



Berne, le 16 juin 2023

Évolution démographique et relations intergénérationnelles

Rapport du Conseil fédéral
dans le cadre du programme de législature
2019-2023

Table des matières

1	Contexte	3
2	Rapport de la Confédération sur la démographie.....	5
3	Démographie, relations intergénérationnelles et finances publiques	7
3.1	Perspectives à long terme des finances publiques	7
3.2	Bilan intergénérationnel.....	10
3.3	Évolution des dépenses de santé	11
3.4	Évolution démographique et cantons	13
4	Conclusion	15
	Bibliographie	15

1 Contexte

Mandat du Parlement

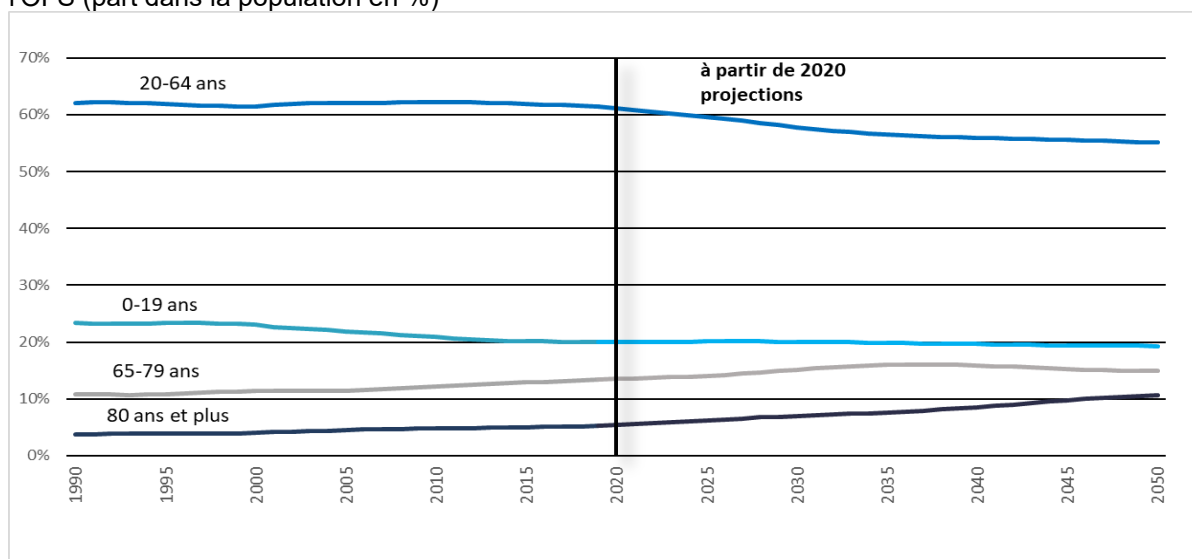
Dans le cadre des délibérations parlementaires sur le programme de législature 2019-2023, l'Assemblée fédérale a ajouté 25 nouvelles mesures à l'arrêté fédéral définitif. L'art. 10, ch. 45, de l'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2019–2023¹, adopté par le Parlement, charge le DFF d'établir un rapport sur les conséquences à long terme de l'évolution démographique sur les relations intergénérationnelles ainsi que sur les différents domaines politiques, avec une présentation des champs d'action correspondants. Le présent rapport répond à ce mandat.

Évolution démographique

L'Office fédéral de la statistique (OFS) publie tous les cinq ans des scénarios à long terme de l'évolution de la population au niveau de la Suisse et dans les divers cantons². D'après le dernier rapport en date, le changement démographique en Suisse pour l'horizon 2020-2050 selon le scénario A-00-2020, soit le scénario moyen ou scénario de référence, se manifestera par une augmentation de plus de quatre ans de l'espérance de vie, un taux de natalité connaissant un faible accroissement de 1,5 à 1,6 et un solde migratoire qui augmente d'abord légèrement et diminue ensuite passablement. Cette évolution entraînera un vieillissement croissant de la population en Suisse. Simultanément, la population résidente permanente de la Suisse passera de 8,7 millions de personnes en 2020 à 10,4 millions en 2050, ce qui correspond à un accroissement total proche de 20 %. La population croîtra de près de 9 % dans la période de 2020 à 2030, en raison d'une augmentation du solde migratoire.

Le vieillissement escompté influencera fortement la structure de la population de 2020 à 2050. Selon le scénario de référence de l'OFS, le pourcentage de personnes de 65 ans ou plus passera de 18,9 % à 25,6 % alors que l'effectif de personnes en âge de travailler (20 à 64 ans) tombera de 61,2 % à 55,1 % au cours de cette même période. La part des personnes de 80 ans ou plus sera multipliée par deux pour atteindre 10 % en 2050 (cf. graphique 1).

Graphique 1: évolution de la structure de la démographique, 1990-2019, scénario de référence de l'OFS (part dans la population en %)



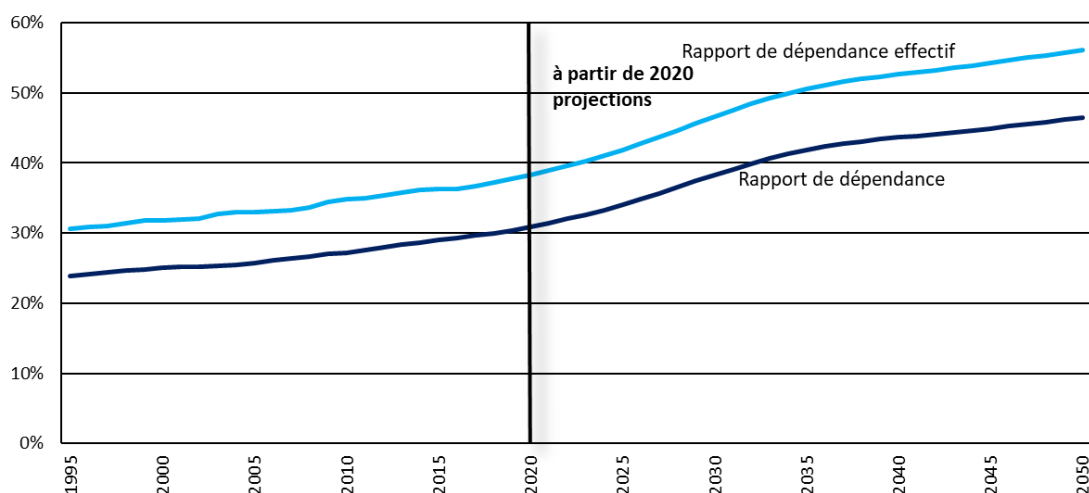
Source: OFS (2020)

¹ Cf. [19_078 | Programme de la législature 2019-2023 | Objet | Le Parlement suisse](#).

² Cf. OFS (2020).

Le changement démographique, ou le rapport entre jeunes et personnes âgées dans un pays, peut être évalué à l'aune du rapport de dépendance des personnes âgées (cf. graphique 2)³. Ce dernier, défini comme le ratio entre le nombre de personnes âgées de 65 ans ou plus et le nombre de personnes en âge de travailler, est un indicateur du rapport entre les bénéficiaires de prestations de l'État et les cotisants. En 1995, la population comptait 4 personnes en âge de travailler pour chaque personne de 65 ans ou plus (rapport de 23,9 %). En 2020, ce chiffre se situait à 3,2 personnes (rapport de 30,9 %). D'ici 2050, il aura baissé à 2,1 (rapport de 46,5 %). Le scénario de référence prévoit donc qu'en 2050, le rapport de dépendance des personnes âgées aura quasi doublé par rapport à 1995.

Graphique 2: rapports de dépendance*



* Rapport de dépendance des personnes âgées: rapport entre le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans et le nombre de personnes en âge de travailler. Rapport de dépendance effectif des personnes âgées: rapport entre le nombre de personnes de plus

Source: OFS (2020)

Toutes les analyses présentées dans ce rapport montrent que le vieillissement de la population imposera des réformes dans nombre de domaines politiques (tels que la sécurité sociale, la santé publique, les soins de longue durée) au cours des trente années à venir. Ceci notamment car le vieillissement croissant de la population modifiera la répartition des paiements et des transferts entre les différentes cohortes de naissance et grèvera donc sensiblement les budgets publics des différents niveaux institutionnels (Confédération, assurances sociales, cantons et communes). L'on peut imaginer que ceci aura des répercussions sur les relations intergénérationnelles et mettra à l'épreuve la solidarité entre les générations, en particulier pour les domaines politiques dans lesquels la pression sur les transferts entre générations se renforce.

Objet du rapport: les répercussions du vieillissement sur les finances publiques

Depuis des années, l'administration fédérale met à disposition une série de rapports sur les répercussions du changement démographique dans divers domaines politiques. Le présent rapport a pour but de présenter une vue d'ensemble et doit donc être vu comme un document de synthèse. Il se concentre sur les publications focalisées sur l'évolution démographique à long terme et qui thématisent des champs d'action importants de la politique économique. Le rapport examine en particulier les répercussions du changement démographique sur les finances publiques. Il a donc pour objet les relations intergénérationnelles représentées via les finances publiques. Il ignore les relations intergénérationnelles ressortissant au secteur privé, notamment dans la sphère familiale, caractérisées entre autres par les héritages, l'éducation des enfants et la prise en charge.

³ Rapport de dépendance des personnes âgées: rapport entre le nombre de personnes âgées de 65 ans ou plus et le nombre de personnes en âge de travailler. Rapport de dépendance effectif des personnes âgées: rapport entre le nombre de personnes de 65 ans ou plus et la population active (en EPT).

Le chapitre 2 présente une vue d'ensemble des travaux de l'administration fédérale concernant l'impact de la démographie sur divers domaines politiques. Il se fonde principalement sur le rapport «Changement démographique en Suisse : champs d'action au niveau fédéral» du Conseil fédéral, établi en exécution du postulat Schneider-Schneiter (13.3697). L'analyse couvre les travaux au niveau fédéral dans 16 domaines politiques⁴. Elle révèle que les thèmes centraux, les chances, les risques et les champs d'action liés aux défis démographiques sont reconnus au niveau fédéral. Les défis associés au changement démographique concernent en particulier l'AVS, financée au moyen de transferts entre générations, la santé, les soins de longue durée, l'infrastructure de transport et la formation. Ces domaines politiques sont un aspect essentiel des relations intergénérationnelles.

Au chapitre 3, le présent rapport se focalise sur ces domaines politiques. Partant des rapports correspondants de l'administration fédérale, il démontre comment le changement démographique affectera la durabilité des finances publiques et explique comment cela affectera les relations intergénérationnelles.

Le chapitre 3.1 est consacré aux perspectives à long terme de la Confédération, publiées tous les quatre ans. Ces dernières donnent un aperçu global de l'évolution financière des divers échelons de l'État suisse (Confédération, cantons, communes et assurances sociales) et mettent en lumière la charge démographique pesant sur les divers domaines d'activité. Une attention particulière est accordée aux domaines de la prévoyance vieillesse, de la formation et de la santé⁵.

Le rapport «Bilan intergénérationnel», présenté au chapitre 3.2 et élaboré en exécution du postulat Bertschy (17.3884), examine l'influence qu'exercera le changement démographique sur les relations intergénérationnelles par le biais des impôts et des transferts de l'État et se consacre aux conséquences intergénérationnelles de diverses réformes⁶. Ce chapitre résume en outre deux rapports consacrés aux répercussions du changement démographique dans des domaines spécifiques.

En raison de sa complexité, un aspect important des perspectives à long terme, le domaine de la santé, a été analysé en profondeur dans l'étude «Projections concernant l'évolution des dépenses de santé jusqu'en 2050». Les conséquences démographiques sur les dépenses de santé publique et l'assurance-maladie obligatoire (assurance de base) sont présentées au chapitre 3.3⁷.

Le rapport «Évolution démographique et cohésion nationale» discuté au chapitre 3.4 et rédigé en exécution du postulat Würth (20.4257) montre, à l'exemple de Genève et des Grisons, que les cantons ne seront pas égaux face à la démographie. Un bilan est posé au chapitre 4.

2 Rapport de la Confédération sur la démographie

Le rapport «Changement démographique en Suisse : champs d'action au niveau fédéral» du Conseil fédéral, donnant suite au postulat Schneider-Schneiter (13.3697), présente une vue d'ensemble des rapports départementaux consacrés à la démographie et des données existantes dans ce domaine au niveau national⁸. Seize domaines politiques sont analysés en lien avec les opportunités ou les risques liés au changement démographique (dont la sécurité sociale, les finances publiques, la santé, l'infrastructure de transport, etc.) afin d'élaborer des réflexions concernant les champs d'action possibles de la Confédération⁹.

⁴ Cf. Conseil fédéral (2016).

⁵ Cf. DFF (2021).

⁶ Cf. Conseil fédéral (2021).

⁷ Cf. Brändle et Colombier (2022).

⁸ Cf. Conseil fédéral (2016).

⁹ D'autres rapports sont consacrés aux conséquences du changement démographique sur l'économie (Conseil fédéral 2019).

Risques et opportunités du changement démographique

Selon l'analyse, les domaines politiques qui sont davantage concernés par les défis que pose le changement démographique sont ceux dont les prestations sont financées par des transferts entre les générations (tels que l'AVS) ou ceux qui ont trait à des sujets liés à la santé, à la formation, à la participation au marché du travail ou à l'aménagement de l'infrastructure. Parmi les risques les plus souvent évoqués figurent le financement de la prospérité, la pénurie de main-d'œuvre qui se manifeste déjà ou se dessine dans certaines branches (notamment les soins de santé), la pression croissante sur les ressources naturelles et le développement d'infrastructures lié à l'augmentation de la population. Dans plusieurs domaines politiques, l'exploitation du potentiel en ressources et compétences multiples des groupes de population plus âgés et plus diversifiés est vue comme la principale opportunité (engagement social, participation au marché du travail, échange d'expériences et partage du savoir).

Dans le domaine de la sécurité sociale, les risques identifiés sont la charge croissante pesant sur les services sociaux et la mise en danger du financement à long terme, ainsi que l'altération du rapport entre les bénéficiaires de prestations et les cotisants, au désavantage de ces derniers. Le rapport donnant suite au postulat constate un risque que les relations intergénérationnelles soient mises sous pression (baisse de la solidarité entre les générations). Quant aux opportunités identifiées dans le domaine de la sécurité sociale, le relèvement du taux d'activité professionnelle des femmes et des travailleurs âgés ou encore l'immigration sont cités comme des facteurs potentiels d'atténuation du vieillissement de la population et de stabilisation du nombre de cotisants.

Les champs d'action identifiés pour la Confédération sont entre autres le financement à long terme de la sécurité sociale et la garantie à long terme de la prévoyance vieillesse sur le plan financier. Parmi les rapports du Conseil fédéral qui analysent en profondeur cette thématique, l'on peut citer les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse¹⁰ ou le rapport «Bilan intergénérationnel»¹¹, établi en exécution du postulat Bertschy (17.3884). Les deux publications sont présentées en détail dans le chapitre suivant.

Dans le domaine de la santé, le rapport cite notamment comme risques la demande de soins en ambulatoire comme en résidentiel, la pénurie de main-d'œuvre et l'augmentation subséquente des coûts salariaux. Des opportunités sont perçues notamment au niveau de la prévention et de la promotion de la santé, ainsi que dans l'augmentation de la part des retraités en bonne santé et capables de contribuer dans ce domaine. Parmi les champs d'action, sont cités la garantie d'un financement durable et équitable du système de santé, la promotion de structures efficaces, adaptées aux besoins et de qualité et le renforcement de la promotion de la santé, de la prévention et de la protection sanitaire. Au niveau fédéral, cette thématique est étudiée de manière approfondie dans le rapport périodique «Projections concernant l'évolution des dépenses de santé»¹², dont les principaux résultats sont présentés au chapitre 3.3.

Les principaux risques cités dans le domaine des transports sont l'augmentation du transport de personnes (sous l'effet de l'augmentation de la population en général et de la fragmentation/de l'individualisation de la société), l'augmentation des goulets d'étranglement sur le rail, sur la route et dans les aéroports et un accroissement des difficultés de financement des transports. En ce qui concerne les opportunités, le rapport mentionne le lissage de la répartition de la demande de prestations de transport par des comportements différents en matière de mobilité au cours de la journée et une augmentation du télétravail. Les champs d'action possibles consistent notamment à influencer le comportement en matière de mobilité, gérer le manque de capacités infrastructurelles et accroître l'efficacité des offres de transport. Cette thématique fait l'objet du rapport périodique «Perspectives d'évolution du transport»¹³.

¹⁰ Cf. DFF (2021).

¹¹ Cf. Conseil fédéral (2021).

¹² Cf. Brändle et Colombier (2022).

¹³ Cf. ARE (2022).

Champs d'action reconnus

Le rapport élaboré par le Conseil fédéral en exécution du postulat Schneider-Schneiter montre que les thèmes centraux, les chances, les risques et les domaines d'action liés aux défis démographiques sont reconnus au niveau fédéral. Il arrive à la conclusion que les rapports qui portent sur les conséquences du changement démographique au niveau de la Confédération ne présentent pas de lacunes importantes. Les défis spécifiquement liés au changement démographique sont abordés par les départements et les offices au moyen de nombreux programmes ou stratégies, propres à leurs domaines de tâches. Lorsqu'elle s'impose, la coordination avec d'autres départements ou offices et avec d'autres milieux intéressés (cantons, communes, associations de la société civile) est assurée. Il convient cependant d'agir au niveau transversal et de mieux tenir compte des interactions entre le changement sociétal et le changement technologique et des conséquences de ceux-ci sur l'évolution démographique.

3 Démographie, relations intergénérationnelles et finances publiques

Ce chapitre traite des rapports consacrés aux répercussions du changement démographique sur les finances publiques et de ses conséquences pour les relations intergénérationnelles. Ces publications ont des priorités différentes, qui seront présentées séparément dans les chapitres suivants.

Le chapitre 3.1 explore les effets futurs du changement démographique sur la pérennité des finances publiques à tous les échelons de l'État, ainsi que pour les assurances sociales, et la nécessité d'intervenir au niveau de la politique économique, en se basant sur les «Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2021». Le chapitre 3.2 évalue, sur la base d'un bilan intergénérationnel, à quel point les diverses générations seront touchées par certaines réformes stylisées visant à garantir des finances publiques pérennes dans le contexte du changement démographique. Le domaine de la santé est un constituant essentiel des perspectives à long terme, qui nécessite une analyse approfondie en raison de sa complexité (cf. chapitre 3.3). Le chapitre 3.4 présente les répercussions de la démographie sur les finances des cantons, prenant pour exemple Genève et les Grisons. L'évolution des dépenses en matière de formation et de santé est au centre des projections au niveau cantonal.

3.1 Perspectives à long terme des finances publiques

Les perspectives à long terme des finances publiques¹⁴ sont un élément central de la planification de la politique financière, permettant d'avoir un aperçu des charges supplémentaires liées à la démographie sur le long terme. Ce rapport publié tous les quatre ans fournit une vue d'ensemble de l'évolution des finances à tous les niveaux institutionnels (Confédération, cantons, communes et assurances sociales) et met en évidence les charges supplémentaires démographiques selon les domaines d'activité, notamment dans les domaines de la prévoyance vieillesse, de la formation et de la santé. Publié pour la quatrième fois en novembre 2021, il reflète l'évolution attendue jusqu'en 2050.

Base: les scénarios démographiques de l'OFS

Les perspectives à long terme se fondent sur différentes hypothèses concernant l'évolution démographique et économique. Elles indiquent comment évolueraient les recettes et les dépenses jusqu'en 2050 en l'absence de mesures prises sur le plan politique. Les principales bases utilisées sont les scénarios démographiques de l'OFS et les calculs de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). L'horizon 2050 a été choisi, d'une part, parce que les principaux effets du vieillissement de la population devraient s'être répercutés sur les finances publiques d'ici là et, d'autre part, parce que les

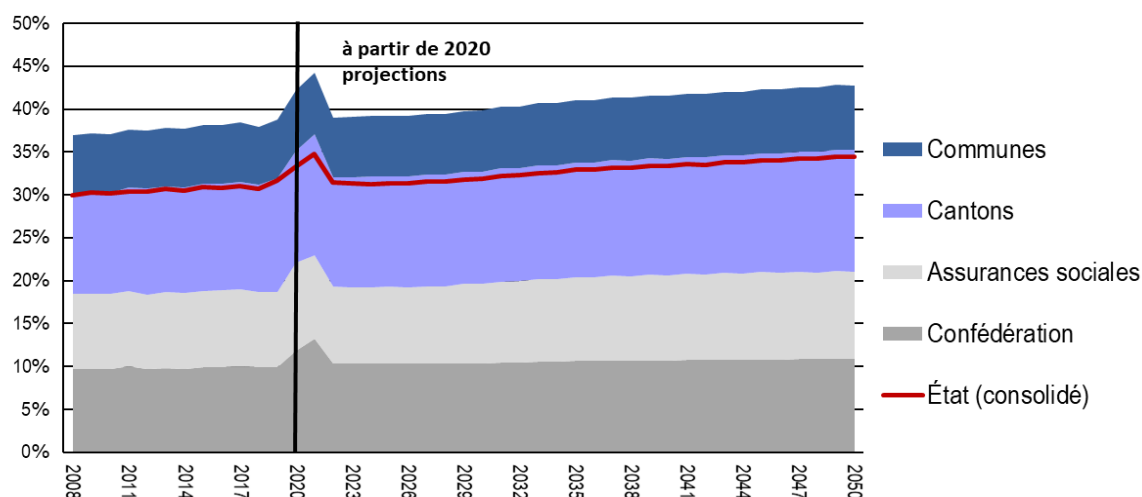
¹⁴ Cf. DFF (2021).

scénarios démographiques de l'OFS se fondent sur la même période de calcul. Le rapport ne cherche pas à prédire l'avenir. Il présente plutôt des hypothèses qui restent entourées d'incertitudes. La pérennité des finances publiques est évaluée en partant du principe que les évolutions démographiques et économiques anticipées auront bien lieu. Le développement des budgets publics est démontré au moyen d'indicateurs tels que la quote-part de l'État ou le taux d'endettement. Afin de remédier aux incertitudes liées à la crise du coronavirus, le rapport se fonde sur deux scénarios d'évolution économique: un scénario optimiste et un scénario pessimiste.

Évolution de la quote-part de l'État

Si la démographie et l'économie évoluent selon les hypothèses prises pour base des perspectives à long terme, les budgets publics seront sollicités. La quote-part de l'État augmentera toutefois à long terme sous l'effet de l'évolution démographique. Ainsi, elle passe de 32 à 35 % du PIB entre 2019 et 2050 dans le scénario optimiste. Cette progression est presque exclusivement due aux dépenses liées à la démographie, qui incluent la prévoyance vieillesse et l'assurance invalidité, la santé, les soins de longue durée et la formation (cf. graphique 3). Calculées sur une période de 30 ans, les dépenses considérables requises pour maîtriser la crise du coronavirus n'auront qu'une influence relativement faible sur l'évolution des dépenses publiques.

Graphique 3: évolution des dépenses publiques dans le passé et selon le scénario optimiste (en % du PIB)



Source: DFF (2021)

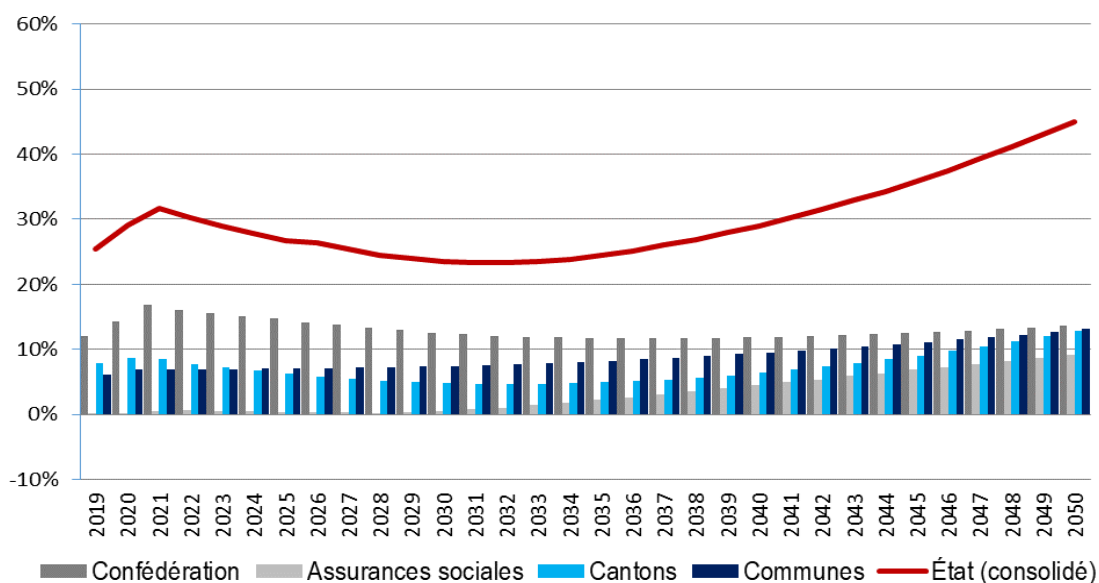
Évolution de la quote-part des dépenses par niveau institutionnel

Les différentes dépenses liées à la démographie ont été ventilées entre les niveaux institutionnels responsables et montrent ainsi dans quelle mesure le vieillissement de la société affectera les collectivités publiques. Les dépenses publiques corrélées à l'évolution démographique passeront d'une part de 17,2 % du PIB en 2019 à une part de 20,1 % en 2050. Les facteurs de coûts au niveau de la Confédération et des assurances sociales sont les dépenses – sensibles au vieillissement de la population – requises pour l'AVS. Comme les personnes de la génération du baby-boom à forte natalité auront atteint l'âge de la retraite d'ici le milieu des années 2030, l'augmentation des coûts sera particulièrement forte jusqu'en 2035, malgré la réforme AVS 21. Les dépenses des cantons liées à l'évolution démographique concernent les secteurs de la santé, des soins ainsi que de la formation. Après 2035, les secteurs de la santé et des soins de longue durée seront les principaux vecteurs de l'accroissement des dépenses.

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

Faute de mesures, l'accroissement des dépenses ferait monter le taux d'endettement (brut) de 25 % du PIB à 45 % sur la période de projection (cf. graphique 4). Ce taux atteint tout d'abord 32 % du PIB en raison de la crise du coronavirus, baissant ensuite constamment jusqu'à un minimum de 23 % du PIB en 2032. Cette évolution favorable s'explique par divers facteurs. La réforme fiscale et le financement de l'AVS (RFFA) ainsi que l'AVS 21 permettront d'équilibrer les finances de l'AVS jusqu'en 2028. L'évolution initialement positive de la dette globale s'explique également par des aspects comme le cadre économique avantageux (par ex. phase de taux bas). À partir de la fin des années 2020, les déficits de l'AVS s'accumuleront, la phase de taux bas devrait avoir pris fin en 2034 et la croissance de l'économie prendra fin en raison d'une baisse de l'immigration nette. Le taux d'endettement croîtra donc à partir de 2032.

Graphique 4: taux d'endettement par niveau institutionnel selon le scénario optimiste (en % du PIB)



Source: DFF (2021)

Ventilé par niveau institutionnel sur la période de projection, le taux d'endettement de la Confédération n'augmente que légèrement, passant de 12,1 % du PIB à 13,6 %. Celui des assurances sociales passe de 0 % du PIB à 9,1 % à partir de 2029, en raison des déficits de l'AVS. Le taux d'endettement des cantons augmente de 7,8 % du PIB à 12,9 %, celui des communes passant de 6,2 % du PIB à 13,1 %.

Tableau 1: fiscal gap en cas de stabilisation du taux d'endettement par niveau institutionnel (en % du PIB)

Niveau institutionnel	Fiscal gap
	Mesures de consolidation par année, 2025-2050 (en % du PIB)
Confédération	0,1
Assurances sociales	0,4
Cantons	0,2
Communes	0,3
État	0,8

Source: DFF (2021)

Le fiscal gap (défaut de financement) met en évidence les mesures de politique budgétaire nécessaires pour éviter que le taux d'endettement ne soit plus élevé en 2050 qu'en 2019. Toutes collectivités publiques confondues, il représente 0,8 % du PIB dans le scénario positif. En d'autres termes, des économies ou des recettes supplémentaires annuelles équivalant à 0,8 % du PIB seraient nécessaires pour maintenir le taux d'endettement à son niveau de 2019 (cf. tableau 1).

3.2 Bilan intergénérationnel

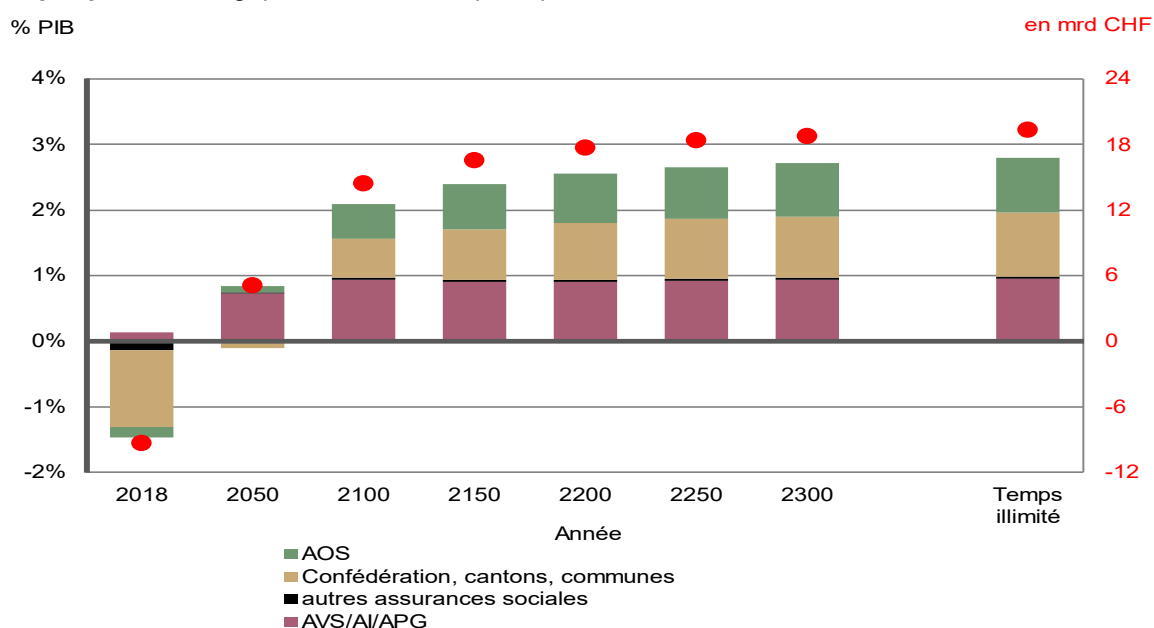
Le rapport «Bilan intergénérationnel»¹⁵, élaboré suite au postulat Bertschy (17.3884), indique à combien il est possible d'estimer la charge financière induite pour les générations actuelle et suivantes par les tâches actuelles et prévues de l'État et comment se présentera la répartition des paiements et des transferts entre les différentes cohortes de naissance. Le rapport repose sur une étude externe¹⁶.

Qu'est-ce qu'un bilan intergénérationnel?

La spécificité d'un bilan intergénérationnel est de quantifier l'impact des finances publiques sur les différentes classes d'âges de la population existante ou à venir. Il évalue aussi la pérennité des finances publiques, prenant typiquement comme indicateur la dette implicite engendrée par les déficits futurs résultant d'une politique budgétaire inchangée. La période analysée est en principe considérée comme infinie. Outre la dette implicite, l'étude représente également le défaut de financement (cf. graphique 5). Comme dans le cadre des perspectives à long terme, l'étude inclut les communes, les cantons et la Confédération, ainsi que les assurances sociales.

Le bilan intergénérationnel montre que le vieillissement de la population pèsera sensiblement sur les finances publiques à moyen et long terme. Selon l'analyse, cette évolution est notamment due aux dépenses de santé (en particulier pour les soins de longue durée) et aux dépenses de sécurité sociale (en particulier les rentes AVS), qui augmenteront fortement avec la part croissante de la population âgée de 65 ans ou plus. Le fiscal gap pour la période allant jusqu'en 2050, présenté au graphique 5, est inférieur à 1 %, ce qui concorde avec le résultat des perspectives à long terme 2021 (cf. tableau 1). Des réformes sont donc nécessaires pour prévenir une forte augmentation du taux d'endettement. Le type et le calendrier de ces éventuelles réformes détermineront quelles générations porteront en fin de compte le poids de ce fardeau.

Graphique 5: fiscal gap en cas de dette publique constante



Source: Ecoplan / DIA Consulting AG (2021)

Remarque: «AOS» désigne l'assurance obligatoire de soins.

¹⁵ Cf. Conseil fédéral (2021).

¹⁶ Cf. Ecoplan / DIA Consulting AG (2021).

Impact de réformes stylisées

L'étude a pour spécificité de comparer l'impact des finances publiques sur les différentes classes d'âge actuelles et futures. Concrètement, elle évalue les impacts intergénérationnels d'une réforme de l'AVS et permet de comprendre comment divers types de réformes affecteront différentes classes d'âge. Ainsi, l'assainissement de l'AVS réalisé par exemple par une augmentation graduelle (en 6 ans) de l'âge de la retraite à 67 ans pour les deux sexes assainirait significativement les finances publiques (en particulier les assurances sociales). Une telle réforme affecterait tout particulièrement les classes d'âges qui subiront l'augmentation de l'âge de la retraite tout en étant proches de la retraite.

Limites du bilan intergénérationnel

Un bilan intergénérationnel ne permet pas de savoir si la politique financière actuelle est juste pour les générations actuellement en vie. En effet, les contributions passées des classes d'âge déjà nées (telles que les cotisations AVS passées des retraités) ne peuvent pas être prises en compte. Dans le cas d'une réforme par contre, de tels impacts peuvent être calculés même pour des personnes vivant aujourd'hui, car les réformes n'affectent les revenus et les dépenses que dans le futur.

3.3 Évolution des dépenses de santé

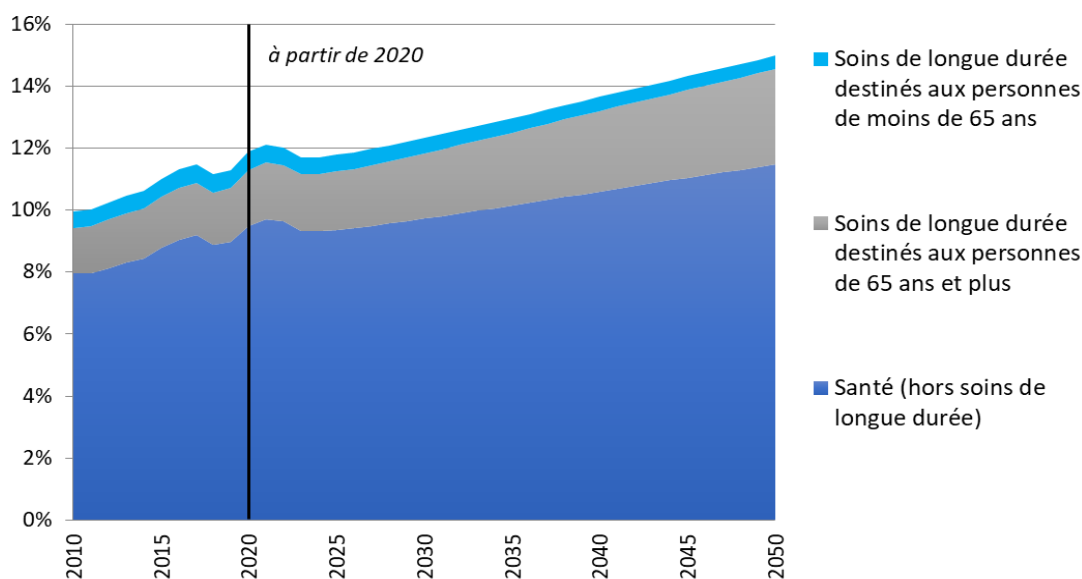
La santé publique est un composant majeur des perspectives à long terme des finances publiques pour la Suisse. Le système de santé est difficile à piloter étant donné les nombreuses asymétries d'information et de connaissance entre prestataires et patients, la complexité des prestations médicales et le grand nombre d'acteurs impliqués. Combinés au changement démographique, ces facteurs donnent lieu à une dynamique de dépenses élevées. La santé constitue donc un champ d'action de la politique économique et financière dont l'importance ne fait que croître.

Les projections concernant l'évolution des dépenses de l'Administration fédérale des finances (AFF) approfondissent les perspectives à long terme, se concentrant sur les répercussions du changement démographique sur la santé¹⁷. Le rapport indique les conséquences, pour les finances publiques suisses, du vieillissement de la population jusqu'en 2050 et montre la nécessité d'agir dans le secteur de la santé du point de vue de la politique économique.

Accroissement de la pression sur les finances publiques

La question de la capacité à financer durablement le système de santé constitue un élément important d'une politique prévoyante. Déjà avant la crise du coronavirus, la forte croissance des dépenses de santé mettait en question la durabilité des finances publiques. La pandémie a accru ces préoccupations et souligné, en outre, l'importance de la résilience des systèmes de santé. Les projections de l'AFF concernant les dépenses montrent qu'il faut s'attendre, à l'avenir aussi, à une augmentation de la part du revenu national affectée aux dépenses de santé. Si les dépenses de santé liées au coronavirus ont grevé les finances publiques à court terme, le vieillissement de la population exercera, selon des projections allant jusqu'en 2050, une pression durable et croissante sur les finances publiques et l'assurance-maladie obligatoire.

¹⁷ Cf. Brändle et Colombier (2022).

Graphique 6: dépenses de santé de 2010 à 2050 et projections selon le scénario de référence (en % du PIB)

Source: AFF (2022)

Alors qu'elles sollicitaient une part de 7,6 % du PIB en 1990, les dépenses de santé de la Suisse ont vu leur part progresser à 11,36 % du PIB en 2019 (cf. graphique 6). Selon le scénario de référence choisi, elles devraient continuer de croître pour atteindre 15 % du PIB d'ici 2050. Cependant, à moyen et à long terme, les dépenses de santé ne seront pas seulement impactées par le changement démographique mais aussi par des facteurs non démographiques, tels que la hausse du revenu, le progrès de la médecine, l'effet de Baumol et des inefficiences dans le secteur de la santé¹⁸. Pour les administrations publiques, ce sont les cantons, qui financent actuellement deux tiers des dépenses publiques, qui subissent la plus forte pression. La Confédération est touchée principalement par la réduction individuelle des primes (RIP) et les communes, par les dépenses de soins.

En raison de facteurs d'influence divergents, les projections concernant les dépenses sont établies séparément pour le domaine de la santé hors soins de longue durée et pour celui des soins de longue durée pour les personnes âgées de 65 ans et plus. L'analyse montre que les facteurs de coûts non démographiques (tels que la hausse des revenus et le progrès médical) influencent plus fortement les dépenses de santé hors soins de longue durée affectées aux prestations stationnaires des hôpitaux et à la RIP et que le vieillissement a un effet plus marqué sur les soins de longue durée.

¹⁸ L'effet de Baumol, ou «effet de prix relatif» décrit le rapport entre l'accroissement de la productivité, présumé faible, et l'évolution des prix dans le secteur de la santé. Une raison est que ce secteur se caractérise par un recours accru à la main-d'œuvre et qu'il est relativement peu propice aux accroissements de productivité (cf. Brändle et Colombier 2022).

Tableau 2: dépenses des administrations publiques par niveau institutionnel et de l'assurance obligatoire des soins, selon le scénario de référence (en % du PIB)

Niveau institutionnel	2019	2035		2050	
		Niveau	Modification 2019-2035	Niveau	Modification 2019-2050
État (y c. assurances sociales)	3.8	4.4	+0.62	5.1	+1.32
Confédération	0.5	0.5	-0.01	0.5	+0.06
Cantons	2.5	3.1	+0.58	3.7	+1.11
Communes	0.4	0.5	+0.08	0.6	+0.17
AVS/AI*	0.4	0.4	-0.03	0.4	-0.01
Assurance obligatoire des soins (AOS)**	3.6	4.2	+0.63	4.9	+1.31

* Allocation pour impotent ainsi que contributions à des prestations médicales et des appareils thérapeutiques.

** Sans la contribution des administrations publiques à la RIP, celle-ci étant incluse dans les dépenses de l'État.

La répartition ne comprend pas les dépenses pour les soins de longue durée destinés aux personnes de moins de 65 ans et pour l'administration, la prévention et la médecine dentaire.

Source: AFF (2022)

Le tableau 2 montre qu'au cours de l'année de référence (2019), les dépenses de l'assurance de base et de l'État par rapport au PIB sont à peu près équivalentes. L'année en question, la part de l'État aux dépenses de santé totales s'élève à 34 % et celui de l'assurance de base à 31 %. Les dépenses étatiques montent de 3,8 % du PIB à 5,1 %, une croissance 35 % plus rapide que celle de la performance économique. La plus grande partie de cette charge supplémentaire est supportée par les cantons, qui financent 67 % des dépenses publiques de santé au cours de l'année de référence. Les facteurs de coûts essentiels pour l'État comptent les dépenses pour les hôpitaux, financées par les cantons, et les soins de longue durée à partir de 65 ans, portés par les cantons et les communes. Par conséquent, le changement démographique exerce une influence relativement marquée sur les dépenses publiques. La réduction individuelle des primes est un autre aspect important de l'évolution des coûts. La hausse des dépenses de l'AVS liées à la santé et aux soins est compensée par un recul des dépenses de l'AI.

L'augmentation de 3,6 % du PIB à 4,9 % des dépenses pour l'assurance de base selon le scénario de référence est comparable à celle des dépenses publiques, bien que la structure des dépenses diffère sensiblement. Par exemple, au cours de l'année de référence, les pouvoirs publics affectent presque deux fois plus de fonds aux soins de longue durée que l'assurance de base (20 % vs 11 %). La part des dépenses de santé hors soins de longue durée est nettement plus élevée pour l'assurance de base (83 %) que pour l'État (66 %). La dynamique des dépenses de l'assurance de base est donc plus fortement tributaire des facteurs de coûts non démographiques par rapport aux administrations publiques.

3.4 Évolution démographique et cantons

Le rapport «Évolution démographique et cohésion nationale» rédigé en exécution du postulat Würth 20.4257¹⁹ est le premier à présenter des projections de l'évolution à long terme des dépenses publiques pour deux cantons affectés de manière diamétralement opposée par le changement démographique: le canton de Genève, qui présente le vieillissement le moins prononcé et la population en plus forte croissance, et celui des Grisons, qui a la population la plus vieillissante et la croissance démographique la plus faible. Les projections sont élaborées selon la même méthodologie que les perspectives à long terme des finances publiques pour la Suisse. Selon les scénarios de l'évolution démographique des cantons de l'OFS (AR-00-2020), il faut s'attendre à ce que la population des cantons à prédominance urbaine comme Genève, Vaud et Zurich vieillisse moins rapidement entre 2020 et 2050 du fait des flux migratoires, aussi bien depuis l'étranger qu'entre cantons, caractérisés par des arrivées de jeunes adultes et des départs d'adultes plus âgés²⁰. Les

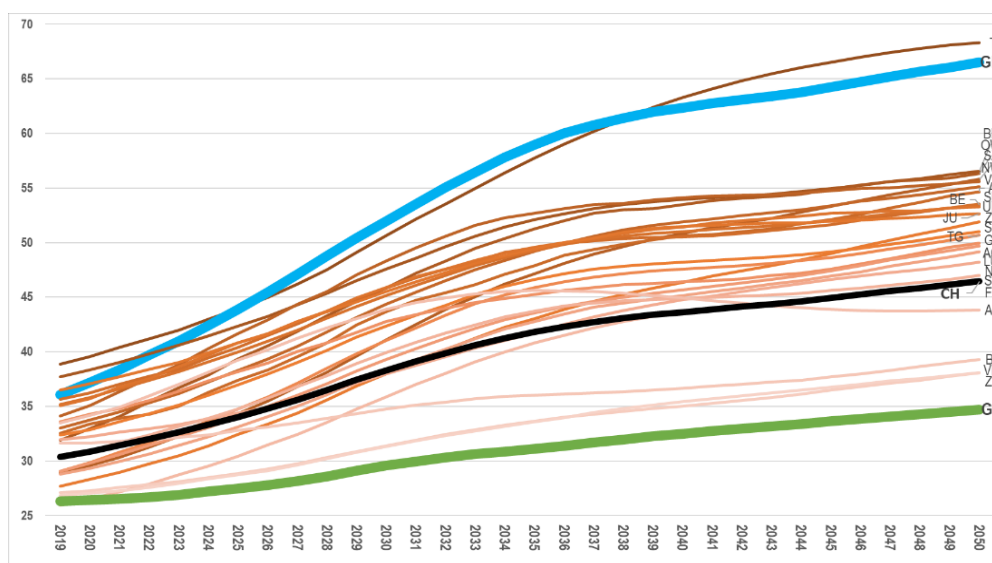
¹⁹ Cf. Conseil fédéral (2023).

²⁰ Cf. OFS (2020).

cantons plus ruraux et les cantons périphériques par contre connaîtront un vieillissement plus marqué. En plus de connaître les vieillissements les plus prononcés, les cantons du Tessin et des Grisons verront leur population baisser.

Ces évolutions démographiques divergentes se reflètent dans le rapport de dépendance des personnes âgées (cf. graphique 7). Entre 2019 et 2050, c'est dans le canton des Grisons que ce rapport connaît l'augmentation la plus marquée: de 37 personnes de 65 ans ou plus pour 100 personnes de 20 à 64 ans, il passe à 67. Le canton de Genève constitue l'extrême opposé: au cours de la période considérée, le nombre de personnes de 65 ans ou plus pour 100 personnes de 20 à 64 ans passera de 26 à 35.

Graphique 7: rapports de dépendance par canton selon le scénario de référence AR-00-2020 de l'OFS (en %)



Source: OFS (2020).

Remarque: le rapport de dépendance désigne le rapport entre le nombre de personnes de plus de 65 ans et le nombre de personnes en âge de travailler (de 20 à 64 ans).

Évolution très différenciée de la quote-part de l'État selon les cantons

Comme l'on peut le voir dans les perspectives à long terme des finances publiques pour la Suisse, les domaines engendrant le plus de dépenses pour les cantons sont la formation, la santé et la sécurité sociale. Il s'agit également des domaines où les effets des changements démographiques se font le plus fortement et le plus directement ressentir.

Si les dépenses en matière de formation et de sécurité sociale n'augmentent que faiblement, voire restent stables dans les cantons de Genève et des Grisons pendant la période considérée, le domaine de la santé connaît une évolution nettement plus dynamique. Comme le révèle la comparaison entre Genève et les Grisons, la pression sur les coûts augmentera fortement dans les cantons avec un fort vieillissement, surtout dans le domaine des soins de longue durée. Les coûts croîtront également dans les autres domaines de la santé, mais la démographie ne sera pas le principal moteur de ces augmentations. La hausse des revenus et le progrès médical comptent parmi les facteurs de coûts influents. L'augmentation des dépenses influencera également la quote-part de l'État, qui croîtra constamment dans les deux cantons d'ici 2050. Combinée à une évolution moins dynamique de l'économie, cette quote-part augmentera plus fortement aux Grisons qu'à Genève. Dans les deux cantons, plus de 80 % de la hausse de la quote-part de l'État sont imputables à l'évolution démographique.

La péréquation financière amortit les changements démographiques

L'évolution de la démographie affecte également la péréquation financière au niveau national. Si ses conséquences devaient être plutôt faibles dans le domaine de la compensation des charges, il faut s'attendre à des modifications au niveau de la péréquation des ressources en raison de l'augmentation des disparités. Le rapport prévoit des paiements compensatoires plus importants pour les cantons à faible potentiel de ressources, qui devront être financés par la Confédération et les cantons à fort potentiel de ressources. Ces derniers peuvent toutefois s'attendre à des recettes fiscales plus importantes grâce à la croissance économique. La péréquation financière sera donc en mesure d'amortir les changements démographiques. L'augmentation des disparités sera compensée par un accroissement des paiements compensatoires. Grâce à la dotation minimale garantie, les cantons à faible potentiel de ressources continueront à atteindre 86,5 % de la moyenne nationale. Des adaptations du système de péréquation ne paraissent donc pas s'imposer à l'heure actuelle.

4 Conclusion

Au cours des trente années à venir, le vieillissement de la population imposera des réformes dans divers domaines politiques, comme la prévoyance vieillesse, la santé, les soins de longue durée et la formation. Les études présentées dans ce rapport permettent de s'en convaincre.

Le présent rapport se concentre sur les répercussions sur les finances publiques. Au cours des trois décennies à venir, celles-ci subiront une pression notable due au vieillissement de la population. En raison du départ à la retraite des personnes de la génération du baby-boom, les répercussions de ce vieillissement seront particulièrement manifestes jusqu'en 2035. Le vieillissement croissant de la population modifiera le rapport entre la charge financière subie par la population active et les bénéficiaires de prestations pour les différentes générations. Les relations intergénérationnelles seront mises à l'épreuve.

L'administration fédérale a esquissé dans une série d'études les répercussions prévisibles du changement démographique dans divers domaines politiques. Ces études constituent une base solide pour les décisions du Conseil fédéral et du Parlement en matière de politique économique.

Bibliographie

- Brändle, T.; Colombier C. (2022). *Projections concernant l'évolution des dépenses de santé jusqu'en 2050*. Document de travail n° 25 de l'Administration fédérale des finances, Berne.
https://www.efv.admin.ch/dam/efv/fr/dokumente/publikationen/arbeiten_oekonomenteam/workpapers/working-paper-25.pdf.download.pdf/Working_Paper_25_A4_f_web_def.pdf
- Office fédéral du développement territorial (ARE) (2022). *Perspectives d'évolution du transport 2050*, Ittingen.
- Conseil fédéral (2016). *Changement démographique en Suisse: champs d'action au niveau fédéral*. Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Schneider-Schneiter 13.3697, Berne.
<https://www.bk.admin.ch/dam/bk/fr/dokumente/strategische-fuehrungsunterstuetzung/Demografiebericht/Changement%20d%C3%A9mographique%20en%20Suisse.pdf.download.pdf/Changement%20d%C3%A9mographique%20en%20Suisse.pdf>
- Conseil fédéral (2019). *Rapport de situation du Conseil fédéral sur l'économie suisse*, Berne.
- Conseil fédéral (2021). *Bilan intergénérationnel*. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 17.3884, Bertschy, Berne.
<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/69532.pdf>
- Conseil fédéral (2023). *Évolution démographique et cohésion nationale*. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 20.4257 Würth, Berne.
<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/78522.pdf>

Office fédéral de la statistique (OFS) (2020). *Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2020-2050*, Neuchâtel.

Ecoplan / DIA Consulting AG (2021). *Generationenbilanz Schweiz*. Aktualisierung der intergenerationellen Auswirkungen der Entwicklung der öffentlichen Finanzen der Schweiz. Zuhanden der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Berne.
<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/69533.pdf>

Département fédéral des finances (DFF) (2021). *Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse: crise du coronavirus, évolution démographique et changement climatique*, Berne.
https://www.efv.admin.ch/dam/efv/fr/dokumente/publikationen/langfristperspektive-2021.pdf.download.pdf/Langfristperspektive_2021_f-web.pdf