparaît que la Confédération est particulièrement exposée. Cela s'explique notamment par le niveau élevé des revenus de l'impôt sur les huiles minérales, de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) et de la taxe sur le CO₂. Les assurances sociales sont également fortement influencées par les mesures de protection du climat, car en agissant sur la croissance du revenu du travail, ces dernières se répercutent indirectement sur les recettes et les dépenses de l'AVS et de l'AI. Les recettes des cantons et des communes sont elles aussi influencées par les mesures de protection du climat. Cela est notamment dû au fait que les recettes de certains

impôts et redevances sont redistribuées entre les différents niveaux institutionnels. La Confédération transfère par exemple une partie des recettes de l'impôt sur les huiles minérales et de la RPLP (recettes influencées de manière directe par les mesures de protection du climat) et de l'impôt fédéral direct (recettes influencées de manière indirecte par les mesures de protection du climat) aux cantons.

Pour ce qui est des dépenses, la part prépondérante des dépenses influencées de manière indirecte par les mesures de protection du climat est notamment due au fait que tous les niveaux institutionnels participent aux dépenses de la sécurité sociale. Ces dépenses sont donc également influencées par les mesures précitées en fonction des variations des salaires. Si par exemple la croissance des salaires s'affaïsse en raison des mesures de protection du climat, la croissance des contributions aux œuvres sociales suit le même chemin. Ces mécanismes sont bien visibles pour la Confédération, dont les dépenses et les recettes influencées par les mesures de protection du climat sont ventilées de manière plus détaillée dans le graphique 12.

Graphique 12 : ventilation des dépenses et des recettes de la Confédération influencées par la protection du climat (année 2021, en milliards de francs)



Source : Ecoplan (2024)

Remarque : les autres dépenses influencées de manière directe par la protection du climat sont notamment la redistribution de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles et les parts des cantons aux recettes de l'impôt sur les huiles minérales et de la RPLP.

On peut observer que la majeure partie des dépenses influencées par les mesures de protection du climat est constituée des contributions de la Confédération à l'AVS et à l'AI, des prestations complémentaires (PC), de la réduction individuelle de primes (RIP) et de la redistribution des recettes de l'impôt fédéral direct aux cantons. Les dépenses de personnel et les prestations préalables, de même que les dépenses relatives aux bâtiments ne sont pas non plus négligeables. Pour ce qui est des recettes, ce sont avant tout les recettes de l'impôt sur les huiles minérales et de la RPLP ainsi que de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles qui sont influencées de manière directe par les mesures de protection du climat, comme évoqué précédemment. S'y ajoutent les recettes de l'impôt fédéral direct et de la taxe sur la valeur ajoutée, qui sont influencées de manière indirecte par les mesures de protection du climat et représentent près de deux tiers des recettes de la Confédération.

Le graphique 11 montre aussi que près d'un quart des recettes et des dépenses ordinaires de l'ensemble des administrations publiques n'est pas influencé par les mesures de protection du climat, comme les dépenses pour la formation, la culture, le sport et les loisirs, ou les dépenses de santé. Il est important de relever que diverses études ont montré que le changement climatique a

majoritairement des conséquences négatives sur la santé, par exemple en raison des vagues de chaleur ou de la qualité de l'eau et des denrées alimentaires en cas d'élévation de la température moyenne, ce qui se traduit par une augmentation des dépenses de santé⁴⁸. Cependant, rien n'indique que l'extension des mesures de protection du climat a des effets directs ou indirects sur la santé.

3.3.2 Projections

Compte tenu de la répartition de l'année 2021, les différents postes de recettes et de dépenses de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales publiques sont projetés jusqu'en 2060. Les recettes et les dépenses qui ne sont pas influencées par le changement climatique sont mises à jour dans le scénario de référence, soit dans celui du statu quo, en fonction de la croissance du PIB. Dans le scénario de référence, l'objectif de zéro émission nette n'est pas atteint d'ici à 2050 (voir graphique 13).

L'évolution des recettes et des dépenses influencées par la protection du climat est analysée sur la base de quatre scénarios politiques (1 à 4), ce qui n'est pas le cas pour l'étude sur le vieillissement de la population, qui repose sur l'hypothèse d'un statu quo. Les scénarios politiques se caractérisent par une pondération différente des taxes d'incitation, des normes d'émission et des subventions. Ces scénarios ont été conçus de manière à ce que l'objectif de zéro émission nette puisse être atteint d'ici à 2050. Le tableau 10 donne une vue d'ensemble des mesures de protection du climat retenues pour le scénario de référence et les scénarios politiques.

Tableau 10 : vue d'ensemble du scénario de référence et des scénarios politiques

| Source des émissions | Scénario de réf. (statu quo) | Scénarios politiques visant à atteindre l'objectif de zéro émission nette d'ici à 2050 | | | |
|---|---|--|--|---|--|
| | | Scénario politique 1 | Scénario politique 2 | Scénario politique 3 | Scénario politique 4 |
| Industries à forte consommation d'énergie | | Système d'échange de quotas d'émission (couplé avec le SEQE de l'UE) | | | |
| Combustibles fossiles (par ex. mazout ou gaz naturel) | Taxe sur le CO ₂ (96 francs / t CO ₂) | Taxe sur le CO ₂ (de 96 à 500 francs max. / t CO ₂) | | a) Normes d'émission b) Taxe sur le CO ₂ (120 francs / t CO ₂) | a) Normes d'émission b) Taxe sur le CO ₂ (120 francs / t CO ₂) c) Subventions de la Confédération en vertu de la LCI |
| Carburants fossiles (par ex. essence ou huile diesel) | Aucune réglementation | Normes d'émission | Taxe sur le CO ₂ (de 0 à 400 francs max. / t CO ₂) | Normes d'émission | |
| Production d'électricité | Aucune réglementation | Prescription de manière exogène de taux minimaux en ce qui concerne le recours à des sources d'énergie renouvelables | | | |
| Autres (notamment agriculture, déchets et processus industriels) | Aucune réglementation | Utilisation de technologies de captage et de stockage du dioxyde de carbone (CCS) et de technologies à émissions négatives (NET). Financement en vertu du principe du pollueur-payeur | | Utilisation de CCS et de NET. Financement des NET par des subventions fédérales | |
| Redevances de substitution | | Redevances de substitution visant à compenser l'impôt sur les huiles minérales (y c. la surtaxe), la RPLP (dès 2030) et l'impôt sur les véhicules à moteur (dès 2028) | | | |

Source : d'après Ecoplan (2024)

Remarques : s'agissant de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles, le montant de 96 francs par tonne de CO₂ pour l'année de référence est tiré des Perspectives énergétiques 2050+. Cette valeur est inférieure aux 120 francs par tonne de CO₂ en vigueur depuis 2022. En raison de cette différence, les résultats négatifs concernant l'évolution des recettes publiques qui ont été obtenus avec les modèles pour les scénarios politiques, par rapport au scénario de référence, peuvent être considérés comme des valeurs maximales, toutes choses étant égales par ailleurs. Les recettes de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles sont redistribuées aux deux tiers à la population et à l'économie, tandis qu'un tiers est affecté au programme Bâtiments. Le fonds de technologie n'a pas été pris en considération. Les recettes de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les carburants sont également redistribuées aux deux tiers, tandis qu'un tiers est affecté sous forme de subvention aux formes de mobilité sans émissions de carbone (« Programme de mobilité »). Conformément aux Perspectives énergétiques 2050+, une production minimale de courant renouvelable est imposée aux producteurs d'électricité. Voir Ecoplan (2024) pour davantage d'informations sur les scénarios.

48 Voir par exemple OMS (2021) et GIEC (2022)

Pour évaluer les répercussions des mesures de protection du climat sur les finances publiques, les projections d'évolution des recettes et des dépenses publiques dans les scénarios politiques sont comparées avec celles du scénario de référence. Correspondant aux variations des finances publiques pour chacun des trois niveaux institutionnels et pour les assurances sociales, les résultats obtenus au moyen de ces comparaisons représentent les données centrales de l'analyse.

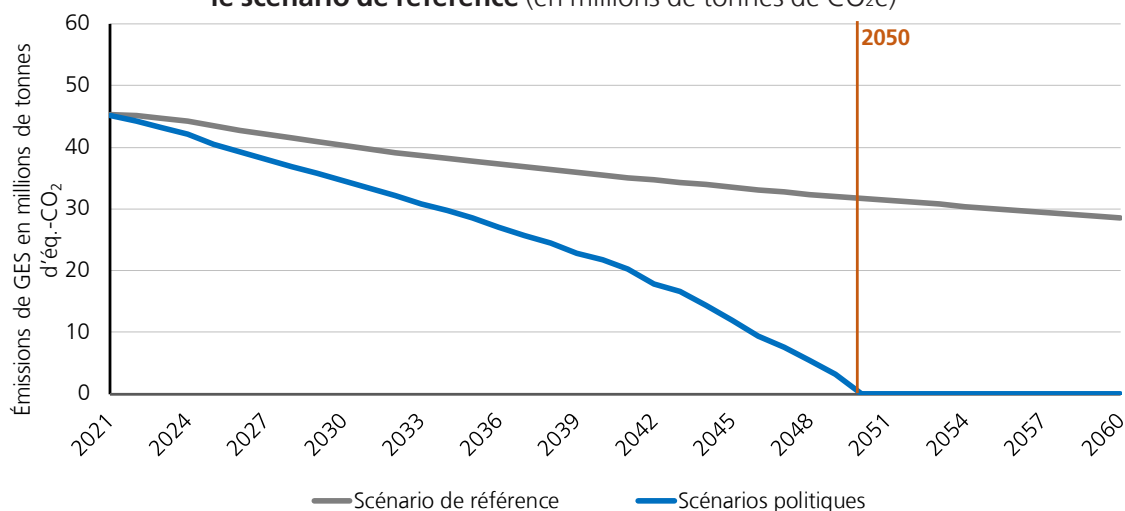
Tout comme pour l'étude sur le vieillissement, l'interprétation des résultats concernant l'effet des mesures de protection du climat repose sur des hypothèses et ne permet donc pas de donner une image exacte de l'avenir. Par ailleurs, elles partent explicitement de l'hypothèse que les règles budgétaires (et notamment le frein à l'endettement) ne sont pas contraignantes, ce qui permet de mettre en évidence la nécessité d'adapter la politique budgétaire et économique en vue d'atteindre l'objectif de zéro émission nette. En raison des incertitudes relatives à l'évolution future de la politique climatique et du caractère pilote de la présente étude, les résultats doivent être interprétés avec retenue.

Afin de maintenir la complexité de l'étude pilote dans des limites acceptables, l'approche *ceteribus paribus* (« toutes choses étant égales par ailleurs ») choisie ici masque les charges supplémentaires dues au vieillissement qui pèsent sur les finances publiques. De plus, la prise en considération des charges supplémentaires liées à l'évolution démographique n'aurait probablement qu'une incidence limitée sur les résultats de la présente étude pilote. En effet, l'évolution démographique n'est pratiquement pas influencée par les mesures de protection du climat retenues pour atteindre l'objectif de zéro émission nette ; elle est donc similaire dans les scénarios politiques et le scénario de référence⁴⁹.

Scénario de référence

Le scénario de référence est un scénario du statu quo dans lequel, partant des Perspectives énergétiques 2050+, tous les instruments et mesures de la politique énergétique et climatique qui sont entrés en vigueur à la fin de 2018 au plus tard sont maintenus. Dans ce scénario, les objectifs climatiques ne sont pas atteints. Le scénario de référence n'est donc pas compatible avec l'Accord de Paris de 2015 et ne constitue pas une solution équivalente aux scénarios politiques. Il sert uniquement de comparaison pour mettre en évidence les effets des mesures de protection du climat sur les finances publiques.

49 Voir OCDE (2023c)

Graphique 13 : évolution des émissions nettes selon les scénarios politiques et le scénario de référence (en millions de tonnes de CO₂e)

Source : d'après Ecoplan (2024) et le DETEC (2022a)

Le scénario de référence part du principe que les industries à forte consommation d'énergie sont soumises au système suisse d'échange de quotas d'émission (SEQE suisse), qui est lié au SEQE de l'UE. La taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles fossiles (par ex. le mazout et le gaz naturel) reste inchangée jusqu'en 2050. La réglementation concernant la consommation de carburants fossiles (comme l'essence et l'huile diesel), la production d'électricité et les autres émissions (notamment dans les domaines de l'agriculture, de l'incinération des déchets et de la fabrication de ciment) n'est pas durcie.

Scénarios politiques

L'analyse des répercussions des mesures de protection du climat sur les finances publiques se concentre sur un scénario politique qui table sur le maintien des instruments de politique énergétique et climatique existants pour la Suisse et leur renforcement en fonction des objectifs afin d'atteindre l'objectif de zéro émission nette d'ici à 2050 (scénario politique 1).

Comme dans le scénario de référence, les industries à forte consommation d'énergie sont soumises au SEQE. La taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles fossiles est progressivement relevée pour atteindre 500 francs par tonne de CO₂ en 2050. Les carburants fossiles sont soumis à des normes d'émission conçues de telle façon que le secteur des transports ne produise plus aucune émission d'ici à 2050.

La diffusion de l'électromobilité érode les recettes de l'impôt sur les huiles minérales, de la surtaxe sur les huiles minérales, de la RPLP et de l'impôt sur les véhicules à moteur. Ce recul des recettes de la Confédération et des cantons est surtout attendu dans les scénarios politiques. Dans la mesure où les impôts perçus dans le domaine des transports jouent un rôle central dans le financement des infrastructures de transport, des redevances de substitution de l'impôt sur les huiles minérales sont par exemple déjà à l'étude pour les véhicules électriques⁵⁰. Même si ces redevances ne sont pas encore clairement définies, on doit s'attendre à leur introduction. C'est pourquoi, dans le cadre de

50 Voir DETEC (2022c)

la présente étude, tant le scénario de référence que les scénarios politiques tablent sur l'introduction de trois redevances de substitution.

L'actuel impôt sur les huiles minérales est maintenu, mais, à partir de 2030, une redevance supplémentaire verra le jour et frappera les véhicules électriques ou plus généralement les véhicules dotés d'un système de propulsion alternatif. Il s'agit d'une redevance liée au kilométrage s'élevant à environ 5 centimes par kilomètre pour les voitures de tourisme et à un peu plus de 22 centimes par kilomètre pour les véhicules utilitaires lourds⁵¹. La RPLP est aussi maintenue dans sa forme actuelle, mais l'exonération des poids lourds pourvus d'un système de propulsion alternatif prendra fin en 2030. Ceux-ci seront taxés selon un tarif réduit, proportionnellement à leurs coûts externes plus faibles (1,85 centime pour 1000 kilomètres, contre 2,28 centimes pour 1000 kilomètres pour un camion Euro 6). Enfin, s'agissant de l'impôt sur les véhicules à moteur, on estime que les cantons adapteront leurs barèmes à partir de 2028 afin de ne pas subir de pertes fiscales.

Pour les émissions difficiles à réduire, par exemple dans l'agriculture, l'incinération des déchets et la fabrication de ciment, on part du principe que des technologies de captage et de stockage du dioxyde de carbone (carbon capture and storage [CCS]) et des technologies à émissions négatives (negative emission technologies [NET]) sont utilisées. En vertu du principe du pollueur-payeur, ces technologies seront financées par l'économie privée⁵². Pour la production d'électricité, le scénario table sur la prescription, de manière exogène, de taux minimaux en ce qui concerne le recours à des sources d'énergie renouvelables.

Les trois autres scénarios politiques se distinguent du premier comme suit : le scénario politique 2 mise davantage sur les taxes d'incitation, notamment par l'instauration d'une taxe sur le CO₂ à la place des normes d'émission pour les carburants fossiles. Le scénario politique 3 met, quant à lui, davantage l'accent sur les normes d'émission, qui sont également applicables aux combustibles fossiles. Dans ce scénario, la taxe sur le CO₂ reste inchangée jusqu'en 2050.

Le scénario politique 4, qui a été créé dans l'optique des perspectives à long terme, 2024, insiste sur les subventions. Il part du principe que la Confédération verse des subventions dans le domaine des combustibles fossiles en vertu de la loi sur le climat et l'innovation (LCI) et qu'elle finance les achats de NET à l'étranger.

3.3.3 Modèles sous-jacents

Afin que les conséquences des mesures de protection du climat sur les finances publiques puissent être analysées, un modèle d'impact budgétaire a été développé pour la présente étude. Ce modèle s'appuie sur les résultats des analyses économiques (modèle d'équilibre général) et techniques (modèles de système énergétique) réalisées dans le cadre des Perspectives énergétiques 2050+⁵³.

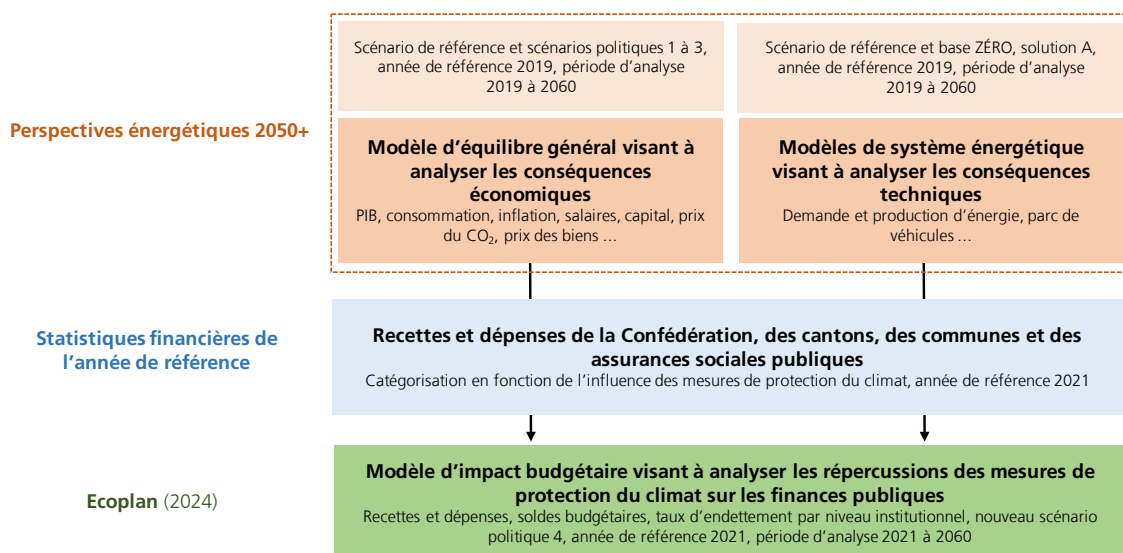
51 Depuis le 1^{er} janvier 2021, l'impôt sur les huiles minérales prélevé sur l'essence est de 45,30 centimes par litre plus une surtaxe de 31,52 centimes par litre. Pour l'huile diesel, l'impôt est de 48,11 centimes par litre plus une surtaxe de 31,46 centimes par litre (voir DETEC, 2022c).

52 La planification actuelle part du principe qu'en 2050, la Suisse devra capter et stocker durablement (CCS) quelque 7 millions de tonnes de CO₂ par an. Selon les calculs effectués dans le cadre d'une étude, les estimations des coûts des systèmes CCS varient entre 11,2 et 21,4 milliards de francs pour la période allant de 2028 à 2050. Ces coûts englobent les investissements dans l'infrastructure et les coûts opérationnels courants (voir BAK et dena, 2023).

53 Voir DETEC (2022a&b)

En vue d'une meilleure compatibilité avec les données sur les finances publiques, les résultats du modèle économique ont été ramenés aux valeurs de l'année de référence 2021 et adaptés à l'évolution générale qui sous-tend les perspectives à long terme. Des informations complémentaires ont également été tirées d'autres études et publications pour certains aspects spécifiques, comme la conception d'éventuelles redevances de substitution ou le portefeuille immobilier. Le graphique 14 donne une vue d'ensemble schématique des sources des données et des étapes de préparation en vue de l'analyse des conséquences des mesures de protection du climat sur les finances publiques.

Graphique 14 : vue d'ensemble des étapes de préparation des données pour le modèle d'impact budgétaire



Source : d'après Ecoplan (2024)

Modèles de système énergétique (energy system models [ESM])

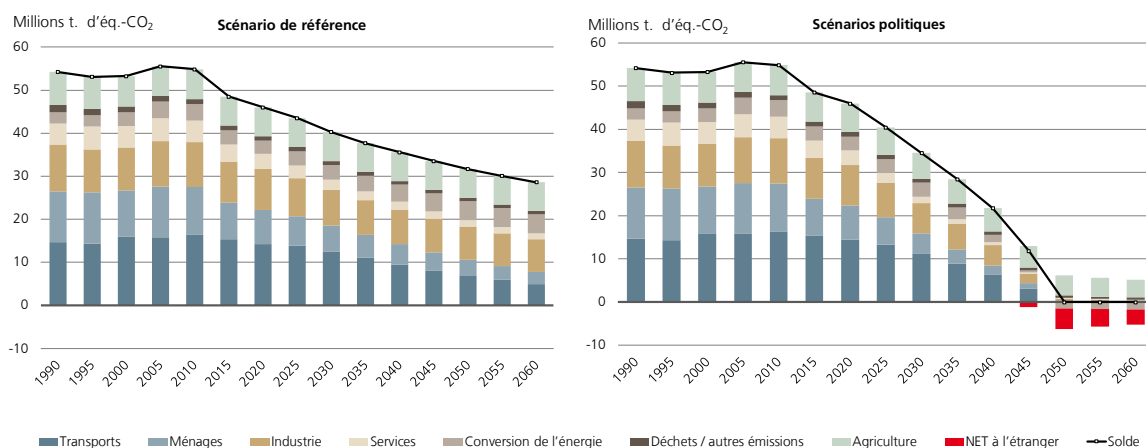
À l'aide de modèles énergétiques partiels et sectoriels, les modèles de système énergétique analysent comment on peut atteindre l'objectif de zéro émission nette, tout en garantissant l'approvisionnement en énergie (approche bottom up). Divers scénarios de transformation du système énergétique ont été examinés. La présente étude se fonde sur la solution de base (base ZÉRO, solution A). Cette solution paraît avantageuse dans l'optique d'une efficacité des coûts aussi élevée que possible et de l'acceptation par la société. Les aspects de la sécurité de l'approvisionnement énergétique et de la solidité par rapport à l'atteinte des objectifs sont également pris en considération.

Les résultats des modèles de système énergétique montrent qu'il est possible de réduire les émissions de gaz à effet de serre de façon à atteindre l'objectif de zéro émission nette d'ici à 2050 avec les technologies actuelles, mais qu'il est urgent d'agir. Le graphique 15 montre qu'avec les scénarios politiques, les émissions d'environ 45 millions de tonnes d'équivalents CO₂ de 2021 tombent à zéro net d'ici à 2050. Le secteur des transports, les ménages et le secteur des services (en particulier les immeubles d'habitation et de service) seront entièrement décarbonés d'ici à 2050. Il s'agit des plus gros émetteurs, avec respectivement 31 %, 25 % et 20% de l'ensemble des

émissions de la Suisse en 2021. Les émissions de gaz à effet de serre résiduelles qu'il est difficile ou impossible de réduire, notamment dans l'agriculture et l'industrie, sont compensées par NET. Il faut par ailleurs recourir au CCS, principalement dans les usines d'incinération des déchets et les fabriques de ciment.

Dans le scénario de référence, qui ne prévoit pas d'extension des mesures de protection du climat, les émissions d'équivalents CO₂ sont encore d'environ 30 millions de tonnes en 2050, ce qui représente une baisse d'un tiers par rapport à 2021.

Graphique 15 : trajectoire de réduction des émissions de CO₂ par secteur selon le scénario de référence et les scénarios politiques (en millions de tonnes de CO₂e)



Source : modèles de système énergétique des Perspectives énergétiques 2050+ (Ecoplan, 2022 ; 2024)

Modèle d'équilibre général (computable general equilibrium [CGE])

L'atteinte de l'objectif de zéro émission nette et ses conséquences sur l'économie, notamment sur la prospérité, le PIB, le commerce extérieur et d'autres valeurs macroéconomiques, ont été analysées à l'aide d'un modèle d'équilibre général macroéconomique englobant plusieurs pays (approche top down)⁵⁴. La transformation du système énergétique telle que calculée par les modèles de système énergétique selon le scénario ZÉRO, solution A, a été prédéfinie dans le modèle d'équilibre général sous la forme notamment d'objectifs d'émissions de gaz à effet de serre, de portefeuilles de technologie et de potentiels des énergies renouvelables.

Les conséquences économiques de la transformation du système énergétique et l'atteinte de l'objectif de zéro émission nette ont été analysées pour différents scénarios politiques stylisés (1 à 3). L'hypothèse de base est que non seulement la Suisse, mais aussi l'ensemble de la communauté des États mettent en œuvre l'Accord de Paris.

Les résultats du modèle d'équilibre général montrent que les mesures de protection du climat ont une influence négative sur la croissance de la prospérité et du PIB (voir graphique 16). Les effets macroéconomiques négatifs sont certes perceptibles, mais modérés. En 2050, le niveau du PIB par habitant et le niveau de prospérité dans le scénario politique 1 sont inférieurs d'environ 2,4 % pour

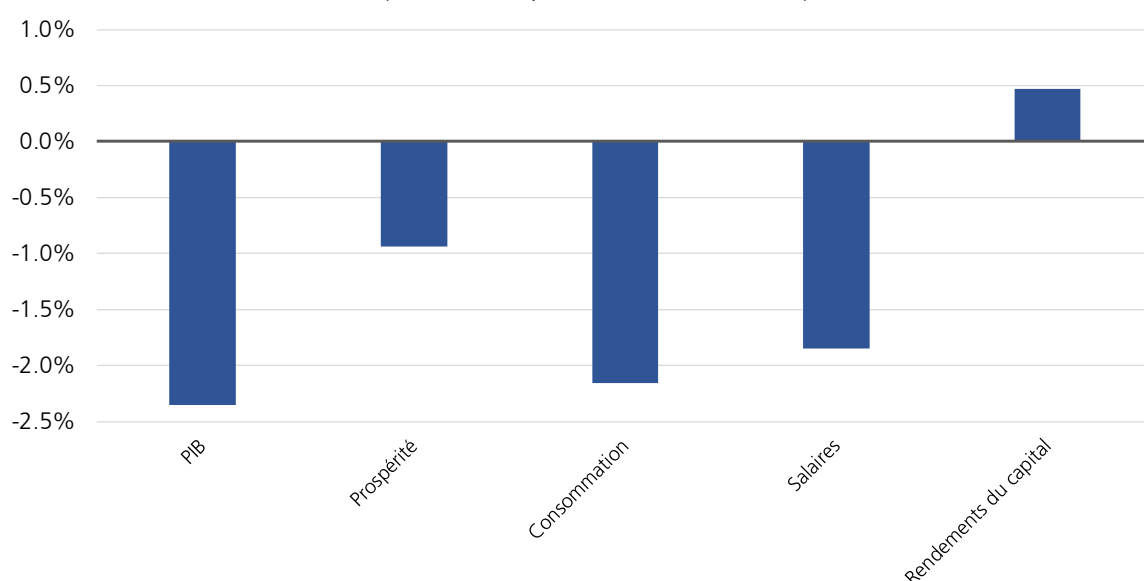
⁵⁴ La notion de prospérité économique inclut les possibilités de consommation et les loisirs de la population indigène (voir DETEC, 2022b).

le premier et d'environ 1,4 % pour le second aux niveaux du scénario de référence. La différence entre les niveaux du PIB reste stable jusqu'en 2060, tandis que l'effet sur la prospérité est un peu moins négatif, étant donné que la consommation des ménages dans le scénario politique se rapproche quelque peu du niveau du scénario de référence après l'atteinte de l'objectif de zéro émission nette. Dans le scénario politique, les gens disposent toutefois de plus de temps libre et travaillent donc moins.

Il est important de relever que les coûts du changement climatique ne sont pas pris en considération. Il est assez probable que ceux-ci seraient plus élevés pour le scénario de référence que pour les scénarios politiques, relativisant ainsi les coûts des mesures de protection du climat.

Le graphique 16 montre en outre que les coûts supplémentaires de la transformation du système énergétique se répercutent sur les prix des facteurs, autrement dit sur les salaires et le rendement du capital. Le facteur travail réagit cependant avec moins de flexibilité que le facteur capital, relativement mobile. Cela a pour conséquence que la transformation du système énergétique pèse davantage sur le facteur travail. Les salaires baissent donc plus que le revenu du capital en Suisse, qui reprend même des couleurs, en termes relatifs, les années suivantes. Le niveau général des investissements n'est guère influencé par rapport au scénario de référence. Cela est dû, d'une part, au fait que la croissance un peu plus faible de l'économie a des répercussions négatives sur les investissements et, d'autre part, au fait que la décarbonation de l'économie et la transformation du système énergétique qui en dépend (ainsi que le recours au CCS et aux NET par la suite) nécessitent de nouveaux investissements.

Graphique 16 : répercussions des mesures de protection du climat sur les valeurs macroéconomiques dans le scénario politique 1 par rapport au scénario de référence (année 2060, effets de niveau en %)



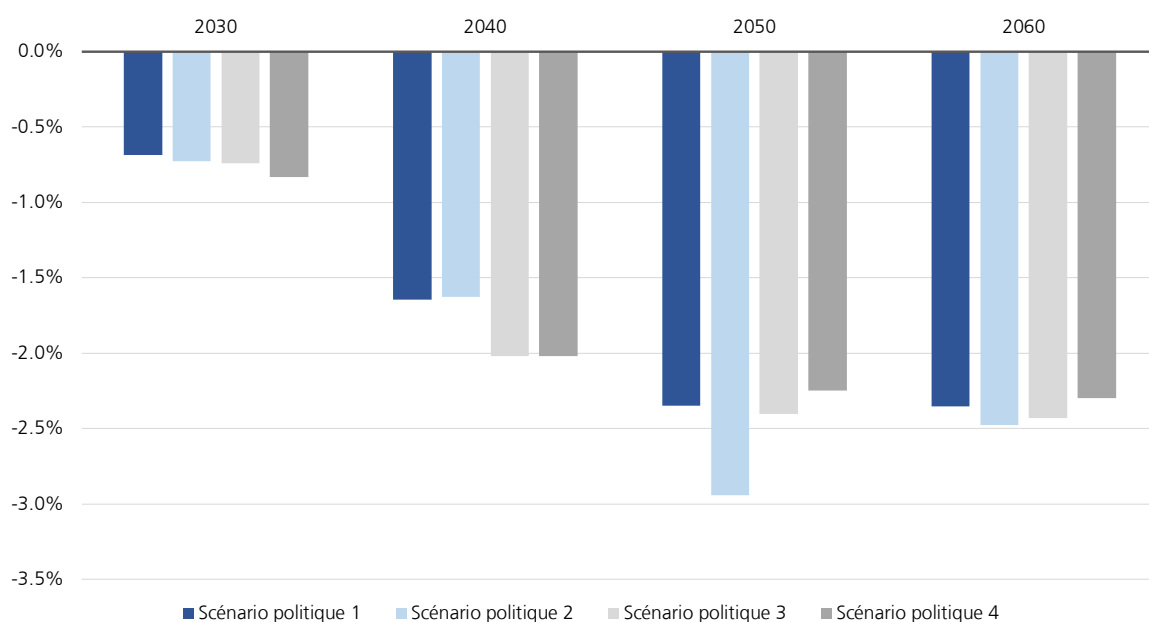
Source : d'après Ecoplan (2024)

Les différences mises en relief par la comparaison des répercussions des mesures de protection du climat sur le PIB entre les scénarios politiques ne sont pas très grandes (voir graphique 17). En outre, il ressort des Perspectives énergétiques 2050+ que le scénario politique 2 offre, du point de

vue de la prospérité, la palette d'instruments la plus efficiente en 2050, en misant principalement sur les mesures d'économie de marché prévues (hausse de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les carburants et les combustibles fossiles). Ce scénario est toutefois celui qui a l'influence la plus négative sur le PIB. Les différences du PIB et de la prospérité entre les scénarios politiques (par rapport au scénario de référence) s'équilibrent de nouveau en 2060, une fois que l'objectif de zéro émission nette est atteint.

Les scénarios politiques 3 et 4, avec une palette d'instruments qui mise plutôt sur les normes d'émission ou les subventions, ont des effets comparables sur le PIB entre 2050 et 2060 (voir graphique 17).

Graphique 17 : répercussions des mesures de protection du climat sur le PIB pour les scénarios politiques 1 à 4 par rapport au scénario de référence (effets de niveau en %)



Source : d'après Ecoplan (2024) et le DETEC (2022a)

3.3.4 Limites méthodologiques

Comme évoqué précédemment, les coûts du changement climatique ne peuvent pas être pris en compte dans la présente étude, faute de données suffisantes. Ils relativiseraient pourtant l'impact sur les finances publiques des mesures de protection du climat, car les coûts du changement climatique seraient considérables pour l'économie, surtout dans le scénario de référence, et dépasseraient, selon diverses études internationales, les coûts des mesures de protection du climat.

Par ailleurs, les résultats dépendent du rythme, encore incertain, adopté pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Si l'on suivait, par exemple, un rythme plus ambitieux pour atteindre zéro émission nette en 2050, les émissions baisseraient plus rapidement et les effets sur les finances publiques seraient différents. Or il est difficile de déterminer a priori dans quel sens pencherait la balance. D'un côté, le choix d'un objectif climatique ambitieux aurait probablement un impact négatif plus important sur l'évolution macroéconomique, ce qui engendrerait notamment des

pertes fiscales plus conséquentes. De l'autre côté, il conduirait à une augmentation plus rapide de la taxe sur le CO₂. Les recettes de l'État augmenteraient ainsi au moins temporairement, car la taxe plus élevée s'appliquerait à moment où les émissions de CO₂ seraient encore importantes. Il n'est pas possible de prédire quel effet prédominerait en Suisse à quel moment. De premières études internationales montrent cependant qu'une mise en œuvre plus tardive des mesures de protection du climat engendre a priori des coûts économiques plus élevés⁵⁵. Des changements similaires pourraient survenir si la réduction des émissions de gaz à effet de serre était impactée par des événements tels que des pandémies, des guerres ou des progrès technologiques fondamentaux.

Lors de l'interprétation des résultats, il convient de noter que les principaux résultats des Perspectives énergétiques 2050+ sont eux-mêmes basés sur des modélisations. Les incertitudes inhérentes aux perspectives énergétiques se retrouvent donc aussi implicitement dans les résultats de la présente étude.

Basé sur les Perspectives énergétiques 2050+, le scénario de référence prévoit de poursuivre l'ensemble des mesures et instruments de politique climatique et énergétique en vigueur à fin 2018. Certains instruments ne correspondent donc parfois plus à la situation actuelle. Par conséquent, les différences entre les scénarios politiques et le scénario de référence pourraient en partie être surestimées, pour ce qui est de l'évolution des finances publiques.

3.4 Résultats

Au cours des prochaines décennies, l'extension des mesures de protection du climat requises pour atteindre l'objectif de zéro émission nette grèvera les finances publiques, de manière directe ou indirecte. Les chiffres qui suivent détaillent l'évolution des recettes et des dépenses sensibles aux mesures de protection du climat, des soldes budgétaires et du taux d'endettement dans les scénarios politiques par rapport au scénario de référence.

3.4.1 Évolution des recettes et des dépenses sensibles aux mesures de protection du climat

Sur la base de la répartition de l'année 2021 (voir graphique 11), les différents postes de recettes et de dépenses de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales publiques sont projetés jusqu'en 2060. Les résultats pour les différents niveaux institutionnels et les assurances sociales sont exposés ci-après.

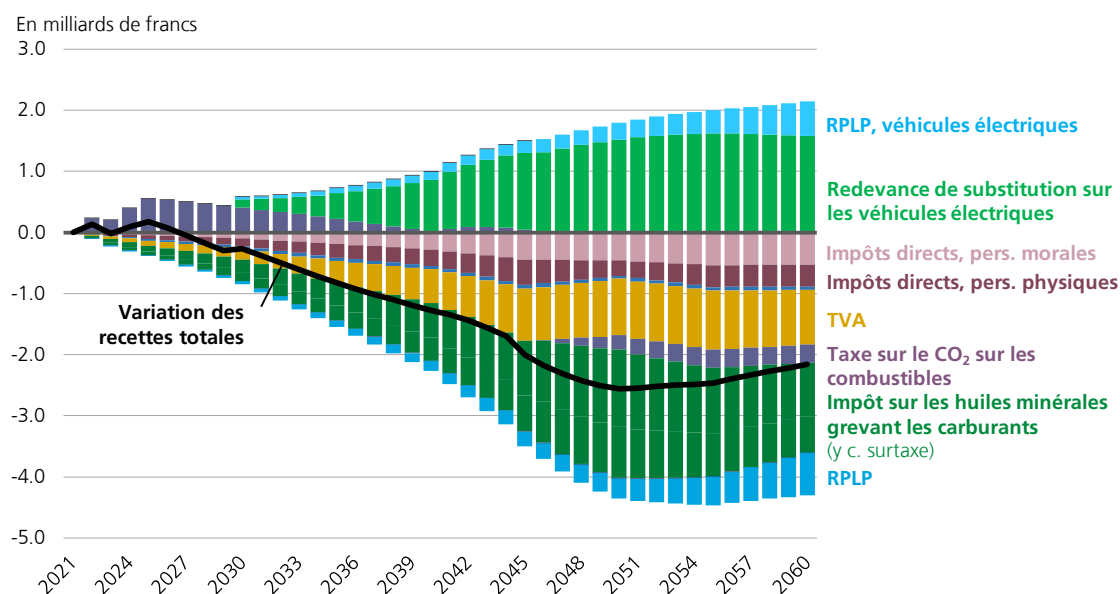
Confédération

Le graphique 18 illustre les répercussions des mesures de protection du climat sur les postes de recettes et de dépenses de la Confédération. La partie A montre l'évolution des recettes et la partie B celle des dépenses aux prix de 2021, jusqu'en 2060. Les lignes noires représentent l'évolution des recettes totales et des dépenses totales. Leur trajectoire indique qu'en raison des mesures de protection du climat, tant les recettes que les dépenses sont plus faibles que dans le scénario de référence, les recettes affichant un recul nettement plus marqué (environ - 2,2 milliards de francs en 2060 par rapport au scénario de référence) que les dépenses (environ - 0,9 milliard de francs en 2060).

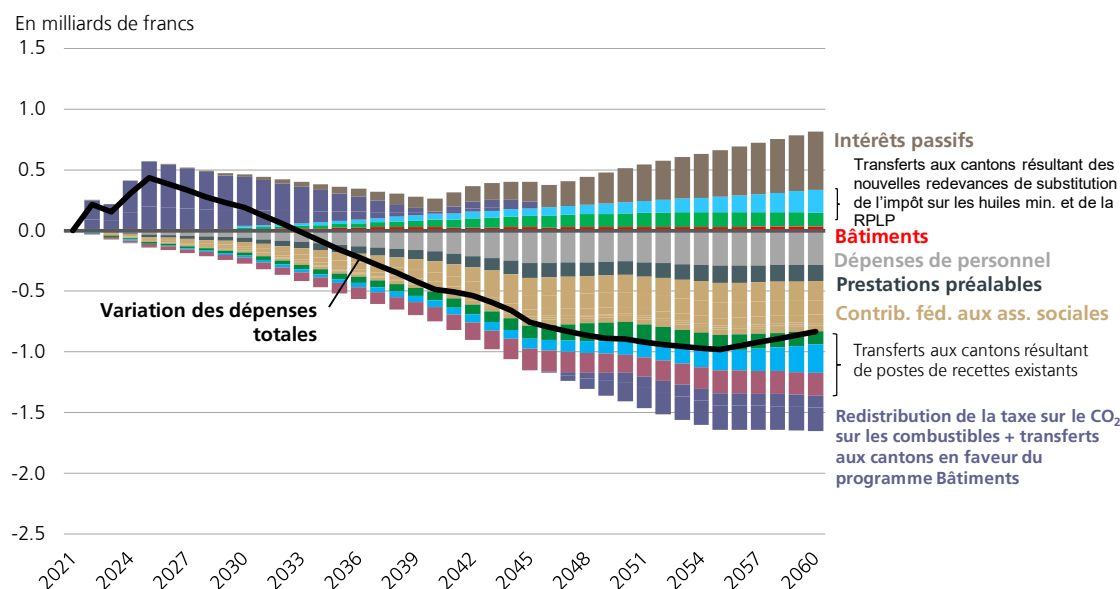
55 Voir Stern (2007), OBR (2021) et NGFS (2022)

Graphique 18 : effets des mesures de protection du climat sur les recettes et les dépenses de la Confédération dans le scénario politique 1 par rapport au scénario de référence (en milliards de francs, aux prix de 2021)

Partie A : évolution des recettes



Partie B : évolution des dépenses



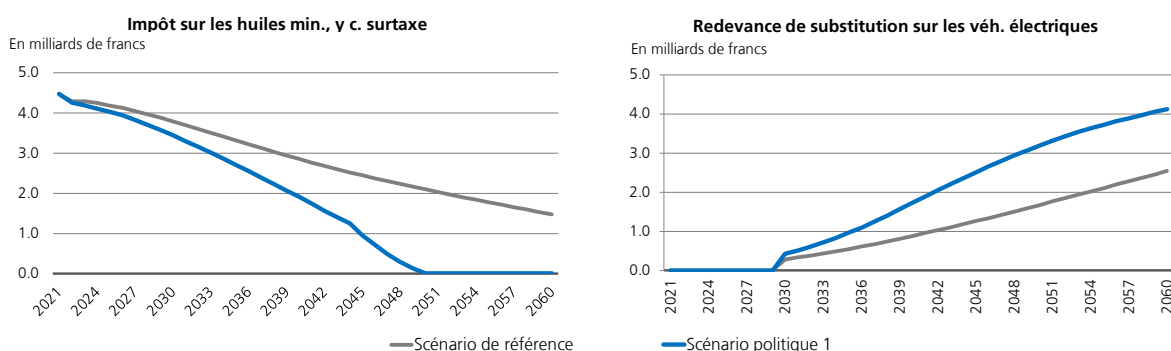
Source : Ecoplan (2024)

Remarques : les valeurs négatives signalent une diminution des recettes ou des dépenses, les valeurs positives une hausse des recettes ou des dépenses dans le scénario politique par rapport au scénario de référence. Les transferts aux cantons résultant de postes de recettes existants comprennent les parts des cantons à l'impôt sur les huiles minérales, à la RPLP et à l'impôt fédéral direct.

Au niveau des postes de recettes, la baisse du produit de l'impôt sur les huiles minérales (surtaxe comprise) est particulièrement notable (-2 milliards de francs en 2050). En raison des mesures de protection du climat, plus aucune recette ne sera enregistrée à ce titre en 2050 dans le scénario politique 1, alors que le scénario de référence table encore sur des recettes d'environ 2 milliards de

francs aux prix de 2021 (voir graphique 19). Cette perte de recettes est toutefois compensée par le produit des redevances de substitution grevant les véhicules électriques qui, dans l'hypothèse retenue, seront introduites en 2030. L'évolution est similaire pour la RPLP, qui est le deuxième poste de recettes directement concerné. Sans les nouvelles redevances de substitution destinées à compenser les pertes de recettes résultant de l'impôt sur les huiles minérales et de la RPLP, les recettes totales de la Confédération sont inférieures de quelque 4,3 milliards de francs en 2060 par rapport au scénario de référence.

Graphique 19 : évolution des recettes fédérales en chiffres absolus résultant de l'impôt sur les huiles minérales et de la redevance de substitution dans le scénario politique 1 et le scénario de référence (en milliards de francs, aux prix de 2021)



Source : d'après Ecoplan (2024)

L'évolution de la taxe sur le CO₂ sur les combustibles est légèrement différente. Dans un premier temps, les recettes augmentent par rapport au scénario de référence, ce qui s'explique par le fait que la taxe sur le CO₂ est nettement plus élevée en vue d'atteindre l'objectif de zéro émission nette. Un revirement de la tendance est prévu à partir de 2040, car les mesures de protection du climat entraînent une baisse plus rapide des émissions de CO₂ que dans le scénario de référence.

Les effets indirects impactent également de manière négative les recettes issues de la TVA et de l'impôt fédéral direct, ce qui peut être attribué aux effets défavorables des mesures de protection du climat sur le PIB, la consommation et les salaires, décrits au chapitre 3.3.3. Il en résulte des recettes fiscales plus faibles que dans le scénario de référence, par exemple - 0,9 milliard de francs pour la TVA en 2050.

Dans l'ensemble, la croissance plus faible des recettes prévue par suite des mesures de protection du climat par rapport au scénario de référence est principalement due aux effets indirects. Dans l'hypothèse retenue, les variations des postes de recettes directement concernés sont compensées par des redevances de substitution.

En ce qui concerne les dépenses de la Confédération, les mesures de protection du climat entraînent, par rapport au scénario de référence, une baisse des contributions fédérales en faveur des assurances sociales. Deux effets jouent un rôle à cet égard. D'une part, les recettes provenant de la TVA versées à l'AVS dans le scénario politique sont inférieures à celles prévues dans le scénario de référence. D'autre part, les mesures de protection du climat entraînent une légère baisse des

dépenses des assurances sociales, car les salaires et, partant, les rentes augmentent moins dans le scénario politique que dans le scénario de référence. En conséquence, la contribution fédérale à l'AVS est également plus faible.

D'autres effets du côté des dépenses résultent, d'une part, des variations dans les transferts des recettes provenant de l'impôt fédéral direct aux cantons ainsi que de l'impôt sur les huiles minérales et de la taxe sur le CO² sur les combustibles. Les recettes issues de cette dernière sont en partie redistribuées aux entreprises et aux ménages et en partie transférées aux cantons en faveur du programme Bâtiments. D'autre part, le scénario politique présente à partir de 2030 des dépenses d'intérêts passifs supérieures à celles du scénario de référence. Cet effet peut être attribué au solde budgétaire plus négatif résultant de la baisse des recettes. Bien que le scénario politique table aussi sur des taux d'intérêt légèrement plus élevés, l'impact sur les coûts de financement est minime.

Par ailleurs, les dépenses de personnel diminuent, à long terme, d'environ 0,3 milliard de francs. Leur recul s'explique par la croissance plus faible des salaires dans le scénario politique que dans le scénario de référence.

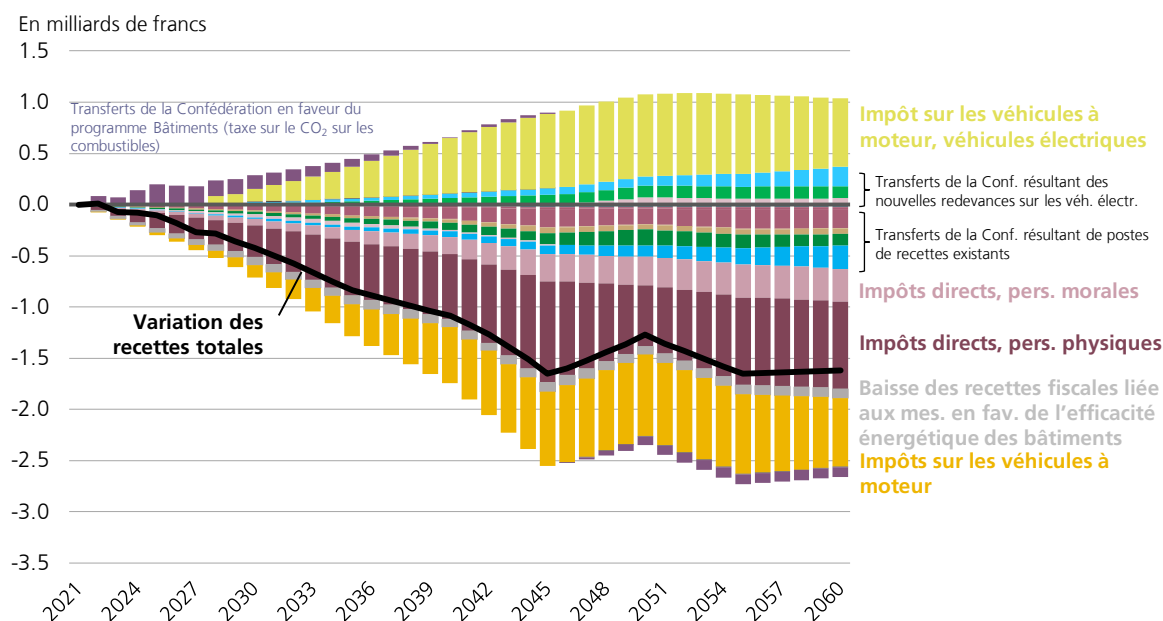
Compte tenu de l'ensemble des changements liés à la protection climatique, les dépenses supplémentaires prédominent pendant les premières années. En effet, contrairement au scénario de référence, le montant de la redistribution de la taxe sur le CO² est plus élevé en valeur absolue en raison des recettes supplémentaires tirées de cette taxe. À partir de 2030, l'effet global devient négatif, notamment en raison de la baisse des dépenses de personnel et de la diminution des contributions fédérales aux assurances sociales. En revanche, les dépenses d'intérêts passifs sont en constante augmentation.

Cantons

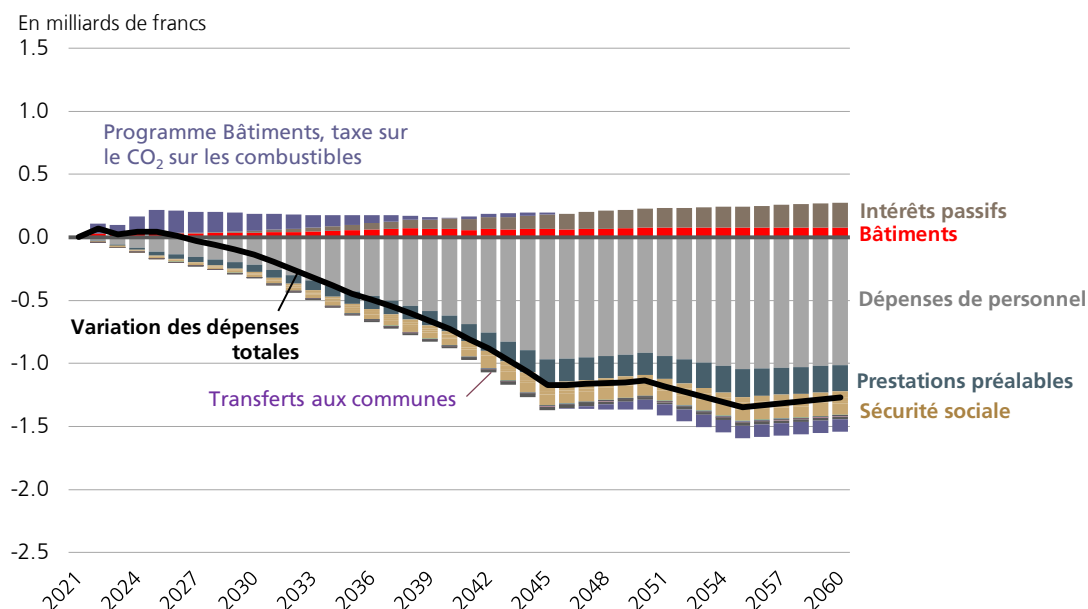
En règle générale, les cantons sont moins touchés que la Confédération par les mesures de protection du climat. Comme le montre le graphique 20, les mesures de protection du climat ont, pour les cantons également, des effets plus marqués sur le plan des recettes (1,7 milliard de francs en 2060 par rapport au scénario de référence) que sur le plan des dépenses (1,3 milliard de francs en 2060). L'effet global provoqué par les variations des recettes et des dépenses est d'environ - 0,4 milliard de francs en 2060.

Graphique 20 : effets des mesures de protection du climat sur les recettes et les dépenses des cantons dans le scénario politique 1 par rapport au scénario de référence (en milliards de francs, aux prix de 2021)

Partie A : évolution des recettes



Partie B : évolution des dépenses



Source : Ecoplan (2024)

Remarques : les valeurs négatives signalent une diminution des recettes ou des dépenses, les valeurs positives une hausse des recettes ou des dépenses dans le scénario politique par rapport au scénario de référence. Les transferts de la Confédération résultant de postes de recettes existants comprennent les parts des cantons à l'impôt sur les huiles minérales, à la RPLP et à l'impôt fédéral direct.

La partie A montre que ce sont en particulier les effets indirects qui sont déterminants pour la diminution des recettes. Comme les cantons ont globalement des recettes fiscales directes plus importantes que la Confédération, ils sont également davantage touchés par les variations des

paramètres macroéconomiques tels que les revenus du travail et du capital ainsi que la croissance du PIB. C'est pourquoi les cantons enregistrent dans le scénario politique des recettes issues des impôts directs sur les personnes physiques et morales nettement inférieures que dans le scénario de référence.

Les recettes provenant de l'impôt sur les véhicules à moteur sont un autre élément essentiel. Celles-ci sont en baisse constante par rapport au scénario de référence (effet direct). Dans l'hypothèse retenue, la nouvelle taxe sur les véhicules électriques est conçue de manière à ce que les pertes soient compensées en totalité à partir de 2028. Concernant l'impôt sur les véhicules à moteur, l'effet net sera donc nul à compter de cette date. Mais ce ne sera le cas que si une compensation adéquate est réalisée sous cette forme. En l'absence de compensation, la variation des recettes des cantons serait, comme pour la Confédération, nettement négative par rapport au scénario de référence (env. - 2,7 milliards de francs en 2060, - 1,7 milliard de francs avec les redevances de substitution)⁵⁶.

Il convient également de mentionner les prestations de transfert de la Confédération, notamment les parts des cantons aux recettes des taxes dans le domaine des transports (impôt sur les huiles minérales, surtaxe comprise, et RPLP, ainsi que redevances de substitution correspondantes) et de l'impôt fédéral direct. Les évolutions sur le plan fédéral se répercutent ainsi également sur les cantons.

La partie B montre que deux tiers environ de l'évolution des dépenses cantonales proviennent des effets indirects liés aux dépenses de personnel. Comme pour la Confédération, ces dépenses sont plus faibles dans le scénario politique, car les mesures de protection du climat ralentissent la croissance des salaires jusqu'en 2060 par rapport au scénario de référence. En outre, les dépenses pour les prestations préalables (charges de biens et services et d'exploitation, travaux d'entretien) et de sécurité sociale sont moins élevées, tandis que des dépenses supplémentaires sont effectuées dans le cadre du programme Bâtiments des cantons, ainsi que dépenses d'intérêts passifs.

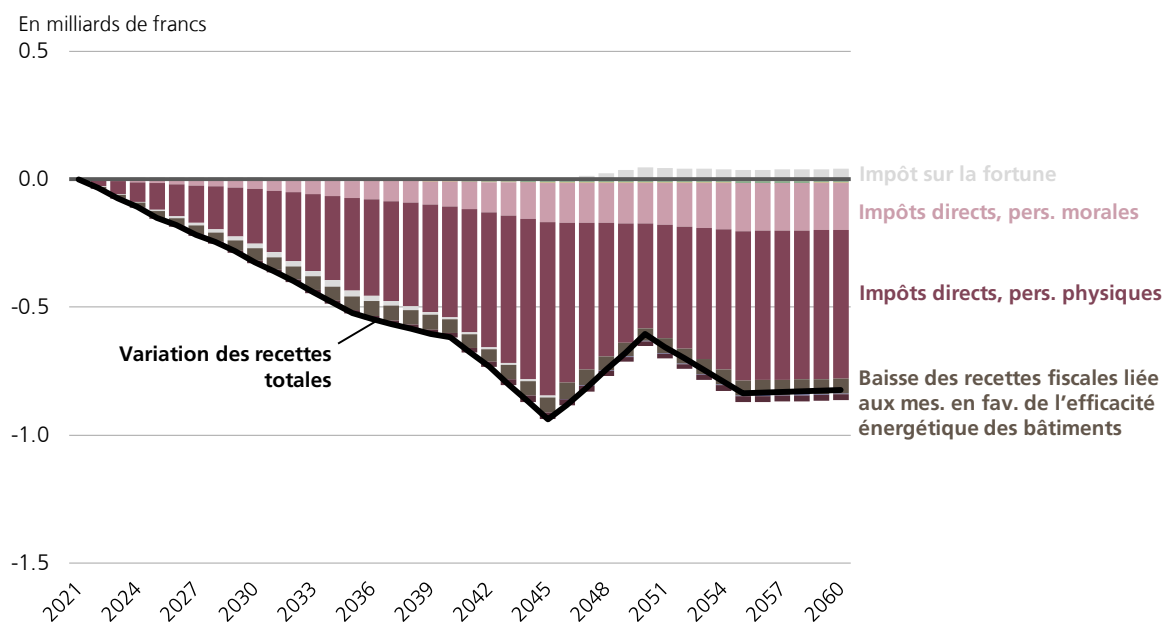
Communes

La structure des recettes et des dépenses est très semblable à celle des cantons. L'évolution des recettes et des dépenses des communes est donc similaire (voir graphique 21). En 2060, les recettes sont inférieures de 0,8 milliard de francs et les dépenses de 0,6 milliard de francs dans le scénario politique par rapport au scénario de référence.

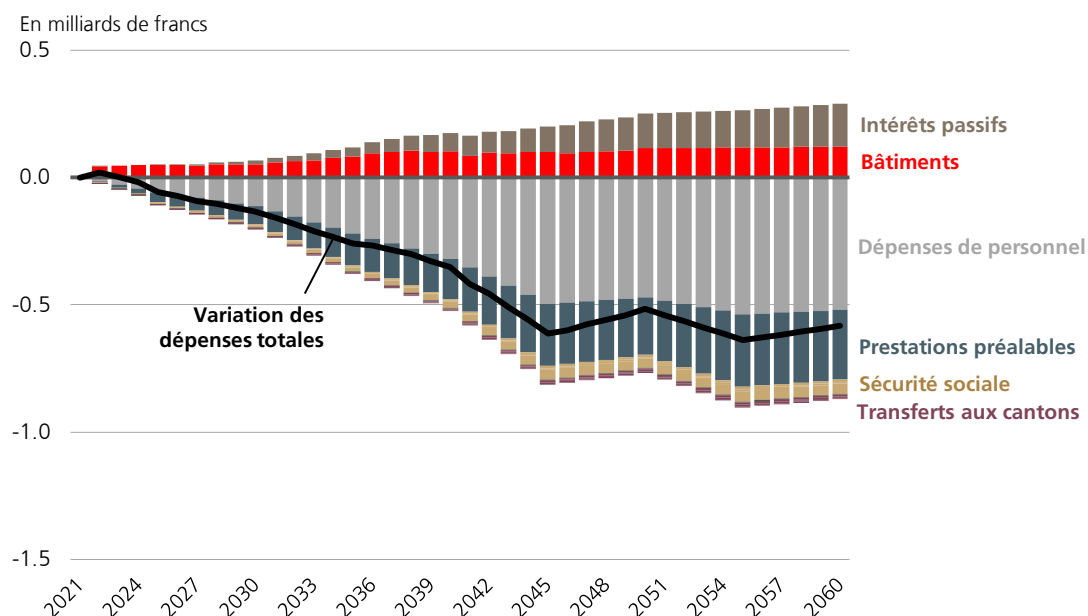
⁵⁶ Le calcul porte sur la baisse des recettes provenant de l'impôt sur les véhicules à moteur et des transferts de la Confédération aux cantons de recettes provenant de l'impôt sur les huiles minérales, surtaxe comprise.

Graphique 21 : effets des mesures de protection du climat sur les recettes et les dépenses des communes dans le scénario politique 1 par rapport au scénario de référence (en milliards de francs, aux prix de 2021)

Partie A : évolution des recettes



Partie B : évolution des dépenses



Source : Ecoplan (2024)

Remarques : les valeurs négatives signalent une diminution des recettes ou des dépenses, les valeurs positives une hausse des recettes ou des dépenses dans le scénario politique par rapport au scénario de référence. Les transferts entre les communes et les cantons comprennent les transferts pour les PC à l'AVS/AI, l'aide sociale et la réduction individuelle des primes.

La partie A montre que les mesures de protection du climat ont un impact indirect sur les recettes des communes. La croissance du PIB étant plus faible dans le scénario politique que dans le scénario de référence, les recettes issues des impôts sur les personnes physiques et morales sont moins élevées.

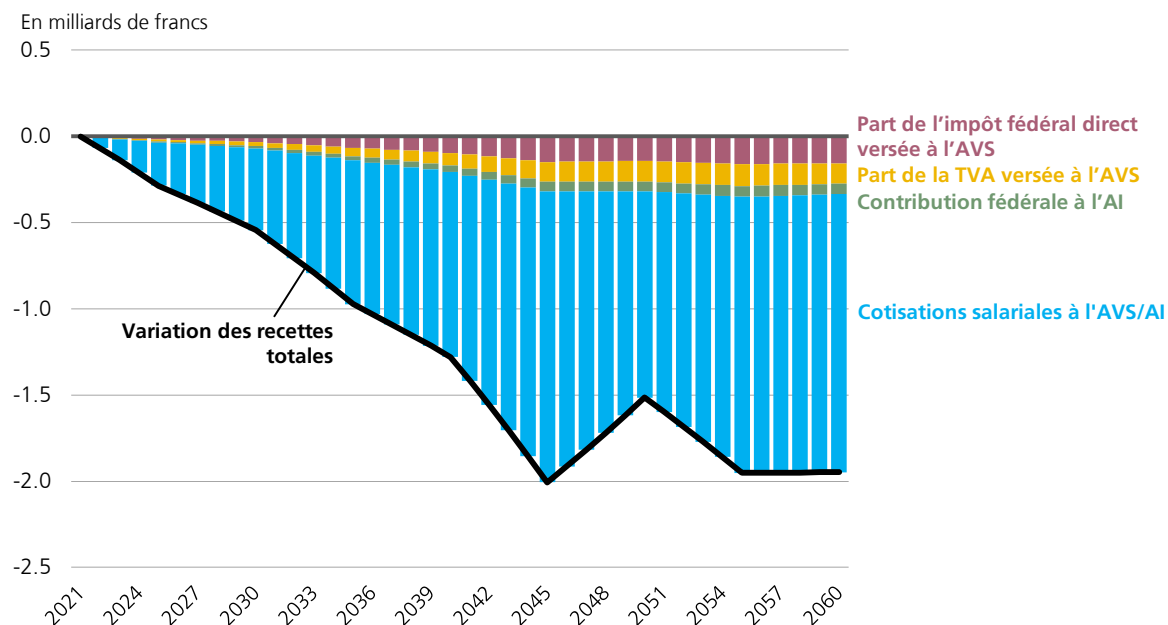
Sur le plan des dépenses, les dépenses de personnel jouent un rôle clé pour les communes également. À cela s'ajoutent les dépenses plus faibles pour l'acquisition de prestations préalables, car les mesures de protection du climat entraînent une baisse des prix, notamment parce que les coûts salariaux sont moins élevés.

Assurances sociales

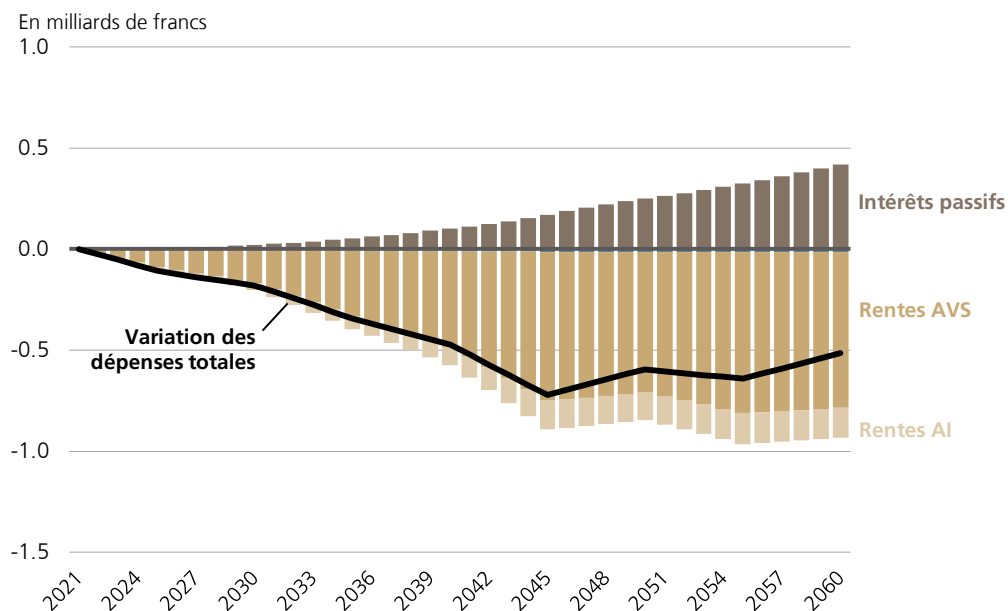
Le graphique 22 montre que, dans l'ensemble, l'impact des mesures de protection du climat est également négatif pour les assurances sociales. Comme pour la Confédération, les cantons et les communes, la baisse des recettes (1,9 milliard de francs en 2060 par rapport au scénario de référence) pèse davantage que la baisse des dépenses (0,5 milliard de francs en 2060). Cet impact s'explique ici aussi par les effets indirects des mesures de protection du climat, notamment par la croissance salariale plus faible. En conséquence, la baisse des recettes tient majoritairement au fait que les cotisations salariales sont moins élevées.

Graphique 22 : effets des mesures de protection du climat sur les recettes et les dépenses des assurances sociales dans le scénario politique 1 par rapport au scénario de référence (en milliards de francs, aux prix de 2021)

Partie A : évolution des recettes



Partie B : évolution des dépenses



Source : Ecoplan (2024)

Remarques : les valeurs négatives signalent une diminution des recettes ou des dépenses, les valeurs positives une hausse des recettes ou des dépenses dans le scénario politique par rapport au scénario de référence.

À titre de comparaison, la baisse des contributions de financement de la Confédération provenant de l'impôt fédéral direct et de la TVA a moins d'incidence, même si elle joue aussi un rôle.

Les variations de la croissance salariale liées à la protection du climat se reflètent également au niveau des dépenses. Comme l'illustre la partie B du graphique 22, les dépenses pour les rentes AVS et AI sont plus faibles que dans le scénario de référence (par ex. - 0,8 milliard en moyenne annuelle à partir de 2050). En parallèle, les dépenses d'intérêts passifs augmentent, puisque la situation financière des assurances sociales est moins bonne que dans le scénario de référence.

3.4.2 Évolution du solde budgétaire

Le solde budgétaire des administrations publiques est la différence entre les recettes et les dépenses annuelles. Un solde négatif correspond à un déficit primaire. Le tableau 11 montre les effets escomptés des mesures de protection du climat sur le solde budgétaire aux prix de 2021 à tous les niveaux institutionnels et pour les assurances sociales (scénario politique 1 par rapport au scénario de référence). Le frein à l'endettement de la Confédération et les règles budgétaires des cantons ne sont pas pris en compte.

Tableau 11 : effets des mesures de protection du climat sur le solde budgétaire dans le scénario politique 1 par rapport au scénario de référence (en milliards de francs, aux prix de 2021)

| Niveau institutionnel | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Confédération | -0,4 | -0,7 | -1,7 | -1,3 |
| en % des recettes totales de la Confédération selon le scénario de référence | 0,5% | 0,7% | 1,5% | 1,0% |
| Cantons | -0,3 | -0,4 | -0,1 | -0,4 |
| en % des recettes totales des cantons selon le scénario de référence | 0,3% | 0,3% | 0,1% | 0,2% |
| Communes | -0,2 | -0,3 | -0,1 | -0,2 |
| en % des recettes totales des communes selon le scénario de référence | 0,3% | 0,4% | 0,1% | 0,3% |
| Assurances sociales | -0,4 | -0,8 | -0,9 | -1,4 |
| en % des recettes totales des assurances sociales selon le scénario de référence | 0,5% | 0,9% | 0,9% | 1,2% |
| État | -1,3 | -2,1 | -2,8 | -3,4 |
| en % des recettes totales de l'État selon le scénario de référence | 0,5% | 0,7% | 0,8% | 0,8% |
| en % du PIB selon le scénario de référence | 0,2% | 0,2% | 0,3% | 0,3% |

Source : Ecoplan (2024)

Remarques : le solde budgétaire de l'ensemble des administrations publiques est corrigé des transferts entre les niveaux institutionnels, y compris les assurances sociales.

Pour l'ensemble des administrations publiques, le scénario politique engendre en 2030 un solde provenant des variations des recettes et des dépenses inférieur de 1,3 milliard de francs au solde du scénario de référence. Ne cessant de s'agrandir, cet écart atteint 3,4 milliards de francs en 2060. Dans le scénario politique, les répercussions sur le solde budgétaire s'élèvent en 2060 à environ 0,8 % des recettes publiques ordinaires totales ou 0,3 % du PIB. Ce chiffre tient déjà compte de la compensation, par des redevances de substitution, des pertes de recettes provenant de l'impôt sur les huiles minérales, de la RPLP et de l'impôt sur les véhicules à moteur. Sans les redevances de substitution, l'écart serait de 7,2 milliards de francs en 2060 par rapport au scénario de référence. Ce chiffre correspondrait à environ 1,7 % des recettes publiques ordinaires ou 0,6 % du PIB. La Confédération et les cantons devraient ainsi tabler sur des effets nettement plus négatifs.

La raison principale de cette évolution défavorable du solde budgétaire en cas d'absence de redevances de substitution réside dans les pertes de recettes. Les recettes de l'ensemble des administrations publiques seraient, en 2060, inférieures d'environ 8,6 milliards de francs par rapport au scénario de référence (contre 5,7 milliards de francs avec les redevances de substitution). Cela ne concerne que la Confédération et les cantons.

La quote-part de l'État, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses des administrations publiques et le PIB, est plus élevée de 0,6 point de pourcentage que dans le scénario de référence en 2060. Deux effets contraires jouent un rôle à cet égard. D'une part, les dépenses sont plus faibles en raison des mesures de protection du climat (le numérateur diminue, ce qui réduit la quote-part de l'État). D'autre part, la croissance du PIB se voit elle aussi réduite par les mesures (le dénominateur est plus petit, ce qui augmente la quote-part de l'État). Dans la perspective globale, l'effet du PIB domine, raison pour laquelle la quote-part de l'État est légèrement plus élevée. Des effets contraires similaires se produisent avec la quote-part fiscale, qui n'est autre que le rapport entre les recettes fiscales et le PIB. Dans le scénario politique, elle est plus élevée de 0,2 point de pourcentage que dans le scénario de référence pour l'ensemble des administrations publiques en 2060. La croissance du PIB est ici aussi le facteur déterminant, mais dans une moindre mesure.

Comme indiqué précédemment, les mesures de protection du climat ont un effet global négatif sur le solde budgétaire de la Confédération par rapport au scénario de référence. Le solde de la Confédération se détériore régulièrement par rapport au scénario de référence jusqu'en 2050, où l'écart atteint 1,7 milliard de francs. L'écart diminue ensuite légèrement, pour s'établir à 1,3 milliard de francs en 2060, ce qui correspond à environ 1 % des recettes de la Confédération selon le scénario de référence. Cet effet se produit à moyen terme en raison des pertes de recettes qui dépassent l'ampleur de la baisse simultanée des dépenses.

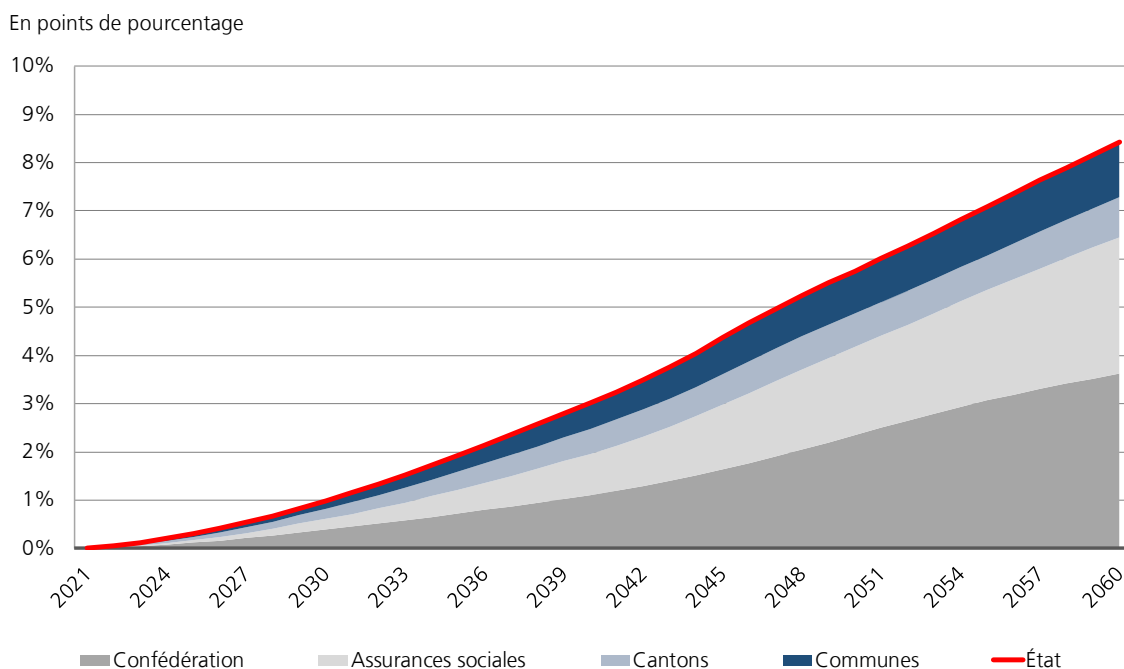
Les cantons et les communes sont nettement moins concernés par les mesures de protection du climat. En 2060, le solde budgétaire des cantons n'est inférieur que de 0,4 milliard de francs à celui prévu par le scénario de référence, ce qui correspond à 0,2 % des recettes des cantons selon le scénario de référence. Pour les communes, la différence se monte à 0,2 milliard de francs, soit 0,3 % de leurs recettes selon le scénario de référence.

Les assurances sociales sont, pour leur part, plus fortement affectées par les mesures de protection du climat. En 2060, la différence atteint 1,4 milliard de francs en raison des effets indirects, soit 1,2 % des recettes totales des assurances sociales.

3.4.3 Évolution du taux d'endettement

Les effets négatifs des mesures de protection du climat sur le solde budgétaire ont aussi un impact sur le taux d'endettement. Le graphique 23 montre l'évolution du taux d'endettement dans le scénario politique par rapport au scénario de référence à tous les niveaux institutionnels et pour les assurances sociales.

Graphique 23 : effets des mesures de protection du climat sur le taux d'endettement dans le scénario politique 1 par rapport au scénario de référence
(en % du PIB)



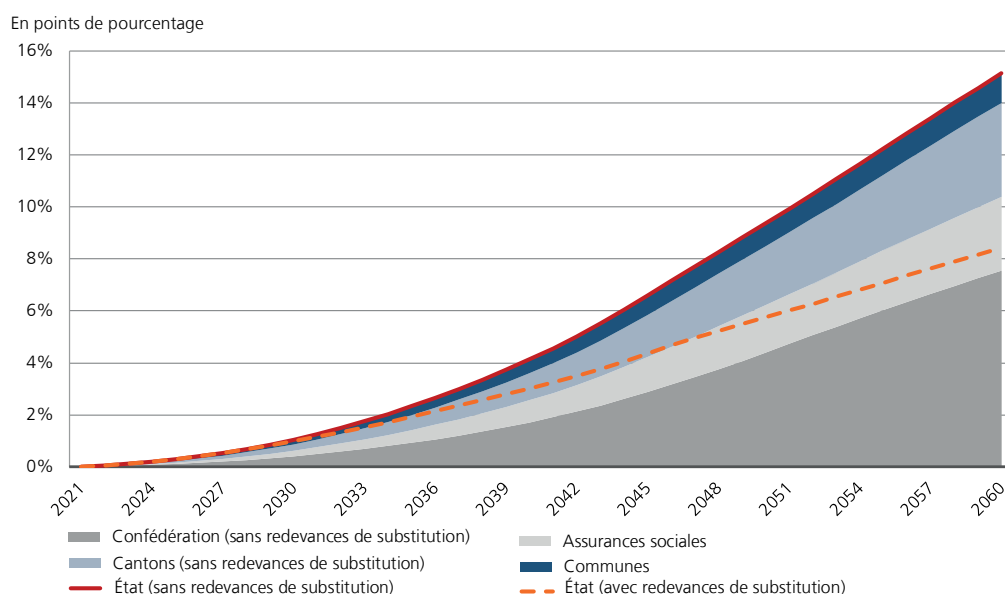
Source : d'après Ecoplan (2024)

Le graphique montre que le taux d'endettement est plus élevé pour tous les niveaux institutionnels dans le scénario politique que dans le scénario de référence. En 2060, le taux d'endettement de l'ensemble des administrations publiques est supérieur d'environ 8,4 points de pourcentage au niveau du scénario de référence. Cela tient surtout au taux d'endettement plus élevé de la Confédération (+ 3,6 points de pourcentage) et des assurances sociales (+ 2,8 points de pourcentage). Viennent ensuite les communes avec 1,1 point de pourcentage et les cantons avec 0,8 point de pourcentage.

Concernant l'évolution mentionnée du taux d'endettement, il convient de noter que la baisse des recettes de la Confédération provenant de l'impôt sur les huiles minérales et de la RPLP et des recettes cantonales provenant de l'impôt sur les véhicules à moteur est compensée par les redevances de substitution. Sans les redevances de substitution dans le secteur des transports, il faudrait tabler sur une évolution nettement plus défavorable du taux d'endettement des administrations publiques (voir graphique 24). En 2060, la différence avec le scénario de référence serait de 15,1 points de pourcentage (contre 8,4 points de pourcentage avec les redevances de substitution).

En l'absence de redevances de substitution, le taux d'endettement de la Confédération serait supérieur de 7,5 points de pourcentage à celui du scénario de référence. La différence serait de 3,6 points de pourcentage pour le taux d'endettement des cantons, soit un écart par rapport au scénario de référence plus de quatre fois plus important qu'avec la mise en œuvre de redevances de substitution. En ce sens, les redevances de substitution jouent un rôle essentiel pour garantir le financement des domaines politiques concernés à moyen et long terme en dépit des mesures de protection du climat. L'évolution du taux d'endettement des communes et des assurances sociales n'est pas influencée par l'introduction de redevances de substitution.

Graphique 24 : effets des mesures de protection du climat sur le taux d'endettement dans le scénario politique 1, sans redevances de substitution, par rapport au scénario de référence (en % du PIB)



Source : d'après Ecoplan (2024)

3.4.4 Comparaison avec d'autres scénarios politiques

Cette section décrit les effets des mesures de protection du climat dans les autres scénarios politiques (2 à 4) par rapport au scénario de référence et les compare aux effets du scénario politique 1. Le tableau 12 illustre les effets sur le taux d'endettement des scénarios politiques mettant plus ou moins l'accent sur les taxes d'incitation, sur les normes d'émission et sur les subventions.

Tableau 12 : effets des mesures de protection du climat sur le taux d'endettement dans les scénarios politiques 1 à 4 par rapport au scénario de référence (en % du PIB)

| Niveau institutionnel | Scénario politique 1 | | | | Scénario politique 2 (taxe sur le CO ₂) | | | |
|-----------------------|--|------|------|------|---|------|------|-------|
| | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
| Confédération | 0,4% | 1,1% | 2,3% | 3,6% | 0,4% | 1,1% | 2,4% | 3,7% |
| Cantons | 0,2% | 0,5% | 0,7% | 0,8% | 0,2% | 0,6% | 0,8% | 1,2% |
| Communes | 0,2% | 0,5% | 0,9% | 1,1% | 0,2% | 0,5% | 1,0% | 1,3% |
| Assurances sociales | 0,2% | 0,9% | 1,8% | 2,8% | 0,2% | 0,8% | 1,9% | 3,2% |
| État | 1,0% | 3,0% | 5,8% | 8,4% | 1,0% | 2,9% | 6,1% | 9,4% |
| Niveau institutionnel | Scénario politique 3 (normes d'émission) | | | | Scénario politique 4 (subventions) | | | |
| | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 | 2030 | 2040 | 2050 | 2060 |
| Confédération | 0,4% | 1,2% | 2,5% | 3,8% | 0,7% | 1,6% | 3,5% | 5,8% |
| Cantons | 0,2% | 0,5% | 0,7% | 0,9% | 0,2% | 0,5% | 0,7% | 0,9% |
| Communes | 0,2% | 0,6% | 0,9% | 1,2% | 0,2% | 0,6% | 0,9% | 1,2% |
| Assurances sociales | 0,2% | 1,0% | 2,2% | 3,3% | 0,3% | 1,1% | 2,2% | 3,2% |
| État | 1,0% | 3,3% | 6,4% | 9,2% | 1,3% | 3,8% | 7,4% | 11,0% |

Source : d'après EcoPlan (2024)

Scénario politique 2 : taxe sur le CO₂ prélevée sur les carburants fossiles

Le scénario politique 2 se distingue du scénario politique 1 principalement par son approche des carburants fossiles comme l'essence et le diesel. Dans le scénario politique 2, l'objectif de zéro émission nette dans les transports est atteint grâce à une nouvelle taxe sur le CO₂ grevant les carburants et non grâce à des normes d'émission.

Les résultats montrent que l'accent mis sur les taxes sur le CO₂ conduit à une évolution du taux d'endettement similaire à celle du scénario politique 1. Dans le scénario politique 2, le taux d'endettement des administrations publiques serait plus élevé de 9,4 points de pourcentage en 2060 que dans le scénario de référence (8,4 points de pourcentage dans le scénario politique 1). Cela s'explique par le fait qu'au cours des premières années, la nouvelle taxe sur le CO₂ grevant les carburants génère pour la Confédération des recettes supplémentaires à concurrence de 900 millions de francs par an. À compter de 2040, les recettes provenant de cette taxe diminuent en raison de la décarbonisation progressive du secteur des transports pour disparaître complètement d'ici à 2050.

En définitive, ces recettes supplémentaires n'ont toutefois pas d'impact direct sur le solde budgétaire de la Confédération, car elles devraient, conformément à l'hypothèse retenue, être redistribuées ou affectées à des programmes d'encouragement cantonaux, comme c'est le cas pour la taxe sur le CO₂ grevant les combustibles. En revanche, les effets indirects provoqués par la taxe exercent une influence. Selon les Perspectives énergétiques 2050+, la taxe supplémentaire sur les carburants conduit à une consommation pour les loisirs plus importante et donc à une augmentation de la prospérité. Elle a toutefois un impact négatif sur le PIB, les salaires et la consommation. En conséquence, les effets indirects sur les recettes fiscales sont plus importants que dans le

scénario politique 1, en particulier s'agissant des pertes de recettes provenant des impôts directs et de la TVA.

La régulation des émissions dans le secteur des transports au moyen de normes d'émission semble, compte tenu des hypothèses, plus avantageuse pour les finances publiques que la taxe sur le CO₂ redistribuée. La perspective des finances publiques se distingue ainsi de celle de la prospérité générale, sur laquelle se concentre l'analyse des effets économiques de la politique climatique effectuée dans le cadre des Perspectives énergétiques 2050+. Les effets sur la prospérité générale du scénario politique 2 résultant de l'impact sur la consommation et les loisirs s'avèrent moins négatifs que dans le scénario politique 1.

Scénario politique 3 : normes d'émission sur les combustibles fossiles

Le scénario politique 3 se distingue du scénario politique 1 dans son approche des combustibles fossiles. La taxe sur le CO₂ sur les combustibles fossiles est moins élevée, mais des normes d'émission supplémentaires sont prévues pour atteindre l'objectif de décarbonisation d'ici à 2050.

Les résultats montrent qu'en 2060, le taux d'endettement dans le scénario politique 3 est supérieur de 9,2 points de pourcentage à celui du scénario de référence (8,4 points de pourcentage dans le scénario politique 1).

Lors de la comparaison des variations sous-jacentes, il convient de se pencher sur le rôle de la taxe sur le CO₂ grevant les combustibles fossiles. Les recettes provenant de cette taxe sont moins élevées que dans le scénario politique 1. Comme dans le mécanisme décrit ci-dessus, cela n'a aucune influence sur le solde budgétaire de la Confédération, car ces recettes vont de pair avec des dépenses consacrées à des redistributions ou aux programmes Bâtiments des cantons. En conséquence, les variations sont dues ici aussi à des effets indirects, notamment à la baisse des recettes provenant des impôts directs et de la TVA, celle-ci étant légèrement plus prononcée que dans le scénario politique 1 et légèrement moins importante que dans le scénario politique 2.

Scénario politique 4 : subventions

Le scénario politique 4 est caractérisé par des variations supplémentaires du côté des dépenses. D'une part, il part du principe que 3,2 milliards de francs au total sont consacrés entre 2025 et 2034 aux nouvelles subventions prévues par la loi sur le climat et l'innovation (LCI). D'autre part, il prévoit que la Confédération subventionne à partir de 2040 l'acquisition de capacités en matière de NET à l'étranger, alors que dans les autres scénarios politiques, ces coûts sont supportés par les secteurs privés concernés.

Comme escompté, ces éléments impactent avant tout les dépenses de la Confédération. En 2050, la Confédération enregistre un solde budgétaire inférieur de 3,1 milliards de francs à celui du scénario de référence, nettement en dessous du solde budgétaire prévu dans le scénario politique 1 (- 1,7 milliard de francs). Le solde budgétaire s'améliore certes légèrement les années suivantes, mais avoisine encore - 2,4 milliards de francs en 2060.

Parallèlement aux dépenses consacrées aux subventions, les dépenses supplémentaires requises pour financer la hausse de la dette publique jouent aussi un rôle. Elles sont plus élevées que dans le scénario de référence. En 2060, la Confédération devra ainsi supporter des dépenses

supplémentaires pour les intérêts passifs presque deux fois plus élevées (0,8 milliard de francs) que dans le scénario politique 1.

Pour les autres niveaux institutionnels, les variations engendrées par le scénario politique 4 sont faibles. Les effets indirects sur les recettes fiscales sont comparables à ceux du scénario politique 3.

Compte tenu des dépenses supplémentaires au niveau de la Confédération, un solde budgétaire inférieur de 4,4 milliards de francs à celui du scénario de référence est prévu en 2060 pour l'ensemble des administrations publiques. Il s'agit ici de la valeur la plus élevée des quatre scénarios politiques. Le taux d'endettement augmente ainsi de 11 points de pourcentage par rapport au scénario de référence (contre 8,4 points de pourcentage dans le scénario politique 1).

3.5 Mise en perspective des résultats en comparaison internationale

Bien que les mesures de protection du climat conduisent à de fortes modifications structurelles de l'économie, les études réalisées jusqu'ici montrent que les effets sur la prospérité, la croissance économique et les finances publiques de la Suisse sont plutôt modérés sur le long terme. Ils sont en outre plus que probablement bien inférieurs aux effets négatifs qui accompagneraient un changement climatique non maîtrisé. Le présent chapitre compare les résultats de la présente étude à ceux d'autres pays.

Le ministère autrichien des finances a, comme cette étude, analysé les effets sur les finances publiques des mesures de protection du climat visant à atteindre l'objectif de zéro émission nette d'ici à 2050⁵⁷. Selon ses estimations, les mesures de protection du climat augmentent le taux d'endettement de l'Autriche d'à peine 3,7 points de pourcentage entre 2019 et 2050. Leur mise en œuvre pour atteindre l'objectif de zéro émission nette conduit cependant à des changements structurels considérables de l'activité économique. Les prix de l'énergie et les prix à la consommation devraient augmenter jusqu'en 2040, ce qui stimulera la croissance des salaires. Il en résulte un déplacement de la structure de production du facteur travail vers le facteur capital et des chiffres de l'emploi légèrement plus faibles. À partir de 2040, une légère amélioration des chiffres de l'emploi et de la consommation privée devrait s'opérer par rapport au scénario de référence, compte tenu de la baisse des prix de l'électricité. Les faibles pertes initiales au niveau de l'emploi et de la consommation seront presque entièrement compensées d'ici à 2050.

Selon le rapport de l'Office for Budget Responsibility de 2021, les mesures prises pour atteindre l'objectif de zéro émission nette augmenteraient le taux d'endettement de la Grande-Bretagne de 21 points de pourcentage entre 2020 et 2050, de sorte qu'il atteindrait 120 % du PIB⁵⁸. Ce résultat est en grande partie dû au recul des recettes provenant de l'impôt sur les carburants, qui n'est pas compensé par des redevances de substitution. Le rapport souligne toutefois que les mesures de protection du climat ont tout intérêt à être renforcées rapidement et que les coûts liés au changement climatique seraient beaucoup plus élevés en l'absence de mesures. Dans un scénario sans protection du climat, le taux d'endettement atteindrait environ 290 % du PIB, en raison des mesures coûteuses d'adaptation à un climat plus chaud et des dommages causés par des événements météorologiques extrêmes plus fréquents.

57 Voir Bundesministerium Finanzen (2022)

58 Voir OBR (2021)

Dans le Fiscal Monitor 2023, le FMI estime qu'en 2050, le taux d'endettement des économies avancées et des pays en développement pourrait augmenter de 10 à 15 points de pourcentage si des mesures de protection du climat sont adoptées pour atteindre l'objectif de zéro émission nette (par rapport à un scénario qui prévoit que l'objectif de zéro émission nette ne sera pas atteint et qui ne prend pas en compte les coûts engendrés par le changement climatique). L'augmentation peut même aller jusqu'à 50 points de pourcentage si les pays adoptent des mesures de protection du climat qui reposent principalement sur des subventions⁵⁹.

La Coalition of Finance Ministers for Climate Action a publié une étude qui aborde les premières approches analytiques concernant les méthodes et les résultats pour quantifier les effets de la protection climatique sur l'économie et en partie aussi sur les finances publiques⁶⁰. Le rapport montre que le chemin vers l'objectif de zéro émission nette entraîne des changements structurels dans la production et la consommation d'énergie, l'agriculture, l'industrie, les transports et les bâtiments. Ces effets auront un impact direct et indirect sur les finances publiques. Les émissions négatives devraient aussi jouer un rôle essentiel, que ce soit par le biais de solutions naturelles ou techniques. Le rapport constate également qu'aucune méthodologie établie n'existe à ce jour pour analyser les effets à long terme de la protection du climat sur les finances publiques⁶¹. Cette affirmation souligne le caractère pilote que revêt la présente étude.

3.6 Conclusion

Dans le présent chapitre, les répercussions sur les comptes des administrations publiques suisses des mesures de protection du climat visant à atteindre l'objectif de zéro émission nette sont analysées pour la première fois sur la base d'une étude pilote. Comme l'évolution future de la politique climatique est incertaine et qu'aucune méthodologie établie sur le plan international n'existe à ce jour pour analyser les effets des mesures de protection du climat sur les finances publiques, les résultats doivent être interprétés avec prudence.

Les résultats des modélisations montrent que la mise en œuvre de ces mesures augmentera la pression sur les finances publiques, en premier lieu par leur impact sur les recettes. En comparaison avec un scénario ne tenant pas compte de nouvelles mesures de protection du climat et ne permettant par conséquent pas d'atteindre l'objectif de zéro émission nette, les administrations publiques devront s'attendre à une baisse des recettes issues de la TVA et des impôts directs si elles appliquent les nouvelles mesures de protection du climat, qui entraîneront une atténuation de la croissance du PIB, de la consommation et des salaires. En revanche, les recettes de l'impôt sur les huiles minérales et de la RPLP qui tombent en raison de l'électrification du secteur des transports peuvent être compensées par l'introduction de redevances de substitution.

59 Voir FMI (2023)

60 Voir Tamminen et al. (2022)

61 Le rapport précise que le modèle danois « GreenREFORM » est l'un des modèles les plus avancés en termes d'analyse des effets écologiques, économiques et budgétaires de la politique climatique des prochaines décennies. Le modèle est développé par l'institut danois de recherche compétent pour les analyses macroéconomiques et la modélisation (DREAM) et par le ministère danois des finances. Jusqu'à présent, l'analyse s'est concentrée sur les effets économiques.

Les mesures de protection du climat sont, dans l'ensemble, associées à une pression accrue sur les soldes budgétaires publics. En ce qui concerne les répercussions sur les finances, ce sont la Confédération et les assurances sociales qui sont particulièrement touchées. Enfin, il apparaît que l'octroi de subventions supplémentaires lié à la politique climatique accroîtra la pression sur les finances publiques.

4 Remarques finales

Le vieillissement et le changement climatique représentent deux défis majeurs sur le long terme pour les comptes des administrations publiques. Le présent rapport 2024 relatif aux perspectives à long terme des finances publiques en Suisse met en évidence la pression qui sera exercée par ces deux domaines essentiels sur les finances publiques en Suisse au cours des prochaines décennies.

L'analyse des effets du vieillissement sur les finances publiques montre que si la démographie et l'économie évoluent comme prévu, la nécessité d'agir sur les plans budgétaire et économique est à peu près la même pour la Confédération (dépenses consacrées aux assurances sociales incluses) et pour les cantons. En raison du vieillissement, de nouvelles réformes de l'AVS seront nécessaires à la fin de la décennie actuelle. Après l'acceptation de l'initiative pour une 13^e rente AVS, qui nécessite de trouver rapidement un financement, il est encore plus urgent d'agir sur les plans budgétaire et économique. Dans les cantons, la durabilité des finances sera principalement menacée par la pression qu'exercent les dépenses de santé. Il est donc indispensable d'entreprendre des réformes visant à améliorer l'efficacité du système de santé et à mieux gérer les dépenses de santé. La croissance économique plus élevée devrait toutefois faciliter la gestion des charges supplémentaires grevant les comptes des administrations publiques en raison du vieillissement de la population.

Une étude pilote analyse en outre pour la première fois les répercussions sur les comptes des administrations publiques suisses des mesures de protection du climat visant à atteindre l'objectif de zéro émission nette. Vu les hypothèses retenues, les résultats des modélisations montrent que les mesures requises pour atteindre l'objectif de zéro émission nette augmenteront la pression sur les finances publiques. Cet effet tient principalement à la baisse des recettes engendrée par le ralentissement de la croissance économique. Ce sont la Confédération et les assurances sociales qui seront particulièrement touchées par les répercussions sur les finances. L'introduction de redevances de substitution sur les véhicules électriques se révèle cruciale à cet égard pour compenser la perte des recettes de l'impôt sur les huiles minérales et de la RPLP. L'octroi de subventions supplémentaires dans la politique climatique augmentera également les dépenses et donc la pression sur les finances publiques, en particulier au niveau de la Confédération.

Ces résultats montrent que les finances publiques subiront dans les prochaines décennies une pression accrue compte tenu du vieillissement et de l'extension des mesures de protection du climat pour atteindre l'objectif de zéro émission nette. Des réformes s'imposent donc.

Dans une perspective plus large, des finances publiques saines sont une condition essentielle pour que l'État reste capable d'agir en temps de crise. D'où la nécessité de s'efforcer de maintenir des comptes équilibrés à long terme afin de renforcer la résilience de l'économie suisse.

Bibliographie

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

BAK Economics AG et dena Deutsche Energieagentur (2023). Carbon Capture & Storage (CCS): Kostenschätzung für ein CCS-System für die Schweiz bis 2050, juillet 2023, Bâle. Sur mandat de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

Banque centrale européenne, BCE (2021). ECB Economy-Wide Climate Stress Test, Occasional Paper Series no 281, Banque centrale européenne, septembre 2021.

Banque de France (2020). Climate-Related Scenarios for Financial Stability Assessment: An Application to France. Document de travail no 774.

Banque mondiale (2023). Croissance du PIB (% annuel). Les données ouvertes de la Banque mondiale, prélevées en décembre 2023.

Baur, M., P. A. Bruchez (2021). Comment évaluer l'impact du changement climatique sur le budget de l'État ? La Vie économique, 31 mars 2021.

Baur, M., P. A. Bruchez, P. A. et S. Nicol (2021). Climate change and long-term fiscal sustainability, Scoping Paper for the OECD Paris Collaborative on Green Budgeting.

Begert M., R. Stöckli et M. Croci-Maspoli (2019). Klimaentwicklung in der Schweiz – Vorindustrielle Referenzperiode und Veränderung seit 1864 auf Basis der Temperaturmessung, rapport technique MétéoSuisse (274).

Blanchard, O. (2019). Public Debt and Low Interest Rates, American Economic Review, 109(4), pp. 1197 à 1229.

Brändle, T. et Colombier, C. (2022). Projections concernant l'évolution des dépenses de santé jusqu'en 2050, document de travail no 25 de l'Administration fédérale des finances, Berne.

Bundesministerium Finanzen (2022). Langfristige Haushaltsprognose 2022, ministère autrichien des finances, décembre 2022, Vienne.

Colombier, C. (2012). Projections concernant l'évolution des dépenses de santé jusqu'en 2060, document de travail no 19 de l'Administration fédérale des finances, Berne.

Colombier, C. (2014). Überlegungen zur Entwicklung der Arbeitsproduktivität in der Schweiz, notes de l'Administration fédérale des finances, Berne.

Commission européenne (2023). 2024 Ageing Report – Underlying Assumptions & Projection Methodologies, European Commission Institutional Paper, no 257, Direction générale des affaires économiques et financières, Commission européenne, Bruxelles.

Commission européenne (2024). 2024 Ageing Report, Direction générale des affaires économiques et financières, Commission européenne, Bruxelles. Paraîtra au printemps 2024.

Confédération suisse (2024). Plan financier 2025-2027 de la législature, annexe au message sur le programme de la législature 2023-2027.

Congressional Budget Office (2023). The 2023 Long-Term Budget Outlook, Congressional Budget Office, juin 2023, Washington DC.

Conseil fédéral (2021). Stratégie climatique 2050, janvier 2021, Berne.

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, DETEC (2022a). Perspectives énergétiques 2050+, Berne. Sur mandat de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Réalisé par Ecoplan, Prognos, Infrac, TEP.

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, DETEC (2022b). Energieperspektiven 2050+, Volkswirtschaftliche Auswirkungen: Analyse mit einem Mehrländer-Gleichgewichtsmodell – Annahmen, Szenarien, Ergebnisse, Berne. Sur mandat de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Réalisé par Ecoplan.

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication, DETEC (2022c). Concept de remplacement des taxes sur les huiles minérales (redevance de substitution), rapport à l'intention du Conseil fédéral. Juin 2022, Berne.

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

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

Département fédéral des finances, DFF (2021). Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2021 : crise du coronavirus, évolution démographique et changement climatique, Berne.

Deutsche Bundesbank (2022). Klimawandel und Klimapolitik: Analysebedarf und Optionen aus Notenbanksicht. Rapport mensuel, Banque nationale allemande, janvier 2022.

Fuqe H., J. Yao, S. M. Choi et H. Mighri (2023). Disasters in Emerging Market and Developing Economies, Fonds monétaire international. Working Paper no 261/23.

Ecoplan (2024). Langfristige Auswirkungen des Netto-Null-Ziels in der Klimapolitik auf die öffentlichen Finanzen Grundlagen für die «Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz», avril 2024.

Fonds monétaire international, FMI (2023). Fiscal Monitor: Climate Crossroads: Fiscal Policies in a Warming World, Fonds monétaire international, Washington DC, octobre 2023.

Gagliardi N., P. Arévalo et S. Pamies (2022). The Fiscal Impact of Extreme Weather and Climate Events: Evidence for EU Countries, European Economy, Discussion Paper 168, Commission européenne.

Guillemette, Y. et D. Turner (2021). The Long Game: Fiscal Outlooks to 2060 Underline Need for Structural Reform, OECD Economic Policy Papers, no 29, OECD Publishing, Paris.

Guo J., D. Kubli et P. Saner (2021). The Economics of Climate Change: No Action Not an Option, Swiss Re Institute, avril 2021.

Hauzenberger, N., F. Huber, D. Kaufmann, R. Stuart, C. Tille. (2021). Évolution des taux d'intérêt suisses : une perspective de 1852 à 2020, La Vie économique, 94(8-9), pp. 7 à 9.

Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC (2022). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the IPCC, avril 2022, Genève.

Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC (2023). Summary for Policymakers. In: Climate Change 2023: Synthesis Report, Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the IPCC, mars 2023, Genève.

- Kahn, M. E., K. Mohaddes, E. N. C. Ng, M. H. Peseran, M. Raissi et J.-C. Yang (2019). Long-Term Macroeconomic Effects of Climate Change: A Cross-Country Analysis, Fonds monétaire international, Working Paper no 2019/215.
- Kiehl M. et D. Winter (2022). The Global Economic Costs of Climate Change Inaction, Oxford Economics, décembre 2022.
- National Centre for Climate Services, NCCS (2023). Évolution du climat observée en Suisse, NCCS, août 2023.
- Network for Greening the Financial System, NGFS (2022). NGFS Scenarios for central banks and supervisors, NGFS, septembre 2022.
- Network for Greening the Financial System, NGFS (2023). NGFS Scenarios for central banks and supervisors, NGFS, juillet 2023.
- Notre Dame Global Adaptation Initiative (2023). Country Index, prélevé en juin 2023.
- Office fédéral de la statistique, OFS (2020). Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.
- Office fédéral des assurances sociales, OFAS (2023). Migration und Sozialversicherungen – Eine Betrachtung der ersten Säule und der Familienzulagen, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche 6/23, Office fédéral des assurances sociales, Berne.
- Office fédéral des assurances sociales, OFAS (2024). Conséquences financières de l'initiative « Mieux vivre à la retraite (initiative pour une 13e rente AVS) », fiche d'information dans le cadre de la votation populaire du 3 mars 2024, Office fédéral des assurances sociales, Berne.
- Office for Budget Responsibility, OBR (2021). Fiscal risks report, Office for Budget Responsibility, juillet 2021, Londres.
- Office for Budget Responsibility, OBR (2023). Fiscal risks and sustainability, Office for Budget Responsibility, juillet 2023, Londres.
- Organisation de coopération et de développement économiques, OCDE (2023a). OECD Economic Surveys: European Union and Euro Area 2023, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7e8cc3-en>.
- Organisation de coopération et de développement économiques, OCDE (2023b). The Climate Action Monitor 2023: Providing Information to Monitor Progress Towards Net-Zero, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/60e338a2-en>.
- Organisation de coopération et de développement économiques, OCDE (2023c). Long-term Scenarios: Incorporating the Energy Transition, OECD Economic Policy Papers, no 33, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/153ab87c-en>.
- Organisation de coopération et de développement économiques, OCDE (2024). Economic Survey of Switzerland, OCDE, Paris.
- Organisation mondiale de la santé, OMS (2021). 2021 WHO Health and Climate Change Survey Report, novembre 2021, Genève.
- Secrétariat d'État à l'économie, SECO (2023). Valeurs trimestrielles du PIB, prélevées en décembre 2023.
- Stern, N. H. (2007). The Economics of Climate Change: The Stern Review. Cambridge University press.

Tamminen, S., T. Leinonen, O. Haanperä, S. Puroila et T. Puroila (2022). How to Scope the Fiscal Impacts of Long-Term Climate Strategies? A Review of Current Methods and Processes, Coalition of Finance Ministers for Climate Action, mai 2022, Washington DC.

Vöhringer, F., M. Vielle, P. Thalmann, A. Frehner, W. Knoke, D. Stocker et B. Thurm (2019). Costs and Benefits of Climate Change in Switzerland, *Climate Change Economics*, 10(02), pp. 1 à 34.